

Eduskunta hallintovaliokunta

Lausunto

09.03.2021

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

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y. kiittää mahdollisuudesta lausuntoon. MTK:n lausunnon alussa on tiivistelmä järjestön päähuomioista ja jäljempänä tarkemmat huomiot.

MTK:n lausunnon pääviestit:

SOTE-uudistus on välttämätön ja toteutettava tällä hallituskaudella. Uudistuksen on parannettava kansalaisten tasavertaisia mahdollisuuksia saada sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaita palveluja mahdollisimman kustannustehokkaasti. MTK kantaa erityistä huolta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden saatavuudesta maaseudulla ja yleisesti harvaan asutuilla alueilla. Näihin alueisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

MTK:n näkemyksen mukaan uudistusta valmisteltaessa tulee myös kakkosvaiheessa alueille mahdollisesti siirtyvät ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirtää mahdollisimman nopeasti ja saattaa koko uudistus maaliin. Muiden tehtävien siirtämisen SOTEen painottuneille alueille MTK näkee vaikeaksi. Jos tällainen uudistus olisi haluttu tehdä laajempaan, olisi se pitänyt tehdä kokonaisuutena samantien.

MTK näkee hyvänä, ettei alueita kutsuta maakunniksi. Alueille tulevat tehtävät kattavat suppean kokonaisuuden ja maakuntien rooli mm. alueiden kehittäjänä on tärkeä.

- Käsittelyssä olevaan malliin ei tule kytkeä maakuntaveroa.
- Kuntien talouden kestävyys tulee kiinnittää enemmän huomiota, mm. kiinteistöjen siirtymisen tasearvot ja velkojen siirtyminen tulee tehdä oikeudenmukaisella tavalla.
- Palvelujen saatavuus maaseudulla turvataan ja monituottajamalli mahdollistetaan
- Maaseudun turvallisuuspalvelujen toimivuus taataan.

Yleistä

MTK pitää SOTE-uudistusta välttämättömänä ja pyrkiminen kuntaa suuremmille alueille on tarkoituksenmukaista. Myös uudistuksen yleistavoitteet ovat perusteltuja: on välttämätöntä turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut suomalaisille, kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja, turvata ammattitaitoisen työvoiman saantia sekä hillitä kustannuksia.

MTK on kuitenkin huolissaan uudistuksen tavoitteiden saavuttamisesta. Uudistuksen keinot kustannustason hillintään ja valtion, maakuntien sekä kuntien talouden tasapainon saavuttamiseen ovat puutteellisia. Palveluiden saavutettavuus maaseudulla ja palveluiden kehittyminen kilpailun vähentyessä herättävät huolta.

Myös aikataulu on haasteellinen, eikä voimaansaattaminen ja valmistautuminen välttämättä onnistu annetussa aikataulussa.

Rahoitusratkaisua syytä tarkastella uudelleen

Esityksellä esitetään turvattavaksi palvelujen rahoitus ja tarvittaessa hyvinvointialueet saisivat lisärahoitusta. Esityksestä ei kuitenkaan käy selväksi, millä keinoin uudistus hillitsee menojen kasvua.

MTK on huolissaan kuntien talouksista ympäri Suomea. Muutokset kuntien rahoituspohjaan ja velkasuhteeseen ovat suuria. Kuntien tulee pystyä jatkossakin kehittämään alueensa elinvoimaa. Vaikutusten arvioinnissa tulisi tarkastella myös näitä vaikutuksia. Onko kunnilla investointivalmiutta ja resursseja tulevaisuudessa, jää epäselväksi. Lisäksi kiinteistökuluihin liittyvä riski on suuri, jos niihin liittyvät velat jäävät siirtymäkauden jälkeen rasittamaan kuntataloutta. MTK katsoo, että ratkaisu kiinteistöjen osalta pitää olla selkeä, eivätkä kulut saa jäädä kuntien vastattavaksi. MTK nostaa esille myös kysymyksen, onko siirtymävaiheeseen varattu riittävästi resursseja esim. ICT-järjestelmien yhteensaattamiseen?

Esitysluonnoksessa rahoitusmalliksi ehdotetaan täyttä valtionrahoitusta, eli alueilla ei olisi verotusoi-keutta. Alueilla, joilla palvelujen tarve on suurin ja jopa kasvamassa mm. väestön ikääntymisen vuoksi, on veronmaksukyky heikointa.

MTK katsoo, että valtion rahoitukseen perustuva malli on toimiva myös verotuksen tason ja verojärjestelmän näkökulmasta. Verotusoikeuden myöntäminen alueelle monimutkaistaisi verojärjestelmää ja johtaisi todennäköisesti kokonaisveroasteen nousuun. MTK katsoo, että uudistus ei saa aiheuttaa kokonaisveroasteen kiristymistä.

Esityksestä käy selkeästi esille investointien ongelmat. Alueiden valta päättää investoinneista olisi rajoitettu, koska mm. lainoitus olisi täysin valtioiden käsissä. Kuntien investointivalmius luultavasti heikkenisi myös, jos maksuvalmius heikkenee kiinteistöjen siirtyessä hyvinvointialueille, mutta lainojen jäädessä kuntien vastuulle.

Esitys sisältää runsaasti veromuutoksia. Niiden kokonaisvaikutuksia esimerkiksi maaseudun elinkeinoihin ei ole riittävästi arvioitu. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta pienennetään yhdellä kolmasosalla ja valtion osuutta kasvatetaan vastaavasti. Tässä uudistuksessa kuntien osuutta yhteisöverotuotosta tarkastellaan uudelleen ja esityksessä todetaan, että samalla tulee huomioida myös metsäerän osuus yhteisöverotuotosta.

MTK pitää hyvänä, että yhteisövero-osuutta säilytetään edelleen kunnissa. Yhteisöverotuottojen kasvattaminen voisi olla kunnan elinkeinopolitiikan kannalta hyvä tavoite

Esityksessä on pyrkimyksenä, että kuntien suhteellinen asema ei muutu yhteisöveron muutoksissa. Siksi metsäerän laskentaperusteena käytetään 66,67 prosenttia bruttokantorahatulujen muutoksen perusteella lasketusta määrästä. Metsävero-osuuden määrä on vähintään 5 ja enintään 15 % kuntien yhteisöverosta. Yhteisöverotulojen ml. metsäerän kasvattaminen voisi olla kuntien elinkeinopolitiikan keskeinen väline. Tästä syystä MTK esittää, että kunnille jäävää osuutta metsäerästä kasvatetaan.

MTK kiinnittää huomiota, että kiinteistövero jää kuntien verotukseksi. Uudistuksessa sen osuus kuntien verotuloista kaksinkertaistuisi. Kuntien talouden olleessa kovan paineen alla, paine kiinteistöveroon kasvaa. Uudistuksessa tulee varmistaa, ettei kiinteistöverotuksen kautta synny uhkaa maaseudun elinvoimaisuudelle ja lisäkuluja maa- ja metsätalouden tulevaisuuden kannattavuudelle.

Lisäksi esityksessä tavoiteltu kokonaisverotuksen huojentaminen voi jäädä toteutumatta, mikäli uudistuksella ei saavuteta kustannusten hillintätavoitteita tai ei huolehdita kuntatalouden kestävydestä.

Hallintomalli ja tehtävät eivät tarkoituksenmukaisia

MTK:n näkemyksen mukaan esitys on hallintorakenteeltaan hieman aiempaa esitystä selkeämpi. Alueille on edelleen tulossa kaksi maakuntatason hallintoa, Maakunta ja Hyvinvointialue. Maakunta hoitaa maakunnan liittojen tehtäviä ja hyvinvointialueen tehtäviksi ovat tulossa Sote- ja pelastustoimen tehtävät.

MTK on tyytyväinen, että nyt luotavia alueita ei kutsuta maakunniksi. Hyvinvointialueet ovat myöskin selkeästi valtion ohjauksessa, eivät itsehallintoalueita. Kyseessä ovat enemmänkin SOTE-tuotantoalueet vahvistettuna pelastustoimientehtävillä.

Valmistelusta käy ilmi, että hyvinvointialue voisi ottaa hoitaakseen alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä (alueen rajattu yleinen toimiala).

MTK ei kannata hyvinvointialueen yleistä toimialaa, se voi sekoittaa hyvinvointialueiden ja maakuntien liittojen sekä kuntien rooleja. Myös kirjaus vähäriskisestä liiketoiminnasta on liian väljä ja hyvinvointialue voisi ajautua liiketoimintaan, jota esimerkiksi paikalliset pienet yrittäjät pystyisivät tekemään. MTK esittää, että vähäriskisen liiketoiminnan asemasta alueen tulisi pyrkiä hankkimaan mahdollisimman paljon palveluita tehokkaasti muilta tuottajilta.

Esityksen malli rakennetaan selkeästi SOTEn ympärille ja toiminta alkaisi SOTEn ja pelastustoimen kautta. Päätoimintajärjestelmä rakentuisi soten ja sote-asiantuntemuksen ympärille.

MTK ei näe perusteltuna viedä esitetyille hyvinvointialueille muita tehtäviä. Maakuntien kehittämistehtävät ja esimerkiksi maaseutuhallinto jäisivät helposti organisaatiossa vähäiseen asemaan ja maakuntien kehittäminen olisi uhattuna. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat tästä poikkeus ja, mikäli niitä aiotaan jälkikäteen viedä alueille, kannattaa se tehdä mahdollisimman nopeasti.

Palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen tärkeää

MTK pitää tärkeänä uudistuksen tavoitteita turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut suomalaisille, kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja, turvata ammattitaitoisen työvoiman saantia sekä hillitää kustannuksia. Tärkeää erityisesti on tavoitteena oleva palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen sekä lähipalveluiden turvaaminen eri tavoin, sillä pitkien etäisyyksien maakunnissa lähipalveluilla on alueensa eri ikäisille asukkailla tärkeä merkitys hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden sekä myös alueen elinvoimaisuuden näkökulmasta.

MTK katsoo, että tärkeää on huolehtia myös siitä, että yksityinen ja kolmas sektori toimivat palveluiden täydentäjinä riittävässä määrin.

Esitysluonnoksen mukaan järjestämisvastuussa olevan alueen olisi myös huolehdittava lähipalvelujen asianmukaisesta toteuttamisesta. Lähipalvelut ovat tärkeitä erityisesti paljon sekä pitkäaikaisesti palveluja tarvitseville asiakkaille, joiden on usein vaikea hakeutua etäällä oleviin palveluihin. Asiakkaan näkökulmasta lähipalvelut ovat saavutettavissa esimerkiksi kotiin tarjottavina palveluina, sähköisinä palveluina, lähellä jokapäiväistä elinympäristöä tarjottavina palveluina tai liikkuvina palveluina. MTK:ta huolestuttaakin palvelujen saanti maaseudulla. Onko hyvinvointialueella halua ja ymmärrystä turvata palvelut kauempana kasvukeskuksista ja antaaako esitys mahdollisuuden hyödyntää paikallisia järjestöjä ja yrityksiä palveluiden tarjoajina?

MTK pitää tärkeänä, että palvelusetelin käytön edistämisen avulla turvataan lähipalveluiden saatavuutta ja myös yrittäjyyttä maaseudulla. Esimerkiksi palvelusetelillä hankittavat luonto-lähtöiset Green care-palvelut tarjoaisivat hyvän lisän palveluihin ja edistäisivät Green care-toimintaa, joka esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa on yleisempää. Yksiin käsiin keskitetyt palvelut eivät välttämättä kannusta palvelujen ja toimintamallien kehittämiseen, valinnanvapauden mallia ei esityksessä ole

MTK huomauttaa, että esityksessä olisi hyvä kuvata myös palvelutuotannon perustavoitteet, kuten saavutettavuus ja palveluun pääsyn aika. Lisäksi selkeän yritysvaikutusten ja maaseutuvaikutusten arvioinnin tulisi olla osa jokaista lakiuudistusta, etenkin kun kyseessä on näin laaja uudistus.

Hyvinvointia luotava lähellä

Terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisen näkökulmasta on tarve vahvistaa ehkäiseviä ja perustason palveluita sekä kehittää lähipalveluita. Tärkeää on, että palvelut vastaavat kansalaisten tarpeisiin ja ongelmiin voidaan puuttua ajoissa.

Tärkeää on myös tuoda erityistason palveluita lähemmäksi ihmisiä ja peruspalveluita. Esitysluonnoksen mukaan lähellä tarjottavat palvelut voivat sisältää myös erityisosaamista edellyttäviä palveluja, jotka jalkautetaan, vaikka palveluntuottajan fyysinen toimipiste saattaa olla keskitetty.

Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden vahvistamisessa kotikunnan rooli on edelleen tärkeä yhteistyössä maakunnan kanssa sekä kolmannen sektorin järjestöjen. Esitysluonnoksen mukaan kunnalla olisi jatkossakin vastuu asukkaitensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Kunnan olisi strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Myös hyvinvointialueen olisi omassa toiminnassaan huolehdittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. MTK pitää tärkeänä, että hyvinvointialueen olisi toimittava yhteistyössä alueensa kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

Pelastuspalvelut saatava läheltä ja viivytystä

Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla on tarkoitus siirtää kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville alueille. Lain tavoitteena on varmistaa yhdenvertaiset, yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa. MTK:n mielestä tavoite on hyvä ja kannatettava.

MTK kiinnittää huomiota erityisesti maaseudun turvallisuuspalveluiden saatavuuden parantamiseen sekä paikallisen turvallisuusyhteistyön kehittämiseen.

Pelastustoimen palvelutasosta säädetään lain 3§:ssä. Palvelutason tulee voimassa olevan pelastuslain mukaan vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa palvelutason tulee myös vastata kansallisiin ja alueellisiin tarpeisiin ja onnettomuusuhkiin sekä muihin uhkiin. Palvelutason määrittelyn laajentaminen vastaa pyrkimystä koota pelastustoimi suu-rempiin kokonaisuuksiin ja lisätä pelastustoimen valtakunnallista ohjausta. Ensiarvoisen tärkeänä ja seurattavana on pidettävä tavoitetta säilyttää lähipalvelut pääsääntöisesti nykyisen kaltaisina ja vähintään nykyisen tasoisina, kuten lain perusteluihin on kirjattu.

MTK katsoo, että uudistuksen yhteydessä on varmistettava sopimuspalokuntajärjestelmän toiminnan jatkuminen ja kehittyminen. Erityisesti maaseudulla, jossa vakinaisten paloasemien vasteajat ovat tyypillisesti pitkiä, ovat osaavat ja sitoutuneet palokuntalaiset ratkaisuvan tärkeä turvallisuuden tekijä. Sopimuspalokuntien ohella myös muu järjestösektori sekä yritykset tekevät työtä, joka tukee ja vahvistaa kokonaisturvallisuutta. Näiden tahojen kanssa aiempaa tiiviimpi, sopimuspohjainen yhteistyö todennäköisesti lisäisi pelastustoimen kustannustehokkuutta. Säädösvalmistelussa kuntatason turvallisuustyön ja sitä koskevan yhteistyön tavoitteiden määrittely on sisällytetty valtakunnallisiin strategisen tason tavoitteisiin. Lähtökohtana tulisi silloin olla, että valtakunnallisesti määritellään minimitalvoitteet ja että palvelut säilytetään vähintään nykyisen tasoisina.

Omaisuuksjärjestelyt kunnille haitallisia

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueille siirtyisi mm. sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymäosuudet sekä sosiaali- ja terveystoimeen ja pelastustoimeen liittyvä irtaimisto. Tällä olisi kunnille negatiivinen tulosvaikutus. Välitön tulosvaikutus ehdotetaan katettavaksi kunnan peruspääomaa alentamalla, joka ainakin esityksen mukaan olisi mahdollista. Omaisuusjärjestelyt aiheuttavat myös merkittäviä muutoksia kuntien omavaraisuusasteeseen, mutta hallituksen esityksessä niiden ei arvioida heikentävä kuntien talouden tasapainoa. Hallituksen esityksen mukaan omaisuusjärjestelyjen ei myöskään katsota aiheuttavan kunnallisveroprosentteihin korotuspainetta. Omaisuusjärjestelyillä ei olisi vaikutusta kuntien velkojen määrään eli siltä osin vastuut säilyisivät ennallaan.

Enimmäismääräksi omaisuusjärjestelyjen kustannuksiksi on arvioitu yhteensä 271 milj. euroa. Ehdotetun kompensaatiosäätelyn mukaan valtio korvaisi omaisuusjärjestelyistä aiheutuneita kustannuksia kunnille täysimääräisesti siltä osin, kun kyse on 0,5 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävästä osuudesta. Toisaalta korvaus kattaisi 75 prosenttia niistä kustannuksista, jotka alittavat edellä mainitun veronkorotuspaineen, jos kyse olisi kunnasta, jonka veroprosentti ylittää kahdella keskimääräisen veroprosentin.

MTK:n mielestä kaavamainen laskentatapa kunnille aiheutuvien kustannuksista ja niiden korvaamisesta kaipaa rinnalleen vaihtoehtoisia laskentamalleja, jotka paremmin huomioisivat kunkin kunnan

erityistilanteet. Julkisesti rahoitettuja toimintoja vastaanottavat kunnat hyötyvät uudistuksesta monin tavoin, kun taas sosiaali- ja terveydenhuollon työpaikkoja alueeltaan menettävät kunnat heikentävät uudistuksen kerrannaisvaikutusten vuoksi.

MTK ei pidä esitettyä arviota omaisuusjärjestelyjen kustannusvaikutuksista riittävän luotettavana. On syytä olla huolissaan omaisuusjärjestelyjen vaikutuksista erityisesti pienten maaseutukuntien omavaraisuusasemaan ja taloudelliseen asemaan yleisemminkin. Yksittäisiin kuntiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole voitu lainvalmistelun yhteydessä riittävästi selvittää, joten kuntatalouteen kohdistuviin kohtuuttomiin vaikutuksiin olisi tullut luoda yksityiskohtaisempi varautumissuunnitelma.

Etenkin sellaisille maaseutukunnille, joiden alueelta uudistuksen vuoksi tosiasiallisesti siirretään työpaikkoja pois, tulisi korvata siitä aiheutuvat menetykset täysimääräisesti.

Hyvinvointialueille siirtyisi sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien kiinteä ja irtain omaisuus sekä vastuu niiden veloista ja sitoumuksista. Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2019 sairaanhoitopiirien taseiden yhteenlaskettu loppusumma oli noin 6,5 miljardia euroa, josta rakennusten osuus oli noin 2,6 miljardia euroa. Kaikkein suurin riski sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen käytön kokonaan loppumiselle on pienissä maalaiskunnissa.

MTK haluaa edelleen kiinnittää huomiota siihen, että maaseutualueille aiheutuu suunnitellusta ko. rakennusten käytön lopettamisesta ja palveluiden keskittämisestä selvästi suuremmat menetykset kuin pelkät ko. kiinteistöjen ylläpitokulut. Lopettamalla maalaiskunnassa sijaitsevan laitospalvelurakennuksen käyttäminen siirretään samalla myös ko. rakennuksessa olleet työpaikat jonnekin muualle, yleensä maakunnan keskustaajamaan. Pienten maalaiskuntien elinvoimaa heikennetään entisestään julkisesti rahoitettujen työpaikkojen pakkosiirrolla maakuntakeskuksiin. Kerrannaisvaikutukset maaseutualueiden palveluihin ovat merkittäviä. Jo entuudestaan heikentyneiden palvelujen siirto aikaisempaa kauemmaksi maaseudulla asuvista on myös kansalaisten yhdenvertaisuutta heikentävää.

MTK:n mielestä kuntien ja kuntayhtymien omistamien hyväkuntoisten toimitilojen jääminen kokonaan vaille käyttöä ei ole hyväksyttävää. Vaikutukset maaseutualueiden elinvoimaan, työpaikkojen ja palvelujen määrään ovat merkittäviä ja pitkäaikaisia. Julkisesti rahoitettujen ja käyttökunnassa olevien rakennusten hylkääminen ja saman toiminnan uudelleen käynnistäminen ns. kasvukeskuksessa ei ole järkevää verovarojen käyttöä. Paremminkin hallituksen olisi tullut selvittää vaihtoehtoisia tapoja hyödyntää palvelutuotannossa haja-asutusalueilla sijaitsevia ja mahdollisesti vajaakäytössä olevia rakennuksia.

MTK:n mielestä esitys on oikeansuuntainen, kun sillä pyritään uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kestäväällä tavalla. Esityksessä ei kuitenkaan ole riittävästi arvioitu keskittämisen riskejä ja esimerkiksi keskitetyn palvelun suurempaa toiminnallista haavoittuvuutta verrattuna hajautettuun palveluverkostoon. Alueellisesti hajautetut terveydenhuollon järjestelmät ovat osoittautuneet Koronaviruksen aiheuttaman pandemian aikana kansalaisten terveysturvallisuuden kannalta selvästi paremmiksi kuin keskitetyt järjestelmät.

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.

Helsingissä 09.03.2021

Marko Mäki-Hakola, elinkeinojohtaja