

Hallintovaliokunnan asiantuntijalausunto

Mäntyharjun kunta

kunnanjohtaja Jukka Ollikainen

ASIA: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Sote- ja maakuntauudistus on hyvä ja tärkeä uudistus, jolla on mahdollista turvata keskeiset palvelut yhdenvertaisesti tulevaisuudessakin. Mäntyharjun kunta pitää tärkeänä, että uudistus kokonaisuudessaan etenee esitetyssä aikataulussa. Mikäli uudistusta ei toteuteta, niin perinteisellä mallilla ikääntyvässä kunnassa kustannukset karkaavat hallitsemattomiksi. Mäntyharju on jo siirtänyt perusturvapalvelut vuoden 2017 alussa Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymään - Essoteen. Tämä ratkaisu osaltaan tulee edesauttamaan kuntaa talouden ennustettavuudessa ja hallittavuudessa.

Uudistuksella on mahdollista saavuttaa monia synergiaetuja kokoamalla toimintoja maakuntiin. On hyvä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatioon sisällytetään myös pelastustoimi ja ensihoito. Lähtökohtana kaikissa palveluissa on oltava, että niistä vastaa 18 maakuntaa, jotka voivat sopimuspohjaisesti sopia tarkoituksenmukaisimmasta tavasta tuottaa palvelut keskenään itsehallinnon mukaisesti. Tätä ei tule lainsäädännöllä liikaa ohjata, sillä maakunnat ovat olosuhteiltaan erilaisia.

Kunnallisen itsehallintoon perustuvan toiminnan tarkoituksena on kuntalaisten hyvinvointipalvelujen turvaaminen, paikallisdemokratian toimivuuden varmistaminen sekä alueen elinvoiman edistäminen. Kuten lakiesityksen perusteluissa todetaan, niin kunnat eivät ole vain asukkaiden paikallisista asioista huolehtivia demokratian perusyksiköitä, vaan niiden tehtävänä on huolehtia myös siitä, että perustuslaissa turvatut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet toteutuvat. Uudistuksen myötä kunnalle edelleen jää vastuulleen paljon tehtäviä, myös hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Rahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämisvastuun siirrolla kunnista maakunnille on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa käyttötaloustulojen ja -menojen taso ja rakenne muuttuvat kokonaisuudessaan. Samalla, kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot putoavat lähes puoleen nykyisestä, kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan.

Kattavat laskelmat uuden kunnan talouden kestävydestä puuttuvat uudistuksesta. Useiden kuntien talous tulee kärsimään heikentyneestä toiminnan ja investointien rahavirrasta ja kasvavasta velkaantuneisuudesta suhteessa heikentyvään taseeseen. Uudistuksen rakennejärjestelyt aiheuttavat kunnille kustannuspaineita siirtymävaiheessa ja kuntien investointimahdollisuuksien heikkeneminen vaikuttaa

kielteisesti kokonaistalouden kehitykseen. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa tulee huomioida kunnalle jäävän verotulon riittävyys lain mukaisten tehtävien hoitoon.

Kun veroprosentteja uudistuksen yhteydessä esitetään leikattavaksi 12,47 prosenttiyksiköllä vuonna 2019, tärkeää on siirtää kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä valtionverotuksessa tehtäviksi, kuten on hallituksen esityksessä todettakin. Näin kuntien tuloveroprosenttien tuotto (ns. efektiivinen veroaste) vastaisi paremmin todellista tuottoa. Erilaisten vähennysten johdosta kuntien tuloveroprosentit (nimellinen veroaste) eivät vastaa todellista veroastetta kunnissa. Kuntaliiton tekemien laskelmien mukaan vuonna 2017 Mäntyharjun veroasteen ollessa 19,75 efektiivinen veroaste on vain 12,77. Vastaavasti koko maa keskiarvo on 19,91 ja efektiivinen veroaste 14,44. Mäntyharjun alhainen efektiivinen veroaste johtuu pääosin runsaasta eläkeläisisten määrästä ja alhaisen tulotason työpaikoista. Kuntalaisten alhaisesta tulorakenteesta huolimatta palvelut on pystyttävä tuottamaan. Toistaiseksi Mäntyharju on pystynyt tuottamaan palvelut tehokkaasti maakunnan alhaisimmalla veroprosentilla.

Ehdotus kiinteistöveron säilyttämisestä puhtaasti kunnallisena verona on hyvä. Kuten esityksessä linjataan, kiinteistövero on tehokas ja tuotoltaan vakaa tapa rahoittaa paikallisia julkisia palveluita. Uudistuksen jälkeen kuntien käyttötalous painottuu pääosin varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Valitettavasti tällä hetkellä mm. julkisuudessa ollut esitys ilmaisesta varhaiskasvatuksesta on suunniteltu katettavaksi kiinteistöverojen korotuksella. Tähän ja kaikkeen muuhun kiinteistöverotuotot eivät riitä, kun tuloveroa ja yhteisöveroa esitetään leikattavaksi. Käytännössä kuntien tulojen ja käyttötalousmenojen pienentyminen sekä uudelleen kohdentuminen tarkoittaa väistämättä myös sitä, että mahdolliset käyttötalouden sopeutustoimet ovat aiempaa rajallisemmat ja tulevat jatkossa kohdistumaan aiempaa enemmän esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen.

Lain perusteluissa (s.144) on esitetty, että kiinteistövero tulisi huomioida tasauksessa. Mäntyharjulle runsas vapaa-ajan asuminen tuo kohtuulliset kiinteistöverotulot, joilla katetaan osaltaan vapaa-ajan asutuksesta syntyvä palvelutarve jatkossakin, vaikka sote- ja pelastustoimen palvelut siirtyisivät maakuntaan. Kiinteistöveron jättäminen tasauksen ulkopuolelle olisi esimerkiksi kaksoiskuntalaisuutta selkeämpi ratkaisu palvelujen rahoituksessa.

Omaisuuksien siirto

Kunnilla tulee olla omaisuuden suoja omaan itsehallinnon mukaisen omaisuuteen ja siitä saatavaan korvaukseen. Omaisuuden korvaukseton siirto muuttaisi jyrkästi kuntien asemaa. Sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Lähtökohtaisesti omistuksen tosiasiallinen siirtyminen maakunnalle tulee korvata kunnalle tase-arvon mukaisesti; esim. käytettäisiin laskennallista mallia, jossa määriteltäisiin kiinteistöille yhteismitallinen tasearvo.

Lakiluonnoksen perusteluissa esitetty laaja jakautumismalli (s. 171) olisi suppeaa jakautumismalli -vaihtoehtoa oikeudenmukaisempi, vaikka sekään ei kohtele kuntia tasapuolisesti. Tässä laajassa jakautumismallissa maakunnalle siirtyisi sellainen irtain ja kiinteä omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti olisi maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan käytössä tietyinä ajankohtana sekä tätä omaisuutta vastaava osuus veloista ja muista sitoumuksista. Kunnan velkojen jakamisessa lähtökohtana olisi kunnan muun omaisuuden ja siirtyvän omaisuuden välinen suhde, eli velkoja siirtyisi maakunnan vastuulle jokaisesta kunnasta suhteellisesti saman verran kuin kyseisestä kunnasta siirtyisi omaisuutta. Lisäksi velkojen siirtyminen kunnista maakunnalle siirtyvää omaisuutta vastaavasti varmistaisi, ettei kunnan rahoitusasema heikkenisi omaisuuden siirtymisen vuoksi.

Mikäli sotekiinteistöt jäävät kuntien omaisuudeksi, niin tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla esitettyä (3 + 1 vuotta) pidempi, vähintään 5 vuotta, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Vuokratulojen tulee kattaa tilojen ylläpitokustannukset ja kohtuulliset pääomakustannukset eli käytännössä myös lainanhoitokustannukset. Joka tapauksessa siirtymäkauden jälkeen kunnassa saattaa tulla tilanne, jossa käyttämättömiksi jäävät toimitilat muodostuvat kuntatalouden kannalta ongelmallisiksi. Lisäksi kunnan vastuulle jäävät loput investointeihin otetut velat.

Kuten perusteluissa todetaan, niin on myös todennäköistä, että kunnat alkavat siirtää omistamiaan, sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevia toimitiloja perustettavien tai jo omistamiensa osakeyhtiöiden omistukseen. Vuokranantajana toimiminen ei lähtökohtaisesti ole kunnan ydintoimintoja, joten on luontevaa, että toiminta vähitellen siirtyisi kuntien omista organisaatioista niiden tytäryhteisöille ja joissakin tapauksissa myös esimerkiksi kuntien yhteisesti omistamiin yhtiöihin. Viime aikainen keskustelu valinnanvapauslakiluonnoksesta ja epävarma tilanne kuntien omaisuusjärjestelystä on aktivoinut alan yksityiset palveluntuottajat neuvottelemaan pienten kuntien sote-kiinteistöistä (Talouselämä 5.5.2017). Mikäli tilanne ei pian omaisuuden siirtojen osalta selkiinny, niin neuvottelut voivat johtaa sopimuksiin, mikä ei tällä hetkellä sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun kannalta ole toivottava tilanne.

Rajapinnat maakunnan ja kunnan palveluissa

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjut, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, elinkeinojen kehittäminen ja työllisyyden hoito ovat kunta-, maakunta- ja asukasnäkökulmasta kokonaisuuksia, jotka edellyttävät toimivaa yhteistyötä, yhteistä suunnittelua ja kehittämistä sekä palvelujen organisointia.

Uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvä hyvinvoinnin edistäminen siirtyy maakuntien vastuulle, vaikka käytännössä hyvinvoinnin edistäminen tapahtuu ensisijaisesti kuntatasolla. Ihmisten hyvinvointi ja terveys ovat yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ravitsemus- ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä moniin muihin kuntien hoitamiin tehtäviin. Esimerkiksi

lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipalvelut, sisältävät useilla palvelualoilla terveyttä edistäviä, ehkäiseviä, hoitavia ja kuntouttavia palveluja. Ennaltaehkäisy alkaa jo neuvoloissa, päiväkodeissa ja kouluissa. Lapsen edun näkökulmasta tärkeää on ennaltaehkäisy ja ongelmatilanteiden uhatessa varhain käynnistyvä tuki ja palvelut. Lasten ja perheiden peruspalvelut tulee olla helposti saavutettavia, matalan kynnyksen lähipalveluja. Järjestämisvastuu kouluterveydenhuollosta siirtyy maakuntiin ja kunnille jää vastuu psykologi- ja kuraattoripalveluista sekä muusta oppilashuollosta, joka on kouluympäristöön tiiviisti liittyvää ennaltaehkäisevää toimintaa. Tämän maakunnan ja kunnan rajapinnan käytännön saumaton yhteistyö tulee muutoksessa turvata.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi pelastustoimi ja ensihoito ovat tyypillisiä lähipalveluita. Julkishallinnon keskeinen tehtävä on huolehtia ihmisten perusturvasta kaikissa olosuhteissa. Uudesta maakuntahallinnosta syntyy hyvä kotipesä varautumiselle erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Maakuntauudistuksessa sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen yhteistyöllä saavutetaan merkittäviä synergiaetuja. Maakunnat muodostavatkin alueen kuntien kanssa lähellä ihmistä olevan turvaverkon, jonka varaan on nykyistä helpompi rakentaa myös varautumisen kokonaisuus.

TE-palvelujen selkeyttäminen ja uudistaminen yritys- ja asiakaslähtöisiksi kasvupalveluiksi on tavoiteltava uudistus. Keskeistä on kuitenkin se, että elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä ei uudisteta siten, että ne olisivat päällekkäisiä kuntien tehtävien kanssa. Maakunnan tulee sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta. Kuntien työllisyys - ja yrityspalveluihin suuntaamat panostukset säilyvät kunnilla alueen ja kunnan elinvoiman tukemisen resursseina. Kuntien ja kunnallisen viranomaistyön ja järjestämisvastuun piiriin tulee järjestää ns. osallistava työtoiminta/ työllistäminen. Kunnan intressi on ehkäistä työttömyyskehitystä kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta. Moniammatillinen yhteistyö tulee varmistaa, sillä TE-palveluilla on jo nyt ollut haaste ns. kolmannen palvelulinjan asiakkaiden kohdalla (vaikeasti työllistettävät ja moniammatillista palvelua tarvitsevat ja ns. välityömarkkina-asiakkaat). Esimerkiksi työpajatoiminnallaon kunnassa saatu merkittävää työstä syrjäytyneiden työllistämässä ja yhteiskuntaan integroimisessa.

Lopuksi

Mäntyharjun kunnan on tarkoitus säilyä itsenäisenä maakuntauudistuksen jälkeen. Kunnat ovat jatkossakin asukkaidensa yhteisöjä, eivätkä vain palvelujen tuottajia. Kunnan rooli kuntalaisten hyvinvoinnin ja alueen elivoimaisuuden tuottajana ja edunvalvojana korostuu uudistuksen myötä. Uudistuksessa korostuva hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ovat yhteydessä kunnan kaikkiin toimialoihin.

Valtion ohjaama rahoitusjärjestelmä ei saa muutoksillaan vaikuttaa siihen, että elinvoimainen kunta ei selviäisikään lainmukaisista velvoitteista. Kunnille on turvattava riittävä rahoitus uudistuksen jälkeenkin rahoitusperiaatteen mukaisesti. Kunnalla on oltava oikeus oman rahoituspohjan määrittämiseen.