

24.9.2020

Viite Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Vastaanottaja Sosiaali- ja terveysministeriö

Asia **Pohjois-Pohjanmaan liiton lausunto hallituksen esityksestä sote-maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä**

Uudistuksen tavoitteet

Lakiehdotuksessa sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät kuntien järjestämisvastuulta sote-maakunnille. Pohjois-Pohjanmaan liitto toteaa, että sote-uudistus luo edellytykset sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseen. Yhdenvertaisen saatavuuden parantaminen ei kuitenkaan saa tarkoittaa sitä, että erilaisten kuntien ja niiden asukkaiden palvelutarpeen erilaisuutta ei tunnistettaisi eikä palveluja voisi kohdentaa palvelutarpeen mukaisesti.

Pohjois-Pohjanmaan liiton näkökulmasta, myös pelastustoimen uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Esitys mahdollistaa pelastustoimen palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä erityisesti valtakunnallisella tasolla. Pelastustoimen järjestämisessä on nykyisellään suuria alueellisia eroja sekä toiminnallisesti että tuottavuuden näkökulmasta. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukaisempaan ja kansallisella tasolla tuottavampaan suuntaan. Uudistus myös mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla.

Sote-maakuntalaki

Lausunnolla olevalla lakiehdotuksella on tarkoitus luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla alueella sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle sote-maakunnan toiminnassa. Maakuntahallinnon säädökset vastaavat pitkälti kuntalain säännöksiä ja vaikuttavat toimivalta. Itsehallinnon ja demokratian kannalta on kuitenkin olennaista se millainen päätösvalta vaaleilla valitulla valtuutetuilla ja muilla päättäjillä on tosiasiaassa. Lakipaketissa kuvattu pitkälle palvelujen järjestämiseen ulottuva ministeriön ohjaus kaventaa itsehallintoa ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia sote-maakunnassa. Tätä tulee tarkastella kriittisesti.

Pohjois-Pohjanmaan liiton näkemys on, että sote-maakuntalaki muodostaa pääosin tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle. Kunnan ja sote-maakunnan välisen yhteistyön varmistamiseen ei kuitenkaan lakiluonnoksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Luonnoksen mukaan sote-maakunnan ja kuntien on valtuustokausittain neuvoteltava tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Näkemyksemme on, että kuntien ja sote-maakunnan väliseen käytännön yhteistyöhön tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta turvataan toimivat

yhteistyörakenteet ja toimintamallit yhteisten asiakaspintojen palveluissa. Lisäksi kuntien ja sote-maakunnan välinen yhteistyö mm. hankintayksikköinä tulee mahdollistaa.

Maakuntien valtionrahoituksen yleiskatteellisuus on Pohjois-Pohjanmaan liiton mielestä lähtökohtaisesti oikea ratkaisu. Lakiehdotuksessa maakunnan toiminnan ja investointien valtionohjaus on kuitenkin voimakasta. Tämä johtuu siitä, että maakuntien rahoitus on miltei kokonaan valtionrahoitusta. Ministeriöiden ohjaus sote-maakuntaan lähenee liiaksi valtion omiin virastoihin kohdistamaa ohjausta.

Sote-järjestämislaki

Maakuntaliiton näkökulmasta myös sote-järjestämislaki on ongelmallinen itsehallinnon näkökulmasta. Sote-järjestämislainsäädännössä rajataan voimakkaasti sote-maakunnan mahdollisuuksia toteuttaa järjestäjälle sote-maakuntalaissa säädettyä järjestämisvastuuta. Palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja saavutettavuus ovat uudistuksen tavoitteita, mutta Pohjois-Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan ei näiden tavoitteiden saavuttaminen edellytä sote-maakunnan järjestämisvastuun rajoittamisista niin voimakkaasti kuin lakiesityksessä esitetään.

Lähtökohtaisesti sote-maakunnan järjestäjänä tulisi voida määritellä vapaasti palvelujen, alueelliset erityispiirteet huomioiva, tarkoituksenmukaisin ja asiakaslähtöisin tuotanto- ja toimintatapa myös muita palvelutuottajia hyödyntäen. Muutoksen ei tule kaventaa sote-maakunnan yhteistyömahdollisuuksia kuntien, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa palvelujen saatavuuden, laadun ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksiin tulee kiinnittää enemmän huomiota. Myös vuokratyövoiman käyttö tulisi sallia, myös kokonaispalveluna, jotta tarvittava erityisosaaminen voidaan palveluissa turvata.

Lakiluonnoksessa esitetyt rajoitukset heikentävät merkittävästi Pohjois-Pohjanmaan liiton mielestä sote-maakunnan mahdollisuuksia kehittää asukkaiden ja alueellisiin tarpeisiin vastaavia palveluja ja tuotantorakennetta. On ristiriitaista, että samalla kun vahvistetaan järjestäjän roolia kasvattamalla niiden kokoa, rajataan sote-maakuntien mahdollisuuksia käyttää järjestäjän valtaa ja osaamista.

Voimaanpanolaki

Pohjois-Pohjanmaan liitto näkee, että uudistuksen tavoiteaikataulu on varsin tiukka. Aikataulusta päätettäessä tulisi huomioida, että sote-maakunnille siirtyvien tehtävien valmistelun ja toteuttamisen mahdollisuudet vaihtelevat merkittävästi eri alueiden välillä. Osana valmistelua tulisi huomioida mahdollisuudet uudistuksen toimeenpanon vaiheistamiseen johtuen alueiden erilaisista lähtötilanteista. Pohjois-Pohjanmaan alueella kaikkien maakunnan kuntien sote-palveluiden siirtäminen perustettavalle sote-maakunnalle lakiluonnoksessa esitetystä aikataulusta 1.1.2023 on erittäin haasteellista.

Maakuntien rahoituslaki

Lakiesityksen malli korostaa rahoituksen tarveperusteisuutta. Pohjois-Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan rahoituksen kriteerit ja painoarvot edellyttävät kuitenkin vielä kriittistä tarkastelua ennen kuin niitä tulisi soveltaa maakuntien rahoituksen perustana. Rahoituksen määräytymiskäytännöt voivat muuttua periaatteessa vuosittain, joten rahoituslain ns. lopullisia vaikutuksia

siirtymäajan jälkeen on Pohjois-Pohjanmaalla vaikea arvioida. Kriteereiden joustavuuden hintana on rahoituksen tason ennustettavuuden heikkeneminen.

Lakiesitykset sisältävät kustannusten kasvun hillintään kannustavia elementtejä, joita tulee vahvistaa. Tähän liittyen maakuntien palvelutarpeen kasvu otettaisiin huomioon siihen määrään asti, että kustannusten vuosittainen nousu vastaa 80 prosenttia arvioidusta palvelutarpeiden kasvusta. Rahoituksen taso tarkistettaisiin vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita tilinpäätöstietoja. Takautuva rahoituksen tarkistaminen kuitenkin tehtäisiin koko maan tasolla, joten rahoitusmalli ei ole yksittäisen maakunnan kannalta kustannusperusteinen. Malli on Pohjois-Pohjanmaan kannalta osin ongelmallinen.

Lakiesitykseen sisältyvä seitsemän vuoden siirtymätasaus loiventaa muutoksen taloudellisia vaikutuksia eri maakunnissa. Siirtymätasaus kuitenkin Pohjois-Pohjanmaan osalta viivästyttäisi olennaisesti täysimääräiseen laskennalliseen rahoitukseen siirtymistä.

Maakunnan ensimmäisten toimintavuosien rahoituksen riittävyyteen sisältyy riskejä mm. rahoituksen laskentaperiaatteisiin ja muutuskustannuksiin liittyen. Lakiesitykset tai vaikutusten arvioinnit eivät sisällä selkeää määrittelyä muutuskustannusten kompensaatista maakunnille. Erityisesti huomioita tulee kiinnittää ICT-kustannuksiin ja palkkojen harmonisointiin.

Valtion ohjaus maakuntien investointeihin liittyen on vahvaa. Rahoitusmallin ongelmaksi voi muodostua maakuntien mahdollisuudet varautua tulevien investointien rahoitustarpeeseen (korjausvelka ja uudet investoinnit). Tarvitaan tarkempaa määrittelyä siitä, miten turvataan rahoituksen riittävyys niissä maakunnissa, joissa on tiedossa mittavia kiinteistöinvestointeja, kuten esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalle rakennettava Tulevaisuuden sairaala. Myös tässä haasteeksi tulee malli rahoituksen takautuvasta oikaisusta koko maan tasolla.

Heikentynyt kuntatalous ja koronapandemian vaikutukset uudistuksiin tulisi huomioida lakiluonnoksessa siirto- ja tasausmekanismien pohjana olevissa tiedoissa. Koronapandemian vaikutus tulee erottaa sekä tulo- että menopuolelta. Esitys aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia kuntien rahoitusasemaan ja investointikykyyn. Talousvaikutus yksittäisiin kuntiin on liian suuri, muutokset ovat vielä suurempia pitkällä aikavälillä.

Uudistuksella ei saa olla vaikutusta jäljelle jäävän kunnan talouden tasapainoon. Pitkän aikavälin rahoitusmalli tulee ratkaista uskottavasti.

Sote-maakuntarakennelaki

Sote-maakuntarakenteen muuttamisen edellytykset ja muutosprosessi ovat monin kohdin väljempiä kuin muutettaessa kuntajakoa. Merkittävin ero kuntarakennelain kirjauksiin on ns. pakkoliitokset, jotka olisivat huomattavasti helpommin toteutettavissa kuin kuntaliitokset. Sote-maakuntarakennelain mukaan muutos sote-maakuntajakoon aiheuttaa vastaavat muutokset maakuntajakoon. Myös valtion viranomaisten toimialueiden tulisi lähtökohtaisesti perustua maakuntajakoon mainitussa säännöksessä säädetyllä tavalla. Pohjois-Pohjanmaan liitto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että maakuntajakoa ei voi tehdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden näkökulmasta, vaan siinä tulee huomioida myös maakuntakuntayhtymien vastuulla olevat aluesuunnittelu ja aluekehittäminen.

Uudistuksen vaikutukset ja muutuskustannukset

On ennakoitavissa, että uudistuksen valmistelu ja toimeenpano aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia. Muutuskustannukset voivat olla luonteeltaan kertaluonteisia, tilapäisiä tai pitkäkestoisia. Kustannuksia voivat aiheuttaa mm. toimintojen uudelleen organisointi, ICT-muutokset sekä sopimusten siirrot. Osa muutuskustannuksista syntyy jo ennen maakuntien muodostumista esimerkiksi hallinnollisiin valmisteluihin liittyen. Maakunnan käynnistyessä ylimääräisiä kustannuksia voi aiheuttaa myös esimerkiksi maakuntien velvoite vuokrata kunnilta sote-tiloja siirtymäajaksi. Kriittinen kysymys maakuntien talouden kantokyvyn ja rahoituksen riittävyyden näkökulmasta on palkkojen harmonisointi.

Myönteistä on, että maakuntien rahoitusmallissa muutoksesta aiheutuvat pysyväisluonteiset kustannukset tulevat automaattisesti huomioiduksi toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävän takautuvan kompensaation muodossa. Kriittikkiä on esitettävä kuitenkin siitä, että kompensaatiosta käytännössä noin kahden vuoden viive ja lisäksi tarkastus tehdään koko maan tasolla, eikä yksittäisen maakunnan todellisten kustannusten perusteella.

Lakiesityksen ja vaikutusten arvioinnin olennainen puute on, että muutuskustannusten tasoa on pystytty arvioimaan vain karkealla tasolla ja näin ollen myöskään ei ole selkeää määrittelyä muutuskustannusten kompensaatiosta maakunnille. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ICT-kustannuksiin ja palkkojen harmonisointiin. Pohjois-Pohjanmaa kannalta on kriittisen tärkeää, että muutuskustannukset korvataan maakunnalle täysimääräisesti mahdolliset nettohyödyt ja tehostamistavoitteet huomioiden.

Lopuksi

Pohjois-Pohjanmaan liitto toteaa, että organisaation nimeä ei voi siirtää toiselle organisaatiolle ilman, että siirtää tämän tehtäviä. Uutta organisaatiota siinä laajuudessa, kun sitä nyt lakiluonnoksessa esitetään, kuvaisivat paremmin esimerkiksi nimet sote-alue tai sote-piiri. Organisaation laajentuessa monialaiseksi maakunnaksi, pitäen sisällään myös nykyisen maakuntaliiton tehtävät, voisi organisaatio ottaa käyttöön maakunnan nimen.

Pohjois-Pohjanmaan liitto esittää, että alueen sote-maakunnan nimeksi tässä vaiheessa tulee Pohjois-Pohjanmaan sote-alue.

Uudistuksen tavoitteena tulee olla nopeampi hoitoonpääsy. Apua on saatava matalalla kynnyksellä ja oikea-aikaisesti. Hoitoonpääsyaika on saatava kohtuullisen mittaiseksi.

POHJOIS-POHJANMAAN LIITTO



Pauli Harju
Maakuntajohtaja