

Kuntayhtymä Kaksineuvoisen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on Suomen historian suurin hallinnonuudistus, joka toteutessaan muuttaisi koko suomalaista hallintojärjestelmää merkittäväällä tavalla. Lausunnoilla nyt oleva hallituksen esitys poikkeaa jossain määrin aiempien hallituskausien esityksistä. Lähtökohtana on kuitenkin edelleen uuden hallinnontason eli sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastaavan itsehallinnollisen tason (sote-maakunnat) muodostaminen. Maakuntien perustamisessa on kyse kokonaisvaltaisesta järjestelmämuutoksesta, jolla on monen tyyppisiä, mittavia ja vaikeasti ennakoitavia seurauksia ja vaikutuksia. Uudistukselle asetetut tavoitteet ovat haasteellisia, esimerkiksi kustannusten kasvun hillinnän osalta. Uudistuksen rahoitusmallista sekä taloudellisista vaikutuksista kokonaiskuvan muodostaminen on edelleen käytännössä mahdotonta.

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi itsehallintoalueille vähemmän tehtäviä kuin viime hallituskaudella, mikä samoin kuin Uudenmaan erilliskäytös, pienentää uudistuksen toteutumisen riskejä. Kuntien näkökulmasta sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyy peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin. Uudistuksen merkitys ja suuruusluokka huomioon ottaen olisi ollut ensiarvoisen tärkeää, että valtioneuvosto olisi tarjonnut kunnille, sote-kuntayhtymille ja muille keskeisille sidosryhmille tosiasiallisen mahdollisuuden osallistua uudistusta koskevaan valmisteluun huomattavasti enemmän.

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen pitää valitettavana, että historiallisen suurta hallinnonuudistusta ollaan viemässä päätöksentekoon ennen kokemattoman taloudellisen, sosiaalisen ja terveydenhuollon kriisin aiheuttaneen koronaviruspandemian edelleen vallitessa. Tämän vuoksi Kuntayhtymä Kaksineuvoinen näkee epätodennäköisenä, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu ja vaikutusten arviointi sekä toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetyssä aikataulussa.

Lisäksi Kuntayhtymä Kaksineuvoinen kiinnittää huomiota siihen, että talouden muuttunut toimintaympäristö on tuonut uusia, huomattavia riskejä uudistuksen toteuttamisen näkökulmasta. Jo yksin sote-uudistus aiheuttaa kuntien tulevien vuosien talouteen poikkeuksellista epävarmuutta. Tätä epävarmuutta lisää huomattavasti vallitseva koronaviruspandemia, joka on jo aiheuttanut kunnille suuria taloudellisia haasteita ja johtanut kuntien ja sairaanhoitopiirien palvelu- ja hallintojärjestelmien merkittävään kuormitukseen. On ilmeistä, että pandemiatilanne tulee kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa vielä pitkään, jolloin voimavarat sote-uudistuksen toimeenpanoon ovat kunnissa/kuntayhtymissä varsin rajalliset.

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen kiinnittää lisäksi huomioita seuraaviin, Kuntayhtymä Kaksineuvoisen näkökulmasta keskeisiin esitysluonnoksen kysymyksiin.

Valtakunnallinen sote-uudistuskokonaisuus

Yleisiä huomioita

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sote-maakuntien järjestämisvastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Tätä perustellaan erityisesti järjestäjäkentän pirstaleisuudella ja tar-

peella vahvistaa valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä. Uudistuksen tavoitteena on terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisääminen ja kustannusten kasvun hillintä. Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa.

Uudistus vaikuttaa kuntien toimivaltaan ja tehtäviin merkittävästi. Tällä hetkellä kunnilla on mahdollisuus laajojen monitoimialaisten kokonaisuuksien johtamiseen ja monipuoliseen keinovalikoiman taroituksenmukaiseen hyödyntämiseen, kun sosiaali- ja terveyspalvelut on integroitu muihin hyvinvointipalveluihin sekä laaja-alaisesti terveyttä edistäviin palveluihin. Uuden hallinnon tason syntymisen riskinä on eri toimijoiden eriytyminen sekä erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuiden pirstaloituminen.

Uuden hallintotason perustaminen ja hallinnollisten organisaatioiden lisääminen on haasteellista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän näkökulmasta lakiesityksen tavoitteet voisivat olla saavutettavissa ilman uutta hallinnollista organisaatiota, nykyisellä lainsäädännöllä. On kuitenkin huomioitava, että kuntien taloudellisesta näkökulmasta on perusteltua toteuttaa sote-maakunta itsehallinnollisena alueena. Lainsäädännöstä toivotaan kuitenkin mahdollistavaa, jotta maakunnilla olisi mahdollisuus luoda oman maakunnan näköisiä ratkaisuja, jossa huomioitaisiin maakunnan erityispiirteet palvelujen järjestämisessä.

Uudistuksen aikataulua ja toimeenpanoa koskevat ehdotukset

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

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että uudistusta suunnitellaan toimeenpantavaksi keskellä koronaviruspandemiaa, jolla on ollut ja tulee olemaan vielä pitkään merkittäviä vaikutuksia niin kuntien talouteen kuin käytössä oleviin resursseihin. Vallitseva pandemia on lisännyt kuntatalouden epävarmuutta merkittävästi ja lisäksi on otettava huomioon, että kuntatalouden tilanne oli jo ennen pandemiaa varsin heikko.

Edellä mainituista syistä esitetty uudistuksen aikataulu on kireä eduskuntakäsittelyn osalta. Kuntayhtymä Kaksineuvoinen pitää kyseenalaisena, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu, vaikutusten arviointi ja huolellinen toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetyssä aikataulussa.

Uudistuskokonaisuuteen liittyvät, valmisteilla olevat selvitykset

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen toteaa, että valmistelussa olevista esityksistä erityisesti maakuntien verotusoikeuteen liittyvän selvityksen merkitys on keskeinen. Sen puuttuminen lausunnolla olevasta esityksestä vaikeuttaa merkittävästi sekä uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia, että esitetyn rahoitusjärjestelmän arviointia vaikutuksineen.

Palvelujen tuottamista, hankintaa ja ostopalveluita koskevat ehdotukset

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen pitää sinänsä tärkeänä ja edistettävänä asiana sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota maakunnallisena ratkaisuna. Maakunnallisen palvelujen järjestämisen ja tuottamisen on kuitenkin perustuttava perustason vahvistamiseen, lähipalvelujen turvaamiseen sekä erikoissairaanhoidon tarpeen vähentymiseen. Näiden huomioiden kirjaaminen lakiesitykseen on ensiarvoisen tärkeää, ja perusteena myös kustannusten kasvun hillitsemiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio on ensiarvoisen tärkeä asiakkaan sujuvien ja kustannustehokkaiden palvelujen turvaamiselle. Lakiesityksen tavoitteena on tasavertainen ja tasapuolinen sote-palvelujen saanti. Tästä tavoitteesta on pidettävä kiinni jatkossakin, myös reuna-alueiden osalta.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuujako on epäselvä. Toisaalta vastuu hyte-toiminnasta jää kuntiin, mutta myös maakunnalla on rooli. On tärkeää, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuntien vastuulle ja vastuunjako on selkeää kaikkien näkökulmasta.

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveystalouden tuottamista, hankintaa ja ostopalveluita koskeviin säädösehdotuksiin ja kysymyksiin. Ehdotuksessa säädettäisiin täsmällisemmin sote-maakunnan järjestämisvastuusta sekä tarkkarajaisemmin palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä. Kuntalaki lähtee järjestämisvastuusta, jossa kunnalla ei ole varsinaista tuottamisvastuuta vaan se voi päättää tuottamistavasta. Jatkossa järjestämisvastuun rinnalle nostetaan aiempaa selkeämmin myös vastuu tuottaa palvelut itse. Oman palvelutuotannon tulisi muodostaa toiminnan ydin siten, että eri toiminnoissa tarvittava oman henkilöstön palvelutuotantoon liittyvä osaaminen sekä toiminnan vakaus olisi turvattu eikä palvelutuotanto vaarantuisi häiriötilanteissa.

Esityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että monituottajuuteen perustuva tuottaminen on jo vuosikymmeniä ollut osana palvelujärjestelmää. Lisäksi jää 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.

Sote-maakuntien rahoitus

Yleisiä huomioita

Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen. Sote-maakunnille ei ainaakaan toistaiseksi ehdoteta verotusoikeutta. Maakuntiin kohdistuisi myös varsin tiukkaa valtionohjausta. Maakuntien kanssa vuosittain käytävissä neuvotteluissa ohjattaisiin sote-maakuntaa sosiaali- ja terveystalouden järjestämistehtävässä. Neuvotteluissa olisi mahdollisuus antaa toimenpide-ehdotuksia koskien esimerkiksi tuotantorakennetta, vähäistä suurempia palveluhankintoja, vuokratyövoimaa sekä investointeja, jotka esitysluonnoksen mukaan olisivat luvanvaraisia ja tiukasti säänneltyjä. Valtionohjaus olisi varsin voimakasta, myös maakunnan operatiivista toimintaa koskevissa kysymyksissä, mikä ei ole uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua. Vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta korostavan tavoitteen kanssa. Vahvan valtionohjauksen haasteena on sote-maakuntien byrokraattisuuden lisääntyminen, jäykkyys ja muutoshitaus. Tämä vaarantaa kustannustehokkaan, ketterän kehittämisen. Riskinä näin vahvassa valtion ohjauksessa on jopa byrokratian lisääntymisestä johtuva hallinnon kulujen kasvu.

Kuntayhtymä Kaksineuvoisen näkemyksen mukaan sote-uudistuksen toteuttamiseen liittyvät omaisuusjärjestelyt ja kiinteistöjen siirto tulee voida tehdä ilman varainsiirtoveroä. Siirtymävaiheen tulee olla myös riittävän pitkä, jotta kunnat ehtivät tehdä tarpeelliset järjestelyt ja huomioida olemassa olevat sopimukset. Siirtymää ja kompensatiota koskevat ratkaisut eivät saa myöskään olla liian rajoittavia. Irtaimiston siirtyminen korvauksetta kunnilta sote-maakunnille on kohtuuton. Myös kuntayhtymissä irtaimiston siirtyminen peruspääomaa alentamalla on kohtuuton. Luonnoksen ehdottaman mallin mukaan varallisuus siirtyy veloitusetta, mutta mahdolliset velat jäävät kuntien/kuntayhtymien vastuulle. Kuntayhtymien alijäämien kattaminen ennen kuntayhtymän siirtämistä sote-maakuntaan on kohtuuton, sillä koronaepidemia on aiheuttamassa merkittäviä alijäämiä kuntayhtymille ja alijäämien kattaminen näin tiukalla aikataululla on jäsenkunnille kohtuutonta.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjän rahoitusta koskevat ehdotukset

Kuntayhtymä Kaksineuvoisen näkemyksen mukaan esitetyt sote-maakunnan rahoituksen määrätymiskriteerit (sairastavuus, ikärakenne, sosioekonomiset tekijät) tulee olla rahoituksen perustana. Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoituksessa huomioidaan vuosittain etukäteen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu 80 prosenttisesti, kustannustason nousu sekä sote-maakuntien mahdolliset uudet tehtävät. Rahoitus tarkistetaan koko maan tasolla jälkikäteen vastaamaan toteutuneita sote-kustannuksia, jotta sote-maakunnilla on edellytykset hoitaa niille osoitetut tehtävät. Sote-maakunnille rahoitus kohdistuisi rahoituslain määrätymistekijöiden mukaisesti laskennallisena rahoituksena, eikä tarkistuksessa arvioitaisi laskennallisen rahoituksen riittävyttä yksittäisen sote-maakunnan tehtävien hoitamiseen. Kuntayhtymä Kaksineuvoinen korostaa, että toteutuneet kustannukset tulisi huomioida maakuntakohtaisesti, jotta sote-palvelujen riittävä rahoitus voidaan turvata toteutuneisiin kustannuksiin perustuen.

Uudistuksen kokonaistaloudelliset vaikutukset

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen pitää huolestuttavana, että uudistuksen kustannussäästövaikutuksia tai vaikutuksia tuottavuuteen tai talouteen ylipäättään ei ole esityksessä pystytty osoittamaan. Päinvastoin toivottujen vaikutusten, kuten säästöjen, saavuttaminen on esitysluonnoksenkin mukaan epävarmaa, etenkin lyhyellä aikavälillä. Lisäksi uudistuksen toteuttamisesta syntyisi merkittäviä muutuskustannuksia, joiden kattaminen haastavassa kuntataloustilanteessa tulee olemaan vaikeaa. On tarkoituksenmukaista, että valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset rahoittaa valtio. Valtion varaama rahoitus tähän vaikuttaa kuitenkin täysin alimitoitettulta.

Kuraattorien ja psykologien siirtyminen sosiaali- ja terveystoimeen

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen suhtautuu myönteisesti esitykseen opiskeluhoollon kuraattori- ja psykologitehtävien siirtymisestä sote-maakunnille. Siirto turvaisi nykyistä paremmin erityisesti tukea tarvitsevien ja mielenterveydeltään oireilevien lasten ja nuorten oikea-aikaisen palveluiden saamisen. Muutos edesauttaisi opiskeluhoollon palvelujen (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä kuraattori- ja psykologipalvelut) johtamista yhtenä kokonaisuutena. Yhteisiä toimintamalleja ja menetelmiä voitaisiin ottaa käyttöön nykyistä sujuvammin ja parantaa tiedon siirtymistä eri ammattilaisten välillä. Esimerkiksi mielenterveyden hoito olisi mahdollista tuoda nykyistä joustavammin osaksi lasten ja nuorten arkiympäristöä. Muutos mahdollistaisi myös kuraattorien ja psykologien ammatillisen osaamisen ja osaamisen kehittämisen vahvistumisen, kun työtä tehtäisiin tiiviimmässä yhteistyössä muiden sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden kanssa.

Kuntayhtymä Kaksineuvoinen pitää kuitenkin äärettömän tärkeänä, että hallinnollisesta muutoksesta huolimatta opiskeluhuollon ammattilaiset työskentelevät lähellä oppilaita/opiskelijoita osana kouluympäristöä. Opiskeluhuollon kuraattorien ja psykologien kytkeytyminen koulu- ja oppilaitosyhteisöihin sekä yhteisöllisen opiskeluhuollon toteuttaminen voidaan varmistaa työntekijöiden hallinnollisesta sijoittumisesta riippumatta. Opiskeluhuollon palvelujen sijoittuminen kokonaisuudessaan sote-maakuntiin mahdollistaa myös yhteisöllisen opiskeluhuollon vahvistamisen ja kehittämisen yhtenä kokonaisuutena.

Kauhavalla 15.9.2020

Yhtymähallitus