



KH/mk

25.9.2020

EDUNV: 10/2020

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Viite: Asianumero VN/8871/2019

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

Varsinais-Suomen liiton maakuntahallitus on kokouksessaan 21.9.2020 § 111 päättänyt antaa seuraavan lausunnon:

Maakuntahallitus lausuu hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseksi maakunnan liiton näkökulmasta.

Uudistuksen tavoitteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tarve on olemassa. Väestön ikärakenteen kehitys ja työikäisen väestön määrän väheneminen heikentävät julkisen talouden tasapainoa. Huoltosuhteen heikentyminen ja kuntatalouden kasvavat haasteet aiheuttavat vakavia ongelmia palveluiden saatavuudelle. Sosiaali- ja terveydenhuollon nykyinen rakenne ja rahoitus eivät enää turvaa palveluja kaikille, eivätkä yksistään kuntien hartiat riitä sote-palvelujen järjestämiseen.

Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksesta vähentää palveluiden järjestäjien määrää, kasvattaa järjestäjien väestöpohjaa ja taloudellista kantokykyä. Sote-palveluiden järjestäjien väestöpohjan ja taloudellisen kantokyvyn kasvattaminen mahdollistavat alueellisten ja paikallisten erojen kaventumisen palveluiden saatavuudessa. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä perus- että erityistason palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuun kokoaminen yhteen kannustaa huolehtimaan asiakkaan palveluista tarveperustaisesti ja kustannusvaikuttavasti.

Palvelujen saavutettavuus ja oikea-aikaisuus riippuu kuitenkin ennen kaikkea hoitoon pääsystä. Yhdenvertainen saatavuus edellyttää palvelutuotannon laajaa hyödyntämistä. Sote-palveluiden järjestäjän keinovalikoiman kaventaminen palveluiden järjestämisessä on ristiriidassa tämän tavoitteen sekä julkisen talouden kustannusten kasvun hillinnän kanssa. Palveluiden saatavuuden ja tehokkaan tuottamisen takaamiseksi sote-maakunnalla tulee olla itsenäinen valta päättää palvelutuotannostaan.

Vaatus sote-maakunnan riittävästä omasta palvelutuotannosta jää esityksessä tulkinnanvaraiseksi. Se rajaa sote-maakunnan valtaa päättää sote-järjestämislain mukaisesta palvelustrategiasta ja siirtää valtaa valtiolle päättää palvelutuotannon tavoista. Sote-maakunnan tulisi pystyä hyödyntämään keinovalikoimassaan järjestöt ja yritykset sekä pilotoimaan erilaisia toimintatapoja, kuten esimerkiksi asiakas- teline käyttöä. On myös tärkeää huolehtia sote-järjestöjen toiminnan jatkuvuudesta ja siirtää varhaisessa vaiheessa avustamiskäytäntö kunnilta sote-maakunnan tehtäväksi. Samalla kyse on myös maakunnan



elinvoimasta, joka riippuu pitkälti yksityisen ja kolmannen sektorin mahdollisuuksista luoda työtä ja hyvinvointia.

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset

Sote-maakunnan toiminnan rahoitus perustuu ensi vaiheessa valtionrahoitukseen, jota täydentää palveluista perittävät asiakasmaksut. Rahoituksen yleiskatteellisuus mahdollistaa sote-maakunnan itsehallinnon rahoituksen kohdentamisessa. Valtio kuitenkin vahvasti ohjaa sote-maakuntien taloutta muun muassa investointien ja lainanottovaltuuksien kautta. Kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta valtion vahva taloudellinen ohjaus on perusteltu. Samalla se kuitenkin siirtää päätösvaltaa ministeriölle ja rajoittaa sote-maakuntien itsehallintoa sekä demokratian toteutumista. Uudistuksen myötä toteutettavat verorakenteen muutokset eivät saa aiheuttaa verojen kiristymistä. Erikseen selvitettävä maakuntavero merkitsisi käytännössä uutta verotulojen tasausjärjestelmää, jossa Varsinais-Suomi olisi maksaja.

Rahoituksen riittävyys sekä tulevassa sote-maakunnassa että kunnissa herättää huolta. Hallituksen esityksessä esitetyn sote-maakuntien rahoituslaskelman mukaan Varsinais-Suomessa sote-palveluiden rahoitus tulee supistumaan nykyisestä (noin -9 200 000 €). Kun palvelut on järjestettävä nykyistä vähemmällä rahalla, edessä on ensivaiheessa todennäköisesti toiminnan sopeuttaminen ja yhteistoimintaneuvottelut. Rahoitusmalli pitää sisällään myös säästötavoitteen, sillä esityksen mukaan sote-maakuntien rahoitusta tarkistettaisiin vain 80-prosenttisesti vastaamaan palvelutarpeen kasvua. Toisaalta uudistukseen sisällytetty sote-maakuntien jälkikäteinen lisärahoitusmahdollisuus johtaa helposti automaatioon ja kustannusten karkaamiseen.

Kunnan talouden puollittuminen sote-tehtävien siirtymisen myötä rajaa talouden tasapainottamiskeinoja nykyisestä. Jos kunnalle on kertynyt uudistukseen mentäessä alijäämää, tilanne voi hankaloitua entisestään. Kunnan velat, mukaan lukien sote-investoinneista syntyneet velat, säilyvät esityksen mukaan kunnalla, mikä tarkoittaa suhteellisen velan kaksinkertaistumista ja liikkumavaran supistumista.

Tulojen pienentyessä kertyneet velat koittelevat kuntien kantokykyä. Taseeseen kertyneet alijäämät jäävät kunnan sivistyspalveluista sopeutettavaksi. Kuntien sote-investointeihin liittyvät velat tulisikin siirtää uudistuksessa valtion rahoitettavaksi siirtyvän rahoitusvastuun mukana. Samalla tavalla sairaanhoitopiirien taseomaisuuden siirrossa tulee huomioida kuntien vuosien saatossa tekemät panostukset kuntien hyväksi. Lisäksi on huolehdittava, ettei uudistuksen toimeenpano vaaranna kuntien rahoituksen saatavuutta ja kykyä huolehtia elinvoimatehtävistä ja investoinneista. Verotusoikeuden rajaaminen edes tilapäisesti saattaa johtaa kuntien lainakorkojen kasvuun ja kuntien 0-riskiluokan menetykseen. Kuntien sote-kiinteistöjen siirtymäkauden vuokran tulee olla riittävällä ja kuntia tyydyttävällä tasolla. Sote-kiinteistöjen muodostama taloudellinen riski tulee laissa huomioida kompensatiolla niissä tilanteissa, joissa palveluiden keskittyminen jättää sote-kiinteistöt kuntien harteille.

Muut Varsinais-Suomen kannalta olennaiset huomiot

Maakuntahallitus pitää hyvänä, että hallituksen esitys velvoittaa kaksikieliset sote-maakunnat sopimaan keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsin kielellä annettavien sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisessä. Yhteistyöllä tulee taata vaatavien palveluiden saatavuus, maakuntarajat ylittävien toimintojen koordinointi ja ruotsinkielisen erityishuollon toiminnan jatkuvuus sote-maakuntien yhteistyönä. Koska yhteistyösäännös liittyy osaltaan ruotsinkielisten kehitysvammahuollon palveluista vastaavan Kärkulla-



kuntayhtymän purkamiseen ja palveluiden jatkon turvaamiseen, tulee ruotsinkielisten palveluiden koordinointi ja kehittämisen tukeminen antaa Varsinais-Suomen sote-maakunnan tehtäväksi (sote-järjestämislaki 31 §). Tehtävään tulee varata riittävä rahoitus. Lisäksi olisi harkittava, tulisiko kaksikielisen sote-maakunnan kansalliskielilautakunnan puheenjohtajan olla myös sote-maakuntahallituksen jäsen.

Yliopistosairaalan toimintaedellytykset eivät saa uudistuksessa vaarantua. Lakiesitys ei huomioi riittävästi yliopistosairaalan asemaa eikä yliopistoyhteistyön merkitystä yliopistosairaalan toiminnalle. Nykyisen erikoissairaanhoidon kumoamisen myötä tulee soten järjestämissä määrillä yliopistosairaalan toiminnan edellytykset.

Lakiesitys asettaa yliopistolliset keskussairaalat eriarvoiseen asemaan. Helsingin yliopistollinen sairaala on kuntayhtymässä, joka laskuttaa alueita ja 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 sairaanhoitopiirien alueilta, lakiesitys vahvistaa Hyksin kilpailuasemaa. Tyksin aseman heikkeneminen heijastuu väistämättä Varsinais-Suomen lääke- ja biotekniikan klusterien toimintaan sekä heikentää Turun yliopiston asemaa.

Pelastustoimen osalta järjestämisvastuun siirtyminen nykyisiltä 22 kuntien ylläpitämiseltä pelastuslaitokselta sote-maakuntiin ei tuo merkittävää muutosta nykytilaan. On hyvä, että esitys mahdollistaa pelastustoimeen kuuluvien tehtävien koonnin suurempiin kokonaisuuksiin. Varsinais-Suomen pelastuslaitokselle sopii alueen merellisten erityispiirteiden vuoksi hoidettavaksi merellinen pelastustoiminta, merialueen öljyvahinkojen torjunta rannikolla ja saaristolla sekä kansainvälisen avun antamisen sekä vastaanottamisen edellyttämä erityisvalmius. Sote-maakunnan varautumisen koordinointi sopii pelastuslaitoksen tehtäväksi.

Uudistuksen valmistelu

Varsinais-Suomen liitto huomauttaa, että maakunnan liiton rooli uudistuksen valmistelussa ja käynnistämässä jää heikoksi. Lakiesitysten eduskuntakäsittelyn ja hyväksymisen jälkeen ennen ensimmäisiä sote-maakuntavaaleja ja sote-maakuntavaltuuston ja -hallituksen valintaa, maakunnan toiminnasta vastaa väliaikainen valmistelutoimielin. Esityksen mukaan väliaikaiseen valmistelutoimielimeen valitaan jäsenet kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin ja alueen pelastustoimen organisaatioista. On ongelmallista, ettei väliaikaishallintoon ole mahdollista asettaa maakunnan liiton edustajaa siitä huolimatta, että maakunnan liiton tehtävät saateen myöhemmässä vaiheessa siirtää monialaisen maakunnan tehtäviksi.

Uudistuksen aikataulu on Varsinais-Suomen osalta vaikea. Maakunnissa lähdetään hyvin erilaisista lähtökohdista sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityistason sekä järjestämisvastuun integraatioon. Alueilla, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on jo siirretty sote-kuntayhtymille, järjestämisvastuun siirto 1.1.2023 voi olla hyvinkin mahdollinen. Sen sijaan alueilla, joissa päävastuu sote-palveluiden järjestämisestä on yhä hajautettu kunnille ja kuntayhtymille, on uudistuksen toimeenpano annettussa ajassa haastava. Varsinais-Suomessa sote-palveluiden järjestämisestä vastaa 31 erillistä organisaatiota. Sote-uudistusta tukevaan vapaaehtoisen valmisteluun myönnetty valtionavustukset kohdentuvat palveluiden sisäiseen kehittämiseen, ja hallinnon valmistelun on tarkoitus käynnistyä vasta lainsäädännön varmistuttua.



Voimaanpanolain mukaan sote-maakunnan toiminnan valmistelun rahoituksesta vastaa valtio. On välttämätöntä, että rahoitus kattaa uudistuksen valmistelun kaikilla alueilla myös niissä, joissa sote-palvelujen järjestämisvastuu on yhä hajautettu kunnille ja kuntayhtymille. On täysin ymmärrettävänä, etteivät kunnat tule jo ennestään vaikeassa taloudellisessa tilanteessa rahoittamaan sote-uudistuksen valmistelua mukaan lukien merkittävästi aikaa ja rahaa vaativaa ict-järjestelmien yhdenmukaistamista omista budjeteistaan.

Sote- vai maakuntauudistus?

Hallituksen lakiesitys pitää sisällään vain sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen uudistuksen. Samaan aikaan on kuitenkin käynnistetty parlamentaarinen selvitystyö itsehallinnollisten alueiden vaiheittaisesta siirtymisestä monialaisiin maakuntiin. Lain valmistelun ulkopuolelta katsottuna on vaikea sanoa, mikä on uudistuksen pitkän tähtäimen tavoite. Kysymys kuuluu, ollaanko tekemässä maakunta- vai sote-uudistusta.

Jos kyse on pelkästä sote- ja pelastuspalveluiden uudistamisesta, ei sote-alueita tule edes nimitasolla yhdistää maakuntiin. Sote-maakunta tulee korvata nimellä sote-alue. Jos sote-alueita joudutaan myöhemmin yhdistelemään muun muassa niiden liian pieneksi jääneen väestöpohjan ja taloudellisen kanto-kyvyn takia, voi tehtävä vaikeutua muun muassa alueeseen kytketyn maakuntaidentiteetin takia. Jos on kuitenkin tarkoitus saada aikaan maakuntauudistus, tulisi maakunnan olla alusta alkaen aidosti laaja-alainen niin, että aluehallinnon tehtävät, mukaan lukien valtion aluehallinto, ovat yhdellä organisaatiolla.

Suomalainen valtiosääntöperinne on rakennettu kuntien varaan. Kunnilla on perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto, jonka ydintä on yleinen toimiala. Kunnan tehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja hyödyntää erilaisia toimenpiteitä tämän saavuttamiseksi. Maakuntatason rakentaminen luovaa väistämättä kuntien ja maakunnan välille kilpailuasetelman, jossa kuntien on vaikea pärjätä. Sote-uudistusta valmisteltaessa onkin tarpeen välttää kunnan ja sote-alueen toimialarajan hämärtymistä ja päällekkäisiä tehtäviä. Lainsäädäntöesitystä on jo nyt täsmennettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta, ja on selvää, että monialaisen maakunnan kohdalla hämärän alue kasvaa.

Varsinais-Suomen liitto

Kari Häkämies
maakuntajohtaja

Petra Määttä
hallintojohtaja,
maakuntahallituksen sihteeri