

21.9.2020

**SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ**

29-09-2020

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Viite: VN/8871/2019, lausuntopyyntöne 15.6.2020

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

Kunnanhallitus päättää antaa esitysluonnoksesta seuraavan lausunnon sekä liitteenä olevat vastaukset sosiaali- ja terveysministeriön kyselyyn:

Yleisiä huomioita

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistukselle on hallitusohjelmassa kirjattu ylevät ja tavoittelemisen arvoiset tavoitteet. Koska uudistukselle asetetut tavoitteet ovat Suomelle ja suomalaisille tärkeitä, kunnat olisi pitänyt ottaa uudistuksessa mukaan jo valmisteluvaiheessa. Uudistuksen onnistuminen edellyttää sitä, että kuntien lausuntovaiheessa esille nostamat epäkohdat esitysluonnoksesta korjataan uudistuksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esityksessä ehdottama uudistus merkitsee huomattavaa muutosta koko kuntatalouteen. Vaikka valmistelun lähtökohtana ja tavoitteena on ollut, että talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna olisivat mahdollisimman pienet, niin näyttäisi että sote-uudistuksessa iso osa kunnista jaetaan muutosten vaikutusten osalta voittajiin ja häviäjiin. Huomioitavaa on, että kuntakohtaisesti tarkasteltaessa uudistus ei saa johtaa kestävämpään tilanteeseen talouden osalta.

Sote-palvelujen saatavuus

Sote-järjestämislain 11 §:ssä säädetään, että sote-maakunnan on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana sote-maakuntastrategiaa. Toisaalta 4 §:ssä säädetään palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. *”Palveluja kootaan sote-maakunnan alueella suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.”* Maakunnan näkökulmasta palveluiden tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen voivat pahimmillaan tarkoittaa yksittäisen kunnan näkökulmasta sitä, että palvelut loittonevat asiakkaista tai tulkitaan asiaa niin, että ne voidaan korvata täysin etävastaanotto toiminnalla, joidenkin maakunnan alueiden osalta.

Sote-kustannusten kasvun hillinnässä on erityisen tärkeää, että ihminen pääsee oikeaan hoitoon tarpeeksi ajoissa. Palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden heikentyessä voi käydä niin, että ihminen ei hakeudu oma-aloitteisesti hoitoon vaan jää hoitamatta siihen asti, kunnes tarvitsee kalliita erikoissairaanhoidon palveluita.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Sote-järjestämislain 6 ja 7 §:issä on määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa ja sote-maakunnassa. Nykyisellään Kymenlaaksossa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevät

21.9.2020

yhteistyössä kunnat ja yhteinen sote-kuntayhtymä, Kymsote. Kuntayhtymän ja kuntien tavoitteet ovat yhtäläiset sillä kuntayhtymähän toimii omistajakuntiensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistavoitteiden mukaisesti. Sote-uudistuksen jälkeen tästä työstä vastaavat kunta ja sote-maakunta. Kunnan ja sote-maakunnan näkemykset ja painotukset siinä, miten hyvinvointia ja terveyttä pitäisi edistää voivat olla erilaiset. Se voi johtua esimerkiksi siitä, että sote-maakunnan yhden väkimäärältään pienen kunnan tilanne poikkeaa merkittävästi muista kunnista. Näin ollen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä on vaarana siloutuminen eli kunta ja sote-maakunta tekevät irrallista ja eriävää työtä ja yhteistyö, josta sote-järjestämislaissa puhutaan, on lähinnä näennäistä, jos sitäkään.

Sote-maakunnan rahoitus

Sote-maakunnan rahoituskriteerien tulee taata sille riittävät edellytykset tuottaa sote-palveluja maakunnan alueella. Kymenlaakson osalta maakunnalle siirtyvien kustannusten ja sote-maakunnan laskennallisen rahoituksen välillä on suuri epäsuhta. Tämä epäsuhta toistuu myös monien muiden maakuntien kohdalla. Kuten aikaisemman uudistuskierroksen yhteydessä, maakunnat jaettaisiin valmisteilla olevassa uudistuksessa selkeisiin häviäjiin ja voittajiin. Epäsuhta ei välttämättä johdu siitä, että palvelut olisivat ennen sote-uudistusta tuotettu epätarkoituksenmukaisesti ja tehottomasti vaan siitä, ettei esitetty rahoitusmalli kykene ottamaan huomioon riittävällä tavalla maakunnallisia erityispiirteitä, kuten esim. vahva Kymenlaakson väestöllinen kaksinaisuus. Maakunnan rahoituskriteereiksi ei ole nostettu riittävästi muuttujia, jotka kuvaavat olosuhdetekijöitä mm. asukkaiden tulotasoa.

Investointien osalta maakunnat ovat vahvassa ministeriöiden ohjauksessa ja se voi johtaa siihen, ettei maakunta voi itsenäisesti toteuttaa tarpeelliseksi katsomiaan ja välttämättömiä investointeja.

Kunnan rahoitus

Uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen, rahoitusasemaan sekä investointikykyyn ovat merkittävät. Uudistuksen viidentenä vuotena on saavutettu kuntien osalta uusi tasapainotila, jossa muutos on enintään +/- 100 euroa/asukas. Uutta tasapainotilaa verrataan uudistusta edeltävään vuoteen eli vuoteen 2022. Uudistus voi monissa, etenkin pienissä, kunnissa johtaa siihen, että kuntalaisen kokonaisverotus nousee. Toisaalta osassa kunnista voidaan jopa keventää verotusta. Uudistus voi siten, jopa vääjäämättömästi, johtaa verotuserojen repeämiseen. Tavoite siitä, ettei kenenkään verotusta kevennettäisi tai kiristettäisi uudistuksen seurauksena jää varmasti saavuttamatta.

Uudistuksen myötä kuntien rahoitusasema heikkenee, kun kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin uudistuksessa 12,63 %-yksikköä. Tämä tulopohjan kaventaminen heikentää jo itsessään investointikykyä. Lisäksi aiempien investointien velat (myös sote-kiinteistöihin kohdistuvat) jäävät kuntiin ts. suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa. Suhteellinen velkaantuneisuus voi johtaa siihen, että lainarahan hinta nousee ja tätä kautta kuntien investointikyky heikkenee entisestään. Tällainen kehityskulku vaikuttaa paikallisiin investointeihin, jolla taas on vaikutuksena yhteiskuntaan laajemminkin.

Kiinteistöt

Uudistuksessa kuntien ja sopimuspalokuntien omistamat kiinteistöt jäisivät niiden omistukseen ja paloasemien nykyiset vuokrasopimukset siirtyvät nykyisin ehdoin sote-maakunnille siirtymäajaksi. Ehdotuksessa on esitetty, että maakuntien vuokrausvelvoite olisi 3 vuotta +1 optiovuosi.

Kuntien kiinteistöriski muodostuu siitä, että vuokrausvelvoitteen (3 v.) jälkeen sote-maakunta katsoo, ettei se tarvitse kiinteistöä palvelutuotannossa ja eikä ko. kiinteistölle löydy uutta käyttötarkoitusta. Taloudellisen riskin suuruus muodostuu käyttämättä jäävän tilan ylläpitokustannuksista, mahdollisesta jäljellä olevasta investointivelasta sekä taseessa olevasta poistamattomasta hankintamenosta.

21.9.2020

On oletettavaa, että siirtymäajan jälkeen kiinteistöriskejä tulee realisoitumaan. Kokonaisuutena arvioiden, ja peilaten uudistuksessa kuntien rahoitusaseman heikennykseen, kuntien kiinteistöriskien kompensaaatiosääntely ei ole rajoituksineen (0,7 %-yks.) riittävä.

Tukipalvelut

Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä siirtyisi liikkeenluovutuksella sote-maakunnan palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluihin. Tukipalveluiksi katsotaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimintaa tukevat tehtävät kuten keskitetty ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut, kiinteistötoimi, tekniset palvelut sekä lääketieteelliset laboratoriot ja kuvantamispalvelut.

Sote-tukipalveluiden (tehtävät ja henkilöstö) irrottaminen sekä siirto kunnasta sote-maakuntaan aiheuttaa erityisesti pienten kuntien osalta sen, että kuntaan jäljelle jäävän tukipalveluiden yksikkökustannukset nousevat, kun kunnan tuottamien palveluiden volyymimäärä pienenee. Ravintopalveluissa tuotantotilat ovat yhteiset sote-tukipalveluilla sekä kuntaan jäävällä palvelulla, joten tässäkin asiassa kuntaan jää suuri uudelleenjärjestelypakko sote-uudistuksen vuoksi.

Erityiskysymyksenä opiskeluhoolto

Opiskeluhoollon kuraattorien ja psykologien siirtyminen sote-maakuntaa asettaa opiskeluhoollon toimivuudelle ison haasteen. Kuraattorit ja psykologit ovat luonteva osa opetustoimea ja sen etäännyttämistä sote-maakuntaan sekä organisatorisen rajapinnan luomista "talon sisälle" on syytä harkita tarkasti.

Esityksessä on perusteltu **hyvillä päämäärillä** kuraattorien ja psykologien hallinnollista siirtymistä sote-maakuntaan. Nämä parannukset tulisivat saavuttaa ja ratkaista kunnan ja sote-maakunnan yhteistyötä kehittämällä eikä pelkästään keinotekoisella hallinnollisella siirrolla.