



Oulun kaupungin lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/8871/2019

Oulun kaupungin lausunto, Oulun kaupunginhallitus 21.9.2020 § 217

Palveluiden kysynnän, väestön ikääntymisen ja julkisen talouden tilanteen vuoksi sote -uudistuksen tarve on olemassa. Oulun kaupungin näkökulmasta uudistuksen tavoitteet sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiosta, palvelujen saatavuuden parantamisesta ja perustason palvelujen vahvistamisesta ovat kannatettavia. Uudistus mahdollistaa ja tukee palvelurakenteiden uudistamista ja mahdollistaa vaikuttavampien palvelukonseptien käyttöönoton ja skaalaamisen, joihin Oulun kaupunkina voidaan myös yhtyä.

Pyydettyjen monivalintavastausten lisäksi Oulun kaupunki antaa erillisen lausunnon soteuudistuksesta. Oulun kaupungin lausunnossa paneudumme keskeisiin ja tärkeimpiin asioihin sekä, joihin esitämme tarkennusta tai muutosta tai joihin muutoin suhtaudumme kriittisesti:

1. Sote-maakuntien rahoitus tulee perustua palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin sekä valtion rahoitukseen
2. Omaisuusjärjestelyt: Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti
3. Kuntatalous on uudistuksen jälkeen epätasapainossa
4. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on uudistettava
5. Monituottajuuden jatkuminen on sote-uudistuksessa turvattava
6. Sote -maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta
7. Vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa mahdotonta
8. Valmisteluun ja muutuskustannuksiin varattava tarvittavat resurssit
9. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen vaatii erityishuomiota

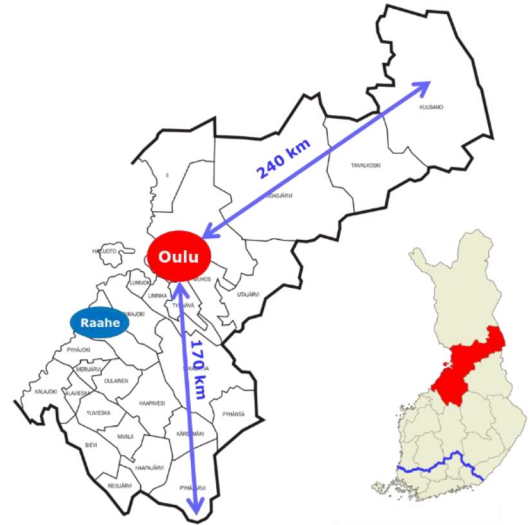
1. Sote-maakuntien rahoitus tulee perustua palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin sekä valtion rahoitukseen

Laki sote-maakuntien rahoituksesta toteuttaa hallitusohjelmaa rahoitusta koskevaa linjausta, jonka mukaan rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Käytännössä valtion rahoituksen lisäksi sote-maakunnilla on asiakas- ja käyttömaksutuloja.



Oulun kaupungin lausunto

Oulun kaupunki pitää kannatettavana ja korostaa, että sote-maakuntien rahoitus tulisi perustua ensisijaisesti palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Laissa esitettyjä määräytymistekijöitä tulee muuttaa siten, että asukasperusteisuuden painoarvo vähenee ja asukastiheyden painoarvo nousee näiden tekijöiden sisällä. Asukastiheys on keskeinen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että pelastustoimen kustannuksiin vaikuttava tekijä. Pohjois-Pohjanmaa on alueeltaan laaja; vastaa yli viittä eteläistä maakuntaa, etäisyys ääripäiden välillä yli 400 km. Maakunta on väestöltään heterogeeninen; vanheneva ja suurimman palvelutarpeen omaava väestö sijoittuu hajalleen pieniin taajamiin ja haja-asutusalueille. Yhteenvetona voi todeta, että rahoituksen kriteerit ja painoarvot edellyttävät vielä kriittistä tarkastelua ja nykyistä luotettavampaa tietopohjaa ennen kuin niitä tulisi soveltaa maakuntien rahoituksen perustana.



Kuva 1 Pohjois-Pohjanmaalla ääripäiden etäisyys on yli 400 km ja pinta-ala vastaa kuutta eteläistä maakuntaa.

Sote-maakunta lakipaketin kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot on tarkasteltu vaihtoehtoisia rahoitusmalleja – erityisesti maakuntaveron osalta on tarkastelussa löydetty hyvin siihen liittyvät riskejä ja vaikutuksia:

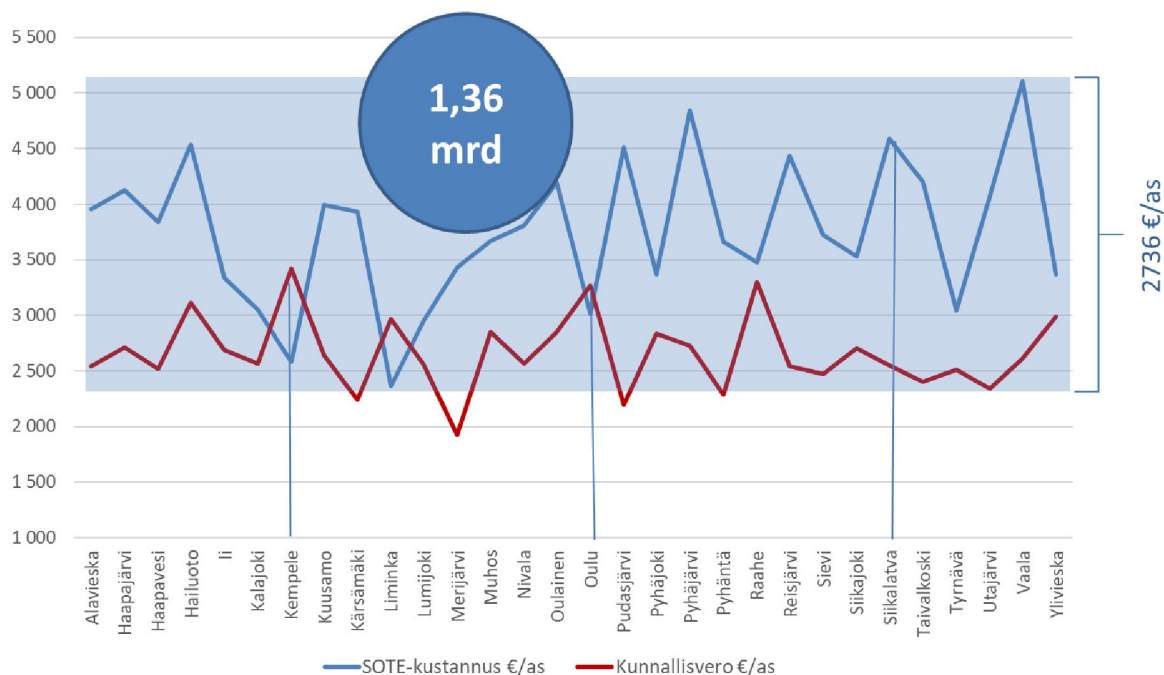
- kokonaisveroasteen nousu
- verovelvollisten veroprosenttien eriytyminen alueittain
- tavoite palvelujen saatavuuden parantamisesta sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisesta vaarantuu, jos maakunnalla ei ole taloudellista kantokykyä ja veronmaksukykyä

Mikäli sote-maakuntien rahoitus katettaisiin merkittävilta osin maakuntaverolla, aiheuttaisi se suuria eroja maakuntien veroasteissa. Pidemmällä aikavälillä sote-maakuntien erilaiset taloudelliset resurssit eivät mahdollistaisi yhdenvertaisten palveluiden turvaamista koko maassa.

Kunnittain tarkasteltuna kunnallisveron (myös maakuntaveron) tuotto on kääntäen verrannollinen sote-kustannuksiin. Alla olevassa kuvassa on asiaa havainnollistettu Pohjois-Pohjanmaan osalta, jossa sote-kustannus ero kalleimman ja edullisimman välillä on 2736 euroa/asukas ja kunnallisverokertymä jakautuu epätasaisesti maakunnan kuntiin. Tilanne on vastaava lähes kaikissa Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomen maakunnissa.



Oulun kaupungin lausunto



Kuva 2 Pohjois-Pohjanmaan kuntien sote-kustannukset (2018) ja kunnallisveron tuotto (2019)

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset muodostavat yhden kokonaisuuden. Mikäli maakuntaverolla katetaan merkittävä osa maakunnan kustannuksia, syntyy maakuntakohtainen sisäinen verotulojen tasausjärjestelmä. Mikäli valtionosuusjärjestelmä hiipuu, syntyy sote-maakuntien kesken yhä rajumpia veroprosenttieroja. Veronmaksajan näkökulmasta maakuntaveron käyttöönotto lisäisi maakunnan sisällä verorasitusta nykytilanteesta epätasaisesti. Vaikka maakuntaveroprosentti on sama kaikille maakunnan asukkaille, kerättäisiin heterogeenisessä maakunnassa valtaosa verotulosta muutaman kunnan alueelta.

Huolimatta nyt käsittelyssä olevista rahoituslain määräyksistä ja valmistelutyössä esiin nousseista maakuntaveron kielteisistä vaikutuksista, on Valtiovarainministeriö 5.3.2020 nimennyt maakuntaverotusta valmisteleavan parlamentaarisen komitean. Verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa kokonaisveroasteen kiristymistä etenkin epätasaisesti eri alueille. Sote-maakuntien rahoituksen osalta täytyy luopua maakuntaveron valmistelusta.

Oulun kaupunki korostaa, että uusi soten lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita ei tule säätää ennen sote-uudistusta. Sote-maakuntien perustaminen on jo riittävän vaativa ja vaikea tehtävä voimassa olevien soten lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden kanssa.

2. Omaisuusjärjestelyt: Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti

Voimaanpanolain mukaan sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin sote-maakuntiin suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona sote-maakunnalle. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä poistuisi kunnan



Oulun kaupungin lausunto

taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Laaja jakautumismalli on perusteltu, vaikka se heikentääkin merkittävästi kuntien suhteellista velkaantumista ja pidemmällä tähtäimellä rahoitusasemaa ja sitä myöden lisää kuntien riskisyyttä rahoitusmarkkinoilla.

Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti. Kompensoitaviin kustannuksiin on luettava perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kunnilta siirtyvä irtain omaisuus ja kuntayhtymien peruspääomaosuudet täysimääräisesti.

Kunnan perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtain omaisuus siirtyy käytännössä korvauksetta sote-maakunnalle. Ehdotetun kompensaatio 0,7 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävältä osin tarkoittaisi Oulun kaupungin osalta, että kompensaatio koskisi vain 23 miljoonan ylittävää omaisuuden arvoa.

3. Kuntatalous on uudistuksen jälkeen epätasapainossa

Julkinen talous on uudistuksen jälkeen kunta-, sote-maakunta- ja valtiontalouden muodostama kokonaisuus, jossa yhteen osaan tehdyt muutokset heijastuvat muihin toimijoihin. Kuntatalouden tarkastelu on ollut toissijainen uudistuksen yhteydessä. Sote-maakuntien kustannukset katetaan käytännössä täysin leikkaamalla kuntataloutta. Kunnan taloutta ja sen muutosta on valmistelussa tarkasteltu ns. tasapainotilalla, jolla tarkoitetaan vuosikatteen riittävyttä poistoihin. Kyseinen tarkastelu ei paljasta talouden epätasapainoa erityisesti kasvavien kuntien osalta. Vuosikatteella täytyisi kyetä kattamaan poistojen määrää suurempi osa investointikustannuksista.

Esityksen mukaan kunnilta valtiolle siirtyvät kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen perusteella. Keskiarvotiedon käyttöä perusteellaan satunnaisvaihtelun tasaamisella. Koronaepidemian taloudelliset vaikutukset ulottuvat usealle lähivuodelle ja kuntataloudessa erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksiin. Vuoden 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee, että koronaepidemian kustannuksia lisäävät kustannukset ovat mukana kuntakohtaisissa sote-kustannuksissa ja siten vääristävät laskentaa.

4. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on uudistettava

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen myötä kuntien verotuloissa kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat. Tähän liittyen kiinteistövero esitetään otettavaksi tasauksessa huomioon. Verotasatasausraja muuttuu, kun kuntien tuloveroprosentit alenevat verotulojen siirtyessä kunnalta sote-maakunnalle. Verotasauksessa on perusteltua käyttää veropohjaa mahdollisimman laajasti.



Oulun kaupungin lausunto

Kuntakohtaiset muutokset tulisi rajoittaa siirtymäajan jälkeen enintään 50 euroon/asukas. Esitetty +100 euroa/asukas on liian suuri. Valtionosuuksien määräytymisperusteiden tarkistaminen tulee käynnistää pikaisesti lisäosien painoarvojen osalta erityisesti nuorten työttömyyden ja asukastiheyden osalta.

5. Monituottajuuden jatkuminen on sote-uudistuksessa turvattava

Oulun kaupunki järjestää sosiaali- ja terveystalvet monituottajamallia hyödyntäen ja edesauttaen toimintatavalla markkinoiden syntyä. Monituottajuudella on voitu lisätä palvelujen tuottavuutta ja hillitä osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua. Uudistuksessa yksityisen palvelutuotannon rajaaminen ei ole perusteltua. Lähtökohtaisesti sote-maakunnan järjestäjänä tulisi voida määrittellä vapaasti palvelujen, alueelliset erityispiirteet huomioiva, tarkoituksenmukaisin ja asiakaslähtöisin tuotanto- ja toimintatapa. Myös vuokratyövoiman käyttö tulisi sallia myös kokonaispalveluna, jotta tarvittava erityisosaaminen voidaan palveluissa turvata.

6. Sote -maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta

Mikäli lait tulevat voimaan kesällä 2021, valmistelu aika jää liian lyhyeksi sote-maakunnan käynnistymiseksi 1.1.2023. Vuosi lisää varmistaisi uudistuksen toteutumisen ja onnistumisen ja vähentäisi järjestämis- ja tuotantovastuun siirtymisen riskiä. Oulun kaupungin näkemyksen mukaan sote-maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta.

7. Vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa mahdotonta

Soteuudistuksen vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa maakunta ja kuntatasolla mahdotonta.

Esitettyjen vaikutus arviointien lisäksi tulisi käyttää valtion rahoittamaa monitieteistä kansallista ja kansainvälistä tutkimusta, joissa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikuttavuuteen sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

Arvioinnissa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikutuksiin sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

8. Valmisteluun ja muutuskustannuksiin varattava tarvittavat resurssit

Valmisteluun tulisi osoittaa riittävä rahoitus etupainotteisesti jo eduskunnan lakeja koskevan hyväksymisen ja voimaantumisen väliajalle ja varsinaiselle valmisteluajalle (väliaikainen hallinto ja maakuntavaltuuston aika ennen maakunnan aloittamista) pääosin maakuntatasolle. Riittävän rahoituksen puuttuessa muutoksen valmistelu jää käytännössä kaupunkien ja kuntien ja sairaanhoitopiirien henkilöstön omien tehtäviensä ohella suoritettavaksi. Siitä kärsii sotemaakuntavalmistelu ja siirtyövaiheen palvelut kuntalaisille.



Oulun kaupungin lausunto

Muutostukannuksina maakunnalle on arvioitu vuosien 2021 ja 2022 mm. hallinnon perustamiskustannukset, sopimusten hallintaan ja käynnistysvaiheen ict- ja tiedon hallinnoinninkustannukset. Tässä vaiheessa joudutaan kuitenkin käynnistämään valmistelua, jotka palvelevat vuosille 2023 kohdistuvia toimeenpanoa. Muutostukannuksiksi vuodesta 2023 eteenpäin on arvioitu sopimuksiin, ICT-järjestelmiin, maksujen ja palkkojen harmonisointiin, kiinteistöjen vuokraukseen liittyvät kustannukset. Arvioista puuttuu palveluiden harmonisoinnin liittyvät kustannukset (mille tasolle eri palvelujen myöntämisperusteet harmonisoidaan).

9. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen vaatii erityishuomiota

Väestön hyvinvointiin ja terveys- ja hyvinvointieroihin suuruuteen vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän lisäksi merkittävästi kaupunkien toimet mm. kaavoituksessa, asuntopolitiikassa, kulttuurissa, liikuntapalveluissa, yritystoimen edellytysten turvaamisessa ja työllisyyden edistämisessä sekä koulutus- ja opiskelumahdollisuuksien toteuttamisessa. Erittäin tärkeä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä, jakautuu uudessa tilanteessa kahdelle toimijalle, kunnille ja sote-maakunnalle. Muutoksessa ehdotettujen velvoitteiden, kuten esim. hyvinvointikertomusten laatimisen lisäksi huomiota tulee kiinnittää esim. työnjaon kehittämiseen ns. matalankynnyksen palveluissa ja työllistämistoimissa.

Liikunnan tulee olla keskeinen osa ennaltaehkäisevää terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä, sairauksien hoitoa ja kuntoutusta. Sote-uudistuksessa tulee varmistaa elintapaohjauksen ja liikuntaneuvonnan palveluketjujen saumattomuus sote-maakuntien ja kuntien välillä sekä koulu- ja terveydenhuollon yhteys kunnan palveluihin ja palvelujärjestelmiin. Kuntouttavan työtoiminnan ja kuntien työllisyyspalvelujen palveluketjun tulee olla saumattomia.

HYTE-rahoitusta tulee nostaa todellisen kannustinvaikutuksen saavuttamiseksi. Hyte-rahoituksen pitää tulla voimaan samanaikaisesti uudistuksen voimaantulon ja toteutuksen kanssa.

Oulun kaupunki esittää Sote-maakunnan nimeksi Pohjois-Pohjanmaan sote-alue.