

TOHOLAMMIN KUNNAN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE
SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN
UUDISTUSTA JA MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Kh 14.09.2020 § 133

Valmistelija kunnanjohtaja Jukka Hillukkala puh. 040 150 5201

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/8871/2019

Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö pyytävät jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa asiassa lausuntonsa.

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan maakunnat. Uudistuksessa on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvet kaikille suomalaisille, 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 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 maassa. Näin varmistetaan jatkossakin pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelutuotannon toiminnallinen ja kustannustehokkuus.

Pyydämme arvioimaan lausunnoissanne näiden tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla säännöksillä.

Tavoitteet

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotetaan 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. Perustettaville uusille maakunnille siirrettiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämi-

sestä.

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.

Lisäksi pyydämme maakuntajaon osalta lausumaan kahdesta vaihtoehdosta, joissa Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava sijoittuisivat vaihtoehtoisesti joko Pohjois-Savon maakuntaan taikka nykyisen maakuntajaon mukaisesti Etelä-Savon maakuntaan. Näiden vaihtoehtojen vaikutuksia on esitelty hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin taustamateriaalissa, liitteessä 3. Lausuntokyselyssä on aluejaosta kohdennetut kysymykset sekä mahdollisuus perustella vastausta vapaamuotoisesti. Myös aluejako ratkaistaan lausuntokierroksen jälkeen.

Aikataulu, vastausohjeet, valmistelijat

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan 25.9.2020 klo 16.00 mennessä. Annetut lausunnot ovat julkisia. Lausuntoyhteenvedossa otetaan huomioon vain määräaikaan saapuneet lausunnot.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausuntopyyntöön vastataan sähköisessä lausuntopalvelussa. Lausuntoa varten esitetään kohdennettuja kysymyksiä, joita on mahdollisuus perustella. Lisäksi vastaajalla on mahdollisuus antaa vapaamuotoisia kommentteja ja esittää yksilöityjä säädösmuutosehdotuksia. Lausuntopyyntö on laaja ja jaettu aihekokonaisuuksittain eri osioihin.

Kyselyyn voi vastata suomeksi tai ruotsiksi.

Vaihtoehtoisesti vastaaja voi jättää avoimen lausunnon. Annetut lausunnot otetaan huomioon hallituksen esityksen viimeistelemisessä. Annetut lausunnot ovat julkisia.

Kirjallisen lausunnon voi myös lähettää sähköisesti osoitteeseen kirjaamo@stm.fi. Saatteessa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/8871/2019

Linkki liitteisiin ja lakiehdotuksiin: <https://www.lausuntopalvelu.fi/>

HE koottu_FI.pdf - HUOM. Koko esitys, 1208 sivua. Lausuntopalveluun on viety 23.7.2020 klo: 12.00 uusi versio lausuntopyynnön liiteasiakirjasta HE koottu. Uuteen versioon on lisätty asiakirjan luvusta 4.2 Pääasialliset vaikutukset teknisen virheen vuoksi puuttuneet alaviitteet.

Kunnanjohtaja: Kunnanhallitus päättää antaa Valtioneuvoston /8871/2019 pyynnössä esittämiin kysymyksiin liitteenä olevat vastaukset kohdennettuihin lausuntokysymyksiin ja seuraavan lausunnon:

Lausunnon lähtökohdat

Lausuttavana olevat lakiluonnokset perustuvat pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutostusta koskevien linjausten mukaiseen sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen järjestämisen kokoamiseen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille sote-maakunnille. Esitysluonnoksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 sote-maakuntaa. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että neljän Uudenmaan sote-maakunnan lisäksi Helsingin kaupungilla olisi tehtävien järjestämisvastuu.

Toholammin kunta toteaa, että sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutokselle on tunnistettavissa myös vaihtoehtoisia toteutustapoja, kuten eteneminen kuntapohjaista palvelujärjestelmää edelleen kehittämällä. Vaihtoehtoisia toteutustapoja ei ole kuitenkaan käsitelty tässä lausunnossa. Toholammin kunta haluaa lausunnossaan kiinnittää huomiota erityisesti kuntien näkökulmaan, joka on valmistelussa jäänyt liian vähälle huomiolle. Kuntia ei ole otettu mukaan uudistuksen valmisteluun ja tästä syystä on tärkeää, että lausuntokierroksella esiin nousevat puutteet ja muutostarpeet otetaan aidosti jatkovalmistelussa huomioon.

Uudistuksen tavoitteiden ja perusratkaisun arviointi

Toholammin kunta pitää sote-uudistusta tarpeellisena ja kannattaa uudistukselle asetettuja tavoitteita. Vaikka uudistuksen perusratkaisut pohjautuvatkin monilta osin edeltävän hallituskauden mukaisiin ratkaisuihin, pitää Toholammin kunta myönteisenä, että lakiluonnoksiin on tehty monia aiemmasta valmistelusta poikkeavia ja Kuntaliiton hallituksen 21.3.2019 tekemien linjausten suuntaisia muutoksia. Tällaisia ovat esimerkiksi uudistuksen sisällöllisen laajuuden selkeämpi rajaaminen sekä luopuminen laajasta sote-palveluita koskevasta valinnanvapausmallista, järjestämis- ja tuottamistehtävien lakisääteisestä erottamisesta sekä eräistä tukipalveluista ja toimitilojen hallinnoinnista vastaavista kansallisista palvelukeskuksista ja niiden käyttövelvoitteista.

Toholammin kunta korostaa, että valittujen ratkaisujen tulisi olla sellaisia, että ne huomioivat voimakkaasti erilaiset olosuhteet maan eri osissa, ja että niillä voidaan turvata sosiaali- ja terveystalouden kiinteä yhteys kunnan vastuulla oleviin peruspalveluihin. Lakiluonnosten esittämä perusratkaisu on kaavamainen, eivätkä esitetyt keinot riittävällä tavalla varmista sote-palveluiden ja kunnan vastuulla olevien peruspalveluiden välistä yhteistyötä. Tämä voi vaarantaa uudistuksen tavoitteeksi asetetun hyvinvointi ja terveyserojen kaventamista koskevan tavoitteen toteutumisen.

Myöskään esitysluonnoksiin sisältyvät rakenteelliset ratkaisut sekä palveluiden ja rahoituksen ohjausjärjestelmä eivät vielä riittävästi turvaa uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Toholammin kunta kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen rahoitusratkaisun ja sen vaikutuksiin kuntien elinvoimaan, jota ei ole riittävästi arvioitu. Uudistus heikentää olennaisesti kuntien investointikykyä ja rahoitusasemaa.

Uudistukselle asetettu aikataulutavoite (1.1.2023) sisältää useita merkittäviä riskejä erityisesti hajanaisesta lähtötilanteesta lähtevien sote-maakuntien osalta. Toholammin kunta katsoo, että uudistuksen voimaannon kokonaisuuskatapultu tulisi arvioida uudelleen siten, että se uskottavasti turvaisi

muutosten hallitun suunnittelun ja toteuttamisen palvelutuotannon jatkuvuuden sekä hyvien käytänteiden terveystalouden tuotannon/tuotannon pilotoinnin harvaan asutulla maaseudulla. Lainsäädännön tulee jatkossakin mahdollistaa kustannusvaikuttava julkisen sektorin, kolmannen sektorin ja yritysten yhteistyö palvelutuotannossa.

Alueiden ja kuntien erilaisuuden huomiointi

Ehdotuksen peruslähtökohtana on maakunnan ja kunnan tehtävien täydellinen eriyttäminen. Ehdotukset eivät mahdollista sote-maakuntien ja kuntien itsehallintoon luontevasti kuuluvaa mahdollisuutta sopia työnjaosta ja tehtävänsiirroista niissä tehtävissä ja tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaista.

Toholammin kunta katsoo, että sote-maakunnalla tulisi olla mahdollisuus arvioida ja sopia omista lähtökohdistaan tehtävien hoitamisesta kuntien kanssa. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnalle/kunnille, sekä ottaa kunnilta hoidettavakseen korvausta vastaan myös muita kuin kuntien vapaaehtoisia tehtäviä. Toholammin kunnan näkemyksen mukaan myös kuntien ja sote-maakunnan välisen yhteistyön varmistamiseen tulisi lakiluonnoksissa kiinnittää voimakkaammin huomiota.

Rahoitusratkaisun vaikutukset

Uudistuksen rahoitusratkaisu ja tätä koskevat valinnat johtavat tilanteeseen, jossa käytännössä kaikki uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntatalous yksin toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana. Uudistus muuttaa kaikkien kuntien verotuloja ja valtionosuutta ja voi aiheuttaa suuria muutoksia kunnan verotulojen ja valtionosuuksien suhteeseen. Vaikka uudistuksen lähtökohtana ja tavoitteena on, että kuntien talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna ovat mahdollisimman pienet, on muutoksilla merkittäviä vaikutuksia kuntien talouden tasapainoon ja rahoitusasemaan. Tätä ei voida vallitsevassa kuntatalouden tilanteessa ja koronaepidemian vaikutukset huomioiden pitää hyväksyttävänä. Toholammin kunta katsoo, että uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon. Tämän varmistamiseksi enimmäismuutosten rajauksen tulisi olla minimissään + 100 €/asukas.

Heikentynyt kuntatalous ja koronavirusepidemia vaikuttavat uudistuksen laskelmiin. Koska koronaepidemia vaikuttaa kuntien tuloihin ja menoihin vuosina 2020 - 2022, uudistuksen pysyväksi osaksi kuntien valtionosuu-teen jääviä siirto- ja tasausmekanismeja ei voi perustaa näiden vuosien tietoihin. Tämän ratkaisemiseksi Toholammin kunta pitää välttämättömänä, että uudistuksen aikataulua tai lakiluonnoksessa esitettyjä laskentavuosia muutetaan. Toinen vaihtoehto on, että siirto- ja tasausmekanismien laskennassa käytettävistä tiedoista erotetaan luotettavasti koronaepidemian vaikutus sekä tuloihin että menoihin.

Uudistuksen toimeenpanosta aiheutuu myös merkittäviä muutoskustannuksia sote-maakunnille ja kunnille. Toholammin kunta katsoo, ettei muutoskustannuksista ole esitetty riittävän luotettavaa arviota, minkä vuoksi arviota tulisi tarkentaa yhdessä kuntatoimijoiden kanssa. Tässä tulisi kiinnittää erityistä huomiota kunnille aiheutuviin suoriin ja välillisiin kustannuksiin ja varata niihin täysimääräinen valtion rahoitus.

Omaisuuksjärjestelyt ja kunnille jäävät toimitilat

Uudistuksen voimaanpanoon liittyvien omaisuusjärjestelyiden yleisperiaate voidaan katsoa pääosin perustelluksi, mutta niiden hyväksyttävyyden riippuu kuitenkin siitä, miten omaisuuden siirrot kompensoidaan kunnille. Ehdotettu kunnille maksettavan kompensaation laukaiseva taloudellisten menetysten raja-arvo (0,7 prosenttiyksikköä laskennallisesta kunnallisveron korotustarpeesta) on Toholammin kunnan näkemyksen mukaan liian korkea. Korvaus tulee myöntää täysimääräisesti. Kompensaatiota laskettaessa tulisi myös ottaa huomioon lakiluonnoksista poiketen kaikki omaisuuslajit. Korvauksen tulee siten kattaa myös kunnan osuus maakunnalle siirtyvien kuntayhtymien peruspääomista sekä maakunnalle kunnalta siirtyvän irtaimiston. Tätä on edellyttänyt myös eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2018 vp).

Kunnan näkökulmasta keskeinen kysymys uudistuksen voimaantullessa on kunnan omistukseen jäävien toimitilojen käyttö siirtymäkauden vuokrajärjestelyn (3+1 vuotta) jälkeen ja vuokrataso siirtymäkaudella. Keskeinen ongelma kunnan näkökulmasta on se, että ne joutuvat olemaan pitkään epätietoisia siitä, tuleeko sote-maakunta hyödyntämään tiloja siirtymäkauden jälkeen. Epätietoisuus kunnan omistamien toimitilojen tulevasta käytöstä uhkaa kunnan investointimahdollisuuksien yleisen heikkenemisen ohella estää toimitilojen ylläpidon kannalta välttämättömätkin investoinnit.

Toholammin kunta ehdottaa esitystä 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 on oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella. Lisäksi sote-maakuntien investointeja koskevaa rahoitus- ja ohjausjärjestelmää tulee kehittää siten, että sote-maakunnille muodostuu mahdollisuus hankkia kunnilta omistukseensa palvelutoiminnassa tarvittavia toimitiloja.

Sosiaali- ja terveystalvveluiden ja pelastustoimen järjestäminen ja ohjaus

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on yhdenvertaisten ja laadukkaiden sosiaali- ja terveystalvveluiden turvaaminen, sekä pelastustoimen palveluiden saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden parantaminen. Vaikka esitetty rakenne luo mahdollisuuksia, on lakiluonnoksissa monia tavoitteiden saavuttamisen kannalta epätarkoituksenmukaisia esityksiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta rajoittavat säädökset, epätarkasti määritelty riittävän oman tuotannon velvoite sekä useissa kohdin tarpeettoman tiukka niin sosiaali- ja terveystalvveluita kuin pelastustoimeakin koskeva valtion ohjaus rajoittavat sote-maakuntien itsehallintoa ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja voivat johtaa tehottomiin ja epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Myös sote-maakuntien investointien ohjausjärjestelmä on epätarkoituksenmukaisen raskas ja se uhkaa hidastaa tai jopa estää palvelutoiminnan kehittämisen kannalta välttämättömien investointien toteuttamista.

Toholammin kunta katsoo, että uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta on välttämätöntä, että sote-maakuntien valtionohjausta rajataan tarkemmin

vain valtakunnallisten tavoitteiden ja sote-maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta välttämättömiin kohteisiin. Lisäksi tarpeettomista yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden hyödyntämistä koskevista rajoitteista tulee luopua. Lisäksi kunnalta mahdollisesti maakunnalle siirtyvien ulkoistamis-sopimusten mitättömyyssäätelyä on harkittava uudelleen. Julkinen palvelutuotanto on riippuvainen, jo nykyisellään, yksityisten yritysten tarjoamasta palvelutuotannosta ja henkilöstöresursseista. Lähipalveluiden laadun kehittämisessä ja tarjonnassa tarvitaan yksityistä yritystoimintaa palveluiden saavuttamiseksi harvaan asutulla maaseudulla.

Uudistus koskisi myös opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluja. Ne siirrettäisiin sote-maakunnan tehtäväksi. Laissa säädettäisiin opiskeluhoollon palvelujen tuottamisesta lähipalveluina kouluissa ja oppilaitoksissa. Iso pelko on lain lähipalveluvaateesta huolimatta opiskeluhoollon palveluiden keskittyminen sote-maakunnan keskuksiin. Palveluiden keskittyminen on kokemusperäisesti johtanut siihen, että iso keskuskunta vie resursseista ison osan. Oma tuttu kuraattori koulun käytävällä on helposti lähestyttävä, aito matalan kynnyksen palvelu. Koko kouluyhteisö tekee yhteisöllistä opiskeluhoolltoa, mutta kuraattorilla on siinä tärkeä rooli. Pitkät etäisyydet saattavat viedä palvelut nettiin, mutta se ei korvaa auttavan ihmisen vahvaa ja konkreettista läsnäoloa. On myös tärkeää säilyttää kuraattorin etäisyyttä varsinaisesti hoidollisiin tehtäviin, kuraattorin luo voi ja pitää mennä ilman erityistä sairaanhoidollista leimaa. Keskittymisen etuna on nähtävä isompi työyhteisö koulukuraattoreille ja -psykologeille ja siitä syntyvä kollegiaalinen tuki. Palveluiden laatukin toki valtakunnan tasolla tasapäästyy, mutta onko oikein tasapäästää huonontamalla hyvin toimivaa?

Demokratian turvaaminen

Maakuntalainsäädännössä tulee huomioida demokratianäkökulma, joka on nykyisessä lainsäädännössä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön 16 §:ssä ja 17 §:ssä kirjattuna. Erityislainsäädäntö on huomioitu demokratiatarpeen niin, että suurilla kunnilla ei voi olla yli 50 %:a äänival-lasta.

Voimat

Vesi ja tuulivoimaloiden kiinteistövero tulee säilyttää nykyisellään. Kiinteistövero korvaa voimaloiden toiminnasta aiheutuvia rasitteita ja ylimääräistä työtä sijaintipaikkakunnillaan.

Päätös: Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti. Kunnanhallitus antaa kunnan viranhaltijoille oikeuden täydentää lausuntoa.
