

Kunnanjohtaja Matti Raatikainen
Leppävirran kunta
Savonkatu 39
79100 Leppävirta

LAUSUNTO

10.5.2017

Hallintovaliokunta
00102 Eduskunta

Asia: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena on nykyaikaistaa palveluja ja parantaa julkisen talouden kestävyttä. Uudistus muuttaa kuntien tehtäväkenttää merkittäväksi. Myönteisenä puolena voidaan todeta, että haasteellinen, erityisesti kustannustenhallinnan ja yksityiskohtaisen sääntelyn suhteen vaikea kokonaisuus siirtyy maakunnan hoidettavaksi. Talouden hallinta ja ennakointi helpottuvat merkittävästi, jos uudistuksen tavoitteena ollut kuntien talouden vakauttaminen kyetään aidosti toteuttamaan.

Kunnille jäävä tehtäväkenttä on myönteinen; varhaiskasvatus, koulutus, elinvoiman ja elinkeinoelämän kehittäminen, kaavoitus sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Supistuvan julkisen talouden ja sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyvän palvelutarpeen yhteensovittaminen tiukasti säännellyssä toimintakentässä on ollut vaikea, monille kunnille jopa ylivoimainen tehtävä. Sote-uudistus tarjoaa ainakin teoriassa mahdollisuuden suunnata katseet ja energia tulevaisuuteen ja kehittämiseen – kuntien tehtäväkentän kaikkein miellyttävimpään ja motivoivampaan osa-alueeseen.

Uudistuksella on myös varjopuolensa. Kuntien taloudet supistuvat voimakkaasti. Kuntien taseisiin sitoutunut sote-omaisuus ja sote-investointeihin kohdistetut lainat eivät häviä uudistuksen myötä. Aiheellinen kysymys onkin; mikä on kuntien kyky investoida alentuneen taloudellisen volyymin seurauksena sote-uudistuksen jälkeen? Kuinka kyetään turvaamaan esimerkiksi elinvoiman- ja elinkeinoelämän kehittämisen edellyttämät investoinnit?

Sote-uudistuksen tavoite on turvata ihmisten palvelut. Yksittäisen kunnan on käytännössä mahdotonta arvioida valmistelun tässä vaiheessa uudistuksen mahdollista vaikutavuutta ja kustannustehokkuutta. Molemmat seikat riippuvat täysin maakuntien toimeenpanokyvystä. Todennäköistä on, että palvelut harmonisoituvat nykyistä tehokkaammin maakuntien eri osissa ja todennäköisesti myös maan eri osien välillä.

Uudistuksen ehdottomasti hienoin ja kannatettavin asia on valinnanvapaus. Valinnanvapauden myötä koko uudistuksen keskiöön nostetaan aidosti yksittäinen kansalainen. Lähtökohta on poikkeuksellinen. Asian hyväksyminen näyttää olevan monille perinteisille julkishallinnon toimijoille vaikeaa. Perusteluita valinnanvapauden hyväksymättömyydelle on lukuisia. Usein esitetty väite on kansalaisten alueellisista tai muista syistä johtu-

va epätasa-arvoisuus valinnanvapauden suhteen. Laadultaan huonot ja tosiasiallisesti epätasa-arvoiset palvelut ovat julkisen palvelutuotannon tuottamina hyväksyttävämpiä, kuin esimerkiksi yksilön autonominen oikeus päättää tarvitsemansa palvelun tuottajasta. Asenne kuvaa erinomaisesti vankkumatonta uskoamme siihen, että yhteiskunta tietää yksilöä paremmin hänen tarpeensa.

Ylä-Savossa pilottina parhaillaan toteutettu valinnanvapauskokeilu on jo nyt osoittautunut toimivaksi. Vastoin kaikkia epäluuloja alueelle on syntynyt uutta palvelutuotantoa. Lehtitietojen perusteella arvioiden asiakkaat ovat löytäneet hyvin uudet palvelutuottajat ja ovat tyytyväisiä saamaansa palveluun. Valinnanvapauden täysimääräiseen käyttöön ottoon esitettyä, vuoteen 2023 ulottuva siirtymäaika voi pitää kannatettavana ja vähintäänkin riittävänä.

Perustettavien maakuntien vastuu ja rooli keskeisten palveluiden järjestämisessä kansalaisille tulee olemaan jatkossa suuri. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraation ja maakuntahallinnon tehtävien yhdistämisen myötä maakunnat joutuvat paljon vartijoiksi. Taloudelliset edellytykset eivät ainakaan aluksi näyttäisi olevan kasvussa. Rahoitus päinvastoin kiristyy ja menoille asetetaan perälauta. Maakuntien liikkumavara kapenee ja käy käytännössä olemattomaksi, mikäli ne eivät kykene tehostamaan toimintaansa suhteessa nykyiseen.

Yksi konkreettinen uhkakuva on, että erikoissairaanhoito syö jatkossakin maakunnan rahoituspotista yhä suuremman osuuden näivettäen sosiaalitointa, perusterveydenhuoltoa ja maakuntien järjestämisvastuulle jääviä muita toimintoja. Päättäjien riittävä osaaaminen on kyettävä varmistamaan ja siihen on panostettava. Maakuntavaltuustot ohjaavat poliittisin päätöksin mummimaisia, monialaisia järjestäjäorganisaatioita, joiden toiminnasta ei ole aikaisempaa kokemuspohjaa.

Uusien maakuntien on kyettävä aidosti integroimaan palveluja ja jarruttamaan vahvojen professioiden valtaaman erikoissairaanhoidon kustannuskehitystä. Perustason palveluja on kyettävä kehittämään ja uudistamaan. Se edellyttää todennäköisesti nykyistä vahvempaa taloudellista panostusta juuri perustasolle, lähellä kansalaisia tarjottaviin palveluihin.

Yllälueteltuihin asioihin tulisi kyetä löytämään varsin nopeasti vastauksia uusien maakuntien aloittaessa toimintansa vuoden 2019 alusta. Maakuntien liikkumavara jää jo taloudellisista syistä kapeaksi. Toisaalta tilanne toimii tehokkaana muutosajurina palvelujen uudistamiseksi ja digitalisaation yhä tehokkaammaksi hyödyntämiseksi. Yhtenä kriittisimmistä seikoista uudistuksen onnistumiselle on yhtenäisen tietojärjestelmän luominen. Tiedon tulee liikkua ihmisten valinnanvapauden mukaisesti. Tietojärjestelmien rajapinnat eivät saa olla esteenä joustavalle palvelutuotannolle.

Uudistuksen tuoma murros luo erinomaisen mahdollisuuden uuteen ajatteluun myös viranomaisten toiminnassa. Karrikoiden voisi todeta, että me noudatamme yhä viranomaistoiminnassa jo vuosisatoja vanhaa viranomaisen-hallintoalamainen asetelmaa. Viranomaisen rooli on valvoa, asettaa ehtoja, määrätä sanktiota, rajoittaa, myöntää anomuksesta etuja, oikeuksia, lupia etc. Toki neuvominenkin sallitaan, mikäli asiakas ymmärtää kysyä.

Uudet maakunnat voivat, ja niiden tulee kääntää koko asetelma pääläelleen. Hallintoalamainen tulee kyetä näkemään asiakkaana ja omistajana, jonka tarpeita ja etuja viranomaisien tulee kyetä edistämään. Viranomaisen rooli tulee uudistaa konsultatiiviseksi ja

lisäarvoa tuottavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa parhaiden käytäntöjen ja joustavimpien toimintatapojen aktiivista etsimistä ja omaksumista. Se on myös nopeutta, laadukkuutta ja ystävällisemmin tuotettuja palveluita. Myös keinotekoisista hallinnollisista rajoista on kyettävä luopumaan.

Uudistus tuo kunnille monia haasteita. Esimerkiksi tukipalvelujen järkevä tuottaminen on yksi näistä kysymyksistä. Siivouksen, ruokahuollon ja esimerkiksi kiinteistöhuollon palveluiden tuottaminen kaikkia parhaiten palvelevalla mallilla olisi kyettävä ratkaisemaan järkevästi. Kuntien ja maakuntien yhteistyötä tulisi kyetä jatkossakin tarkastelemaan kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta. Totaalisen yhtiöittämismallisuuden rinnalla tulisi sallia myös muunlainen palveluiden tuottamistapa.

Kunnissa on tehty paljon investointeja, jotka pahimmillaan jäävät sote-uudistuksen myötä vajaasti hyödynnetyiksi. Yhtenä yksinkertaisena, mutta monien erityisesti pienten kuntien kannalta olennaisena tukipalveluinvestointiesimerkkinä voisi mainita vaikkapa viime vuosia kunnissa yleistyneet keskuskeittiöt. Investointikustannukset nousevat helposti miljoonaluokkaan. Pahimmillaan nämä investoinnit jäävät jatkossa vajaakäytölle tukipalveluiden eriytyessä järjestämisvastuun myötä. Tukipalveluiden osalta olisi järkevää tarkastella asioita kansantalouden kokonaisuuden kannalta ja noudattaa muutoksessa riittävän pitkää siirtymäaikaa niin, että kunnille jäisi riittävästi aikaa sopeutua muutokseen.

Sote- ja maakuntauudistukseen liittyy myös demokratian toteutumisen kannalta merkittäviä uhkakuvia. Helsingin Sanomien laatiman, 6.5.2017 julkaistun kevään kuntavaalien äänestyskäyttäytymiseen perustuneen maakuntavaalien simuloinnin tulos oli esimerkiksi Pohjois-Savon maakunnassa pysäyttävä.

Maakunnan 69 valtuutetusta kuopiolaisia olisi 51. Prosentuaalinen osuus nousisi 73,9 %:iin. Kuopion väkiluku on kuitenkin alle puolet Pohjois-Savon maakunnan väestöstä. Kuopion lisäksi edustajia olisi tullut ainoastaan viiteen muuhun kuntaan. Ilman ainuttakaan edustajaa olisi jäänyt 13 kuntaa. Todellisuudessa tilanne ei todennäköisesti tule olemaan ihan näin vahvasti paikkoja keskittävä. Koko maakunnan aluetta koskevan päätöksenteon keskittyminen yhä vahvemmin maakuntien pääkaupunkeihin herättää kuitenkin huolta. Demokratian toteutumisen nimissä tulisi harkita toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että maakunnan päätöksenteko nojaisi myös riittävän kattavaan alueelliseen edustuksellisuuteen. Päätösvallan keskittyminen ja etääntyminen heikentää kansalaisten kiinnostusta oman alueensa asioiden hoitoon ja heikentää äänestysaktiivisuutta.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö teettivät syksyllä 2016 selvityksen siitä, miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevaan kiinteistöomaisuuteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunta julkaisi selvityksen pohjalta joulukuussa 2016 raportin kuntien kiinteistöriskeistä sote-uudistuksessa.

Nordic Healthcare Groupin (NHG) selvityksessä arvioidaan suunniteltujen omaisuusjärjestelyjen kunnille aiheuttamaa riskiä ja sen jakautumista kuntien välillä. Perustana on rekisteritietojen järjestelmällinen läpikäynti.

Selvitysluonnoksen perusteella kiinteistöihin liittyvä taloudellinen riski on hyvin tapauskohtaista ja maantieteellisesti hajanaista. Riski on suurempi väestömäärältään taantuvissa kunnissa ja taantuvilla alueilla. Se koskee erityisesti vuodeosasto-, sairaala- ja laitoshiinteistöjä.

NHG:n selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia kiinteistöjä on yhteensä 6,8 miljoonaa m². Kiinteistöjen vähennetty jälleenhankintakustannus eli ns. luetteloarvo on noin 4,2 mrd euroa. Lähes 85 % kiinteistökannasta on yli 20 vuotta, ja noin kolmannes yli 50 vuotta vanhoja. Noin 42 % kiinteistöistä (2,8 milj. m²) sijaitsee taantuvien kuntien alueella. Taantuvilla alueilla sijaitsevien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen luetteloarvo on yli 1,7 mrd euroa.

Suurimmassa riskissä ovat laitokset ja vanhat avopalvelurakennukset vähenevän väkiluvun kunnissa. Arviolta 35 % riskissä olevista laitoskiinteistöistä ja 5–15 % avopalveluiden käytössä olevista kiinteistöistä jää käyttämättä. Suurimmassa riskissä olevien, sote-käytöstä poistuvien kiinteistöjen pinta-ala on arviolta 490–530 tm² ja luetteloarvo 300–315 M€.

NHG:n selvitys perustuu laskennalliseen luetteloarvoon. Kiinteistöjen todelliset tasearvot eivät käy selvityksestä ilmi. Merkittävän riskin muodostavat myös käyttämättä jäävien kiinteistöjen ylläpitoon liittyvät kulut.

Kiinteistöriskien hallintaan ja ongelmanratkaisuun ei ole kiinnitetty riittävää huomioita sote-uudistuksen valmistelussa. Koska uudistuksella tavoitellaan myös merkittävää toiminnan taloudellista tehostumista, on ymmärrettävää, ettei maakuntia voida sitoa epätarkoituksenmukaisen kiinteistömassan vuokraamiseen määräämättömäksi ajaksi.

Kiinteistöomistuksen ja – hallinnan näkökulmasta uudistuksen tulisi olla kaikkien osapuolien näkökulmasta neutraali. Uudistuksen ei tulisi tuottaa ylimääräistä tuottoa, kulua tai riskejä niin maakunnille kuin kunnillekaan.

Kiinteistöihin kohdistuva riski on kaikkein merkityksellisin kaukana maakuntakeskuksista sijaitsevista pienissä kunnissa, joissa kiinteistömarkkinat eivät ole toimivat, ja joissa myös kuntien taloudellinen kantokyky on rajallinen. Pahimmillaan sote-uudistuksen aiheuttama kiinteistöriski saattaa johtaa kunnan joutumiseen kriisikuntamenettelyn piiriin.

Uudistuksen valmistelun yhteydessä on tuotu esille, että toimitiloihin liittyvät omaisuusjärjestelyt tulee toteuttaa siten, ettei yksittäisiin kuntiin kohdistu kohtuuttomia taloudellisia seuraamuksia. Ongelmanratkaisukeinojen vaihtoehtoina on esitetty lähinnä kahta vaihtoehtoa – valtion harkinnanvaraisuuteen perustuvaa kriisikuntamenettelyä pidättäytymistä ja mahdollisuutta myöntää harkinnanvaraista valtionosuutta tällaiseen tilanteeseen ajautuneelle kunnalle. Kumpaakaan edellälueteltua keinoa ei voi pitää asian mittasuhteet ja merkitys huomioiden riittävänä.

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulakilvuonoksen 34 §:ssä säädetään omaisuusjärjestelyjä koskevista kirjauksista kunnan kirjanpidossa. Pykälä koskee kuntayhtymäosuuksien ja sote-uudistusta koskevan, maakunnalle siirtyvän irtaimen omaisuuden kirjanpidollista käsittelyä. Pykälän tavoitteena ja tarkoituksena on, että uudistuksen yhteydessä tehtävät omaisuusjärjestelyt toteutetaan niin, etteivät ne vaikuta kuntien tulokseen kyseisenä tilikautena. Järjestelyn perusteluna on, että kuntien omaisuudessa tapahtuva muutos johtuu lainsäätäjän päättämästä merkittävästä, jokaista kuntaa koskevasta hallinnollisesta muutoksesta, johon kunnalla ei lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta vaikuttaa.

Omaisuusjärjestelyjä koskeva voimaannanolain 34 § tulee ulottaa koskemaan kattavasti kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevia omaisuusjärjestelyjä. Olennaisin ja taloudellisesti merkittävin on kuntien kiinteistöomaisuuteen liittyvä ulottuvuus.

Niissä tilanteissa, joissa uudistuksen seurauksena kuntiin jäävä sote-omaisuus jää vaille käyttöä, eikä vaihtoehtoista käyttöä tai omistusta ole tarjolla, tulisi kunnalla olla mahdollisuus alaskirjata omaisuus ilman tulosvaikutusta. Tämän tulisi olla pääsääntö kaikkeen uudistuksen seurauksena kuntiin jäävään sote-omaisuuteen liittyvänä menettelynä. Perusteluksi sopii erinomaisesti maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannanolakiluonnoksen 34 §:n perusteluihin kirjattu peruste: ”kuntien omaisuudessa tapahtuva muutos johtuu lainsäätäjän päättämästä merkittävästä, jokaista kuntaa koskevasta hallinnollisesta muutoksesta, johon kunnalla ei lähtökohdaisesti ole mahdollisuus vaikuttaa.”

Tarkoituksenmukaista olisi ulottaa pykälän vaikutus koskemaan myös sote-uudistuksen mahdollisia muita ennakoimattomia kuntien omaisuuden tase- ja käyttöarvoon kohdistuvia muutoksia.

Vaikka sote- ja maakuntauudistukseen liittyy monia täsmennettäviä yksityiskohtia, eikä uudistuksen kaikkia nyansseja kyetä kaikilta osin vielä hahmottamaan, tulee uudistus ehdottomasti toteuttaa. Uudistuksen kokoluokka huomioiden toive täysin valmiista, vaila valuvikoja olevasta mallista, jota monet tuntuvat kaipaavan, on käytännössä epärealistinen. Jostakin on aloitettava. Muutoksia, täsmennyksiä ja joiltakin osin jopa vanhaan palaamista on kyettävä tekemään matkan varrella. Uudistuksen toteuttaminen tulee olemaan vähintään kymmenen vuoden urakka. Nyt on korkea aikaa aloittaa tämä vaativa projekti.