

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

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan sote-maakunnat. Uudistuksessa on tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvet, 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 vahvistetaan toimialan valtakunnallisia voimavaroja, kehitetään toimialan johtamista ja ohjausta sekä tiivistetään alan toimijoiden yhteistyötä. Tavoitteena on varmistaa, että sote-maakuntien pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja koko maassa pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelutuotannon toiminnallisen ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannanolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Perustettaville uusille sote-maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä 1.1.2023 alkaen.

Lausunnot on pyydetty toimittamaan 25.9.2020 klo 16.00 mennessä. Lausunnot voi antaa sähköisen lausuntopalvelun kautta tai avoimena lausuntona. Tässä lausunnossa on kiinnitetty huomiota erityisesti Limingan kunnan kaltaisten maaseutuvaltaisten kehyskuntien sekä niiden asukkaiden ja palveluntuotannon näkökulmiin.

1. Yleiset huomiot

Limingan kunta pitää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa niin saatavuuden, saavutettavuuden kuin laadunkin osalta. Sote-uudistus on hyvinvointivaltion turvaamisen näkökulmasta välttämätön uudistus. Nyt valmisteltu lakiesitys sisältää kuitenkin puutteita, joiden perusteella sote-maakunnan todellista itsehallinnollisuutta sekä

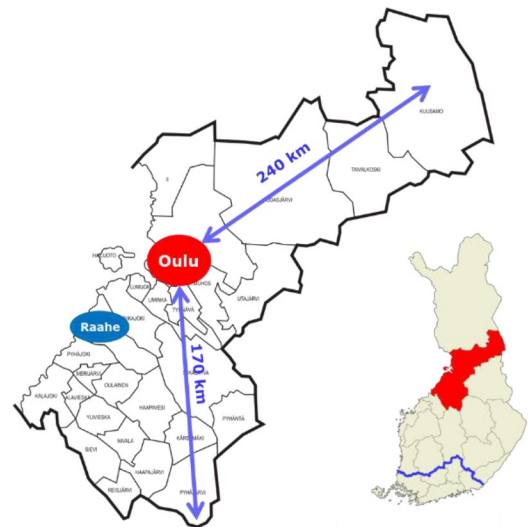
asemaa organisaatioiden joukossa on mahdoton arvioida. Ilman vahvaa itsehallintoa ja vahvaa, demokraattisesti ohjattua järjestämistehtävää, sote-uudistuksessa muodostuu sote- ja pelastuspalvelujen tuotantoalue, jota valtio tosiasiallisesti ohjaa. Sote-uudistukseen liitetty maakunta-käsite ei vastaa maakunta-käsitettä eurooppalaisella tasolla. Sote-maakunta tulee korvata käsitteellä sote-alue.

Limingan kunta toteaa, että valittujen ratkaisujen tulisi olla sellaisia, että ne huomioivat erilaiset olosuhteet maan eri osissa, ja että niillä voidaan turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden kiinteä yhteys kuntien vastuulla oleviin peruspalveluihin. Esitetyt keinot eivät riittävällä tavalla varmista sote-palveluiden ja kuntien vastuulla olevien peruspalveluiden välistä yhteistyötä. Tämä voi vaarantaa uudistuksen tavoitteeksi asetetun hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista koskevan tavoitteen toteutumisen.

2. 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.

Limingan kunta 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 on yli 400 km. Maakunta on väestöltään heterogeeninen; vanheneva ja suurimman palvelutarpeen omaava väestö sijoittuu hajalleen pieniin taajamiin ja haja-asutusalueille. Yhteenvedona 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.

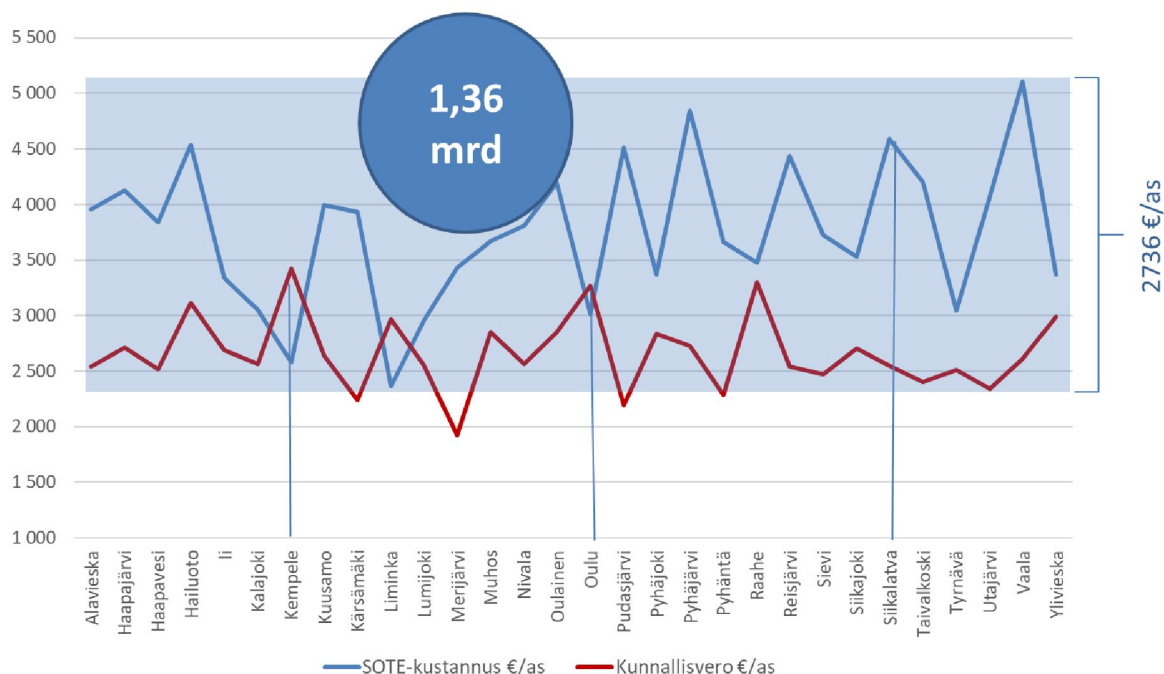
Sote-maakunta lakipaketin kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot on tarkasteltu vaihtoehtoisia rahoitusmalleja – erityisesti maakuntaveroa. Maakuntaveron osalta on tarkastelussa löydetty hyvin siihen liittyviä riskejä ja vaikutuksia:

- 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.



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 valmistelevan parlamentaarisen komitean. Verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa kokonaisveroasteen kiristymistä etenkin epätasaisesti eri alueille. Sote-maakuntien rahoituksen osalta täytyy luopua maakuntaveron valmistelusta.

3. Omaisuusjärjestelyt - Irtain 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 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.

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

4. 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.

Eesityksen 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 terveyspalvelujen 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.

5. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on uudistettava

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastaavan 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.

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.

6. Monituottajuuden jatkuminen on sote-uudistuksessa turvattava

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

7. 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. Limingan kunnan näkemyksen mukaan sote-maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta.

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 siirtyävävaiheen palvelut kuntalaisille.

Muutuskustannuksina maakunnalle on arvioitu vuosien 2021 ja 2022 osalta mm. hallinnon perustamiskustannukset, sopimusten hallintaan ja käynnistysvaiheen ict- ja tiedon hallinnoinnin kustannukset. Tässä vaiheessa joudutaan kuitenkin käynnistämään valmistelua, jotka palvelevat vuodesta 2023 eteenpäin kohdistuvaa toimeenpanoa. Muutuskustannuksiksi vuodesta 2023 eteenpäin on arvioitu sopimukseen, ICT-järjestelmiin, maksujen ja palkkojen harmonisointiin sekä kiinteistöjen vuokraukseen liittyvät kustannukset. Arvioista puuttuu palveluiden harmonisoinnin liittyvät kustannukset (mille tasolle eri palvelujen myöntämisperusteet harmonisoidaan).

9. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen vaatii erityshuomiota

Väestön hyvinvointiin ja terveys- ja hyvinvointierojen suuruuteen vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän lisäksi merkittävästi kuntien toimet mm. kulttuuri- ja liikuntapalvelujen, 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. matalan kynnyksen palveluissa ja työllistämistoimissa. Hyte-rahoituksen pitää tulla voimaan samanaikaisesti uudistuksen voimaantulon ja toteutuksen kanssa.

Sote-maakunnan rahoituskriteereissä sote-maakunnan rahoituksesta 1 % määräytyy hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella. Rahoitus on riittämätön eikä se sisällä myöskään kannusteita.