



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

§ 159

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

KAJDno-2020-900

Valmistelija / lisätiedot:

Tuija Aarnio, Asta Tolonen

tuija.aarnio@kajaani.fi, asta.tolonen@kajaani.fi

Hallintojohtaja, Talousjohtaja

Liitteet

1 Liite

Kajaanin_kaupungin_vastaus_sote_uudistusta_koskevan_lausuntopyyynnön_kysymyksiin

Tausta:

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Ministeriöt pyytävät mm. kunnilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunto tulee antaa 25.9.2020 mennessä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan sote-maakunnat. Perustettaville uusille maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Sote-uudistuksessa luodaan uusi hallinnollinen rakenne tukemaan palvelujen järjestämistä. Sote-uudistuksessa on tarkoitus perustaa 21 sote-maakuntaa, jolle kootaan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason palveluista. Lisäksi Helsingin kaupunki järjestäisi sosiaali- ja terveydenhuollon alueellaan. Perustettava HUS-maakuntayhtymä vastaisi tiettyjen erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä Uudellamaalla.

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on turvata pelastustoimen palvelujen saatavuus, kattavuus ja laatu tulevaisuudessa. Uudistuksen tavoitteena on kehittää ja tukea pelastustoimen valtakunnallista tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Uudistuksella vastataan pelastustoimen haasteisiin vahvistamalla toimialan valtakunnallisia voimavaroja, kehittämällä toimialan johtamista ja ohjausta sekä tiivistämällä alan toimijoiden yhteistyötä. Tavoitteena on varmistaa myös, että maakuntien pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja koko



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

maassa. Näin varmistetaan pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelutuotannon toiminnallinen ja kustannustehokkuus.

Sote-maakuntien ylimpänä toimielimenä tulee toimimaan maakuntavaltuusto, jonka jäsenet valitaan suorilla maakuntavaaleilla. Ensimmäiset vaalit on tarkoitus toteuttaa alkuvuodesta 2022.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin säädettäväksi uuden hallintotason perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita olisivat maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Luonnoksen sisältämä sote-maakuntien laskennallinen rahoitusmalli perustuu pääosin tarveperusteiseen ja olosuhdetekijät huomioivaan rahoitukseen. Muun ohella lausunnoissa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota ja lausumaan siitä, kuinka rahoitusratkaisun eri määräytymistekijät vastaavat sote-maakunnille niiden lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta. Sote-maakuntien laskennallista rahoitusmallia tarkastellaan uudelleen lausuntopalautteen perusteella.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021 ja järjestämisvastuiden siirtyä maakunnille 1.1.2023.

Lausunto:

Kajaanin kaupunki pitää sote-uudistusta tarpeellisenä ja kannattaa uudistukselle asetettuja tavoitteita. Kainuun alueen kuntien talous on heikentynyt viime vuosina koko maan kehitystä enemmän. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset eivät ole tasapainossa kuntien rahoituskyvyn kanssa. Väestö on iäkstä ja sairasta sekä vähentynyt vuosien ajan. Kainuun haasteena on turvata tulevaisuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut asukkailleen. Nykyinen kuntien rahoituspohjaan perustuva kuntayhtymämalli ei ole enää tarkoituksenmukainen. Siksi tarvitaan valtion rahoitukseen perustuva kansalaisten näkökulmasta yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut turvaava uusi maakuntatasoinen toimintamalli.

Kunnat eivät ole olleet mukana uudistuksen valmistelussa, siksi on tärkeää, että lausuntokierroksella esiin tulevat puutteet ja muutostarpeet lakiluonnoksiin otetaan jatkovalmistelussa huomioon.

Esitysluonnos maakuntien perustamisesta ja niiden tehtävistä on perusrakenteeltaan selkeä ja vertautuu tehtävien, hallinnon ja muun sääntelyn osalta pitkälti kuntalain kuntia koskevaan sääntelyyn. Muodostuva hallinnollinen rakenne on yksinkertainen ja helposti hahmotettava. Luonnoksen mukainen palvelujen järjestämisvastuu vastaa voimassaolevaa lainsäädäntöä. Maakuntien järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut järjestetään pääsääntöisesti omana toimintana ja tarkoituksenmukainen osuus ostetaan palveluhankintoina. Erityisesti



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

häiriötilanteissa tulee maakunnilla olla mahdollisuus käyttää oman tuotannon lisäksi myös muita palveluntuottajia.

Esityksen mukaan sote-maakunnalla olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveystalouden saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi sote-maakunnalla olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä henkilöstö, muut tarvittavat toimintaedellytykset ja riittävä oma palveluntuotanto. Ostopalveluna ei saisi hankkia järjestämisvastuun toteuttamiseen kuuluvia tehtäviä, julkisen vallan käyttöä sisältäviä palveluja, sosiaalipäivystystä, terveydenhuollon ympärivuorokautista yhteispäivystystä eikä ensihoitopalveluun kuuluvia järjestämistehtäviä.

Voimaannpanolaisissa säädettäisiin sellaisten sote-maakunnalle siirtyvien ostopalvelusopimusten mitättömyydestä, joissa olisi sovittu ehdotettujen järjestämisvastuuta ja ostopalveluja koskevien järjestämislain säännösten vastaisesti, jos sopimusta ei voida muuttaa lainmukaiseksi. Ehdotettu voimaannpanolain 28 §:n mukainen kunnilta maakunnille siirtyvien ulkoistamissopimusten mitättömyyssäätely ei ole täysin toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Sopimusten mitättömyys suoraan lain nojalla tulisi olla tarkkaan määritelty.

Lakiluonnos mahdollistaa maakuntien välisen yhteistyön. Kunnat voivat antaa maakunnalle hoidettavaksi sen tehtäväalueeseen liittyviä tehtäviä kaikkien alueen kuntien yhteisellä sopimuksella, jolla osoitetaan myös raha tehtävän hoitamiseksi. Kajaanin kaupungin näkemyksen mukaan myös maakunnalla tulisi olla mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta kunnille. Sopimismahdollisuus on tarpeen esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon, kotouttamisen ja kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä sekä opiskeluhoitoon, psykologi- ja kuraattoripalveluissa.

Suunniteltuun uudistukseen ei sisälly säännöksiä valtakunnallisia tukipalveluyhtiöistä tms., vaan maakunnat voivat hoitaa tehtävät haluamallaan tavalla. Hankintatoimessa esitetään maakunnille oikeutta liittyä valtion yhteishankintayksikkö Hanselin asiakkaiksi. Maakunnat vuokraavat kuntien omistamat käytössään olevat tilat aluksi 3 vuodeksi (maakunta voi harkintansa mukaan pidentää aikaa aluksi 1 vuodelle); määräajan kuluttua tilojen vuokraamista jatketaan tarpeen mukaan. Maakuntien omistamien tilojen omistusta ei keskitetä, mutta tilatoimintojen kehittämiseksi perustetaan valtakunnallinen kiinteistöjen osaamiskeskus. Henkilöstö siirtyy maakuntien palvelukseen ns. liikkeenluovutuksella vanhoina työntekijöinä; esitykseen ei sisälly erillistä irtisanomissuojaa, mutta säännökset edellyttävät palkkaharmonisointia ja eläkejärjestelmän muutoksia. Näistä uudistukseen liittyvistä muutoksista aiheutuu myös kunnille kustannuksia, joihin täytyy jatkovalmistelussa varata täysimääräinen valtion rahoitus.

Maakunnan pelastustoimen ja soten synergiaedut tulee varmistaa siten, että maakunnan pelastuslaitos voi tuottaa ensihoitopalvelua. Pelastustoimi on järjestettävä siten, että toimii tarvittaessa valtakunnallisena järjestelmänä (ohjaus- ja johtamisjärjestelmä selkiytettävä).



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

Uudistuksen rahoitusratkaisu ja tätä koskevat valinnat johtavat tilanteeseen, jossa käytännössä kaikki uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntatalous yksin toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana.

Kunnista siirretään sote-maakunnille koko maan tasolla yhtä paljon kustannuksia ja tuloja, mutta kuntakohtaiset siirtymät voivat poiketa merkittävästi. Tästä johtuen kuntien valtionosuusjärjestelmään esitetään pysyvästi merkittäviä tasausmekanismeja. Tehtävien siirrosta seuraavia muutoksia kuntien talouteen rajoitetaan ns. muutosrajoittimella, jonka mukaan kunnilta otetaan siirtyvien tulojen ja menojen erotuksesta 60 prosentin osuus hyvityksenä tai vähennyksenä valtionosuuteen. Sote-kustannusten oleellinen kasvu ennen uudistuksen voimaantuloa vaikuttaa pysyvään muutosrajoittimeen ja sote-kustannusten kasvusta aiheutunut heikko taloudellinen tilanne jää kunnalle perinnöksi uudistuksen voimaantulon jälkeen. Lisäksi uudistuksen voimaantulovuonna kuntien käyttötalouden tasapainon muutos rajataan nolaksi suhteessa edellisen vuoden tilanteeseen. Kuntakohtaisia muutoksia rajoitetaan viiden vuoden porrastetulla siirtymätasauksella ja toistaiseksi pysyvällä +/- 100 euron asukaskohtaisella enimmäismuutosrajoittimella. Kajaanin kaupungin näkemyksen mukaan rahoituksen siirtomalli ei saa pysyvästi heikentää yhdenkään kunnan taloudellista tasapainoa. Yleisesti heikentynyt kuntatalous ja koronaviruspandemian vaikutukset tulee erottaa uudistuksen pysyväksi osaksi jäävistä siirto- ja tasausmekanismeista.

Lisäksi Kajaanin kaupunki kannattaa esitettyä verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausmallin muuttamista siten, että tasauksessa otettaisiin huomioon 50 prosenttia kunnan laskennallisesta kiinteistöverosta. Tasauksessa voimalaitoksista otettaisiin kuitenkin huomioon vain ydinvoimalaitokset.

Esitysluonnoksen mukaan sote-maakuntien rahoitus on tarkoitus järjestää pääosin valtion rahoittamana. Rahoituksesta 79,7 prosenttia määräytyy palvelutarpeen mukaan. Rahoitus annetaan yleiskatteisena laskennallisin perustein. Sote-maakunnan siirtymistä laskennalliseen rahoitusmalliin helpotetaan 7 vuoden siirtymäkaudella, jonka jälkeen 150 euroa/asukas ylittävä muutos laskennallisen ja siirtyvän rahoituksen välillä tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Tämän vaikutus Kainuussa voi olla maksimissaan +/- 10,9 miljoonaa euroa riippuen siirtyvien kustannusten määrästä. Tasauksesta riippumatta siirtyvien kustannusten määrä vaikuttaa suoraan Kainuun kuntien tuleviin valtionosuuksiin muutosrajoittimen kautta.

Uusien sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto on esitetty järjestettäväksi tavalla, joka on heikennys nykytilaan. Kajaani kannattaa Kuntien takauskeskuksen esitystä siitä, että sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto ulotetaan pelkästään siirtyville lainoille tarkoitetun järjestelyn lisäksi myös maakuntien uusiin lainoihin ja maksuvalmiusjärjestelyihin. Maakuntien verotusoikeuden puuttuessa lainoille tarvitaan valtion takaus. Tämä olisi väliaikainen ratkaisu, joka väistyisi maakuntien verotusoikeuden ja takauskeskuksen jäsenyyden myötä.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty tilannetta, jossa eri luottolaitokset irtisanovat siirtyvät luottonsa joko uudistukseen sisältyvien puutteellisuuksien vuoksi tai omista



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

sisäistä syistä. Mikäli luotonantajat eivät hyväksy luottojen siirtoa, ne tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä voimaannpanolaissa asianmukaisesti ottaen huomioon, että maakuntien lainojen rahoitusvastuun on tarkoitus siirtyä valtiolle.

Esityksen voimaannpanolain mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille korvauksetta. Irtaimen omaisuuden siirtoa kunnilta maakunnalle ei hyväksytä tapahtuvaksi korvauksetta.

Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Kuntien omistamat sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla sote-maakunnan hallintaan. Siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa vähintään kolme vuotta ja sote-maakunnalla olisi oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Lakiestystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sote-maakunnan tulee viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen päättymistä ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden käytöstä maakunta haluaa käynnistää kunnan kanssa neuvottelut vuokrajärjestelyitä koskevan siirtymäkauden jälkeen. Sote-maakunnan laiminlyödessä tämän ilmoitusvelvollisuutensa kunnalla olisi oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella. Lisäksi sote-maakuntien investointeja koskevaa rahoitus- ja ohjausjärjestelmää tulisi kehittää siten, että sote-maakunnille muodostuisi mahdollisuus hankkia kunnilta omistukseensa palvelutoiminnassa tarvittavia toimitiloja. Asetus tarkemmista vuokrauksen ehdoista puuttuu esityksestä vielä, joten siihen ei pystytä ottamaan kantaa.

Voimaannpanolaissa säädetään myös kunnille edellä kuvatuista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien kustannusten kompensoinnista. Kunnalla on oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella kunnalle aiheutuvista välittömistä kustannuksista siltä osin, kuin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista johtuva kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 0,7 prosenttiyksikköä (korvausraja). Jos korvausraja ylittyy ja kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunnalla on lisäksi oikeus saada korvausta kolme neljäsosaa korvausrajan alittavalta osalta. Kajaanin kaupungin mielestä kompensatoraja on liian korkea ja se tulee laskea 0,25 prosenttiyksikköön.

Esitysluonnoksen suurin muutos tämän hetkiseen Kainuun ja Kajaanin sopimustilanteeseen on pelastuslaitoksen siirtyminen kaupunkiorganisaatiosta osaksi maakuntaa. Luonnoksessa esitetään ympäristöterveydenhuollon jäämistä kunnille; tehtävä on tällä hetkellä osa Kainuun Sotea. Luonnos mahdollistaneen tehtävän siirron sopimusperusteisesti jatkossakin maakunnalle. Lakiluonnoksessa esitetään, että opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalvelut siirtyisivät maakuntien järjestämisvastuulle. Tällä hetkellä kunnat huolehtivat kuraattoripalveluista ja Kainuun Sote sopimusperusteisesti opiskelijahuollon psykologipalveluista. Kajaanin kaupungin kanta tähän on, että koulupsykologisten palvelujen paras järjestämismalli on



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

maakunnallinen sote-malli, jossa kunnat järjestävät sopimusperustaisesti palvelun tulevan maakunnan kanssa. Palvelun tuottajan on huomioitava psykologisten palvelujen piirissä olevien lasten ja nuorten määrä ja mitoitettava palvelut sen mukaisesti. Koulukuraattoripalvelujen tulee jatkossakin olla kuntien tuottamaa toimintaa. Lisäksi sopimismahdollisuus maakunnan ja kuntien kesken on tarpeen esimerkiksi kotouttamisen ja kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä.

Ehdotus

Esittelijä: Jari Tolonen

Kaupunginhallitus antaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta liitteenä olevan lausunnon.

Päätös

Silja Keränen Markku Oikarisen kannattamana esitti, että listatekstin 11 kappaleen virkkeeseen "Rahoituksesta 79,7 % määräytyy palvelutarpeen mukaan" tehdään lisäys ", joka on hyvä ja kannatettava asia."

Kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan esityksen Silja Keräsen lisäyksellä yksimielisesti.



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

Päätös on julkaistu Kajaanin kaupungin verkkosivuilla 25.9.2020.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta laaditun otteen oikeaksi todistaa

23.09.2020

Tuija Aarnio
Hallintojohtaja

Tiedoksianto asianosaiselle

Lähetetty sähköpostitse 23.9.2020.



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kajaanin kaupungin asianhallintajärjestelmässä

Muutoksenhakukielto

§159

Muutoksenhakukielto

Valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §