

Asiantuntijalausunto koskien HE 241/2020 vp Hallituksen esitystä 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

Aluejako

Esityksessä ehdotetun mukaisesti Itä-Savon kunnat olisivat osa Etelä-Savon hyvinvointialuetta ja muodostaisivat siinä kolmannen seutukunnan Mikkelin ja Pieksämäen seutujen lisäksi. Sekä Etelä-Savon sairaanhoitopiirin alueella kuntayhtymä (Essote) että Itä-Savon sairaanhoitopiirin alueella kuntayhtymä (Sosteri) ovat integroineet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa, mikä edesauttaa palvelujen yhteensovittamista koko Etelä-Savon hyvinvointialueella.

Etelä-Savon pelastuslaitoksen toimialue on ollut vuodesta 2004 alkaen nykyinen Etelä-Savon maakunnan alue. Etelä-Savon pelastuslaitoksen toiminnassa on palveluita tuotettu joustavasti ja henkilöstöä hyödynnetty mahdollisimman monipuolisesti koko maakunnan alueella. Etelä-Savon pelastuslaitos on pystynyt nykyisessä laajuudessaan kehittämään omia palveluitaan monipuolisesti. Maakuntajaon muuttaminen olisi vaarantanut vakavalla tavalla Etelä-Savon pelastuslaitoksen toimintaedellytyksiä, eikä maakuntaudistuksen tavoitteena oleva lähtökohta palvelutason turvaamisesta ja kehittämisestä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön tarpeita olisi toteutunut.

On tärkeää, että hyvinvointialueiden toimialueiden rajat ovat yhteneviä muun toiminnallisen maakuntajaon kanssa. Itä-Savon sairaanhoitopiirin ja Etelä-Savon sairaanhoitopiirin yhdistäminen yhdeksi hyvinvointialueiden maakuntajakoa noudattaen turvaa Etelä-Savon maakunnan elin- ja vetovoimaa. Toisenlainen ratkaisu olisi aiheuttanut ongelmia alueen keskeisille yrityksille, järjestöille, kuntaorganisaatioille ja valtion aluehallinnon yksiköille.

Rahoitus

Hyvinvointialueille tulisi asettaa selkeät kannustimet kustannusten kasvun hillintään ja toisaalta palveluiden kehittämiseen tuottaviksi ja vaikuttaviksi. Tämä on tärkeää myös, koska sote-maakuntien rahoituksen riittävyys niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen on tärkeää koko julkisten palveluiden tuottamisen näkökulmasta. Maakuntien ja kuntien rahoitus on osa julkisen talouden kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat väistämättä vaikuttavat myös muihin sektoreihin määriteltäessä eri sektoreiden rahoitusosuuksia ja haettaessa tasapainoa julkiseen talouteen.

Maakunnan toiminnan ja investointien valtionohjaus on lakiesityksen mukaisessa tilanteessa voimakasta maakuntien rahoituksen ollessa miltei kokonaan valtionrahoitusta. Toimintaa sääntelevä lainsäädäntö ja valtion maakuntiin kohdistuva hallinnollinen ohjaus määrittelevät pitkälti yleiskatteellisen rahoituksen käyttöä. Maakunnan ohjausjärjestelmään sisältyykin ongelmia maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Tiukka valtionohjaus ei ole riittävä tae uudistukselle asetetulle tavoitteelle hillitä kustannusten kasvua. Tiukka keskitetty ohjaus saattaa jopa lisätä kustannuksia, koska se rajoittaa maakuntien liikkumatilaa ottaa huomioon paikalliset olosuhteet.

Etelä-Savon näkökulmasta hyvinvointialueen rahoituksen määrittämistekijöissä tulisi painottaa esitettyä enemmän ikääntyvän väestön painoarvoa. Toinen tekijä, jota tulisi painottaa esitettyä enemmän, on hajanaisen yhdyskuntarakenteen huomiointi palveluiden tuottamisen kustannuksissa ja näin ollen rahoituksen määrittämistekijöissä. Etelä-Savo on kauttaaltaan asuttu vesistöinen maakunta. Vesistöisyys aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia palveluiden tuottamisen suhteen saavutettavuuden näkökulmasta. Tämän vuoksi saaristoisuuden painoarvoa tulisi kasvattaa ja lisäksi etsiä keinoja väestötiheystekijän lisäksi huomioida hajanaisen rakenteen ja etäisyyksien vaikutuksen huomioimiseksi rahoituksessa.

Edellisen lisäksi rahoituksen määräytymistekijöissä ei olla huomioitu lainkaan monipaikkaisuutta ja väestömäärien kausivaihteluita.

Valtioneuvoston kanslian maaliskuussa 2020 julkaiseman selvityksen 'Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö.' (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:12: s.114-115.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162147/VNTEAS_2020_12.pdf?sequence=10&isAllowed=y) mukaan varsinkin Etelä-Savossa on siten paljon väestöruutuja, joissa tilastoitu väkiluku ei kuvaa oikein aluetta käyttävää väestömäärää. Suomen maakunnista Etelä-Savon väkiluku vaihtelee eniten vuoden aikana, sillä kausiväestö on maakunnassa suuruudeltaan yli kaksinkertainen tilastoituun väkilukuun nähden. Selvityksessä todetaan että, esim. vuonna 2016 maakunnan tilastoitu väkiluku oli noin 145 000 asukasta, kun vastaavasti kausiväestön suuruus oli arvioitu olevan kokonaisuudessaan 294 000 asukasta. Kausiväestön ja tilastoidu väkiluvun erotus on siis 149 000 asukasta.

Selvityksessä on Etelä-Savon väkilukua arvioitu myös kuukausittain keskiarvokuvalla. Keskiarvokuvalla mittaa arvioita alueella jatkuvasti olevan väestön suuruudesta ja siten se poikkeaa kausiväestöstä, joka kuvaa arviota alueiden suurimmasta mahdollisesta väestömäärästä. Esimerkiksi Etelä-Savossa on selvityksen mukaan heinäkuussa keskimäärin 83 000 asukasta enemmän kuin virallisessa väestötilastossa. Voidaan ajatella, että maakuntaan "syntyy" siten heinäkuussa kaksi keskiarvoa kaupunkia.

Sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoituksen että pelastustoimen tehtävien rahoituksen määräytymistekijöissä tulisi huomioida vakituisen asutuksen lisäksi kausiväestö.

Hallituksen esityksessä Etelä-Savon hyvinvointialueelle on erityisvelvoitteita. Kahden sairaanhoitopiirin yhdistyminen yhdeksi hyvinvointialueeksi ja tähän liittyen kahden sairaalan toiminnan turvaaminen. Tämä on otettava huomioon tarvittavana lisärahoituksena. On tärkeää, että kauttaaltaan asutussa vesistöjen rikkomassa maakunnassa kahden sairaalan ylläpitämiseen taataan riittävät taloudelliset resurssit. Esityksessä on voimaannpanolaissa säännös, jonka mukaan Etelä-Savon hyvinvointialue voisi ylläpitää useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystyksikköä sairaaloidensa yhteydessä vuoden 2032 loppuun saakka. Tämä määräaikaisuus tulee muuttua toistaiseksi voimassa olevaksi. Määräaikaisuus heikentäisi lääkäri työvoiman ja hoitohenkilökunnan rekrytointeja tänä aikana.

Vaalijala

Vaalijala on Savon erityishuoltopiirin kuntayhtymä ja valtakunnallisten erityisten sosiaali- ja terveystalvelujen julkinen palvelutuottaja. Sen kotipaikka on Pieksämäki ja maakunta Etelä-Savo. Palveluyksiköitä sillä on kolmen maakunnan alueella (Pohjois-Savo, Etelä-Savo ja Keski-Suomi) ja se tarjoaa palveluita tällä hetkellä 15 maakuntaan Suomessa. Vuonna 2020 Vaalijalan kuntoutustalvinnan tuloista yli 60 % tuli muualta kuin kuntayhtymän jäsenkunnilta.

Lakiesitys lähtee siitä, että erityishuoltopiirit siirtyvät varoimeen ja velkoimeen sekä sitoumuksimeen hyvinvointialueille. Palvelujen pirstoutuminen maakuntiin vaarantaisi kehitysvammaisten asiakkaiden saumattoman palveluketjun, integraation ja palvelujen erityisosaamisen. Se voisi aiheuttaa myös kohtuuttomia kustannuksia Etelä-Savon hyvinvointialueelle, jonka alueella merkittävä osa Vaalijalan palveluista ja kiinteistöistä sijaitsee.

Lakiesityksessä tulisi vielä tarkastella mahdollisuuksia säilyttää Vaalijalan erityisluontopiirin kuntayhtymä omana yksikkönään esim. laajentamalla hallituksen esityksen mukaisessa laissa hyvinvointialueesta määriteltäviä hyvinvointiyhtymän tehtäviä koskemaan myös järjestämistä. Lakiesityksen 58 §:ssä hyvinvointiyhtymän toimiala on rajoitettu koskemaan vain sen jäsenenä olevien hyvinvointialueiden toimialaan kuuluvien tehtävien tukipalvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä.

Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyö

Hallituksen esityksen mukaisen lain hyvinvointialueesta 8 § sisältäisi säännökset tehtävien siirrosta maakunnan ja kuntien välillä. Laissa tulisi sallia maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle ja päinvastoin. Lähtökohtana tulisi olla itsehallintoon ja järjestämistehtävään

luontevasti kuuluva mahdollisuus sopia järjestämisvastuun siirtämisestä niissä tehtävissä ja niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaisinta. Näin pystyttäisiin paremmin huomioimaan mm. erilaisia alueellisia tarpeita ja erityispiirteitä.

Lainsäädäntövalmistelussa tulee erityisesti varmistaa hyvinvointialueen ja kuntien välisten vastuiden, yhteistyömuotojen ja vuoropuhelun selkeä määrittely ja järjestäminen. Tämä koskee etenkin niitä tehtäviä, joissa sekä hyvinvointialueella että alueen kunnilla on jatkossa alue- ja kuntatason tehtäviä, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Parlamentaarinen selvitysryhmä esitti 12.1.2021 ympäristöterveydenhuollon liittämistä hyvinvointialueisiin 1.1.2026. Näin syntyisi tilanne, jossa kolmen vuoden ajaksi nyt osin kuntayhtymille integroidut tehtävät palautuisivat väliaikaisesti kuntien hoidettavaksi. Etelä-Savon maakunnan näkökulmasta olisi ensiarvoisen tärkeää, että ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä ja työnjaosta voitaisiin sopia joustavasti sote-maakunnan ja kuntien kesken alueelliset erot huomioiden. Tässä yhteydessä tulisikin lainsäädännössä mahdollistaa, että hyvinvointialue voisi hoitaa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella hyvinvointialueen hoidettaviksi kunnista siirretyt kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet hyvinvointialueelle rahoituksen. Näin pystyttäisiin välttämään tarpeettomat palveluiden järjestämistä hankaloittavat ja kustannuksia synnyttävät väliaikaisratkaisut.

Pentti Mäkinen

Maakuntajohtaja

Etelä-Savon maakuntaliitto