

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

1934/00.04.00/2020

Kh 21.09.2020 § 256

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 lausuntoa hallituksen luonnoksesta. Lausunnot on pyydetty toimittamaan 25.9.2020 mennessä.

Lausuntopyyntöön liittyvä materiaali on luettavissa www.lausuntopalvelut.fi –sivustolta.

Esityksen keskeinen sisältö:

Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustointia koskevan uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvat yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Lausunnoilla olevassa hallituksen esitysluonnoksesta esitetään säädettäväksi uuden hallinnon tason, sote-maakuntien, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat:

- sote –maakuntalaki
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
- laki pelastustoimen järjestämisestä
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä
- yhteinen voimaannolaki.

Lisäksi kokonaisuuteen kuuluvat maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 sote-maakuntaa, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille esitetään edelleen jäävän järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä Uudellamaalla vastaisi neljä sote-maakuntaa sekä terveydenhuollossa lisäksi HUS-maakuntayhtymä.

Sote-maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet sote-maakunnat olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, pl. Uudenmaan maakunnan ja Itä-Savon sairaanhoitopiiriin kuuluvien kuntien osalta poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Sote-maakuntien ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava maakuntavaltuusto.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen varmistamiseksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta.

Luonnoksen mukaan sote-maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelun käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti osin sote-maakunnan palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttaisi lisäksi riskikerroin. Muun ohella lausunnoissa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota ja lausumaan siitä, kuinka rahoitusratkaisun eri määräytymistekijät vastaavat sote-maakunnille niiden lakissääteisten tehtävien rahoitustarvetta. Sote-maakuntien laskennallista rahoitusmallia tarkastellaan uudelleen lausuntopalautteen perusteella.

Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta ja tästä sekä kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmän tasauksella. Sote-maakuntalaissa säädettäisiin sote-maakuntien yhtiömuotoisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, jossa valtio voisi olla osakkaana.

Kouvolan kaupungin keskeinen lausunnon sisältö

Yleisiä huomioita

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden johdosta uudistuksen tarve on olemassa. Uuden maakunnallisen hallinnontason perustaminen ja palveluiden kokoaminen yhden järjestäjän alle ei automaattisesti mahdollista uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Nykyisellään maakuntatasolla toimivat sote-kuntayhtymät ja maakunnalliset pelastuslaitokset toimivat tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti kehittäen toimintaansa niin kansallisella kuin kansainvälisellä vertailun tasoilla. Toimivia kuntayhtymäpohjaisia malleja ei ole perusteltua romuttaa, vaan niiden hyvien käytäntöjen toteuttamista olisi tuettava eri puolilla Suomea. Uudistukseen sisältyvää integraation tavoite tai perusterveydenhuollon laaja-alainen sote-keskus ovat toteutettavissa nykyrakenteessa ilman uutta maakuntahallinnon tasoa valtion rahoituksella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus on merkittävä julkisen hallinnon uudistus, joka toteutuessaan vaikuttaa merkittävästi hallinnon eri tasojen (valtion., sote-maakunnat ja kunnat) tehtäväjakoon, vastuisiin ja rahoitukseen. Uudistuksen vaikutusten arvioinnissa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota siihen, miten se tulee

vaikuttamaan kuntien elinvoimaan, investointikykyyn ja rahoitusasemaan.

Sote-maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää huolellista valmistelua. Uudistuksella on moniulotteisia vaikutuksia ja sen toteuttamiseen liittyy paljon epävarmuustekijöitä ja riskejä. Tämän johdosta Kouvolan kaupunki pitää esitettyä aikataulua (1.1.2023) liian kireänä sekä toimeenpanon että eduskuntakäsittelyn osalta ja kyseenalaistaa, että hyvän lainsäädäntötavan mukainen huolellinen valmistelu, vaikutusten arviointi ja huolellinen toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetyssä aikataulussa. Muutos täytyy toteuttaa hallitusti rajapinnat kuntiin huomioiden.

Ehdotuksen lähtökohtana on maakunnan ja kuntien 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 mahdollista.

Esitykseen sisältyvät rakenteelliset ratkaisut sekä palveluiden ja rahoituksen ohjausjärjestelmä eivät vielä riittävästi turvaa uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Tulevat sote-maakunnat ovat hyvinkin erilaisia demografiselta rakenteeltaan ja väestöpohjaltaan sekä sote-maakuntien palvelutarve on hyvinkin erilainen alueellisesti. Uudistukseen sisältyvän sote-maakuntien rahoitusjärjestelmän kestävyyttä tulee arvioida kriittisesti lausuntopalautteen pohjalta.

Kouvolan kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että vallitseva koronaviruspandemia (Covid -19) on lisännyt kuntatalouden ja sote-kuntayhtymien talouden epävarmuutta merkittävästi ja johtanut taloudellisen kriisin ohella suureen sosiaali- ja terveydenhuollon kriisiin. Kuntien ja sairaanhoitopiirien palvelujärjestelmät ovat kuormittuneet merkittävästi ja pandemiatilanne tulee jatkumaan yhteiskunnassa niin kansallisesti kuin paikallisesti arvioitua pidempään. Kuntien ja sairaanhoitopiirien voimavarat uudistukseen valmistautumiseen ja sen toimeenpanoon tulevat olemaan rajalliset.

Kuntatalouden näkökulma

Suunniteltu sote-maakuntauudistus muuttaisi merkittävästi Kouvolan kaupungin talouden rakennetta. Esitetyt leikkaukset vaikuttaisivat huomattavasti julkiseen rahoitukseen eli verotuloihin sekä valtionosuuksiin. Kouvolan kaupungin peruspalvelujen valtionosuus pienenisi 86 prosenttia ja kunnallisverotulot 56 prosenttia. Kaupungin investointivara täytyy turvata jatkossakin. Kaupungille jäävään toimintaan eli opetukseen ja kasvatukseen, kulttuuriin ja liikuntaan kohdistuu erittäin merkittäviä uudistamisaineita. Kouvolalla on erityisesti vuoden 2009 kuntaliitoksen jälkeen tarvetta uudistaa laajaa ja peruskorjausta vaativaa palveluverkkoaan. Opetuksen ja kasvatuksen, liikunnan sekä kulttuurin osalta on tulevana vuosina panostettava merkittävästi investointeja vaativaan palveluverkon uudistukseen. Palveluverkon uudistuksen kautta voidaan saavuttaa huomattavia kustannussäästöjä tulevaisuudessa.

Valtionosuus- ja verojärjestelmän uudistamisessa täytyy turvata kuntien taloudellinen riippumattomuus sekä itsehallinto. Uudistus ei saa vaikuttaa kuntien talouden tasapainottamiseen negatiivisesti. Kuntien erilaisuus tulee huomioida riittävästi. Kouvolan väestörakenne ja -kehitys sekä laaja maantieteellinen alue pitää ottaa huomioon valtionosuuden laskentatekijöitä määriteltäessä.

Vuoden 2020 sekä sen jälkeisten vuosien kustannuksiin merkittävästi vaikuttava koronavirus huomioitava uudistuksen laskentaperusteissa. Lisäksi kaupungin jo tekemät rakenteelliset uudistukset ja niiden toimenpiteiden kustannussäästövaikutukset eivät saa uudistuksessa menettää merkitystään ja vaikeuttaa kaupungin talouden tasapainottamistyötä, jota on tehty pitkäjänteisesti.

Uudistus ei saa johtaa kokonaisveroasteen muutokseen kuntalaisnäkökulmasta. Kuntien taloudellinen tilanne pitää pystyä turvaamaan ilman merkittäviä veronkorotuksia. Paineet kunnallis- ja kiinteistöverojen nostoissa eivät saa johtaa kuntalaisten eriarvoiseen asemaan verorasituksen kasvaessa kohtuuttomasti.

Kuntien tilahallinto

Lakiluonnoksen mukaan sote-maakunta tulee vuokrata kuntien omistamat tilat 3+1 vuotta sopimuksella. Tämän jälkeen tulevalla maakunnalla ei ole velvoitetta vuokrata kohteita. Ennen määräajan umpeutumista sote-maakunnan tulee laatia toimitilasuunnitelma, joka mahdollistaa kunnille varautumisen kiinteistöjen myyntiin sekä varautumisen purkukustannuksiin ja alasajoon talousarviossa. Kunnille omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat esim. käyttämättä jäävien kiinteistöjen kustannukset tulisi korvata täysimääräisesti. Kunnille tulee varata riittävä aika tyhjiksi jäävien kiinteistöjen myyntiin tai purkuun huomioiden kriisikuntakriteerien täytyminen.

Henkilöstösiirrot

Henkilöstö siirtyy uuden työnantajan palvelukseen liikkeen luovutusperiaatteella. Palkkojen harmonisointi tulee nostamaan huomattavasti henkilöstömenoja heti uudistuksen alusta alkaen ja nämä menot kumuloituvat vielä vuosittain. Palkkojen harmonisointiin ja yhteensovittamiseen liittyvät määräykset tulisi kirjata lakiin siten, että harmonisointi voidaan toteuttaa järkevästi ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Palkkojen harmonisointi vaatii kuitenkin pitkän siirtymäajan. Esimerkiksi KT Kuntatyönantajat ovat esittäneet toimivia harmonisointimalleja, jotka tulisi kirjata voimaanpanolakiin.

Sote-maakuntien ja maakuntayhtymien eläkevakuuttajaksi esitetään Kevaa, mikä on kannatettavaa. Esitettävä uusi tasausmaksu on toistaiseksi tarpeellinen ja sen jakautumisperuste maakuntien ja kuntien kesken on oikea. Tasausmaksun suuruutta vuosittain esitettäessä ja vahvistettaessa tulee ottaa huomioon sen hetkinen todellinen eläkemeno ja että Kevan kaikki jäsenyhteisöt pystyvät toimimaan kilpailukykyisesti markkinoilla.

Sote-maakuntarahoituksen kestävyys ja erikoissairaanhoidon jatkuvuuden turvaaminen Kymenlaaksossa:

Kouvolan kaupungin lausuntoa on valmisteltu yhteistyössä Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän (Kymsote) kanssa sote-maakuntien rahoitusjärjestelmän kestävyden ja Kymenlaakson asemaan Uudenmaan erillisratkaisun osalta.

Kouvolan kaupunki esittää, että Uudenmaan erillisratkaisun lain §2 soveltamisalan osalta täytäntöönpanossa tulee mahdollistaa Kymenlaakson ja HUS-maakuntayhtymän toimivan yhteistyön jatkuvuus sekä turvata erikoissairaanhoidon ja erikoisalakohtaisen päivystyksen jatkuvuus Kymenlaaksossa.

Laissa sote-maakuntien rahoituksesta § 3 säädetään valtion rahoituksesta sote-maakunnille. Valtion rahoitusta myönnetään sote-maakunnille lakiluonnokseen kirjattujen määräytymistekijöiden painotusten mukaisesti. Sote-maakuntien tarvekioidussa rahoituksessa tulee huomioida alueiden erityispiirteet, jotka ovat syntyneet vuosien aikana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeinen tavoite on sosiaali- ja terveystieteiden (ml. erikoissairaanhoidon) saatavuus ja saavutettavuus kaikille maakunnan asukkaille. Tulevassa Kymenlaakson sote-maakunnassa erikoissairaanhoidon palveluita tullaan tarjoamaan Kotkan keskussairaalassa ja Ratamokeskuksessa Kouvolaan. Kymenlaakson sote-maakunnan rahoituksessa tulee huomioida tämä erityispiirre siten, että maakunnan asukkaille turvataan yhdenvertainen palveluiden saavutettavuus.

Kouvola on Suomen suurin kaupunki, jossa ei ole erikoissairaanhoidon keskussairaala. Kouvolaan asuu puolet Kymenlaakson maakunnan väestöstä (31.12.2019 yhteensä 82 055 henkilöä, Tilastokeskus). Kouvolaan lähes 80% asukkaista asuu 10 km päässä ja noin 70 000 asukasta asuu 15 km päässä Kouvolan keskustasta ja tulevasta Ratamokeskuksesta. Ratamokeskus (käynnistyminen 1.1.2021 lukien) tulee tarjoamaan alueen väestölle perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon vastaanottopalveluita sekä vuodeosastohoitoa maakunnan tasolla. Kouvolaan on suuri väestökeskittymä, erikoissairaanhoidon palveluntarve korkea ja julkiset liikenneyhteydet eivät tue asiointia Kotkan keskussairaalassa. Kouvolan kaupunki näkee tärkeänä, että sote-maakuntien rahoituksen määräytymisperusteissa huomioidaan Kymenlaakson osalta tämä erityisasema.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja opiskeluhoito:

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan opiskeluhoito psykologi- ja kuraattoripalvelut siirtyisivät sote-maakunnille. Kuraattorien ja psykologien lakisääteisen tehtävän hoitamisen kannalta on tärkeää kiinteä yhteistyö koulun hallinnon ja opetustoimen kanssa. Kouvolan kaupunki katsoo, että hallituksen tulee selvittää ensisijaisena vaihtoehtona opiskelu-huollon pysymistä kunnan omana toimintana.

Lasten ja nuorten osalta opiskeluhoito on merkittävä osa kuntien kuntalain mukaista terveyttä ja hyvinvointia edistävää ja ennaltaehkäisevää toimintaa. Tämä on välttämätöntä, jotta lapsen ja nuoren oikeus asiakaslähtöiseen, matalan kynnyksen varhaiseen

psykososiaaliseen tukeen toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikäli opiskeluhuollon siirto toteutetaan esitetyn kaltaisena, tulee varmistaa maakunnan ja opetuksen sekä varhaiskasvatuksen tiivis monitoimijainen yhteistyö, jotta lasten ja nuorten ongelmiin voidaan puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kouvolan kaupungin opetuksen ja kasvatuksen toimiala on toimittanut erillisen lausunnon liittyen lakiluonnokseen sisältyvästä opiskeluhuollon psykologia- ja kuraattoripalvelun siirtymiseen sote-maakunnille.

Lakiluonnoksen kirjaukset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuun jakautumisesta kunnan ja sote-maakunnan kesken ovat tulkinnanvaraisia. Kuntalain ja terveydenhuoltolain mukaan terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on kunnan perustehtävä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien ja vastuiden määrittelyssä tulee huomioida, ettei tulevaisuudessa muodostu kuntien ja sote-maakuntien välille ns. harmaata aluetta, josta ei vastaa kukaan. Lain valmistelussa kunnille tulee osoittaa riittävät resurssit ja selkeä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta sekä mahdollistaa toimiva yhteistyö III sektorin toimijoiden kanssa.

Lausunnon valmistelussa on huomioitu Kymenlaakson pelastuslaitoksen lausunto luonnoksesta sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen.

Lausuntopyyntö_vastaukset, liite nro.1

Hyvinvointijohtaja esittelee lausuntoa kaupunginhallituksen kokouksessa.

Lisätietoja: hyvinvointijohtaja Arja Kumpu, puh. 020 615 7429, arja.kumpu(at)kouvola.fi; talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää antaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle liitteen mukaisen lausunnon.

Kaupunginhallituksen päätös:

Kaupunginhallitus päätti jatkaa tämän asian käsittelyä jatkokokouksessa 24.9.2020 klo 12.

Kokous keskeytettiin tämän asian käsittelyn jälkeen tauon pitämistä varten klo 17.09 – 17.20.

Asian käsittelyä jatkettiin jatkokokouksessa 24.9.2020.

Aulaiskaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää antaa sosiaali- ja terveysministeriölle liitteen mukaisen lausunnon.

Kaupunginhallituksen päätös:

Kaupunginhallitus päätti antaa sosiaali- ja terveysministeriölle liitteen mukaisen lausunnon.

Sihteerinä toimi tämän käsittelyn ajan Arja Kumpu.

Pöytäkirjan tarkastajina toimivat tämän asian käsittelyn ajan Jari Käki ja Jukka Nyberg.
