



26.2.2020

Sosiaali- ja terveysministeriö

STM:n lausuntopyyntö 13.01.2020, VN/8868/2019

Valtiovarainministeriön lausunto Uudenmaan sote-erilliselvityksen loppuraportista

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin sosiaali- ja terveydenhuollon erilliselvityksen loppuraportista. Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 26.2.2020 ja ensisijaisesti lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta.

Uudenmaan sote-erilliselvityksessä on tarkasteltu mahdollisen erilliselvityksen perusteluja, reunaehtoja ja toteutuksen vaihtoehtoja. Selvityksessä tarkasteltuja malleja olivat Uudenmaan kuntien esittämä neljän vapaaehtoisen kuntayhtymän ja Helsingin kaupungin muodostama vaihtoehto, lakisääteiset kuntayhtymät, Uudenmaan jako useampaan itsehallinnolliseen alueeseen sekä Uusimaa yhtenä maakuntana, jonka alla toimisi useampi sote-tuotantoalue aluelautakuntamallin mukaisesti.

Uudenmaan sote-erilliselvityksen ohjausryhmä esittää loppuraportissa, että uudistuksen jatkovalmistelu pohjautuisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen neljän itsehallinnollisen alueen ja Helsingin kaupungin toimesta.

Valtiovarainministeriö lausuu seuraavassa erityisesti siitä, millaisia vaikutuksia ehdotetulla erilliselvityksellä olisi osana hallituksen linjaamaa valtakunnallista kokonaisratkaisua. Lausuntopyynnön muut kysymykset koskevat pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä sisällöllisiä kysymyksiä.

Yleistä ehdotetusta ratkaisumallista

Nyt ehdotettu useamman itsehallinnollisen alueen ratkaisu vastaisi pitkälti valtakunnallista mallia muun muassa rahoitus-, omaisuus- ja henkilöstöratkaisun suhteen. Erityiskysymyksiä olisivat Helsingin kaupunki sote-järjestäjänä sekä HUS:n asema nykyisen sairaanhoitopiirin tehtävien jakautuessa useamman itsenäisen sote-järjestäjän vastuulle.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu malli olisi saadun selvityksen perusteella lähtökohtaisesti toteuttamiskelpoinen ja sovitettavissa yhteen valtakunnallisen uudistuksen kanssa. Kuten selvityksessä todetaan, kuntayhtymiin pohjautuvat vaihtoehdot olisivat perustuslain kannalta ongelmallisia. Uusimaa yhtenä maakuntana puolestaan olisi muun maan perusratkaisun mukainen, mutta sen hallittu

toimeenpano olisi haastavaa alueen erityispiirteiden takia. Lisäksi valtiovarainministeriö pitää oikeina raportissa esitettyjä perusteluja sille, että rillisratkaisu on mahdollinen vain Uudellamaalla.

Ehdotetun mallin voidaan perustellusti arvioida vähentävän uudistuksen mittaluokkaan sisältyviä toiminnallisia riskejä verrattuna koko maakunnan kokoiseen alueeseen perustuvaan ratkaisuun. Lisäksi useamman alueen malli voi vähentää muutoksesta aiheutuvia kustannuksia kuten palkkaharmonisointiin liittyviä kustannuksia. Myös demokratian ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen näkökulmasta Uudenmaan maakunnan jakautuminen useammaksi alueeksi voidaan nähdä perusteltuna, verrattuna melkein 1,7 miljoonan asukkaan ja kahden eduskuntavaalipiirin kattavaan yhteen alueeseen.

Maakuntien rahoitusratkaisu ja sen kuntavaikutukset

Uudellamaalla sote- ja pelastustoimen tehtävien järjestämistä vastuu kuuluisi neljälle itsehallinnolliselle alueelle ja Helsingin kaupungille. Uudellamaalla rahoitusratkaisu perustuisi muun maan tavoin pääosin valtion rahoitukseen. Kuntien tulojen siirto ja itsehallinnollisten alueiden rahoitus toteutettaisiin vastaavalla mallilla kuin koko maassa.

Uudenmaan kuntien tuloja vähennettäisiin siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavasti. Sote-uudistuksen valmistelussa lähtökohtana on ollut se, että kuntien tuloja leikataan yhdellä kertaa poikkileikkaustilanteessa. Kunnista maakuntiin siirtyvien tehtävien nettokustannukset rahoitettaisiin vähentämällä vastaavasti verotuloja, valtionosuutta sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta. Näiden kohdentuminen määritellään tarkemmin kuntien ja maakuntien rahoitusvalmistelun yhteydessä.

Koko maan rahoitusratkaisussa Uudenmaan itsehallinnolliset alueet ja Helsinki olisivat samassa asemassa kuin maakunnat muualla maassa. Sote- ja pelastustoimen tehtävien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen ja maakuntien rahoituksen määräytymisperusteet olisivat samanlaiset koko maassa. Uudenmaan itsehallinnollisten alueiden ja Helsingin rahoitukseen ei voi kohdistaa muutoksia ilman, että ne vaikuttaisivat myös muiden maakuntien rahoitukseen. Siten rahoitusratkaisua tulee tarkastella koko maan maakuntien sekä Uudenmaan itsehallinnollisten alueiden ja Helsingin muodostamana kokonaisuutena.

Uudenmaan ratkaisun noudattaessa muun maan rahoitusmallia, ei perustuslakiin liittyviä ongelmia siirrettävien tulojen osalta syntyisi. Esimerkiksi verovelvollisten yhdenvertaisuus toteutuisi, kun Uudenmaan kunnista leikattaisiin verotuloja samalla perusteella kuin muualla maassa. Myös valtionosuusjärjestelmä toimisi samalla tavoin kuin muualla maassa.

Koska siirtyvät tulot ja kustannukset kohdistuvat hyvin eri tavoin yksittäisten kuntien talouteen, uudistuksen yhteydessä on todennäköisesti otettava käyttöön poikkeavan suuria tasausmekanismeja. Näitä on vaikea toteuttaa verojärjestelmässä, joten suurin paine kohdistuisi kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin. Kuntien rahoituksen muutoksia tasattaisiin siten kuntien valtionosuusjärjestelmässä. Näistä säädettäisiin laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Jos hallinnollinen malli perustuisi Uudenmaan erillisratkaisulle, valmisteltavassa maakuntien rahoituslaissa se tulisi ottaa huomioon

viittaamalla samoihin rahoituksen jakoperusteisiin kuin muun maan rahoitusmallissa.

Edellisellä vaalikaudella valmistellun maakuntauudistuksen rahoitusratkaisuihin ei liittynyt perustuslain näkökulmasta ylitsepääsemättömiä ongelmia. Tämä koski sekä maakuntien että kuntien rahoitusta. Tämän vuoksi sote-uudistuksen rahoitusvalmistelun lähtökohtana ovat olleet viime kauden ratkaisut.

Uudenmaan itsehallinnollisten alueiden ja Helsingin rahoituksen muutokseen nykytilanteeseen verrattuna vaikuttaa se, miten maakuntiin siirtyvien tehtävien kustannukset ja rahoituslain määräytymisperusteiden mukainen maakuntarahoitus vastaavat toisiaan. Esimerkiksi nykyistä enemmän palvelutarveperusteiseen laskennalliseen rahoitusmalliin siirtyminen voi vaikuttaa nimenomaan Uudellamaalla rahoituksen tasoon, sillä alueen väestö on muuhun maahan verrattuna keskimäärin terveempää, nuorempaa ja työssäkäyvämpää. Mahdolliset palvelutarpeen ja rahoitustason muutokset pyritään kuitenkin ottamaan huomioon rahoitusmallissa edellisen vaalikauden mallia paremmin.

Omaisuusjärjestelyt

Sote-uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen lähtökohtana on, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät maakunnille. Kuntien järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat säilyisivät lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa, mutta siirtyisivät vuokrasopimusten nojalla maakuntien hallintaan vähintään tietyksi siirtymäajaksi.

Näiden omaisuusjärjestelyjen toteuttamisessa ja niitä koskevassa sääntelyssä tulee ottaa huomioon Uudenmaan itsehallinnollisten alueiden ja Helsingin sekä HUS:n asema.

Helsingin kaupungin talouden eriyttäminen, lisärahoitus ja arviointimenettely

Toteutuessaan ehdotettu erilliskäyttö merkitsee, että sote- ja pelastustoimen palvelujen järjestämisestä vastaa maakuntien tai itsehallinnollisten alueiden lisäksi yksi kunta, Helsinki. Erilliskäytössä tulisi huolehtia siitä, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitusta, tuottoja ja kustannuksia voidaan tarkastella vertailukelpoisesti osana maakuntatalouden seuranta.

Helsingin kaupungin tulee siten eriyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen kaupungin talousarviossa sekä kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Eriytettäviin tehtäviin tulee kohdistaa niistä aiheutuvat tuotot ja kulut sekä omaisuus- ja pääomaerät. Toimitiloista aiheutuvia kustannuksia tulee käsitellä vastaavalla tavalla kuin niitä käsitellään maakunnissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen talousarvio ja -suunnitelma tulee laatia kaupungin talousarviosta ja -suunnitelmasta erillisenä osana, joka yhdistetään kaupungin talousarvioon ja -suunnitelmaan. Helsingin kaupungin eriytettyjen toimintojen talouden tasapainoa sekä taloudellisia edellytyksiä selvitä tehtävistään arvioidaan vastaavilla periaatteilla ja tunnusluvuilla kuin maakunnissa. Tämä edellyttää, että erillistilinpäätökseen tulee sisällyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta konsernitilinpäätös.

Raportissa viitattujen perustuslakiasiantuntijoiden mukaan Helsingin kaupungin tulisi voida käyttää myös omaa verorahoitustaan sote-tehtävien hoitoon. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä voi johtaa palvelutason poikkeamaan Helsingin ja muiden itsehallintoalueiden välillä. Helsingin mahdollisesti käyttämä oma rahoitus voi aiheuttaa tulkintavaikeuksia tilanteessa, jossa havaitaan riittävien sote- tai pelastuspalvelujen saannin vaarantuneen ja haetaan valtiolta lisärahoitusta. Se, miten kaupungin mahdollinen omarahoitus otetaan huomioon riittävien palvelujen turvaamisessa ja mahdollisessa lisärahoituksessa, on syytä tarkistella jatkovalmistelussa, ottaen huomioon yksi erillisratkaisun reunaehdoista: rahoituksen on turvattava sote-tehtävien rahoitus myös Helsingissä.

Helsingin kaupunki tulee myös ottaa erikseen huomioon maakuntien arviointimenettelyä koskevassa sääntelyssä.

HUS:n asema

Ehdotetussa Uudenmaan erillisratkaisussa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kokonaisuutta ei koottaisi yhden järjestäjän vastuulle kuten muualla maassa. Myös Uudellamaalla erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu olisi kuitenkin ensisijaisesti itsehallinnollisilla alueilla ja Helsingillä sekä toissijaisesti HUS:lla siten kuin laissa säädetään. HUS solmisi järjestämissopimuksen itsehallinnollisten alueiden kanssa koskien järjestämisvastuuta niiltä osin kuin siitä ei ole nimenomaisesti säädetty. Valtioneuvostolla olisi oikeus määrätä sopimus, mikäli sairaanhoitopiiri ja itsehallinnolliset alueet eivät pääsisi sopimukseen tai se ei täyttäisi säädettyjä kriteereitä.

Raportissa ei oteta tarkemmin kantaa maakuntien rahoitukseen, mukaan lukien maakuntien välinen ja HUSin ja maakuntien välinen palvelujen myynti. Tämä edellyttää jatkovalmistelua. Malli, jossa HUSilla on lakisääteinen velvollisuus tuottaa tietyt palvelut ja laskuttaa niistä aiheutuvat kustannukset itsehallintoalueilta, ei ole kustannusten hallinnan kannalta optimaalinen. Se, että alueille jää liikkumavaraa muiden kuin HUSille lainsäädännössä määriteltävien erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä, pienentää, muttei poista, riskiä tehottomuudesta. Todellisuudessa alueille on kovin vähän vaihtoehtoja näiden ei-lakisääteisesti HUSille määriteltujen erikoissairaanhoidon palvelujen osalta. Toisaalta ehdotetun viiden järjestäjätahon ohjausmahdollisuuden suhteessa HUS:n toimintaan ja talouteen voidaan kuitenkin olettaa olevan jonkin verran vahvempi kuin nykyisten kuntajärjestäjien.

Henkilöstön asema

Sote-uudistus merkitsee suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat henkilöstön tehtäviin ja sijoittumiseen. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden, laitosten ja kuntayhtymien henkilöstö siirtyisi uudistuksessa kokonaisuudessaan maakuntien palvelukseen. Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä siirtyisi maakunnan palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveystalouteen.

Ehdotettu erillisratkaisu vähentäisi henkilöstön määrää, jolla työnantaja vaihtuisi uudistuksen vuoksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä työskentelisi uudistuksen jälkeen yhteensä 210 200 henkilöä. Uudenmaan erillisratkaisun toteutuessa näistä noin 14 400 jatkaisi Helsingin kaupungilla ja 22 800 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirillä.

Koko maan tasolla liikkeenluovutuksilla siirtyisi 172 900 henkeä 332 kunnasta tai kuntayhtymästä. Liikkeenluovutuksia tapahtuisi 364, sillä osalla kuntayhtymistä on toimipisteitä useamman maakunnan alueella. Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin jäisi henkilöstöä edelleen noin 208 000 ja Ahvenanmaalle 2 300.

Uudistuksen piirissä olevan henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan noin 10,7 mrd. euroa vuodessa (2018) eli noin 52 % kaikista kuntien ja kuntayhtymien työvoimakustannuksista. Suurin työnantaja olisi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, jonka osuus uusien itsehallintoaluiden henkilöstöstä olisi noin 11%. Pienin itsehallintoalue olisi Itä-Uusimaa, jolla olisi vajaa 2 300 työntekijää, eli noin prosentti itsehallintoalueiden henkilöstöstä. Muita pieniä työnantajia olisivat Kainuu (3 400), Keski-Pohjanmaa (3 500), Keski-Uusimaa (3 700) ja Vantaa ja Kerava (4 200).

Uudenmaan erillisratkaisun myötä siirtyvän henkilöstön määrä on olennaisesti pienempi ja tulevat työnantajaorganisaatiot ovat myös pienempiä, mikä lähtökohtaisesti vähentää myös uudistuksesta aiheutuvia palkkaharmonisaation kustannuksia.

Itsehallinnollisten alueiden suhde maakuntiin

Nykyisin maakuntajako toimii maakuntajakolain mukaisesti aluejaon perustana lähes kaikissa hallinnollisissa jaotuksissa. Mikäli jatkossakin valtakunnallisesti on vain yksi aluejako, joka toimii niin sanottuna perusaluejakona, tulisi myös Uudenmaan maakunta todeta nykyiseen tapaan maakuntajakolaissa. Tällöin mahdolliset erillisratkaisun myötä syntyvät uudet sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavat alueet tulisi nimetä joksikin muuksi kuin maakunnaksi. Niiden nimestä, aluejaosta ja asemasta tulisi tarpeellisilta osin säätää erillisratkaisua koskevassa lainsäädännössä. Uudenmaan sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaaviin alueisiin tulisi kuitenkin muutoin lähtökohtaisesti soveltaa muualla maassa maakuntia koskevaa lainsäädäntöä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä Uudellamaalla vastaavien alueiden nimityksiä harkittaessa tulee ottaa huomioon, että nimitykset soveltuvat perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaan itsehallintoon kuntaa suuremmalla alueella. Nimikysymyksessä voidaan hyödyntää myös Kotimaisten kielten keskuksen asiantuntemusta, kuten esimerkiksi kuntajaon muutosta koskevissa asioissa lakisääteisesti toimitaan.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
ylivohtaja

Jani Pitkäniemi