Uudenkaupungin kaupungin lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia:
HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Uudenkaupungin kaupungilta lausuntoa hallituksen esityksestä sote-uudistusta koskevasta lainsäädännöstä. Kirjallinen asiantuntijalausunto pyydetään toimittamaan viimeistään kokousta edeltävänä arkipäivänä 15.2.2021 klo 14.00 mennessä.

Uudenkaupungin kaupunki kiinnittää lausunnossa huomiota sote-uudistuksen kuntavaikutuksiin, hyvinvointialueen rahoitukseen ja valtion ohjaukseen, palvelujen järjestämiseen, palvelutuotantovastuisiin sekä uudistuksen aikatauluun.

Kuntavaikutukset

Sote-uudistus tulee toteutuessaan muodostamaan uudet vahvat aluehallinnolliset toimijat, hyvinvointialueet. Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa paikallisesti elinvoimaan voidaan arvioida heikkenevän rahoitusaseman kautta. Kuntien tulot supistuvat merkittävästi ja mahdollisuudet mm. kuntien investointeihin heikkenevät. Samalla kuntien velat pysyvät muuttumattomina.

Uudistuksen talousvaikutukset kuntiin ovat epäselvät. Valtion arviolaskelmat kuntakohtaisista vaikutuksista ovat suuntaa antavia ja niissä ei ole huomioitu kuntien huonosti alaspäin skaalautuvia kustannuksia, jotka koskevat esim. tietojärjestelmiä, soten ja muiden kuntapalvelujen käytössä olevia yhteistiloja ja hallintoa. Soten irrottaminen kuntien järjestämisvastuusta synnyttää kunnille skaalahaittoja, jotka tulee huomioida ja korvata kunnille, mikäli sote-uudistuksen lainsäädäntö hyväksytään eduskunnassa. Lainsäädäntöä on tarvittavin osin muutettava. Kuntien rahoitusaseman turvaamiseksi myös sellaiset kuntien velat, jotka voidaan osoittaa kohdentuvan soten investointeihin, tulee siirtää tulevalle hyvinvointialueelle.

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen sote-maakunnille etäännyttää päätöksentekoa paikalliselta tasolta. Paikallisdemokratia korvataan sosiaali- ja terveyspalveluissa aluedemokratialla. Pitkällä aikavälillä paikallisdemokratian puute tulee todennäköisesti näkymään päätöksissä, jotka johtavat palvelujen keskittymiseen muun muassa kustannuspaineiden seurauksena.

Perusterveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa on paljon palveluita, joita ei voi keskittää. Uudenkaupungin kaupunki painottaa, että hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön edellytysten varmistaminen kaikilla tasoilla on välttämätöntä kuntalaisen saumattoman palveluketjun turvaamiseksi, ja jatkossakin tarvitaan lähipalveluja sekä seudullisia palvelukeskuksia.

Uudenkaupungin kaltaisten seutukaupunkien palveluista hyötyvät ihmiset seutukaupunkia laajemmalla alueella. Seutukaupungeilla tulee myös uudistuksen jälkeen olla kyky ja resurssit toimia maakunnissa kehittymisen tasapainottajina.

Hyvinvointialueen rahoitus ja valtion ohjaus

Hyvinvointialueen rahoitusvastuu vuodesta 2023 alkaen on valtiolla. Hyvinvointialueen taloudellista asemaa on nykyisten tietojen pohjalta vaikea arvioida. Rahoituksesta voidaan kuitenkin todeta, että se ei kata sote-uudistuksen muutoskustannuksia. Sote-uudistuksen muutoskustannukset tulevat olemaan merkittäviä erityisesti sellaisilla alueilla, kuten Varsinais-Suomi, joissa järjestämisvastuu on hajautettuna usealle eri kunnalle ja kuntayhtymälle. Muutoskustannuksia muodostuu muun muassa palkkaharmonisaatiosta, ICT-järjestelmien päällekkäisyyksistä ja yhtenäistämisestä. Myös tuotannon yhtenäistäminen ja tätä kautta saavutettavat tuottavuus- ja taloushyödyt toteutuvat viiveellä. Tuotannon yhtenäistäminen voidaan aloittaa täysimääräisesti vasta, kun hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa.

Hyvinvointialueen investointien ohjaus ja osittainen päätösvalta on valtiolla. Hyvinvointialueen investointien suunnittelu itsehallinnollisesti ei ole tämän esityksen mukaisena mahdollista.

Valtion vahva ohjaus odotettavasti ainakin jonkin verran hidastaa hyvinvointialueella tarpeelliseksi katsottujen muutosten operatiivista toteuttamista. Johtamisessa byrokratian määrä todennäköisesti kasvaa suhteessa nykyiseen kuntapohjaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusmalliin, jossa päätöksenteko toteutetaan paikallisesti kuntien itsehallinnon kautta.

Kunnille jääviä kiinteistöjä koskeviin riskeihin ja omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien taloudellisten menetysten oikeudenmukaisempaan kompensoimiseen on myös löydettävä ratkaisu.

Koronaepidemian aiheuttamat vaikutukset on otettava huomioon sekä rahoituksen siirtolaskelmissa että pysyvissä tasausmekanismeissa.

Palvelujen järjestäminen

Palvelujen järjestämisen merkitystä tulee lainsäädännössä vahvistaa. Järjestämisen kautta voidaan määritellä mm. hyvinvointialueen palvelurakenteet, asettaa palveluille laatukriteerit, toteuttaa tuottajien valvontaa ja hallita kustannuksia koko sote-järjestelmätasolla. Ilman hyvinvointialueille perustettavaa vahvaa järjestäjäorganisaatiota on mahdollista, että sote-järjestelmä Suomessa rakentuu tuotantovetoisesti, jolloin sote-palvelut tuotetaan osaoptimoitujen ja sektorikohtaisten tuotanto-organisaatioiden toimesta.

Palvelutuotantovastuut

Järjestämislakiehdotuksen 8 §:ssä todetaan, että hyvinvointialueella on oltava riittävä oma palvelutuotanto. Tarkennuksista huolimatta hyvinvointialueen riittävä oma palvelutuotanto on edelleen rajattu tulkinnanvaraisesti. Uudenkaupungin kaupunki toteaa, että lainsäädännössä on selkeämmin otettava kantaa siihen, mikä on hyvinvointialueen riittävä oma palvelutuotanto. Tämä tulkinnanvaraisuus rajaa hyvinvointialueen valtaa päättää sote-järjestämislain 11 § mukaisesta palvelustrategiastaan ja siirtää hyvinvointialueilta valtaa valtioneuvostolle päättää palvelutuotannon tavoista. Huomion arvioista on myös tiedostaa, että vaikutukset kohdistuvat kokonaisulkoistusten lisäksi laajasti myös yksittäisiin ostopalveluihin.

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksen mukainen lain kirjaus johtaa julkisen tuotannon osuuden kasvuun suhteessa yksityiseen sektoriin ainakin sellaisissa palveluissa, joissa suuri osa palveluista hankitaan nykyisin yksityiseltä sektorilta. Samalla se lisää kustannuksia synnyttäviä investointeja julkisen tuotannon laajentamiseen. Esitetty lain kirjaus riittävästä julkisesta palvelutuotannosta johtaa todennäköisesti ainakin lainsäädännön toimeenpanon siirtymävaiheessa päällekkäisiin taloudellisiin resurssointeihin, missä julkinen sektori joutuu lisäämään tuotantokapasiteettiaan sellaisissa yksittäisissä palveluissa, joissa kapasiteettia on jo riittävästi yksityisellä sektorilla olemassa.

Uudistuksen aikataulu

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja lakisääteisistä kuntayhtymistä hyvinvointialueelle on esitetty lakiluonnoksessa toteutettavan 1.1.2023. Järjestämisvastuun siirto on mahdollista toteuttaa esitetyn aikataulun mukaisesti alueilla, joissa vastuu sote-palvelujen järjestämisestä on jo siirretty maakuntatasoisille sote-kuntayhtymille. Sen sijaan alueilla, joissa päävastuu sote-palvelujen järjestämisestä on yhä hajautetusti kunnilla ja kuntayhtymillä, uudistuksen toimeenpano tulee olemaan erittäin vaikeaa. Muun muassa palvelutuotannon ja palvelukriteerien yhtenäistämistä sekä ICT-järjestelmien uudistamista ei ole mahdollista toteuttaa Varsinais-Suomessa vuoden 2023 alkuun mennessä. Tämän seurauksena on

odotettavaa, että osassa hyvinvointialueita palvelujen yhdenvertaisuus ainakin siirtymäaikana vaarantuu.

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtoon liittyvä hallinnollinen valmistelu ja päätöksenteko tulee toteuttaa pääsääntöisesti sen jälkeen, kun sote-maakunnalla on demokraattisesti valitut päättäjät ja toimivaltainen virkamiesjohto. Sote-uudistuksen toimeenpanosta vastaavan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät tulee rajata voimakkaasti pelkästään toimeenpanoon liittyvän päätöksenteon valmisteluun.

Lainsäädännön voimaantulon aikataulua tulee valmistelutyön laajuuden takia muuttaa myöhemmäksi tai vaihtoehtoisesti tulee harkita siirtymäaikojen käyttöönottoa. Huoli uudistuksen toimeenpanon onnistumisesta Varsinais-Suomessa on kireän aikataulun takia vakava.