

10.5.2017

Hallintovaliokunta

Inarin kunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp) sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Lausuntonaan hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp eduskunnalle erityisesti Inarin kunnan näkökulmasta maakunta- ja sote -uudistukseen Inarin kunta esittää seuraavaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu tulee siirtää perustettaville maakunnille. Lainsäädännön tulee tukea uudistuksen tavoitteita kuten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertainen saatavuus, kustannusten kasvun hillitseminen ja sosiaali- ja terveystalouden integraatio.

Alueelliset olosuhteet ja erityispiirteet tulee huomioida palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa ja rahoituksessa. Inari on Suomen suurin kunta pinta-alaltaan. Sen erityispiirteitä ovat harva asutus (0,45 asukasta/km²) ja erityisen pitkät välimatkat. Inarin kuntalaisista on saamelaisia noin kolmasosa (noin 2 200). Heistä äidinkieleltään saamenkielisiä on noin kolmasosa. Inari on ainoa kunta, jossa palveluja järjestetään kolmella eri saamenkielellä: pohjoissaameella, inarinsaameella ja koltansaameella.

Esityksen demokraattiset vaikutukset

Maakuntahallinnon järjestämiseen sinällään Inarin kunnalla ei ole huomautettavaa. Esitys täyttää sinällään demokraattisesti järjestettävän alueellisen hallinnon edellytykset, vaikka esityksen mukainen kansanvaltainen hallinto muodostuisi sinällään varsin heikoksi ja näennäiseksi. Erityisenä huolenaiheena todettakoon, että voimakkaan valtionohjauksen vuoksi kansalaisten mielenkiinto maakuntavaaleissa äänestämiseen ja maakunnan kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen lienee vähäistä. Tosiasiallisesti pienten kuntien ja niiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet heikkenevät maakuntauudistuksessa olemattomiksi. Päätöksenteko etääntyy kunnista.

Esityksen muut vaikutukset

Inarin kunta katsoo, että esitetty malli ei kaikilta osin (mm. rahoitus, toimintojen järjestäminen) täytä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisia periaatteita ja toteuta subsidiariteettiperiaatetta. Erittäin ongelmallista on aidon itsehallinnollisuuden toteutuminen uusissa maakunnissa. Maakunnat näyttäytyvät esitettävässä mallissa toimivan pikemminkin valtion voimakkaan ohjauspolitiikan välineinä. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä tehtäviä voidaan katsoa perustelluksi ohjata voimakkaalla kansallisella ja



10.5.2017

tavoitteellisella ohjauksella, esitetty rahoitusmalli ja maakuntien toimintojen järjestämismahdollisuuksien yksityiskohtainen kontrolli ja rajoitukset ovat ongelmallisia. Erityisen huolenaiheen luo myös maakuntien järjestäjäosaaminen ja sopimusohjauksen osaaminen ja hallinta, joka väistämättä erilaisesta lähtö- ja osaamistasosta johtuen ei tule olemaan samalla tasolla koko maassa.

Esitetty malli horjuttaa osittain perinteistä suomalaista tapaa toteuttaa Musgravelaisen fiskaalisen federalismin periaatteita allokatiotehtävän suorittamisessa. Inarin kunta yhtyy lausunnossaan Kuntaliiton muistion dnro 362/03/2017 näkemykseen ja pitää erittäin ongelmallisena, että maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen ja, että maakuntien toimintavapauksia päättää allokatiotehtävästään ja toimia allokoijan roolissa (erityisesti verotusoikeus), rajoitetaan ehdotuksessa merkittävästi.

Valtionohjauksen ongelmat kiteytyvät alueellisesta ja kunnallisesta näkökulmasta erityisesti esityksen moninaisiin yhtiöittämisvelvollisuuksiin sekä maakuntien sitomiseen valtakunnallisten yhtiöiden asiakkaiksi. Kunnan näkökulmasta pakolliset yhtiöittämisvelvoitteet, jotka liittyvät mm. tukipalvelukumppanuuden rakentamiseen maakunnan kanssa ovat ongelmallisia ja aiheuttavat merkittävän uudelleenjärjestelytarpeen.

Uudistuksessa ei ole Inarin kunnan näkökulmasta huomioitu myöskään riittävästi mahdollisuuksia ottaa toimintojen järjestelyissä huomioon alueellisia erityispiirteitä ja siten tukea kestävän monituottajamarkkinoiden syntymistä.

Valinnanvapauden osalta Inarin kunta kannattaa sote -palveluiden valinnanvapauden edistämistä ja näkee sen sinänsä positiivisena kehityksenä, mutta kantaa erityistä huolta esitetyn aikataulun lisäksi pienempien tuottajien pärjäämisestä markkinoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen

Järjestämisvastuun siirtyminen suuremmille toimijoille voi parantaa yhdenvertaisuutta alueilla ja sitä kautta myös terveys- ja hyvinvointierot voivat kaventua alueellisesti. Kuitenkin palvelujen yhdenvertaisuus on vaatimus, joka helposti jää Lapin maakunnassa toteutumatta. Pitkät etäisyydet, pienten kuntien vähäinen tai jopa olematon edustus maakunnan hallinnossa ja käytännössä olemattomat valinnanvapausmahdollisuudet ovat tekijöitä, jotka heikentävät alueen palveluita merkittävästi muita alueita enemmän. Maakuntien erilaiset palvelupaukset heikentävät maakuntien välistä yhdenvertaisuutta.

Mm. yhtiöittämisvelvollisuus rajoittaa palveluiden järjestämisvastuuseen ja itsehallintoon lähtökohtaisesti kuuluvaa oikeutta päättää palveluiden tuottamistavasta ja ohjata palveluita kokonaisuutena. Järjestämisvastuun kantaminen ja palvelujen integraatio on erittäin haasteellista, kun perustason palvelut siirtyvät yritysten vastuulle ja markkinaperusteiseen ohjaukseen. Palvelutuotanto pirstoutuu maakuntien tosiasiallisen ohjausvallan ulkopuolelle ja eri palveluihin syntyy asiakkaan näkökulmasta nykyiseen verrattuna uusia rajapintoja.



10.5.2017

Ihmisten usein tarvitsemia lähipalveluja tulee vahvistaa ja ne palvelut tulee saada läheltä ja helposti. Harvoin tarvittavien ja tuotettavien palvelujen (= ne palvelut, joita koko maakunnassa/maassa tuotetaan vähän) keskittäminen on tarpeen kokonaiskustannusten hillitsemisen ja osaamisen turvaamisen näkökulmasta. Hallituksen esitys kuitenkin mahdollistaa pitkälle viedyn palvelujen keskittämisen. Se, että asiakas käyttää jotain palvelua kerran elämässään (esim. lastenvalvojan palvelut) ei ole peruste keskittää palveluja, vaan palvelujen keskittämisen pitää perustua välttämättömän osaamisen ja laadukkaan palvelun takaamiseen. Menokasvun hillitseminen edellyttää palvelujen integraation toteutumista ja palveluverkoston järkipäristämistä. Terveystenhuollon erityisen vaativan hoidon ja harvinaisten sairauksien hoidon keskittäminen parantaa palvelujen laatua, yhdenvertaista saatavuutta ja hillitsee kustannusten kasvua.

Sosiaalihuollon palvelujen osalta ei selviä, mitkä palvelut katsotaan sellaisiksi, jotka on perusteltua koota suurempiin kokonaisuuksiin. Esimerkiksi sosiaalityö on peruspalvelu, jossa on huomioitava toimintaympäristö eikä sitä voi keskittää. Lähipalvelujen toteuttamisessa on erityisesti huomioitava myös yhteistyön turvaaminen kuntien palvelujen, kuten varhaiskasvatus-, opetus- ja nuorisotyöpalvelujen kanssa. Hallituksen esityksen mukaan lähipalvelut ovat saavutettavissa esimerkiksi sähköisinä palveluina. Uudet tavat tuottaa palveluja ja digitalisaatio edellyttävät toimivia tietoliikenneyhteyksiä erityisesti harvaan asutuissa ja pitkien etäisyyksien maakunnissa kuten Lapissa.

Järjestämislakiehdotuksen 11 § 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevasta vastuusta ja päätösvallasta. Se maakunta, jonka tehtäväksi jokin palvelu on osoitettu, vastaisi mm. palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelystä sekä palvelun tuottamistavasta. Muilla maakunnilla ei olisi päätösvaltaa keskitetyistä palveluista eivätkä ne saisi tuottaa eivätkä hankkia muualta mainittuja palveluja. Muiden maakuntien ainoa vaikutusmahdollisuus keskitettyihin palveluihin olisi 16 §:n mukainen valtuustokausittain laadittava yhteistyösopimus. Kuten Kuntaliittokin on todennut, maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on ongelmallista, että maakunta ei voisi vaikuttaa keskitettyihin palveluihin, keskitettyjen palvelujen tuottamistapaan eikä palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin. Tällä ratkaisulla järjestämisvastuu on erilainen eri maakunnilla ja tosiasiallinen järjestämisvastuu jää epäselväksi.

Järjestämislain 16 §:n mukainen maakuntien keskinäisen yhteistyösopimuksen sitovuus on perusteltua, kunhan sopimuksen sisältö on maakuntien yhdessä päättämä. Yhteistyöalueen maakunnilla tulee olla oikeus päättää sopimuksen sisällöstä ja siihen kuuluvista osa-alueista maakuntien alueelliset olosuhteet ja erityispiirteet huomioiden. Sen sijaan 18 §:n mukainen valtioneuvoston oikeus päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta on maakuntien itsehallinnon periaatteiden vastainen. Lakiesityksen 16 §:n mukaan yhteistyöalueen maakuntien tulisi sopia mm. työnjaosta, yhteistyöstä ja uusien menetelmien käyttöönotoista kaikkien sosiaali- ja terveystenpalvelujen sekä tukipalvelujen osalta. Ehdotettu pykälä velvoittaa maakuntia liikaa eikä ole maakuntien itsehallinnon mukainen.

19§:n mukaisen valtion ohjauksen tulee kohdistua ensisijaisesti strategisiin tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin. Nyt ehdote-



10.5.2017

tun pykälän sisältämä vahva valtion ohjaus erityisesti palvelurakenteeseen ja investointeihin liittyen, on maakunnan itsehallinnon vastainen. Se myös lisää merkittävästi valtion resursitarvetta. Tiedonhallinnan ohjaus valtion taholta on jossain määrin perusteltua.

Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Maakunnan tulee itse päättää tarkoituksenmukaisesta organisaatorakenteesta maakunnan erityispiirteet huomioiden. Tilaaja-tuottajamalli aiheuttaa turhaa, päällekkäistä hallintoa ja kustannuksia. Useat kunnat ovat luopuneet tilaaja-tuottajamallista saatujen huonojen kokemusten myötä. Maakunnan vastuulla olevan palvelutuotannon kaavamaiselle hallinnolliselle eriyttämiselle ei ole esitetty järkevää syytä eikä vastuun jakautuminen ole ollenkaan selvää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisessa pitäisi asiakkaiden ja yhdenvertaisuuden näkökulma olla ensisijainen sen sijaan, että arvioitaisiin palveluiden tuottajien yhdenvertaisuutta. Yhtiöittämisvelvoite heikentää maakuntavaltuuston vaikutusmahdollisuuksia maakunnan omassa palvelutuotannossa. Julkisen palveluntuottajan toimintaa tulee pysyä arvioimaan avoimen laskentainformaation avulla ilman, että se toimii yhtiömuodossa. Esitellyssä mallissa on pitkä ohjausketju maakuntavaltuusto/hallitus – maakunnan liikelaitos/hallitus – tuotantoyhtiö oy/hallitus, joten maakuntavaltuuston ohjaus on erittäin heikko ja toteuttaa demokratian toteutumista huonosti.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen ja palvelutuotannon yhtiöittäminen edellyttäisi mm. tiedonhallinnassa ja asiakas- ja potilastietojen käsittelyssä aivan uusia ratkaisuja, joiden onnistuminen ei ole ollenkaan varmaa. Asiakkaiden valinnanvapaus voidaan toteuttaa ilman yhtiöittämisvelvollisuutta esimerkiksi palvelusetelijärjestelmällä.

Valinnanvapausmalli ja yhtiöittämisvelvoite vaarantavat sosiaali- ja terveystalouden integraation. Kuten Kuntaliittokin on todennut, ne edellyttävät maakunnilta sellaista järjestämisosaamista, joista ei ole missään aiempaa kokemusta. Asiakaslähtöisessä integraatiossa tulee keskeiseksi myös kunnille jäävien peruspalvelujen yhteensovittaminen maakunnan palvelujen kanssa.

Maakunnan rooli palvelujen järjestäjänä perustuu pitkälti sopimusohjaukseen, jonka osamisessa on merkittäviä eroja maakuntien välillä. Kuten hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa esityksen vaikutuksista todetaan, maakunnan oikeudelliset ja tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa järjestämisvastuuta monituottajamallissa ja esimerkiksi varmistaa, että kaikki palveluntuottajat toteuttavat maakunnan asettamia velvoitteita, ovat rajalliset.

Maakuntien toteuttamassa palveluiden tuotantoa koskevassa ohjauksessa siirrytään perinteisestä hallinnollisesta ohjauksesta pitkälti omistajaohjaukseen, sopimusohjaukseen ja markkinaohjaukseen. Integraation toteuttaminen tällaisessa kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa ja hallinnollisesti työläistä. Toisaalta integraation toteutuminen on käytännössä täysin riippuvainen ohjauksen onnistumisesta. Esityksessä ei ole kyetty riittävästi avaamaan ohjausjärjestelmän kokonaisuutta suhteessa integraatiotavoitteeseen.



10.5.2017

Saamenkielisten palvelujen turvaaminen

Saamelaisella on saamen kielilain (1086/2003) mukaan oikeus käyttää saamenkieltä viranomaisessa asioidessaan. Saamen kielilain mukaan julkisen vallan velvollisuutena on toteuttaa ja myös edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia.

Hallituksen esitys ei huomioi saamenkielisten palveluiden tarvetta ja resursointia. Saamelaisten kotiseutualueella tulee turvata kolmen saamen kielen ja kulttuuritaustan huomioivat palvelut. Tämä onnistuu vain Lapin maakunnalle osoitettavalle erillisrahoituksella. Maakuntien rahoituslakiin tulee ottaa säädös, jolla Lapin maakunnalle turvataan tarpeenmukainen, pysyvä erillisrahoitus saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen. Erityisesti on huomioitava uhanalaisten inarin- ja koltansaamenkielisten palvelujen saatavuus.

Talous ja omaisuusjärjestelyt

Maakuntauudistus heikentää kokonaisuudessaan kuntien rahoitusasemaa, investointi- ja velanhoitokykyä merkittävästi. Siirtyvälle irtaimelle omaisuudelle tulee määrittää arvo ja tehtävien mukana tulee ehdottomasti siirtyä myös niitä varten olemassa olevat toimitilat. Näin vältetään vuokrasopimusten määrittäminen ja kunnille jäävä tarpeeton rasite sekä mahdollisista tyhjiistä tiloista vuoden 2021 jälkeen syntyvä ongelma.

Rakennukset ja irtain omaisuus pitäisi siirtää kirjanpitoarvostaan pois kunnan taseesta. Kunnan oman ja vieraanpääoman suhteen mukaisesti maakunta joko ottaisi vastattavakseen osan kunnan lainoista tai maksaisi rahana ja lopun kunta vähentäisi peruspääomastaan. Toimitilojenhallinta olisi näin kokonaisuudessaan maakunnalla ja myöhemmät toimitilaratkaisut tarvittaessa helpommin toteutettavissa.

Mikäli esitys toteutetaan, kunnissa olevien sosiaali- ja terveystalvelujen tilojen vuokraamisen osalta siirtymäkauden vuokrasopimukset tulisi olla voimassa vähintään viisi vuotta eli 31.12.2023 saakka, jotta kunnat voivat varautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjiilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia.

Ivalossa 10.5.2017



Toni K. Laine
kunnanjohtaja
Inarin kunta



Mari Palolahti
sosiaali- ja terveystalvelujohtaja
Inarin kunta

