

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

337/03/2020

Khall 21.09.2020 § 115

Valmistelija: palvelujohtaja Kristiina Pihlajamäki, puh. 040 169 0205, etunimi.sukunimi@savitaipale.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö pyytävät jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa asiassa lausuntonsa.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan maakunnat. Uudistuksessa on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvet kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on turvata pelastustoimen palvelujen saatavuus, kattavuus ja laatu myös tulevaisuudessa. Uudistuksen tavoitteena on kehittää ja tukea pelastustoimen valtakunnallista tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Uudistuksella vastataan pelastustoimen haasteisiin vahvistamalla toimialan valtakunnallisia voimavaroja, kehittämällä toimialan johtamista ja ohjausta sekä tiivistämällä alan toimijoiden yhteistyötä. Tavoitteena on varmistaa myös, että maakuntien pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja koko maassa. Näin varmistetaan jatkossakin pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelutuotannon toiminnallinen ja kustannustehokkuus.

Lausunnossa arvioidaan näiden tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla säännöksillä.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin säädettäväksi uuden hallintotason perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita olisivat maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannpanolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Perustettaville uusille maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä.

Luonnoksen sisältämä sote-maakuntien laskennallinen rahoitusmalli perustuu pääosin tarveperusteiseen ja olosuhdetekijät huomioivaan rahoitukseen. Muun ohella lausunnoissa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota ja lausumaan siitä, kuinka rahoitusratkaisun eri määräytymistekijät vastaavat sote-maakunnille niiden lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta. Sote-maakuntien laskennallista rahoitusmallia tarkastellaan uudelleen lausuntopalautteen perusteella. Lisäksi pyydämme maakuntajaon osalta lausumaan kahdesta vaihtoehdosta, joissa Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava sijoittuisivat vaihtoehtoisesti joko Pohjois-Savon maakuntaan taikka nykyisen maakuntajaon mukaisesti Etelä-Savon maakuntaan. Näiden vaihtoehtojen vaikutuksia on esitelty hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin taustamuistiossa, liitteessä 3. Lausuntokyselyssä on aluejaosta kohdennetut kysymykset sekä mahdollisuus perustella vastausta vapaamuotoisesti. Myös aluejako ratkaistaan lausuntokierroksen jälkeen.

Lausuntopyynnön lakiluonnokset ja taustamateriaalit löytyvät osoitteesta <https://soteuudistus.fi/lakiluonnos-15.6.2020>

Ehdotus: Esittelijä kunnanjohtaja Kimmo Kainulainen

Kunnanhallitus hyväksyy esitetyn lausuntoluonnoksen.

Päätös: Hyväksyttiin yksimielisesti.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Savitaipaleella 22.9.2020



Saara Muhonen
arkistosihteeri

LAUSUNTO

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Marinin hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, sote-maakuntien, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat sote-maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaantulolaki, sote-maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, sote-maakuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveystalvveluja sekä pelastustointia koskevan uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Sote-maakuntien rahoitus

Maakuntien valtionrahoituksen yleiskatteellisuus on lähtökohtaisesti oikea ratkaisu. Esityksen mukaan maakuntien rahoituksessa otetaan huomioon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, tehtävien ja velvoitteiden muutokset sekä erityisesti jälkikäteen vuosittain tehtävä kustannusten tarkastus. Kuitenkin esityksessä palvelutarpeen muutoksesta otetaan huomioon vain 80 %. Tämä saattaa aiheuttaa maakunnille rahoituspaineita, mikä se voi heijastua sote-maakuntien toimintaedellytyksiin.

Sote-maakuntien rahoituksen riittävyys niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen on tärkeää myös kuntien näkökulmasta. Maakuntien ja kuntien rahoitus on osa julkisen talouden kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat väistämättä vaikuttavat myös muihin sektoreihin määriteltäessä eri sektoreiden rahoitusosuuksia ja haettaessa tasapainoa julkiseen talouteen.

Lakiluonnoksessa painotetaan sote-palvelujen yhdenvertaista saavutettavuutta, mutta tämän toteutuminen riippuu sote-maakuntien rahoituksen riittävydestä. Savitaipaleen kunnan kannalta lähipalvelujen saavutettavuus korostuu erityisesti perustason palveluissa.

Mikäli sote-maakuntien rahoitus ei ole riittävällä tasolla, voidaan palveluja joutua kokoamaan ja keskittämään maakunnissa suurempiin kokonaisuuksiin. Tämä vaarantaisi palvelujen saavutettavuuden ja asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen.

Uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen

Savitaipaleen kunnan kannalta on tärkeää myös se, että kunnalla on taloudelliset toimintaedellytykset myös maakuntauudistuksen jälkeen. Kysymys on riittävien palvelujen ja elinehtojen turvaamisesta harvemmin asutuilla alueilla ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta.

Sote-uudistuksen seurauksena kunnat ja kaupungit jakautuisivat taloudellisiin voittajiin ja häviäjiin. Tästä aiheutuu epävarmuutta ja ennakoimattomuutta kuntakentälle. Uudistuksen tulee kohdella kuntia esityksessä olevaa ehdotusta kustannusneutraalimmin. Esityksessä olevan siirtymätasauksen tulee tasata kustannusten muutosta entistä voimakkaammin, jolloin uudistuksen negatiivinen vaikutus kunnan talouteen on pienempi. Savitaipaleen kunnan tulisi nyt saatavilla olevien laskelmien perusteella nostaa veroprosenttiaan 0,70 % vuonna 2027, jolla kunta kompensoisi suhteellisesti sote-maakuntauudistuksesta aiheutuneet taloudelliset menetykset. Valtion tekemä uudistus tulisi tehdä ilman, että siitä seuraa veronkorotus- ja kustannuspaineita kunnille.

Uudistus muuttaa merkittävästi kaikkien Suomen kuntien verotuloja ja valtionosuutta, ja se aiheuttaa suuria muutoksia kunnan verotulojen ja valtionosuuksien suhteeseen. Esitetty malli johtaa myös kuntien merkittävään suhteellisen velkaantuneisuuden kasvuun. Savitaipaleen kunnan kantana on se, että uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon.

Uudistuksen lähtökohtana ja tavoitteena on linjattu, että kuntien talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna ovat mahdollisimman pienet. Tämä on todettu myös lakiluonnoksessa. Kuntien heikentyneen taloudellisen tilanteen ja koronaepidemian talousvaikutusten takia kunnat ovat nyt erilaisessa tilanteessa kuin edellisellä sote-uudistuskierröksellä. Lakiluonnoksessa esitetty +/-100 €/as enimmäismuutos kuntien talouteen on liian suuri muutos ottaen huomioon kuntien tämän hetken taloudellisen tilanteen ja erityisesti koronaepidemian vaikutukset. Sote-uudistus ei saa muuttaa kunnan talouden tasapainoa puoleen tai toiseen. Enimmäismuutosten tasauksen tulee olla +/- 0 €/asukas.

Uudistuksen suoria ja välillisiä vaikutuksia kuntiin ja kuntien edellytyksiin vastata niille jäävistä tehtävistä tulisi arvioida merkittävästi tarkemmin ja monipuolisemmin. Tätä kautta olisi myös jatkovalmistelussa paremmat edellytykset löytää keinoja kuntia koskevien kielteisten vaikutusten rajoittamiseen sekä niiden aiheuttamien riskien hallintaan.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseksi perustettujen yhteistoiminta-alueiden varat, velat ja sitoumukset tulee siirtyä sote-maakuntiin. Tämä tulee siis toteutua myös Paras-lain mukaan vapaaehtoisesti perustettujen yhteistoiminta-alueiden osalta.

Lisäksi kiinteistöverot tulee ehdottomasti poistaa tulojen tasausjärjestelmästä. Kiinteistöveron tulee jäädä puhtaasti kunnan omaksi tuloksi, eikä sitä tule ottaa huomioon maakunnalle siirtyviin tuloihin.

Uudistuksen sisältyy myös merkittäviä omaisuusjärjestelyjä, joilla on huomattavia vaikutuksia kuntien talouteen. On perusteltua, että maakunnille siirtyvät sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireistä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen edellyttämät toimitilat ja irtain omaisuus. Järjestelyn hyväksyttävyyttä kuntien näkökulmasta riippuu kuitenkin toteuttamistavasta ja erityisesti siitä, miten omaisuussiirrot kompensoidaan kunnille.

Ehdotettu kunnille maksettavan kompensaation laukaiseva taloudellisten menetysten raja-arvo (korvausrajana euromäärä, joka vastaa 0,7 prosenttiyksikön laskennallista kunnallisveron korotustarvetta tai tuottoa) on liian korkea. Laskennallinen raja-arvo tulee laskea Kuntaliiton esityksen mukaisesti 0,25 prosenttiyksikköön, mikä on kuntien kannalta oikeudenmukaisempi lähtökohta. Kompensaatiota laskettaessa tulee myös ottaa huomioon esityksestä poiketen kaikki omaisuuslajit. Korvauksen tulee siten kattaa myös kuntien osuudet maakunnalle siirtyvien kuntayhtymien peruspääomista.

Esityksen mukaan sote -maakunnat sitoutuvat siirtymäkauden (3+1 vuotta) aikana vuokraamaan kuntien omistukseen jääviä toimitiloja sote/pelastus -palveluiden tuottamiseen. Keskeinen ongelma on, että kunta joutuu olemaan pitkään epä tietoinen siitä, tuleeko maakunta hyödyntämään kuntien sote-käytössä uudistuksen voimaantulo hetkellä olevia tiloja siirtymäkauden jälkeen ja millä mekanismilla ja hinnalla mahdollinen tämä hyödyntäminen toteutetaan. Lakiluonnoksessa oleva vuokra aika on liian lyhyt ja siksi Savitaipaleen kunta ehdottaa pidempää vuokra-aikaa. Kuntien tulee myös saada tieto palveluverkon mukaisista rakennusten tarpeesta ja vuokran määrästä hyvissä ajoin ennen vuokrausajan umpeuduttua.

16 vuotta täyttäneen ja tätä vanhemmasta henkilöstä saatava 60 euron valtionosuus tulee olla esitettyä huomattavasti korkeampi. 60 euroa ei vastaa kustannuksia, jotka muodostuvat aikuisväestön lakisääteisistä tehtävistä.

Kunnasta siirtyviä kustannuksia laskettaessa, yhteistoiminta-alueella jo toteutetun palkkaharmonisoinnin kuluja ei tule ottaa huomioon. Yhteistoiminta-alueen perustaneiden kuntien ei tule joutua eriarvoiseen asemaan niiden kuntien kanssa, joiden henkilöstö vasta sote-maakunnan aloittaessa siirtyy pois kunnan palveluksesta.

Korona viruksen aiheuttamia sote-kustannuksia ei tule ottaa huomioon lopullisissa laskelmissa. Kuntien rahoitusintressi ei lakiuudistuksen vuoksi puolla sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvattamista 2021 – 2022.

Kuntien rahoitusosuus toimeentulolaista tulee poistaa kokonaan sote-uudistuksen yhteydessä. Rahoitus on siirrettävä joko suoraan valtion varoista Kelalle maksettavaksi tai sote-maakuntien rahoitukseen on sisällytettävä nykyinen vastuu perustoimeentulotuen

rahoituksesta. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoa, jonka rahoitus ei sosiaalipalvelujen järjestämisvastuun siirron jälkeen enää kuulu kunnille.

Samalla vastuu pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen kuntaosuudesta tulee poistaa. Kunnilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa näihin kustannuksiin. Jos työmarkkinatuen kuntaosuus jää kuntien maksettavaksi tulee kunnilla olla myös mahdollisuus hoitaa pitkäaikaistyöttömien työllistäminen kunnassa itse ja saada siihen käytetty rahoitus toiminnan pyörittämiseen. Työmarkkinatuen kuntaosuus on ollut aiemminkin täysin toimimaton työkalu ja se tulee poistaa kokonaan.

Lakiluonnoksen mukaan Etelä-Karjalan pelastustoimen laskennallinen rahoitusmuutos olisi - 15 % siirtyviin kustannuksiin nähden. Vaarana on se, että uudistuksen tavoite pelastustoimen palveluiden saatavuudesta ei toteudu, jos rahoitus pohjaa pienennetään. Mikäli rahoitusperusteet johtaisivat tuohon -15 % laskuun pelastustoimessa, vaatisi se toimintojen sopeuttamista ja palvelutason laskun hyväksymistä. Savitaipaleen kunta korostaa sitä, että rahoitusmuutoksella ei saa heikentää harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluja.

Kustannusten kasvun hillinnän näkökulma edellyttää Kelan vastuulla olevien matkakulukorvausten siirtämistä sote-maakunnan vastuulle. Tulevaisuudessa yksikanavainen rahoitusjärjestelmä tulee kustannusten hillintään liittyvää tavoitetta parhaiten. Näin palveluiden ja palveluverkon kokonaiskustannuksia on mahdollisuus arvioida kokonaisuutena ja saadaan aitoa säästöä.

Kunnan ja sote-maakunnan yhteistyö

Demokratia kärsii olennaisesti jos maakuntavaalien valintamekanismi suosii suurempia kuntia ja kaupunkeja. Tämä voi heijastua alueellisiin palveluverkkoratkaisuihin ja lähipalveluiden turvaamiseen ja näin vaikeuttaa uudistuksen tavoitteiden saavuttamista.

Lakiluonnoksen mukaan kuntien ja sote-maakunnan on neuvoteltava alueen kuntien kanssa valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee erikseen kunkin sote-maakunnan kanssa vuosittain myös mm. hyve-asioista. Neuvottelutiheys kunnan kanssa on liian ohut ottaen huomioon uudistuksen tavoitteet sekä kunnan ja maakunnan yhdyspintojen määrän. Kuntien rooli sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteluissa jää myös epäselväksi: kuullaanko kuntien näkemystä maakunnan tekemän hyve-työn onnistumisesta.

Kuntien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta tulee vahvistaa suunniteltaessa muutoksia esim. palveluverkkoon. Kunnan ja maakunnan välisistä neuvotteluista tulee olla selkeä ja velvoittava kirjaus, jossa määritellään riittävän usein tapahtuvat neuvottelut ja neuvotteluiden sisältö kuten esim. yhteisesti asetettujen tavoitteiden seuranta. Ilman lakisääteistä velvoitetta, vaarana on että neuvottelut ja niiden sisältö jäävät nimellisiksi, eikä kunnilla tosiasiaassa ole mahdollisuutta vaikuttaa aidosti yhdyspinnalla oleviin asioihin.

Sote-maakuntalaki sisältää säännökset tehtävien siirrosta maakunnan ja kuntien välillä. Ehdotuksen peruslähtökohtana on maakunnan ja kuntien tehtävien täydellinen eriyttäminen. Maakuntalaissa tulisi kuitenkin sallia maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien siirtämisestä maakunnalta kunnille ja päinvastoin. Lähtökohtana tulisi olla joustava tehtävien siirtäminen niissä tapauksissa, joissa se on katsottu paikallisesti tarkoituksenmukaiseksi.

Paikalliset olosuhteet huomioiva, joustava malli, on tuo todennäköisesti myös kustannussäästöjä ja heijastuu paikallisten palvelujen tuottamisen edellytyksiin. Sopimismahdollisuus on tarpeen esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan sekä psykologi- ja kuraattoripalveluissa. Erityisen tärkeää yhteistyö on sote-maakunnan ja kunnan yhteisillä asiakaspinnoilla, joiden yhteydessä on mahdollista edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Nämä voivat liittyä esimerkiksi lasten ja perheiden palveluihin sekä nuorten työpajapalveluihin. Sote-maakunnan tulee tehdä tiivistä yhteistyötä myös kunnissa toimivien vanhus- ja vammaisneuvostojen ja vastaavien toimielinten kanssa.

Terveyden- ja hyvinvoinnin edistämisen (hyve) merkitys korostuu sote-maakuntaudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa. Hyve -työ tulee tehdä saumattomassa yhteistyössä kunnan, maakunnan, järjestöjen sekä muiden toimijoiden kanssa. Tavoitteet tulee olla samansuuntaiset sekä kunnalla että maakunnalla. Yhteistyö myös esim. neuvolapalveluissa, oppilas- ja opiskeluterveydenhuollossa, ikä-ihmisten toimintakyvyn ylläpitämisessä, vammaispalveluissa sekä työllisyyden hoidossa on jatkossakin ensiarvoisen tärkeää. Etelä-Karjalassa Eksoten toiminnan puitteissa luotu hyve-yhteistyömalli (esim. maakunnallinen hyvinvointityöryhmä ja muut yhteiset alustat) on hyvä esimerkki muillekin maakunnille monialaisesta yhteistyömallista. Näiden yhdyspintojen saumaton toiminta tulee mainita lakiluonnoksessa entistä selvemmin.

Lisäksi kuntakohtaisen väestötasoisien tiedon siirto maakunnalta kunnille tulee toimia järkevästi. Kunnat tarvitsevat reaaliaikaista tietoa kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden tilasta. Lainsäädännöllä tulee varmistaa, että kunnilla on niiden lakisäätöiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävän toteuttamiseksi riittävän kattava ja ajantasainen tietopohja.

Myös kunnan ja maakunnan hyve-kertoimen tulee olla aidosti kannustava toimintaa ja palvelujen järjestämistä ajatellen. Hyve-kertoimen tulee koskea myös maakunnan ja kunnan välistä yhteistyötä.

Etelä-Karjalassa on tehty sote-maakuntaudistusta tukevaa työtä jo pitkään ja sen vuoksi on tärkeää että tämä työ ja sen parhaat käytännöt otetaan uudistuksessa huomioon kaikin tavoin. Sote-maakunnille tulee täten jättää riittävä päätösvalta ja alueellinen liikkumatila palveluiden järjestämiseksi.

Palvelujen yhdenvertainen saavutettavuus edellyttää myös jo olemassa olevan yksityisen palvelusektorin ja kolmannen sektorin palvelujen hyödyntämistä ja näihin luotujen palvelumallien kuten palvelusetelin käyttöä kuten tähänkin asti on menetelty. Lisäksi kustannustehokas palveluverkko edellyttää jo olemassa olevan palveluvalikon mahdollisimman monipuolista hyödyntämismahdollisuutta.

Kaiken kaikkiaan ministeriöiden maakuntia koskevan seurannan tulee koskea talouden lisäksi myös toimintaa ja sen tulee käyttää arvioinnissa myös uudistukselle asetettuja alussa mainittuja tavoitteita.

Lopuksi

Uudistuksen tavoitteet ovat sinällään kannatettavia. Uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja vanhustenpalveluiden säilymistä lähipalveluna ja niiden riittävää resursointia myös maaseutukuntien näkökulmasta.