



7.9.2020

Maakuntahallitus hyväksyi lausunnon 7.9.2020

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

Asia

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja sote-maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö pyytävät lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

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 terveyspalvelut, 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 voimaannpanolaki, 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 Päijät-Hämeen maakunnan kuntien, asukkaiden ja palveluntuotannon näkökulmiin.

Päijät-Hämeen maakunnan liiton ja Päijät-Hämeen kuntien keskeiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja sote-maakuntien perustamista koskevasta lainsäädännöstä

1. Yleiset huomiot

Päijät-Hämeen liitto ja Päijät-Hämeen kunnat pitävät sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa niin saatavuuden, saavutettavuuden kuin laadunkin osalta. Muita uudistuksen tavoitteita ovat terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, perustason palveluiden vahvistaminen ja palveluiden vaikuttavuuden parantaminen.

Päijät-Hämeen liitto ja Päijät-Hämeen kunnat pyytävät huomioimaan, että maakunnassa on jo toteutettu laaja sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen integraatio. Integraation johdosta Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on jo nykyisellään toteutettu pitkälti lakiesityksen tavoitteita mukaillen, joskin kuntatalouden heikosta tilanteesta johtuen ennaltaehkäiseivissä palveluissa on maakunnassa merkittäviä palvelukatveita. Sote-palvelujen siirtyessä valtion rahoitusvastuulle on väestön eriarvoisuutta sote-palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa pystyttävä korjaamaan merkittävän lisäresursoinnin osoittamisella kuntataloudeltaan heikoille, Päijät-Hämeen kaltaisille maakunnille.

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. Uudistuksen pitkän tähtäimen tavoite puuttuu.

Sote-uudistuksessa ei eroteta palvelujen järjestämistä ja tuottamista toisistaan. Ilman vahvaa itsehallintoa ja vahvaa, demokraattisesti ohjattua järjestämistehtävää, sote-uudistuksessa muodostuu sote- ja pelastuspalvelujen tuotantoalue, jota valtio tosiasiallisesti ohjaa. Sote-uudistuksen liitetty maakunta-käsite ei vastaa maakunta-käsitettä eurooppalaisella tasolla. Sote-maakunta tulee korvata käsitteellä sote-alue.

2. Sote-maakuntien rahoituksessa merkittäviä korjaustarpeita

Integroituun sote-kuntayhtymään tehdyt investoinnit on kompensoitava Päijät-Hämeen kunnille

Parlamentaarinen komitea valmistelee vuoden 2020 loppuun mennessä selvityksen sote-maakuntien verotusoikeudesta ja monikanavarahoituksen purkamisesta. Erillisselvityksistä erityisesti sote-maakuntien verotusoikeuteen liittyvän selvityksen merkitys on keskeinen ja sen puuttuminen nyt lausunnoilla olevasta esityksestä vaikeuttaa merkittävästi sekä uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia, että esitetyn rahoitusjärjestelmän arviointia vaikutuksineen.

Lakiesityksen mukaan sote-maakuntien rahoitus määräytyy vuonna 2023 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen talousarvotietojen perusteella korotettuna 1,2 %:lla. Lisäksi vuoden 2023 rahoituksessa huomioidaan sote-maakuntien hintaindeksi sekä sote-maakuntien järjestämistä vastuulle kuuluvat muuttuneet tehtävät. Vuoden 2024 rahoitus määräytyy huomioimalla vuoden 2022 talousarvion ja tilinpäätöksen erotus, jonka pohjalta lasketaan vuoden 2023 laskennalliset kustannukset. Vuoden 2023 laskennalliset kustannukset määrittävät vuoden 2024 sote-maakuntien rahoituksen tason.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksessa huomioidaan tarvevakioidusti tehokkaasti palvelut tuottaneet kunnat (nettomenojen indeksi alle 100) siten, että niiden muutosrajoittimen mukainen

muutos rajataan nollaan euroon 0 €/asukas. Tarvevakioidusti tehokas palvelutuotanto tarkoittaa sitä, että sosiaali- ja terveystoiminnan nettokustannuksista per asukas lasketaan tarvevakioidut kustannukset. Tarvekerroin pohjautuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamaan tilastolliseen vertailuaineistoon, joka tekee kuntien, maakuntien ja sairaanhoitopiirien sosiaali- ja terveydenhuollon menot vertailukelpoiseksi ja ottaa huomioon kuntalaisten erilaiset palvelutarpeet. Kunnilta, joiden tarvevakioitu indeksi alittaa raja-arvon sata, siirtyy sosiaali- ja terveystarveluonnetta kustannuksia maakunnalle vähemmän kuin niiltä, joilla tarvevakioitu indeksi ylittää raja-arvon sata. Tämä vähentää vaikutuksia valtion kustannuksiin.

Vuosina 2023 ja 2024 sekä sote-maakunnissa ja kunnissa muodostuu uudistuksesta aiheutuvia siirtymäkustannuksia. Siirtymäkustannuksia syntyy mm. palkkaharmonisaatiosta, voimassa olevien sopimusten päällekkäisyyksistä, palvelutuotannon ja ict-järjestelmien yhtenäistämisestä. Vaikka Päijät-Häme on edelläkävijämaakunta, siirtymäkustannukset koskettavat myös Päijät-Hämettä, jossa Heinolan kaupunki ja Sysmän kunta on liitettävä perusterveydenhuolloltaan Päijät-Hämeen sote-maakuntaan ja toisaalta Pukkilan ja Myrskylän kunnat on irrotettava Päijät-Hämeen sote-maakunnasta.

Mikäli muutuskustannukset kompensoidaan sote-maakunnille, on Päijät-Hämeen kunnille kompensoitava vastaavasti kuntien rahoituksella jo tehdyt muutuskustannukset integroituun sote-kuntayhtymään siirryttäessä niin ICT-ratkaisujen, palkkaharmonisointien kuin kiinteistöjen alaskirjaustenkin osalta.

Pysyvä siirtymätasaus vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun

Sote-maakuntien rahoituslaki ei turvaa sosiaali- ja terveystarveluonnetta yhdenvertaista saavutettavuutta.

Sote-maakuntien rahoituksen siirtymäkausi on seitsemän vuoden mittainen. Sen jälkeen yli 150 euron asukasta kohden laskettu muutos laskennallisen ja siirtyvän rahoituksen välillä tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Laskelman mukaisesti Päijät-Hämeen sote-maakunta menettäisi sille palvelutarpeen ja väestön mukaan kuuluvaa rahoitusta yli 30 miljoonaa euroa vuodessa. Pysyvä siirtymätasaus on kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta kestävä ratkaisu. Sote-maakunnille tarpeellinen ja kansalaisten yhdenvertaisuudelle välttämätön muutosrajoittimen poisto on tehtävä vähintään niiden sote-maakuntien osalta, joiden talouden kantokyky on uudistuksen vuoksi uhattuna.

On myös huomioitava, että sote-maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika on liian pitkä. Koko seitsemän vuoden siirtymäajan kansalaisten peruspalvelujen saatavuus, saavutettavuus ja taso ovat hyvin erilaiset lähtötilanteen erilaisuudesta ja aiemmasta kuntarahoituksen kantokyvystä johtuen.

Sote-uudistuksen tavoitteena on oltava, ettei kokonaisveroaste nouse Suomessa. Tämä on Suomen kansainvälisen kilpailukykyyn ja paikallistason ostovoiman kannalta tärkeä tavoite.

3. Eriytyvät kunnallisveroprosentit jakavat kuntien kehittämismahdollisuuksia jatkossa

Sote-lakipaketin mukaan kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,63 %-yksikköä ja valtion verotusta kiristetään vastaavasti. Kuntien veroprosenteissa on tällä hetkellä yli 6 %-yksikön erot. Uudistus lisää joissakin kunnissa merkittävästi veroprosenttien korotustarvetta ja vastaavasti vähentämispainetta osassa.

Kuntaveron korotuspaineet sote-uudistuksen jälkeen kohdistuvat sote-palvelunsa tällä hetkellä tehokkaasti hoitaneiden kuntien kunnallisveroon. Tämä johtaa merkittävään veroasteen erilaistumiseen alueilla ja kunnissa. Alin kuntaveroprosentti olisi 4,37 prosenttia ja ylin 10,87 prosenttia. Ero vaikuttaa merkittävästi kuntien mahdollisuuteen tarjota kansalaisille yhdenvertaisia peruspalveluja ja kehittää kuntien elinvoimaa. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä lopputuloksena kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

4. Omaisuuksien siirto kunnilta sote-maakunnille

Kuntien omaisuuksien siirroilla ei tule vaarantaa kuntien mahdollisuutta vastata niille jäljelle jäävistä tehtävistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kunnille on taattava riittävä rahoitus lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Kuntakohtaiset erot vaihtelevat merkittävästi monista eri tekijöistä johtuen.

Kuntien näkökulmasta omaisuusjärjestelyillä voidaan pahimmillaan horjuttaa kunnille perustuslaissa taattua itsehallintoa. Sote-maakunnan perustaminen ja soten järjestämistä vastaavien siirrot kunnista aiheuttavat kustannuksia, jotka eivät näy välttämättä kunnille välittömästi. Rahoituksen riittävyyden arviointimallia ei lakiesityksessä ole kirjattu avoimen hallinnon edellyttämällä tavalla siten, että velvoitteiden ja rahoituksen välistä tasapainoa voitaisiin tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti arvioida.

Irtaimisto

Sote-maakunnalle siirtyvä kunnista sen järjestämistä vastaavalle kuuluva irtaimisto. Irtaimisto siirtyy sote-maakuntaan vastikkeetta. Kuntien irtaimistoon sisältyvät myös osakkeet, mikäli osakeyhtiön tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen. Osakkeiden siirto ei kuitenkaan koske työterveyshuollon osakkeita. Kuntien irtaimiston siirrosta tulee suorittaa kompensatiota kunnille. Tästä tulee tehdä erilliset kirjaukset lakiin.

Kiinteistöt

Voimaanpanolakiuonnoksessa on todettu, että sote-maakunta vuokraa sen järjestämistä vastaavalle kuuluvat tilat kunnilta vuoden 2025 loppuun asti. Vuokrasopimusta voidaan jatkaa vuodella sote-maakunnan ilmoituksella. Kunnilla on näin ollen varmuus soten ja pelastustoimen toimitilojen vuokraajasta vain kolme vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen. Kuntien sote-kiinteistöt muodostavat kunnille merkittävän taloudellisen riskin. Riski realisoituu, mikäli sote-maakunta keskittää tulevaisuudessa palvelutuotantoansa tai jos kiinteistö muutoin todetaan sote-maakunnassa tarpeettomaksi. Keskittämisen tai muun tehostamisen seurauksena osa kuntien omistamista toimitiloista jää tyhjiksi.

On odotettavaa, että esitetty kehityskulku toteutuu ainakin joiltakin osin. Kuntatalouden yleisesti heikon tilanteen takia lainsäädäntöön on tehtävä kirjaukset kuntien kiinteistöriskien kompensatiomenettelystä. Kunnan omistukseen ei voi jäädä tyhjiä tiloja, joiden alaskirjauksesta koitua taloudellinen rasite heikentää kunnan kykyä muiden peruspalvelujen, kuten varhaiskasvatuksen ja opetuksen, tuottamiseen. Korvausten tasoa tulee nostaa ja aikaa on syytä pidentää.

Koska Päijät-Hämeessä on toteutettu uudistusta etupainotteisesti, myös sote-kiinteistöjen osalta on jouduttu tekemään alaskirjauksia. Jo toteutetut sote-kiinteistöjen alaskirjaukset tulee ottaa huomioon kunnalle koituvan taloudellisen rasitteen arvioinnissa.

Sopimusten mitätöinti

Voimaanpanolakiuonnoksessa todetaan, että yksityisen palveluntuottajan kanssa tehty sote-palvelujen hankkimista koskeva sopimus on mitätön, mikäli sopimus ei takaa sote-maakunnalle järjestämistä vastaavien toteuttamisen edellyttämää riittävää omaa palvelutuotantoa. Sopimusten mitätöimistä

koskeva kirjaus laissa on ongelmallinen suhteessa lainsäädännön oikeusvarmuusperiaatteen kanssa. Sopimusten mitätöiminen ei pitäisi olla mahdollista taannehtivasti ilman, että vaarannetaan viranomaistoiminnan oikeellisuuden, varmuuden ja päätösten pysyvyyden periaatteita. Sopimusten yksipuolinen mitätöinti voi synnyttää myös korvausvastuita, jotka lopulta ratkaistaan tuomioistuimissa.

Mikäli lainsäädännössä halutaan varmistaa, että sote-maakunnilla on jatkossa riittävä oma palvelutuotanto, voidaan sopimusten mitätöinti kohdistaa vain lainsäädännön voimaantulon jälkeen laadittuihin sopimuksiin. Taannehtivaa lainsäädäntöä ei tule valmistella ja tältä osin pykälää tulee muuttaa.

5. Kuntatalous

Sote-maakuntauudistuksen lakipaketti sisältää merkittävän eriarvoisen kohtelun maakuntien kuntien välille. Sen sisältö rankaisee taloudellisesti oma-aloitteisesti ja etupainotteisesti sosiaali- ja terveydenhuollon integraation toteuttaneiden maakuntien kuntia.

Lakipaketti sisältää riskin siihen, että toiminnassaan taloudellisuuden ja vastuullisuuden periaatteet omaksuneita maakuntia rankaistaan taloudellisesta ja vastuullisesta toimintojen hoitamisesta, mikäli alijäämien kattamisvelvollisuus poistetaan. Mikäli näin toimitaan, on tästä suoritettava kompensatio niille kunnille, joiden jäljiltä alijäämiä ei tarvitse kattaa valtion rahoituksella.

Kuntien tulorahoituspohjaan perustavanlaatuisia muutoksia

Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29 §:ssä säädettäisiin sote-maakuntien perustamisesta ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta.

Säädöksen tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan uudistusta edeltävän kunnan tulorahoitusaseman säilyttäminen mahdollisimman ennallaan. Lähtökohta on teoreettinen, ja sillä on vakavia vaikutuksia kuntien taloudelliseen asemaan. Uudistuksessa kunnista siirrettäisiin sote-maakunnasta pääsääntöisesti yli 50 %:n osuutta kunnan toiminnasta vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelut olettaen, että tämä osuus olisi ikään kuin tasapainossa eikä olisi vaikuttanut kunnan mahdolliseen alijäämään. Kunnan velvollisuus tasapainoiseen taloudenpitoon ja muun muassa kertyneiden alijäämien kattamiseen ei uudistuksessa poistu, vaan mahdollinen ja yhä useammassa kunnassa ja kaupungissa ajankohdainen sopeutustarve kohdistuu voimakkaasti varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen.

Lisäksi uudistuksessa oletetaan, että kuntaan jäävät toiminnot ja kustannukset ovat muuttuvia ja välittömästi sopeutettavissa. Uudistuksesta seuraa kuntiin uutta sopeutustarvetta, koska muutoksesta aiheutuu muutoskustannuksia eikä toimintaa ei tosiasiallisesti pystytä sopeuttamaan uutta tilannetta vastaavaksi.

Lakiehdotusta tulee muuttaa siten, että kunnille korvataan uudistuksesta tosiasiallisesti aiheutuvat kustannukset ja kustannukset tulee huomioida pidemmällä aikavälillä kuin pelkästään uudistuksen voimaantulovuonna.

Kuntaverosta siirrettäisiin 12,63 prosenttiyksikköä valtionverotukseen. Jäljelle jäävällä osuudella kuntien on hoidettava kuntien lakisääteiset tehtävät, kuten opetus- ja sivistyspalvelut ja elinvoiman kehittäminen. Talouden liikkumavara kunnissa kapenee, ja aiempien velkojen kattamiseen on merkittävästä kapeampi taloudellinen kyvykkyys. Tilanne on erityisen vaikea velkaantuneille kunnille.

Osa kunnista on kehittänyt lähihistoriassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja investoinut myös uusiin kiinteistöihin. Kuntien velkojen takaisinmaksu vaikeutuu oleellisesti kuntien supistuvalla verotulopohjalla. Tosiasiallisesti sote-sektorille kuuluvat kuntien investointeihin liittyvät velat tulee siirtää valtion rahoitettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon muun rahoitusvastuun mukana.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan muun muassa, että samalla, kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot puoliintuisivat nykyisestä, kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyisivät käytännössä ennallaan eli kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kaksinkertaistuisi ja mahdolliset taseeseen kertyneet alijäämät jäisivät pääasiassa varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta sopeutettaviksi ja, että kuntien elinvoimakysymyksiin liittyvien investointitarpeiden säilyminen ennallaan edellyttää kuntien lainanhoitokyvyn säilymistä.

Havainnot ovat oikeita, mutta esitysluonnoksessa ei esitetä toimenpiteitä, jotka korjaisivat kuntataloutta heikentäviä vaikutuksia. Uudistuksesta aiheutuvat muutuskustannukset on korvattava kunnille täysimääräisesti ja ne on huomioitava pidemmällä aikavälillä kuin vain uudistuksen voimaantulo-vuonna.

Kuntien oikeus päättää veroprosentistaan

Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kaikenlainen kunnan verotusoikeuteen puuttuminen merkitsee myös riskiä, että kunnille myönnettyjen lainojen korko nousee.

Kansainvälisten ja kotimaisten rahoittajien näkökulmasta suomalaiset kunnat ovat Suomen valtion ohella ns. 0-riskiluokkaa, joka mahdollistaa laajapohjaisen rahoituksen saatavuuden ja edulliset lainamarginaalit. Kuntien rahoituksen säännöksiä määritettäessä tulee siten varmistaa kuntien 0-riskiaseman säilyttäminen.

Esitys vaikuttaa kuntien tulo-rahoitukseen, mutta velkaa/vieraasta pääomaa ei muuteta. Tämä vaikuttaa merkittävästi kuntien taseeseen. Kuntien lainasopimuksissa saattaa olla ehtoja, jotka saattavat uudistuksen myötä asettaa kunnille rahoitukseen liittyviä haasteita. Toimenpiteitä määritettäessä ei tule lisätä kuntien rahoitukseen liittyviä riskejä.

Kuntien verotusoikeuden rajaaminen edes tilapäisesti voi johtaa merkittävään ja pysyvään asukkaiden itsehallinnon kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisoitumiseen. Sääntelyriski realisoituu, mikäli kunnan veropohjaan nojautuva nykyinen nollariskiominaisuus vaihtuu kohonneeksi riskipainoksi, kun kansainvälisessä sääntelyssä kunnan verokatto tulkitaan kunnan verotuksen perustuslaillisen suojan heikennykseksi.

Kiinteistöveron ottamista verotulon tasauksen piiriin ei voi hyväksyä

Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 25 §:ssä säädettäisiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otettaisiin huomioon laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta.

Kiinteistöveron ottamista verotulon tasauksen piiriin ei voi hyväksyä. Kiinteistövero korvaa kasvavien kaupunkien investointitarpeista aiheutuvia menoja. Kaupunkien investoinnit ovat perusteltuja koko kansantalouden kannalta. Uudessa tilanteessa, jossa kaupunkien elinvoimatehtävien rahoitusmahdollisuudet niukkenevat, esitys on erityisen vahingollinen.

6. Sote-maakuntien todellinen itsehallinto erittäin rajoitettua

Esitysluonnoksessa hyvin merkittävä osa paikallista itsehallintoa sekä talouden että toiminnan näkökulmasta siirretään pois kunnallisen itsehallinnon piiristä. Päijät-Hämeen kaltaisissa maakunnissa, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on siirretty kuntayhtymien järjestämisvastuulle, kunnan tosiasiallinen demokraattinen vaikutusmahdollisuus on jo nykyisin heikko.

Sote-lakipaketin mukainen sote-maakunta olisi vahvan valtion ohjauksen alainen yksikkö. Lakipaketti sisältää kirjauksen ”Valtion mahdollisuutta ohjata sote-maakuntien vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea ehdotetaan samalla vahvistettavaksi.”

Valtion vahva ohjaus voi palvelujärjestelmän, erityisesti palveluverkon, uudelleenjärjestelyn sekä taloudellisten toimintaedellytysten näkökulmasta olla välttämätöntä. Laista lausuttaessa ja sitä hyväksyttäessä on kuitenkin ymmärrettävä, että tämä johtaa hyvin rajoittuneeseen ja kapea-alaiseen sote-maakunnalliseen itsehallintoon. Todellinen itsehallinto tarkoittaisi poliittista, oikeudellista ja taloudellista itsenäisyyttä.

Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden lausunnoissaan (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 65/2018) linjannut, että itsehallinnon keskeinen elementti on kansanvaltaisuuden toteutuminen eli päätöksenteon perustuminen vaaleilla valitun ylimmän toimielimen keskeiseen asemaan.

Sote-uudistuksen sisällytetty demokratiamalli noudattaa kunnallishallinnon demokratiaperiaatteita. Menettelyt kansanvaltaisuuden varmistamiseksi ovat pitkälti samoja, mitä ne ovat nykyisin kunnallishallinnossa. Kansainvaltaisuus toteutuu edustuksellisen demokratian kautta. Lisäksi sote-maakunnissa tulee olla vaikuttamistoimielimiä: nuorisvaltuusto, vammaisneuvosto, vanhusneuvosto, kotimaisten kielten lautakunta. Lakiluonnoksiin on sisällytetty kansalaisaloiteoikeus sote-maakunnan asukkaille.

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen sote-maakunnille tulee vääjäämättömästi etäännyttämään päätöksentekoa paikalliselta tasolta. Paikallisdemokratia korvataan sosiaali- ja terveyspalveluissa ”aluedemokratialla”. Pitkällä aikavälillä paikallisdemokratian puute tulee todennäköisesti keskittämään fyysisiä palvelupisteitä eri alueilla väestökeskitymiin. Kehityksen ajurina toiminee sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvavien kustannusten ja rajallisten resurssien ristiriita sekä sähköisten asiakaspalvelujen kehittyminen.

Sote-maakuntien valtionohjaus on lakiluonnosten mukaan merkittävää. Sote-maakuntien demokratiiaan perustuva itsehallinto on rajoitettua erityisesti talouden osalta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnalle annetaan kansalliset talousrajoitteet ja mm. sote-maakuntien investointeja ohjataan tiukasti. Esitetyistä syistä on syytä kysyä, vaarantaako tiukka taloudellinen valtionohjaus demokratian toteutumisen? Kysymys voi muodostua periaatteellisesti merkittäväksi tilanteessa, jossa valtion myöntämät resurssit eivät riitä turvaamaan sote-maakunnan palvelujen järjestämistehtäviä ja näin ollen sote-maakunnan olemassaoloa.

Toiminnallisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ohjaavat sote-maakuntia tavoitteiden asetannalla ja toimenpide-ehdotuksilla. Tavoitteiden toteutumista ja toimenpide-ehdotusten johdosta ryhdyttyjä toimenpiteitä seurattaisiin vuosittain. Esitysluonnoksesta ei täysin käy ilmi menettelyä, johon ryhdyttäisiin, mikäli sote-maakunta itsehallintonsa nojalla päättäisi olla toteuttamatta ministeriöiden toimenpide-ehdotuksia. Esitykseen kuitenkin sisältyy säädökset siitä, että sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö voivat todeta sekä taloudellisin että toiminnallisin perustein, että sote-maakunnalla ei ole enää edellytyksiä huolehtia palveluiden järjestämisestä. Valtion vahvaa valtaa käytettäessä näin perustavanlaatuisessa kysymyksessä, menettelyn on oltava selvä.

Esitysluonnoksessa todetaan useasti, että kansallisesta ohjauksesta poikkeava toimintatapa, tai sote-maakuntien toisistaan eriävät toteuttamisratkaisut ovat omiaan lisäämään kansalaisten eriarvoisuutta. Oletus siitä, että itsehallinnolliset alueet tekevät lähtökohtaisesti samanlaisia päätöksiä, on ristiriidassa demokratian vahvistamisen pyrkimyksen kanssa.

Kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta sote-maakuntien vahva valtion taloudellinen ohjaus on perusteltua. Taloudellisesta ohjauksesta seuraa kuitenkin aikaa myöten lisääntyvä poliittinen paine sote-maakuntien taloudellisen itsehallinnon vahvistamiseen ja sote-maakuntaveron tai vastaavan käyttöönottoon. Uuden verotustason käyttöönotto lisäisi väistämättä kansalaisten verotaakkaa. On oletettavaa, että verotaakan kasvusta seuraisi uutta sääntelyä, joka voisi johtaa kuntien taloudellisen autonomian heikentämiseen, käytännössä kunnan verotusoikeuden rajoittamiseen. Demokratian, paikallisen itsehallinnon ja läheisyysperiaatteen näkökulmista tällaista kehityskulkua on kaikissa oloissa ja kaikin keinoin syytä välttää.

Sote-maakuntien itsehallinto päättää omista investoinneistaan on hyvin rajoitettu. Käytännössä sote-maakunnan investointeja ohjaa ja niistä päättää valtio sosiaali- ja terveysministeriölle, valtiovarainministeriölle ja sisäministeriölle tehdyn investointisuunnitelman perusteella. Sote-maakuntien mahdollisuudet toteuttaa itsehallintoa ovat tältä osin rajalliset. Investointien tiukka valtionohjaus voi joissakin tapauksissa johtaa ristiriitatilanteisiin sote-maakunnan ja ministeriön välillä ja vaarantaa mm. sote-palvelujen järjestämisvastuun toteutumisen

Esitysluonnoksen keskeinen lähtökohta sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja koko valtioneuvoston ohjauksen voimakkaasta vahvistamisesta on rakenteellisesti ristiriidassa itsehallinnon ja paikallisen demokratian toteutumisen kanssa, eikä lähtökohtaa muuttamatta esityksen kansanvaltaisuutta ole mahdollista vahvistaa.

7. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rajapinta vaatii täsmentämistä

Merkittävin rajapinta sote-maakunnan ja kunnan välille muodostuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävästä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden riippuvuussuhteet kuntien muihin palveluihin, erityisesti sivistys- ja vapaa-aikatoimialojen palveluihin ovat hyvin vahvat.

Sote-maakunnan rahoituskriteereissä sote-maakunnan rahoituksesta 1 % määräytyy hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella. Rahoitus on sote-maakunnalle kuitenkin yleiskatteinen, eikä edellytä rahoitusta suunnattavaksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työhön. Rahoitus ei myöskään sisällä kannusteita.

Lainsäädäntöä on täsmennettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Kuntien lakisääteiset veloitteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä eivät samanaikaisesti vähene. Onkin syytä pohtia sote-maakunnan ja kunnan välisten veloitteiden selkeyttämistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rajapinnalla. Tarpeettomia ja tulkinnanvaraisia rajapintoja eri toimijoiden välillä on tarpeen välttää. Sote-maakunnan rajoitetusta yleisestä toimialasta tulee säätää tiukemmin siten, että sote-maakunnan hoitaakseen ottamat, sen lakisääteisiä tehtäviä tukevat tehtävät eivät saa olla päällekkäisiä tai ristiriidassa muiden viranomaisten, kuten kuntien hoitamien tehtävien kanssa.

8. Pelastustoimen rahoituskriteerit tarkasteltava uudelleen

Lakiesitys ei sinällään tuo mitään merkittävää uutta pelastustoimen palveluiden kehittämiseen verrattuna nykyiseen pelastustoimeen. Hallituksen esityksessä pelastustoimi on sosiaali- ja

terveydenhuoltoon rinnasteinen itsenäinen toimija. Lakiesitykseen on tarkennettava, kuinka rinnakaisuus käytännössä varmistetaan.

Sote-maakuntien varautumisen koordinointi sopii erityisen hyvin pelastuslaitoksen tehtäväksi. Tämä tulisi myös pykälätekstissä ja perusteluosassa maininta.

Esitys ei varmista pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen synergiaa ensihoitopalveluissa. Synergia on mahdollista hyödyntää jo nykyainsäädännölläkin. Synergian varmistamiseksi tulee pelastustoimen rooli ensihoitopalveluissa säätää tarkemmin, mukaan lukien ensivastepalvelut. Vain säätämällä lailla tai vastaavalla säädöksellä haluttu toteuttamistapa ja roolitus voidaan varmistaa, että Suomeen saadaan samankaltaisiin olosuhteisiin saman tasoinen ensihoitopalvelu. Ilman säädöspohjaa Suomeen syntyy jokaiseen sote-maakuntaan hieman erilainen tapa toteuttaa ensihoitopalvelua. Pelastustoimen rooli ensihoitopalveluissa voi jatkossakin vaihdella, riippuen sote-maakunnan tekemistä päätöksistä.

Yksityisen palvelutuottajan mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja on oltava sote-maakunnan oman päätöksenteon alainen päätös. Lainsäädännön on mahdollistettava sote-maakunnan oma päätös asiassa.

Lakiluonnokseen on vahvistettava palvelutasopäätöksen roolia pelastuspalvelujen tuotantoa ohjaavana asiakirjana. Lisäksi lakiluonnokseen on lisättävä, että pelastustoimen palvelutasopäätöksen valmistelussa ja päätösprosessissa tulee sitouttaa myös alueen kunnat mukaan. Vähimmäisvaatimuksena on oltava alueen kuntien lausunto tai kuuleminen ennen päätöstä palvelutasosta.

Kiinnitämme huomiota, että Aluehallintovirastolla ei ole käytännön roolia pelastustoimen ohjauksessa ja valvonnassa. Toiminnan kannalta on tehokkaampaa, että sisäministeriö huolehtii näistä tehtävistä keskitetysti.

Pelastustoimen kokonaisrahoitustarve on suurempi, kuin hallituksen esityksessä on kuvattu. Muutoksen yhteydessä tulee saada pelastustoimen yhteiset ICT järjestelmät, jotka tukevat valtakunnallisia tavoitteita ja niiden operatiivista toteuttamista, sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta. Muutostokustannuksia syntyy sekä ICT-järjestelmien muutoksista, mutta myös erilaisista toimintavalmiuden muutoksista. Muutostokustannukset on rahoitettava valtion toimesta. Lisäksi uhkana on, että suunniteltu pelastustoimen valtion ohjaus vie toimialan varoja pelastustoimen kentältä keskushallintoon.

Pelastustoimen rahoituskriteerit on tarkasteltava uudelleen siten, että ne huomioivat vuokratukustusten tason sote-maakunnassa sekä sote-maakunnan rakenteen niin kuntarakenteen kuin väestörakenteenkin osalta.

9. Uudistuksen aikataulu haastava

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymistä sote-maakunnille on esitetty lakiluonnoksessa toteutuvan 1.1.2023. Järjestämisvastuun siirto on mahdollista toteuttaa esitetyn aikataulun mukaisesti Päijät-Hämeessä, joissa vastuu sote-palvelujen järjestämisestä on jo siirretty maakuntatasoiselle sote-kuntayhtymälle. Sen sijaan alueilla, joissa päävastuu sote-palvelujen järjestämisestä on yhä hajautetusti kunnilla ja kuntayhtymillä, uudistuksen toimeenpano ei tule onnistumaan esitettyssä aikataulussa.

Kesäkuussa 2020 myönnettyt valtionavustukset sote-uudistusta tukevaan vapaaehtoiseen alueellisen valmisteluun kohdentuu palvelujen sisäiseen kehittämiseen. Sote-maakunnan hallinnollinen

valmistelu on mahdollista käynnistää vasta, kun lainsäädännöstä on saatu riittävä selvyys. Sote-maakunnan hallinnolliseen valmisteluun ei ole myöskään toistaiseksi myönnetty erillistä määrärahaa. On odotettavaa, että kunnat eivät rahoita omista budjeteistaan sote-maakunnan perustamiseen liittyvää valmistelua eikä muitakaan merkittäviä sote-investointeja mm. ict-järjestelmiin.

Hallinnollinen valmistelu voi käynnistyä vasta, kun sote-uudistusta koskeva lainsäädäntö on hyväksytty eduskunnassa. Tilanne muodostuu aikataulullisesti haastavaksi. Tämän jälkeenkin aikatauluun liittyviä ongelmia tulee väliaikaisen valmistelutoimielimen toimivallan rajauksista ja mm. tarvittavien julkisten hankintojen toteuttamisen vaatimasta ajasta. Lakiluonnoksen mukaan väliaikainen valmistelutoimielin voi tehdä sopimuksia vain määräajaksi vuoden 2023 loppuun asti. Todellisuudessa sote-maakunnan perustamiseen liittyvät hankinnat ja sopimukset mm. tietojärjestelmien osalta edellyttävät valmistelu- ja hankinta-aikaa, sopimusten pysyvyyttä ja ennen kaikkea riittävää rahoitusta. Sote-maakuntien perustamisessa merkittäviä riskejä ovat aikataulun kireys, muutoksen läpiviemiseksi tarkoitetun rahoituksen riittämättömyys sekä muutosvaiheessa laadittavien sopimusten määräaikaisuus.

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtoon liittyvä hallinnollinen valmistelu ja päätöksenteko tulee toteuttaa pääsääntöisesti sen jälkeen, kun sote-maakunnalla on demokraattisesti valitut päättäjät ja toimivaltainen virkamiesjohto.

Mikäli muutosvaiheen riskejä ei oteta huomioon, on odotettavaa, että osassa sote-maakuntia palvelujen järjestäminen ja palvelutuotanto muutosvaiheessa vaarantuu. Riski on vakava ja lainsäätäjän tulee ottaa tämä huomioon.

Lain voimaantuloa on esitetyistä syistä siirrettävä ja väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät on rajattava pelkästään toimeenpanon liittyvän päätöksenteon valmisteluun. On epärealistista olettaa, että väliaikainen valmistelutoimielin kykenee kaikilla alueilla sellaiseen valmisteluun ja ennen kaikkea päätöksentekoon, jossa sote-palvelujen järjestäminen siirtyisi riskittömästi ja saumattomasti kunnilta ja kuntayhtymiltä sote-maakunnille esitetyssä aikataulussa. Lainsäätäjän on ymmärrettävä, että valmistelutyön laajuudet eriävät Suomessa voimakkaasti maakunnittain.