

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	1
Kaupunginhallitus	397	14.09.2020	25	
Kaupunginvaltuusto	149	21.09.2020	6	

7039-2020 (03.00)

Turun kaupungin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Tiivistelmä:

Turun kaupungilta on pyydetty lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi. Kaupunginhallitukselle esitetään, että se esittää kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi Turun kaupungin lausunnon.

Kh § 397

Kansliapäällikkö Tuomas Heikkinen, muutosjohtaja Antti Parpo, talousjohtaja Valtteri Mikkola ja kaupunginjohtajan avustaja Pasi Ahola 8.9.2020:

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa pyritään toteuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustamaan maakunnat. Uudistuksessa on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut 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 ja näin varmistaa jatkossakin pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelutuotannon toiminnallinen ja kustannustehokkuus.

Lakiluonnoksissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu on tarkoitus siirtyä sote-maakunnille 1.1.2023. Hallituksen esitys laeista on tarkoitus lähettää eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2020 lopussa. Ensimmäiset vaalit on tarkoitus pitää 23.1.2022. Lakiluonnoksissa sote-uudistuksen valmistelun toimeenpanovastuu siirtyy kunnilta ja lakisääteisiltä sote-kuntayhtymiltä väliaikaiselle valmistelutoimielimelle vuoden 2021 aikana. Väliaikainen valmistelutoimielin muodostetaan asiantuntijaviranhaltijoista ja se on toimivaltainen siihen asti, kunnes sote-maakuntavaltuusto on valittu.

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat pyytäneet Turun kaupungilta lausuntoa liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja erityisesti arvioimaan edellä kuvattujen tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla säännöksillä.

Lausuntopyyntöön on mahdollista vastata sähköisessä lausuntopalvelussa, jossa esitetään kohdennettuja kysymyksiä, tai vaihtoehtoisesti avoimella lausunnolla. Turun kaupungin lausuntoluonnos on valmisteltu siten, että se sisäl-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	3
Kaupunginhallitus	397	14.09.2020	25	
Kaupunginvaltuusto	149	21.09.2020	6	

suutena ei voida sulkea pois riskiä siitä, että uudistus heikentäisi Turun kaupungin ja muiden kaupunkien asukkaiden asemaa palveluiden käyttäjinä.

Esitysluonnoksessa hyvin merkittävä osa paikallista itsehallintoa sekä talouden että toiminnan näkökulmasta siirretään pois kunnallisen itsehallinnon piiristä. Kaupunkien asukkaiden kannalta demokratia väistämättä esityksen toteutuessa heikkenisi.

Esitysluonnoksessa todetaan useasti, että kansallisesta ohjauksesta poikkeava toimintatapa, tai sote-maakuntien toisistaan eriävät toteuttamisratkaisut ovat omiaan lisäämään kansalaisten eriarvoisuutta. Oletus siitä, että itsehallinnolliset alueet tekevät lähtökohtaisesti samanlaisia päätöksiä, on ristiriidassa demokratian vahvistamisen pyrkimyksen kanssa. On todettavissa, että esitetyllä hallinnollisella uudistuksella ei voida taata kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Palvelujen saatavuus ja taso tulevat vaihtelemaan tulevaisuudessakin sote-maakunnittain. Sote-maakunnat päättävät itsenäisesti järjestämiensä palvelujen laadusta, kattavuudesta ja saatavuudesta lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta sote-maakuntien vahva valtion taloudellinen ohjaus on perusteltua. Valtion taloudellisesta ohjauksesta seuraa kuitenkin aikaa myöten lisääntyvä poliittinen paine sote-maakuntien taloudellisen itsehallinnon vahvistamiseen ja sote-maakuntaveron tai vastaavan käyttöönottoon. Valtion lainsäädäntöhankkeet ovat kasvattaneet sotekustannuksia ja uusia lakisääteisiä palveluita on lisätty merkittävästi. Pelkästään nyt esitetyllä tuotannon uudelleenjärjestelyllä ei ole mahdollista saavuttaa tavoiteltua kustannussäästöä.

Uuden verotustason käyttöönotto lisäisi väistämättä kansalaisten verotaakkaa. On oletettavaa, että verotaakan kasvusta seuraisi uutta sääntelyä, joka voisi johtaa kuntien taloudellisen autonomian heikentämiseen, käytännössä kunnan verotusoikeuden rajoittamiseen. Demokratian, paikallisen itsehallinnon ja läheisyysperiaatteen näkökulmista tällaista kehityskulkua on kaikissa oloissa ja kaikin keinoin syytä välttää.

Vaikutukset kuntien talouteen

Sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyy peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin; kaikki uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntatalous toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana. Uudistus muuttaa kaikkien kuntien rahoitusmallia ratkaisevasti ja kuntien rahoituksessa tapahtuvia muutoksia voidaan pitää kuntien kannalta vähintään yhtä merkittävänä kuin järjestämisvastuun siirtoa itsehallintoalueille. Lisäksi ne tuovat poikkeuksellista epävarmuutta kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa epävarmuus on jo erityisesti koronaviruspandemian johdosta merkittävästi lisääntynyt.

Uudistuksen yhteydessä tehtävät rahoitusjärjestelmän uudistukset ovat vaikutuksiltaan ristiriitaisia ja tekevät järjestelmästä entistä vaikeaselkoisemman, koska mm. peruspalveluiden valtionosuutta käytetään uudistuksen kustannusvaikutuksen tasaamiseen. Siksi uuden valtionosuusjärjestelmän ja koko kuntien rahoitusjärjestelmän valmistelu on aloitettava heti.

Uudistuksen suurimmat riskit ovat niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat kaupungin tulevaisuuden investointikykyyn. Uudistuksessa olisikin välttämätöntä tur-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	5
Kaupunginhallitus	397	14.09.2020	25	
Kaupunginvaltuusto	149	21.09.2020	6	

kuntayhtymät ovat tekemässä merkittävää alijäämää, jotka kuntien tulisi esitysluonnoksen mukaan kattaa ennen uudistuksen voimaantuloa 1.1.2023. Selvää onkin, että sote-maakuntakohtaisissa kustannuksissa tulee olemaan runsaasti satunnaisvaihtelua ja lakiesitystä tulee tältä osin muuttaa.

Lakiehdotusta tulee muuttaa siten, että kunnille korvataan uudistuksesta tosiasiallisesti aiheutuvat kustannukset ja kustannukset tulee huomioida pidemmällä aikavälillä kuin pelkästään uudistuksen voimaantulovuonna.

Sote-maakunnalle siirtyvät kunnista sen järjestämisvastuulle kuuluva irtaimisto. Irtaimisto siirtyy sote-maakuntaan vastikkeetta. Kuntien irtaimistoon sisältyvät myös osakkeet, mikäli osakeyhtiön tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen. Osakkeiden siirto ei kuitenkaan koske työterveyshuollon osakkeita. Kuntien irtaimiston siirrosta tulee suorittaa kompensatiota kunnille.

Kaikesta merkittävästä siirtyvästä omaisuudesta on saatava korvaus ja tässä tulee huomioida myös välilliset vaikutukset (kuntayhtymien investointien rahoitus). Omaisuuden siirtäminen vastikkeetta heikentäisi sekä kunnan että konsernin taseen tunnuslukuja ja kasvattaisi vieraan pääoman kustannuksia.

Lakiluonnoksen mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien taseeseen kertyneet alijäämät tulee kattaa ennen kuin kuntayhtymät siirretään sote-maakuntaan. Vuoden 2020 koronatilanteen takia sairaanhoitopiireille on muodostumassa lisää alijäämää ja samalla yleinen taloustilanne kunnissa heikenee. Alijäämien tulee siirtyä sote-maakuntaan, eikä alijäämäkustannuksia voi vyöryttää pelkästään kuntien maksettavaksi.

Kuntien verotusoikeuden rajaaminen edes tilapäisesti voi johtaa merkittävään ja pysyvään asukkaiden itsehallinnon kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisointumiseen. Sääntelyriski realisoituu, mikäli kunnan veropohjaan nojautuva nykyinen nollariskiominaisuus vaihtuu kohonneeksi riskipainoksi, kun kansainvälisessä sääntelyssä kunnan verokatto tulkitaan kunnan verotuksen perustuslaillisen suojan heikennykseksi.

Uudistuksessa kuntien veropohjaa heikennettäisiin lisäksi leikkaamalla kuntien saamaa osuutta yhteisöveron tuotosta nykytasosta kolmanneksella. Yhteisövero on kunnille merkittävä kasvun kannustin, ja sen kuntaosuuden leikkauksen viesti ja vaikutus on väärä. Yhteisövero-osuuksien leikkaaminen heikentää voimakkaasti Turun kaupungin mahdollisuuksia edistää alueen elinvoimaa pidemmällä aikavälillä, koska vuosittainen kasvu on nykytilannetta pienempää. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että kuntien yhteisöveropohjasta leikattava taso määritetään euromääräisenä ja ehdotettua noin 0,6 miljardia euroa matalammaksi.

Kiinteistöveron ottamista verotulon tasauksen piiriin ei voi hyväksyä. Kiinteistövero korvaa kasvavien kaupunkien investointitarpeista aiheutuvia menoja. Kaupunkien investoinnit ovat perusteltuja koko kansantalouden kannalta. Uudessa tilanteessa, jossa kaupunkien elinvoimatehtävien rahoitusmahdollisuudet niukkenevat, esitys on erityisen vahingollinen.

Uudistuksen toteutus

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymistä sote-maakunnille on esitetty lakiluonnoksessa toteutuvan 1.1.2023. Järjestä-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	7
Kaupunginhallitus	397	14.09.2020	25	
Kaupunginvaltuusto	149	21.09.2020	6	

maakuntia. Muilla yliopistollisilla keskussairaaloilla tätä mahdollisuutta ei ole. Koska potilailla on mahdollisuus valita erikoissairaanhoidon yksikkönsä, ja sitä on jo nyt käytetty markkinoinnissa potilaiden saamiseksi muiden sairaanhoidopiirien alueilta, lakiesitys vahvistaa Hyksin kilpailuasemaa. Tyksin aseman heikkeneminen heijastuu väistämättä Varsinais-Suomenlääke- ja biotekniikan klusterien toimintaan sekä heikentää Turun yliopiston asemaa.

Asian käsittely kokouksessa

Ryhdyttäessä käsittelemään asiaa puheenjohtaja Rantanen ilmoitti hallintosäännön 145 §:n nojalla rajoittavansa tässä asiassa pidettävien puheenvuorojen pituuden enintään 5 minuuttiin.

Päätös asiassa tehtiin kolmessa vaiheessa.

Muutosehdotusten käsittelyjärjestyksen osalta puheenjohtaja Rantanen esitti, että ensimmäisessä äänestyksessä asetetaan vastakkain kaupunginhallituksen ehdotus ja Vornasen Achrénin kannattamana tekemä muutosehdotus. Tämän jälkeen kaksi muuta muutosehdotusta asetetaan vastakkain päätöksenteon edellisessä vaiheessa voittaneen ehdotuksen kanssa. Käsittelyjärjestys hyväksyttiin.

Tehdyt muutosehdotukset (3 kpl) ja niiden käsittely

Muutosehdotus 1

Vornanen Achrénin kannattamana teki seuraavansisältöisen muutosehdotuksen:

”Kaupunginvaltuusto päättää antaa liitteen 2 mukaisen Turun kaupungin lausunnon.”

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja teki seuraavan äänestysesityksen: Ne valtuutetut, jotka kannattavat kaupunginhallituksen ehdotusta, äänestävät ”jaa”, jos ”ei” voittaa, on Vornasen tekemä muutosehdotus voittanut tässä vaiheessa. Äänestysesitys hyväksyttiin.

Suoritettuna koneäänestyksessä 23 valtuutettua kannatti kaupunginhallituksen ehdotusta ja 43 valtuutettua kannatti Vornasen tekemää muutosehdotusta, 1 tyhjä, joten Vornasen muutosehdotus voitti tässä vaiheessa.

Muutosehdotus 2

Jaana Auvinen Ville Auvisen kannattamana teki muutosehdotuksen, että liitteen 2 mukaiseen Turun kaupungin lausuntoon tehdään seuraavansisältöinen lisäys:

”Kolmas sektori täydentää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kuntalaisten turvaa, eikä avuntarve poistu sote-uudistuksen myötä. Kolmannen sektorin tarjoamien palvelujen tärkeys on tiedostettava ja toimintaedellytykset turvattava.”

Keskustelun päätyttyä muutosehdotus hyväksyttiin yksimielisesti sisällytettäväksi liitteen 2 mukaiseen Turun kaupungin lausuntoon.