

Lausunnon liite 14.9.2020

Haapaveden kaupunki
Kaupunginhallitus
Tähtelänkuja 1
86600 Haapavesi

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

Haapaveden kaupunki pitää sote-uudistusta tarpeellisena ja kannattaa uudistukselle asetettuja tavoitteita. Haapaveden kaupunki haluaa lausunnossaan kiinnittää huomiota erityisesti kuntien ja kaupunkien näkökulmaan, joka on valmistelussa jäänyt liian vähälle huomiolle.

Kuntia ei ole otettu mukaan uudistuksen valmisteluun ja tästä syystä on tärkeää, että lausuntokierroksella esiin nousevat puutteet ja muutostarpeet otetaan aidosti jatkovalmistelussa huomioon.

Haapaveden kaupunki korostaa, että valittujen ratkaisujen tulisi olla sellaisia, että ne huomioivat voimakkaasti erilaiset olosuhteet maan eri osissa, ja että niillä voidaan turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden kiinteä yhteys kuntien vastuulla oleviin peruspalveluihin.

Monikanavainen valtionohjaus

Valtion sote-maakuntiin kohdistama ohjaus on hyvin monimuotoista. Erityisen ongelmallista valtion ohjauksessa on sen monikanavaisuus. Sote-maakuntaa tullaan taloudellisesti ohjaamaan valtiovarainministeriöstä ja toiminnallisesti sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä sisäministeriöstä pelastustoimen osalta. Riskinä on, että ohjaus on erisuuntaista. Valtion ohjauksen tulee tapahtua yhden toimijan kautta. Tällä toimijalla tulee olla vastuu sekä sotemaakunnan järjestämien palvelujen taloudesta että toiminnan laadullisista kysymyksistä.

Em. monikanavainen ohjaus tulee esille mm. neuvottelukunnissa, joita lakiluonnoksessa on joka ministeriössä useita. Neuvottelukuntia tulee olla yksi, kaikkien ministeriöiden yhteinen.

Lakiluonnoksen investointisuunnitelmien hyväksymismenettely on sote-maakuntien itsehallinnon kannalta ongelmallinen. Vaikka sote-maakunnan rahoitus on lähtökohtaisesti yleiskatteinen, investointisuunnitelmien hyväksymismenettely rajoittaa merkittävästi sote-maakunnan toimintavapautta. Sote-maakunnilla tulee olla itsenäinen päätösvalta investoinneissa ja siihen liittyen oikeus pitkäaikaiseen lainan ottamiseen. Sote-maakuntalain 121 § mukaiset sote-maakunnan arviointimenettelyn kriteerit on vielä syytä tarkistaa. Sote-maakunta, jolla on perustellut syyt tehdä merkittäviä investointeja, täyttää todennäköisesti hyvin herkästi ainakin yhden kriteereistä, mikä



Ihmeen hyvä

Haapaveden kaupunki, PL 40, 86601 Haapavesi. Kaupungintalo, Tähtelänkuja 1, 86600 Haapavesi. Puhelin 08 4591 1 Faksi 08 4591 334, info@ihmeenhyva.fi, www.ihmeenhyva.fi

laukaisee arviointimenettelyn. Arviointimenettelyn edellytyksenä tulisi olla kaikkien mainittujen kriteereiden täytyminen.

Myös sote-järjestämislain 25 § mukaisia arviointimenettelyn kriteerejä tulee tarkistaa. Esitetyt kriteerit ovat tulkinnanvaraisia ja yhdenkin täytyminen laukaisee arviointimenettelyn. Arviointimenettelyn edellytyksenä tulee olla useamman mainitun kriteerin täytyminen ja kriteereihin tulee lisätä maininta niiden toteutumisesta pitkäaikaisesti.

Kokonaisaikataulu

Uudistukselle asetetun tavoiteaikataulun 1.1.2023 toteutumiseen liittyy useita merkittäviä riskejä. Uudistuksen aikataulua arvioitaessa tulisi huomioida, että sote-maakunnille siirtyvien tehtävien valmistelun ja hallitun toteuttamisen edellyttämä työmäärä ja sille varattava aika, vaihtelee merkittävästi eri alueiden välillä.

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää kunnilta, kuntayhtymiltä ja sairaanhoitopiireiltä huolellista valmistelua. Uudistuksen vaikutukset ovat erittäin moniulotteiset ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen paljon sekä epävarmuuksia että riskejä (mm. korona-pandemian).

Sopimukset ja vastuut

Voimaanpanolakiluonnoksen 24§ tulisi tarkentaa mm. sopimusten irtisanomisehtojen sekä kunnille jäävien seuraamusten osalta. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, miten 24§:ssä todettujen jakamattomaksi tai siirrettäväksi kelpaamattomien sopimusten sekä 25§:ssä todettujen sote-maakunnalle epätarkoituksenmukaisten sopimusten osalta käytännössä toimitaan, jos neuvotteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen. Säännöksistä tulisi käydä selvästi ilmi, että sote-maakunta ei voi jättää tällaisia sopimuksia tai niistä aiheutuvia kustannuksia kuntien vastuulle. Myöskään 24§:n perusteluissa mainittu mahdollinen sopimusten irtisanominen ei voi jäädä kuntien vastuulle. Nyt ehdotetut lainkohdat jättävät sijaan tulkinnalle, että sote-maakunnat voisivat 27§:n mukaista päätöstä tehdessään jättää ottamaan vastaan edellä kuvattuja tai muita kunnan selvityksessä ilmoittamia sopimuksia.

Kiinteistöjen ja omaisuuden siirto maakunnalle

On sinällään perusteltua, että maakunnille siirtyvät sairaanhoitopiireistä ja erityishuoltopiireistä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen edellyttämät toimitilat ja irtain omaisuus. Järjestelyn hyväksyttävyyden kuntien näkökulmasta riippuu kuitenkin toteuttamistavasta, erityisesti siitä, miten omaisuudensiirrot kompensoidaan kunnille.

Kuntien näkökulmasta keskeinen kysymys on uudistuksen voimaantullessa kuntien omistukseen jäävien toimitilojen käyttö sote- palveluiden tuottamiseen siirtymäkauden vuokrajärjestelyn (3+1 vuotta) jälkeen ja vuokrataso siirtymäkaudella. Keskeinen ongelma kuntien näkökulmasta on, että ne joutuvat olemaan pitkään epätietoisia siitä, tulevatko maakunnat hyödyntämään kuntien sote-käytössä uudistuksen voimaantulohetkellä olevia tiloja siirtymäkauden jälkeen ja millä mekanismilla ja hinnalla mahdollinen tämä hyödyntäminen toteutetaan.

Maakuntien perustamisen jälkeen maakunnat tulevat laatimaan palvelustrategiansa ja niihin pohjautuvat palveluverkkosuunnitelmansa. Tätä ennen kunnat eivät voi tietää omistuksessaan olevien toimitilojen tulevasta käytöstä, mikä todennäköisesti estää

toimitilojen ylläpidon kannalta välttämättömiäkin investointeja. Ongelmaa korostaa, että kunnilla ei ole tietoa edes rajoituslain perusteella sosiaali- ja terveysministeriön luvalla toteutettujen ja tarpeelliseksi katsottujen investointien tulevasta käytöstä.

Edellä todettujen ongelmien vuoksi ehdotetaan lisättäväksi voimaanpanolain 21 §:n 2 momenttiin säännöksen, jonka mukaan maakunnan tulee viimeistään 12 kuukautta ennen mainitussa säännöksessä tarkoitettun vuokrasopimuksen päättymistä ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden käytöstä vuokrajärjestelyitä koskevan siirtymäkauden jälkeen maakunta haluaa käynnistää kunnan kanssa neuvottelut.

Maakunnat tulevat tarvitsemaan siirtymäkauden jälkeenkin kuntien omistukseen jääviä toimitiloja laajassa mitassa. Maakuntien mahdollisuudet ostaa toimitiloja ovat rajalliset, kun otetaan huomioon esityksen mukaiset maakuntien erittäin rajoitetut lainanottovaltuudet. Kunnat puolestaan eivät siirtymäkauden jälkeen voi vuokrata kunnan taseessa olevia toimitiloja maakunnille, vaan toimitilat tulisi siirtää markkinaehtoisesti toimiviin kuntien tai maakuntien ja kuntien yhteisesti omistamiin yhtiöihin.

Ehdotettu kunnille maksettavan kompensaation laukaiseva taloudellisten menetysten raja-arvo (0,7 prosenttiyksikköä laskennallisesta kunnallisveron korotustarpeesta) on liian korkea. Kompensaatiota laskettaessa tulee myös ottaa huomioon esityksestä poiketen kaikki omaisuuslajit. Korvauksen tulee siten kattaa myös kuntien osuudet maakunnille siirtyvien kuntayhtymien peruspääomista sekä maakunnille kunnilta siirtyvän sote -irtaimiston, jonka arvo on oletettavasi valtakunnan tasolla satoja miljoonia euroja. Tätä on edellyttänyt myös eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2018 vp).

Rahoituslakiesitys

Lakiesityksen malli korostaa rahoituksen tarveperusteisuutta. Rahoituksen kriteerit ja painoarvot edellyttävät kuitenkin vielä kriittistä tarkastelua ja nykyistä luotettavampaa tietopohjaa ennen kuin niitä tulisi soveltaa maakuntien rahoituksen perustana. Rahoituksen määräytymistekijät voivat muuttua periaatteessa vuosittain, joten rahoituslain ns. lopullisia vaikutuksia siirtymäajan jälkeen on Pohjois-Pohjanmaalla vaikea arvioida. Kriteereiden joustavuuden hintana on rahoituksen tason ennustettavuuden heikkeneminen. Lisäksi on ennakoitavissa, että varsinkin niillä alueilla, joilla rahoituksen taso putoaisi nykyisestä, tullaan tekemään vahvaa vaikuttamistyötä asiaan liittyen.

Lakiesitykset sisältävät kustannusten kasvun hillintään kannustavia elementtejä. Tähän liittyen maakuntien palvelutarpeen kasvu otettaisiin huomioon siihen määrään asti, että kustannusten vuosittainen nousu vastaa 80 prosenttia arvioidusta palvelutarpeiden kasvusta. Rahoituksen taso tarkistettaisiin vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita tilinpäätöstietoja. Takautuva rahoituksen tarkistaminen kuitenkin tehtäisiin koko maan tasolla, joten rahoitusmalli ei ole yksittäisen maakunnan kannalta kustannusperusteinen. Malli on Pohjois-Pohjanmaan kannalta osin ongelmallinen. Lakiesitykseen sisältyvä seitsemän vuoden siirtymätasaus loiventaa muutoksen taloudellisia vaikutuksia eri maakunnissa. Siirtymätasaus kuitenkin Pohjois-Pohjanmaan osalta viivästyttäisi olennaisesti täysimääräiseen laskennalliseen rahoitukseen siirtymistä.

Maakunnan ensimmäisten toimintavuosien rahoituksen riittävyteen sisältyy riskejä mm. rahoituksen laskentaperiaatteisiin ja muutuskustannuksiin liittyen. Lakiesitykset tai vaikutusten arvioinnit eivät sisällä selkeää määrittelyä muutuskustannusten

kompensointi maakunnille. Erityisesti huomioita tulee kiinnittää ICT-kustannuksiin ja palkkojen harmonisointiin. On arvioitu, että koko maan tasolla palkkaharmonisoinnin kustannukset olisivat n. 60 - 560 miljoonaa euroa. Tuomioistuinten viimeaikaiset ratkaisut antavat viitteitä siitä, että harmonisoinnin kustannus tulee olemaan todennäköisesti ennemminkin arvion yläpäässä.

Valtion ohjaus maakuntien investointeihin liittyen on vahvaa. Rahoitusmallin ongelmaksi voi muodostua maakuntien mahdollisuudet varautua tulevien investointien rahoitustarpeeseen (korjausvelka ja uudet investoinnit). Tarvitaan tarkempaa määrittelyä siitä, miten turvataan rahoituksen riittävyys niissä maakunnissa, joissa on tiedossa mittavia kiinteistöinvestointeja, kuten esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalle rakennettava Tulevaisuuden sairaala. Myös tässä haasteeksi tulee malli rahoituksen takautuvasta oikaisusta koko maan tasolla.

Monituottajuus

Sotejärjestämislain 12 §:ssä säädetään sote-maakunnan mahdollisuudesta hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja ostopalvelusopimukseen perustuen.

Esityksen perusteluissa on sekavasti ja osin ristiriitaisesti kuvattu, mitä tarkoitetaan riittävällä omalla tuotannolla. Yhtäältä katsotaan, että ”oman palvelutuotannon tulisi muodostaa toiminnan ytimen siten, että eri toiminnoissa tarvittava oman henkilöstön palvelutuotantoon liittyvä osaaminen sekä toiminnan vakaus olisi turvattu eikä palvelutuotanto vaarantuisi häiriötilanteissa. Toisaalta taas todetaan, että maakunnalla on mahdollisuus päättää tarkoituksenmukaista tuotantotavoista järjestämisvastuun puitteissa (vrt. maakuntalain 7 § ja järjestämislain 12 §). Edelleen epäselväksi jää esim. mitä tarkoitetaan käsitteillä ”laaja alueellinen tai toiminnallinen kokonaisuus”, joiden ulkoistaminen olisi perustelujen mukaan kiellettyä.

Lakiesityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että monituottajuuteen perustuva tuottaminen on ollut erityisesti sosiaalipalveluissa vakiintunut tuottamismalli. Haapaveden kaupunki hankkii kilpailutusten kautta mm. vammaisten ja kehitysvammaisten asumispalveluita, lastensuojelun laitospalveluita sekä mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden asumispalveluita. Esityksestä jää lisäksi epäselväksi, mikä olisi käytännössä ”liian laajamittaista” ostopalvelujen hyödyntämistä sekä se, tuleeko esitys edellyttämään sellaisten palveluiden ns. kotiuttamista takaisin julkisen järjestäjän tuottamisvastuulle, jotka tällä hetkellä hankitaan ostopalveluna, mutta joiden lakiesityksen mukaan arvioidaan olevan liian laajamittaista ostopalvelujen hyödyntämistä. Vaikuttaa myös siltä, että jatkossa palvelujen hankinta ylipäänsä tulkitaan ulkoistamiseksi, mikä olisi merkittävä muutos, kun nykyään ulkoistuksella viitataan itse tuotetun toiminnan siirtämiseen ulkoiselle tuottajalle.

Vaatus siitä, että hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että sote-maakunta pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta, on tulkinnanvarainen ja vaatii täsmentämistä. Järjestämisvastuuseen liittyvä lähtökohtaisestikin vastuu myös ostopalveluista. Ilmaisu kaikissa tilanteissa on moniselitteinen ja tässäkin herättää huolen siitä, edellytetäänkö palvelutuotannossa päällekkäistä kapasiteettia.

Vaatus siitä, että Sote-maakunta ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, voi näin kategorisessa muodossa osoittautua ongelmalliseksi. Julkisen vallan käyttöä sisältyy esimerkiksi palveluihin,



joihin liittyy rajoitustoimenpiteitä kuten esimerkiksi lastensuojelujen sijaishuolto, kehitysvammaisten erityishuolto sekä ikääntyneiden asumispalvelut. Perusteluissa on todettu, että sääntelyä rajoitustoimivallan käytöstä yksityisissä palveluissa on esim. lastensuojelulaissa tai erityishuoltolaissa, mutta pykälätekstissä ei ole kuitenkaan poikkeusta näiden palvelujen osalta.

Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa kuntien ja sote-maakunnan tekemällä sopimuksella ympäristöterveydenhuollon järjestämisen siirtäminen sote-maakunnalle. Sopimisen tulisi olla mahdollista myös maakuntia pienempien ympäristöterveydenhuollon yksiköiden osalta, kuntien niin halutessa.

Ympäristöterveydenhuollon järjestämisen osalta alueelliset erot ovat nykyisellään suuria ja tämän vuoksi ympäristöterveydenhuollon järjestäminen onkin mahdollistettava jatkossa toiminta edellä alueelliset erot huomioiden.



Ihmeen hyvä

Haapaveden kaupunki, PL 40, 86601 Haapavesi. Kaupungintalo, Tähtelänkuja 1, 86600 Haapavesi. Puhelin 08 4591 1 Faksi 08 4591 334, info@ihmeenhyva.fi, www.ihmeenhyva.fi