

Suomen Keskusta rp  
Apollonkatu 11a  
00100 Helsinki

## **Suomen Keskusta rp:n lausunto sote ja pelastustoimi -maakuntaudistuksesta**

Keskusta on tyytyväinen siitä, että sote- ja pelastustoimen järjestämistä koskeva uudistus on edennyt lausuntovaiheeseen.

Lausunnossaan Keskusta nostaa uudistukseen liittyen esiin kolme keskeistä näkökulmaa:

- maakunnan aidon itsehallinnon vahvistamisen valtion vahvan ohjauksen sijaan
- palvelujen rahoitukseen liittyvät kysymykset ja erityisesti tarveperusteiseen rahoitusmalliin kaavaillun leikkurin kohtuuttomuudet sekä
- lähipalvelujen turvaamisen eli vähintään yhden sosiaali- ja terveystalouden tarjoavan palvelujen toimipisteen varmistamisen jokaiseen kuntaan.

### **Uudistuksen tavoitteena saada sote-menojen kasvu kuriin**

Sote-uudistuksen keskeisenä tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata ihmisten yhdenvertaisia palveluita sekä hillitä sote-menojen kustannusten kasvua. Siirtämällä sote-menot valtion vastuulle ja palvelujen järjestäminen leveämmille hartioille vakautetaan etenkin pienempien kuntien taloudellista ennustettavuutta ja vakautta.

Julkisen talouden kestävyyskannalta on välttämätöntä saada sote-menojen kasvu kuriin, jotta myös muista lakisääteisistä tehtävistä ja ihmisten perusoikeuksista pystytään selviämään. Siksi Keskusta kannattaa esitettyä menojen kasvun rajoitinta.

On tärkeää aloittaa myös palvelujen kustannusvaikuttavuutta lisääviä kehityshankkeita mahdollisimman pian. Esimerkiksi jonojen purkamiseen tai lastensuojelutarpeen vähentämiseen voidaan vaikuttaa ottamalla käyttöön parhaita käytäntöjä sekä tukemalla kuntia perhekeskusten kehittämistyössä sekä kotipalvelu- ja perhetyön vahvistamisessa.

Ministeriöille kaavailtu ohjausvalta on perusteltua menojen kasvun pitämiseksi kurissa. Keskustan mielestä valtion keskushallinnon maakuntiin kohdistuvan ohjauksen tulee perustua vuorovaikutukseen ja olla luonteeltaan strategista. Maakuntien oman päätösvalan ja itsehallinnon tulee olla mahdollisimman vahvaa. Lisäksi Keskusta kiinnittää huomiota maakunnan ja yhteistoiminta-alueen väliseen suhteeseen. Yhteistoiminta-alueella sovittavia asioita on esityksen mukaan paljon. Tämä kaventaa merkittävästi kansanvaltaisten toimielinten omaa päätösvaltaa.

### **Soten rahoitus palvelutarpeiden mukaan**

Sote-uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on pienentää suomalaisten terveys- ja hyvinvointieroja sekä yksilöiden välillä että alueellisesti.

Perustettavien maakuntien rahoitusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että olosuhteista ja palvelutarpeista huolimatta tulevilla maakunnilla, jotka uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa vastaavat sote- ja pelastustoimen tehtävistä, on edellytykset selvitä lakisääteisistä velvoitteistaan. Oikein mitoitettun ja olosuhdemuutoksiin vastaavan valtionosuusjärjestelmän merkitys korostuu varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa, koska maakunnille ei heti ole tulossa verotusoikeutta ja maakuntien valtionosuusjärjestelmään on tulossa ns. muutosrajoitin.

Valtionosuusjärjestelmässä tarvekerroin perustuu tietoihin väestön ikärakenteesta, palvelutarvetekijöistä (esim. sairastavuus), asukastiheydestä, vieraskielisyydestä, kaksikielisyydestä ja saaristoisuudesta. Väestötekijöistä ikärakenne, sairastavuus, työttömyysaste ja koulutustausta tuovat kustannuspaineita erityisesti sote-palvelujen järjestämiseen. Siksi Keskusta katsoo, että vaikka kustannuspaineiden kannalta merkitystä on maakuntien asukasluvun kasvulla, niin sitäkin suurempi merkitys on tarveperusteisilla tekijöillä ja siinä erityisesti väestön sairastavuudella sekä alueen ikä- ja sosioekonomisella rakenteella.

Asukasmäärän ja väestörakenteen muutos on kuntien kohdalla johtanut tyypillisesti siihen, että kunnan kustannukset ja asukaskohtaiset sote-kustannukset ovat muuttuneet eri tahtiin. Väestöään menettävissä kunnissa asukaskohtaiset sote-kustannukset ovat kohonneet enemmän kuin väestönkasvukunnissa. Ilmiötä saattaa selittää se, että väestön ikärakenne ja sen seurauksena myös palvelutarve muuttuvat. Väestöään menettävissä kunnissa ikääntyvän väestön osuus usein kasvaa. Väestön vähetessä on vaikeaa vastaavasti kyetä supistamaan palveluinfrastruktuuria, mikä nostaa yksikkökustannuksia.

### **Ihmisten yhdenvertaisuus lähtökohtana**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa sote-uudistuksia koskevissa lausunnoissaan todennut johdonmukaisesti, että julkisen vallan on turvattava palvelujen saatavuus. Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävän tarjonnan varmistamisesta maan eri osissa asuville. Se puolestaan edellyttää mm. riittävää rahoitusta ja toimivaa valtionosuusjärjestelmää, joka huomioi tarveperustassa tapahtuvat olosuhdemuutokset.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole juurikaan ollut kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti todennut sote-uudistuksen eri vaiheissa, että perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoritua tehtävistään. Valiokunta on pitänyt myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana sitä, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan.

Edellä lausutuun perustein Keskusta esittää rahoituksen tarveperusteisen osuuden kasvattamista lakiluonnoksessa kaavaillusta 81,6 prosentista vähintään 86 prosenttiin. Asukasperustaista osuutta tulee vastaavasti vähentää.

Keskusta pitää ehdotettua 7 vuoden siirtymäaikaa nykytilanteesta uusien kriteerien mukaan määrittyvään sote-rahoitukseen aivan liian pitkänä. Luonnoksessa esitetty rahoitusleikkuri eli siirtymätasaus (enintään 150 euroa suuntaan tai toiseen asukasta kohti) jättäisi maakuntien väliset erot pysyviksi ja vesittäisi siten koko uudistuksen keskeiset hyvinvointi- ja terveyserojen

kaventamista koskevat tavoitteet. Keskusta pitää välttämättömänä, että 7 vuoden siirtymäaika lyhennetään merkittävästi. Edellytämme, että 150 euron tasaus arvioidaan uudelleen niin, että hallitusohjelman mukainen tarveperusteinen rahoitus toteutuu aidolla tavalla.

Maakuntien rahoitus tulee ainakin alkuvaiheessa kokonaan valtion budjetista. On tärkeää huolehtia myös jokaisen maakunnan tosiasiallisista mahdollisuuksista toteuttaa välttämättömiä investointeja. Tämä on huomioitava määriteltäessä lainanottovaltuuksien ehtoja suhteessa maakunnan saamaan rahoitukseen.

Maakuntien rahoitusratkaisua ja kunnille jäljelle jäävien tehtävien rahoitusta on tarkasteltava kokonaisuutena, jotta uudistuksen jälkeen myös kunnille jää riittävät edellytykset hoitaa velvoitteensa. Keskusta edellyttää, että kuntien valtiosuusjärjestelmään ehdotettu ns. tasausvähennysraja nostetaan 15 prosenttiin, jolla varmistetaan kuntien riittävä taloudellinen kantokyky.

Pelastustoimien rahoitusmallia Keskusta pitää hyvänä ja eri alueiden erilaiset tarpeet huomioivana.

Rahoitusratkaisuista päätettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnat eivät menetä lainamarkkinoilla nollariskiluokitusta.

### **Lähipalvelut turvattava kaikkien kuntien alueella**

Keskusta pitää tärkeänä sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen lähipalvelujen turvaamista maakuntauudistuksen yhteydessä. Nämä palvelut ovat keskeisiä ihmisten arjen turvallisuuden varmistajia. Uudistuksen tavoitteet voivat toteutua vain peruspalveluja vahvistamalla.

Palvelujen pitää tulla ihmisten luo. Siksi myös erikoissairaanhoidon palveluja on jalkautettava lääkäri- ja konsultaatiopalveluiden kautta sote-keskuksiin. Keskussairaaloita tulee ohjata lainsäädännöllä, jotta erikoissairaanhoidon polikliinistä vastaanottoa voidaan jatkossakin turvata aluesairaaloissa ja terveyskeskuksissa. Ehdotamme lain jatkovalmistelussa erikoissairaanhoidon palvelujen jalkauttamista perusterveydenhuollon palveluissa ja aluesairaaloissa turvataksemme toimivan integraation ja samalla asiakkaille lähipalvelujen saatavuuden. Muutoin tämä tavoite ei toteudu. Myös pelastustoimen pitää pysyä lähipalveluna ja nykyinen paloasemaverkko on turvattava.

Lähipalvelujen saatavuutta on vahvistettava erillislaeissa (ns. Sote100) sekä painotettava sitä sote-keskusten kehittämistyössä. Kotiin tarjottavat palvelut, etäpalvelut, ensihoitoautojen tarjoamat palvelut sekä digitalisaation entistä parempi hyödyntäminen tuovat palvelut lähemmäs tarvitsijoita ja lisäävät siten ihmisten välistä yhdenvertaisuutta asuinpaikasta riippumatta. Ihmisten suurin sote-uudistusta koskeva huoli on palveluiden etäännyminen. Siihen on kyettävä vastaamaan.

Keskusta katsoo, että jokaisen kunnan alueelta on jatkossa löydyttävä vähintään yksi sosiaali- ja terveyspalveluja tarjoava maakunnan palvelujen toimipiste. Tämä varmistaa myös kunnan palvelujen (sivistystoimi, tekninen toimi, työllisyys) sekä sote-palvelujen tiivistä yhteistyötä ja yhteyttä. Ilman kunnan ja maakunnan läheistä kumppanuutta palveluita ei saada toimimaan ihmisläheisesti. Esimerkiksi oppilashuollon ja perhepalvelujen tulee olla tarjolla lasten, nuorten ja perheiden arkiympäristöissä. Jokaisen sote-keskuksen osana tulee olla perheiden matalan kynnyksen palvelut kokoava perhekeskus, jossa on perheiden kohtaamispaikka ja joka tekee yhteistyötä varhaiskasvatuksen, järjestöjen ja seurakuntien kanssa.

Keskusta haluaa kiirehtiä monikanavaisen rahoituksen purkua. Etenkin matkakustannusten korvauksen siirtäminen maakuntien talouteen vähentäisi houkutusta harventaa palveluverkkoa.

## **Sairaala-asioissa lisää päätösvaltaa yhteistyöalueen sisälle**

Sairaalat, niiden tehtävät ja työnjako on mielestämme keskustelussa painottunut aivan liikaa suhteessa lähipalveluihin ja niiden saatavuuteen. Sote-uudistuksen tärkein tavoite on vahvistaa peruspalveluita ja vähentää erikoissairaanhoidon tarvetta.

Perus- ja erikoistason terveydenhuollon palvelujen nykyistä saumattomampi yhteistyö on tärkeä tavoite. Sote-uudistus tuo tähän osaltaan rakenteellisen ratkaisun, kun perus- ja erikoistason järjestäminen siirtyy samalle järjestäjälle eli maakunnalle. Keskustan mielestä erityisvastuualueilla tulee olla mahdollisuus jakaa niin erikois- kuin perustason palveluja siten, että ihmiset eri puolilla Suomea ovat tasa-arvoisessa asemassa palvelujen saamisen suhteen.

Sairaaloiden työnjaon osalta Keskusta antaisi lisää päätösvaltaa uudelle yhteistyöalueelle ja sen järjestämissopimuksiin.

## **Yksityiset palvelut julkisten täydentäjinä**

Keskusta pitää tärkeänä, että uudistuksen lähtökohtana on maakuntien järjestämisvastuu. Monituottajamalli on jatkossakin mahdollinen. Maakunta voi myös organisoitua tilaaja-tuottaja – mallin mukaisesti.

Keskusta on jo aiemmassa valmistelussa lähtenyt siitä, että yksityiset ostopalvelut ovat mahdollisuus eikä riski. Niille ei tule asettaa määrällistä kattoa. Maakunnilla on oltava todelliset edellytykset palvelujen ohjaukseen ja valvontaan niin oman tuotantonsa kuin yksityisten palvelujen osalta. Lisäksi on edistettävä palvelusetelien käyttöä sekä henkilökohtaista budjetoitua. Lakiehdotus mahdollistaa nyt sote-alan pienyrittäjyyden ja valinnanvapauden kehittämisen palvelusetelien kautta.

Kiinnitämme huomioita siihen, että yksityisten ja julkisten palvelujen yhteistyötä tehdään monella eri perusteella. Useimmiten on kyse yksittäisen ostopalvelun hankkimisesta esimerkiksi vanhusten ympärivuorokautisen hoidon tai lasten sijaishuollon tarpeisiin. Näiden osalta sote-lakiesitys ei sisällä ongelmia.

Sote-ratkaisun pitkän ja monipolvisen valmistelun aikana kunnat ovat tehneet ns. ulkoistusratkaisuja. Niillä on ollut hyvät perusteensa kuntapohjaisessa mallissa, jossa kunta on koettanut hoitaa omat vastuunsa, vaikka rahoitus on niukka. Maakunnalla järjestäjänä on yksittäistä kuntaa paremmat mahdollisuudet hoitaa nämä palvelut.

Eräitä laajoja ulkoistamissopimuksia on tehty mitä ilmeisimmin siinä tarkoituksessa, että rajoitetaan tulevan maakunnan mahdollisuuksia tehdä päätöksiä ko. sopimusta koskevista palveluista. Keskusta katsoo, että laajat ulkoistussopimukset muodostavat erikoistapauksen. Näitä koskeva arviointi on tehtävä perustuslakivaliokunnassa. Ratkaisua sopimusten purkamisesta ja siitä seuraavia taloudellisia riskejä ei pidä jättää yksittäisen maakunnan vastuulle vaan niiden perusteet on ratkaistava eduskunnassa.

On huomioitava, että sopimukset, jotka on tehty nimenomaisesti nykyisin koko maakunnan kokoisien kuntapohjaisen järjestäjän omana strategisena ratkaisuna, ovat luonteeltaan erilaisia eikä niihin ole perusteltua suhtautua kielteisesti.

## **Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteistyö kuntien kanssa**

Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on merkittävässä osassa ajatellen koko sote-uudistusta sekä kustannusten kasvun hillintää. Sote-maakuntien, kuntien, seurakuntien ja järjestöjen välinen saumaton yhteistyö on välttämätöntä, jotta palvelut sovittuvat ihmisten arkeen.

Keskusta pitää tarpeellisena varmistaa sitä, että jokaisessa maakunnassa tehdään kuntien ja maakunnan väliset yhteistyösopimukset (esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden palvelut, työikäisten palvelut sekä ikäihmisten palvelut -kokonaisuuksissa). Ylipäättään on tärkeä edistää ihmisten elämänkaaren asiakaslähtöistä ymmärrystä palveluja järjestettäessä.

Hallintorajat pitää kyetä ylittämään kuntien ja maakunnan sekä asiakasta ja suunnitelmia koskevan tiedon välillä siten, ettei asiakkaan kannalta ole merkitystä, minkä hallinnonalan palveluksessa olevan asiantuntijan tai henkilön kanssa hän asioi. Asiakastiedon ja asiakassuunnitelmia koskevan tiedon sujuvaan siirtymiseen on pyrittävä niin, että se kattaa myös kunnan ja maakunnan väliset yhdyspinnat.

Sote-palvelujen kansallisia ohjausasiakirjoja valtioneuvostossa käsiteltäessä on varmistettava, että myös opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö osallistuvat tiiviisti tavoitteiden määrittelyyn. Valtioneuvoston pitää toimia yhtenäisesti niin, että se estää kunnan ja maakunnan talouksien välisen osaoptimoinnin (esimerkiksi siten, että kunta minimoi omia kulujaan aiheuttamalla maakunnalle lisäkustannuksia tai päinvastoin).

### **Nykyinen maakuntajako uudistuksen pohjana**

Keskusta tukee ehdotusta, jonka mukaan uudistuksen lähtökohtana on nykyinen maakuntajako Uuttamaata lukuun ottamatta.

Keskusta ei kannata Enonkosken, Rantasalmen, Savonlinnan ja Sulkavan siirtymistä Etelä-Savosta Pohjois-Savon maakuntaan, vaan näiden kuntien tulee edelleen kuulua Etelä-Savoon.

Esitetty muutos (em. kuntien siirtyminen Pohjois-Savoon) merkitsisi koko Etelä-Savon maakunnan heikentymistä. Maakuntarajojen tulee olla yhtenevät kaikissa muissakin kuin ainoastaan soten aluerajoissa. Esitetyn mallin mukaisesti myös ELY-keskuksen palvelut hajoaisivat kahteen eri suuntaan, vaalipiirijako muuttuisi eikä ehdotuksella muutenkaan tuettaisi Etelä-Savon elinvoiman turvaamista. Myös muilla elämänalueilla hallintorajojen muutokset aiheuttaisivat paljon ongelmia ja lisätyötä.

Em. kuntien paineet maakuntarajojen muutoksen tulevat sairaalapalveluita koskevista perustelluista huolista. Keskusta toteaa, että näitä huolia ei voida ratkaista maakuntarajan muutoksella, joka samalla tuo mukanaan muita pulmia. Ratkaisut on etsittävä sairaaloiden keskittämisesetusta ja terveydenhuoltolakia muuttamalla. Sama periaate koskee myös syntyvää uutta Lapin maakuntaa.

Uudenmaan väkirikkaan alueen osalta Keskustalla ei ole huomauttamista maakunnan jakamisesta viiteen eri sote-alueeseen (Itä-Uusimaa, Keski-Uusimaa, Länsi-Uusimaa, Vantaa-Kerava ja Helsinki). Tällä ratkaisulla ja HUS:n säilyttämisellä yhtenäisenä varmistetaan palvelujen saatavuus ja kansanvaltaisuuden toteutuminen sekä mahdollistetaan paremmin sote-maakunnan ja sen alueen kuntien yhteistyötä.

### **Sote-kiinteistöjen tulevaisuus**

Lakiesitys lähtee siitä, että maakuntien kiinteistöt jäävät niiden omien kiinteistöyhtiöiden hallintaan. Edellisen hallituksen ehdotuksesta poiketen maakuntien tilakeskus hoitaisi vain ns. osaamiskeskustehtäviä eivätkä kiinteistöt siirtyisi sen hallintaan.

Keskusta katsoo, että valtakunnallisella maakuntien tilakeskusratkaisulla mahdollistettaisiin sote-maakunnille enemmän omaa päätösvaltaa investoinneista. Nyt lakiesityksessä investointien ohjaus

on tiukasti määritelty, koska maakunnilla ei verotusoikeuden puuttumisen takia ole oikeutta pitkäaikaiseen lainanottoon muutoin kuin turvautumalla valtion takauksiin. Valtakunnallinen ratkaisu varmistaisi osaamista sekä voisi alentaa maakuntien rahoituskustannuksia.

Keskusta pitää välttämättömänä, että lakiesityksessä mahdollistetaan maakuntien yhteiset kiinteistöyhtiöt esimerkiksi yhteistyöalueittain. Yhteistyöalueittainen kiinteistöjen hallinta olisi perusteltua, koska suurimmat investointitarpeet ovat nimenomaan sairaalakiinteistöissä. Sairaaloiden välistä työnjakoa on jatkossa suunniteltava entistä tiiviimmin yhteistyöaluekohtaisesti.

Lakiesityksen viimeistelyssä on vielä arvioitava Kuntarahoituksen mahdollisuuksia toimia sote-maakuntien lainanantajana, mikäli kunnat niin päättävät.

Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa on varmistettava, että yksikään kunta ei joudu taloudellisiin vaikeuksiin tyhjilleen jäävien sote-kiinteistöjen vuoksi, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta viime vaalikaudella lausunnossaan edellytti.

### **Aikataulu ja jatkotyö**

Keskusta toteaa, että sote-uudistuksen rakennepäätökset on vihdoin saatava tehtyä. Yhdellä kertaa järjestelmästä ei saada valmista. Maakunta uutena itsehallinnollisena alueena on perusteltu ja punnittu rakenne sote-palveluille. Sen vaihtoehtona olevaa suurkuntamallia Keskusta ei pidä lainkaan mahdollisena. Lisäksi kuntayhtymäpohjaisten mallien ongelmat on jo aiemmin todettu perustuslakivaliokunnassa.

Uudistuksen seuraavia askelia varten rahoituksen ja palvelutarjonnan osalta on seurattava ja kehitettävä järjestelmää tältä pohjalta. Maakunnan tehtäviä on laajennettava ja maakuntaverotus selvitettävä seuraavassa vaiheessa.

Nyt on kuitenkin tärkeää, että aikataulusta pidetään kiinni ja uudistus saadaan voimaan 1.1.2023.