

25.11.2024

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 149/2045; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

1. Lausunnon keskeiset näkökulmat

Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti seuraavaan kolmeen näkökulmaan.

1. Alueiden ja sen asukkaiden yhdenvertaisuus lain edessä
2. Esityksen taloudelliset vaikutukset
3. Vaikutukset elinkeinoelämään ja aluetalouteen

Lausunnossa ei paneuduta syvällisesti Varkauden- ja Iisalmen sairaaloiden sisällölliseen toimintaan tai niiden vaikutukseen laajemmin alueen palvelutuotantoon, vaan niiden osalta valiokunnalla on käytettävissä kaksi erinomaisen kattavaa asiantuntijalausuntoa yleislääketieteen dosentti Simo Kokon sekä Nea Tolvasen toimesta.

Lisäksi Varkauden kaupunki on antanut asiaa koskevan lausunnon 17.6.2024 sekä jättänyt lainvalmistelua koskevan kantelun oikeuskanslerille yhdessä Iisalmen kaupungin kanssa

2. Alueiden ja sen asukkaiden yhdenvertaisuus lain edessä

Hallituksen esityksen mukaan lain voimaan tullessa sen käytännön vaikutuksena olisi, että ympärivuorokautista päivystystä ei voisi jatkossa järjestää Varkaudessa, Iisalmissa ja kolmella muulla paikkakunnalla. Varkauden kaupungin näkemyksen mukaan lainsäätämiseen tähtäävä hallituksen esitys on vaikutusarvioinnin osalta puutteellinen ja kohtelee alueen asukkaita eriarvoisesti.

Keskeiset ongelmat koskevat lakiesityksen vaikutusten arviointia. Vaikutusten arvioinnissa on ohitettu seudun asukkaiden perusoikeus laadukkaaseen ja saavuttavaan terveydenhoitoon, merkittävin puute koskee asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun sekä perusoikeuksien toteutumisen arviointia lakimuutoksen myötä.

Lakiesityksellä valtio jakaa alueet lakiesityksellä keskenään eriarvoisiin alueisiin seuraavasti:

- Alueisiin, joissa hyvinvointialue saa päättää palvelurakenteestaan itse ja
- alueisiin, jossa hyvinvointialueen palveluverkko määrätään lailla ja todellista päätösvaltaa palveluverkosta ei jätetä alueelle.

Tällainen menettely on ristiriidassa Sosiaali- ja terveystalouden annetun järjestämislain kanssa, jossa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirrettiin kunnilta 1.1.2023 muodostetuille hyvinvointialueille.

Tässä on huomioitava myös se, että lakimuutoksella ollaan viemässä Pohjois-Savon hyvinvointialueelta itsenäinen päätösvalta palvelujen järjestämisessä. Lakiesityksellä valtio ulottaa ohjausvaltansa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluviin tehtäviin linjatessaan lailla siitä, millä paikkakunnilla ilta- ja yöaikaista päivystystä voidaan toteuttaa ja millä paikkakunnilla taas ei.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Lakiesityksessä on laskennallisin oletuksin huomioitu päivystyksen kustannukset sekä arvioitu esimerkiksi ensihoidon ja kelakyytien lisääntyviä kustannuksia.

Kuntien aiemman järjestämisvastuun aikana hankittuun ymmärrykseen perustuen laskennassa käytetyt oletukset ovat liian optimistisia sekä perustuvat osittain myös virheelliseen tausta-aineistoon.

3.1. Yöpäivystyksen kävijämäärät

Yksi perustavanlaatuinen virhe tausta-aineistoista on yöpäivystysten kävijämäärät, jotka lakiesityksessä ovat huomattavan vähäiset. Tilastoissa ei ole huomioitu sitä tosiasiaa, että nykyisessäkin päivystysrakenteessa tapahtuu ilta-aikaisesta päivystyksestä ns. ylivuotoa yöajalle, kun asiakkaita ei ehditä hoitaa ilta-ajan puitteissa. Nämä asiakkaat eivät kirjaudu yöaikaisen päivystyksen osalle. Yksin tämä tilastovääritys vie pohjan koko lakiesityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnille.

3.2. Ensihoidon kapasiteetti sekä muut välilliset kustannukset

Toinen erittäin ongelmallinen oletus on, että lisääntyvä ensihoidon kapasiteetti pystyttäisiin hoitamaan laskennallisen rahoituksen mukaisesti 160 €/tunti hinnalla:

Ensihoito

Ensihoidon osalta on arvioitu erikseen perusterveydenhuollon yöpäivystysten lakkauttamista sekä erikoissairaanhoidon päivystykseen ja leikkaustoimintaan kohdentuvia muutoksia. Ensihoitopalvelun osalta laskentaperusteena on käytetty ensihoitoyksikön ylläpidon vuosikustannusta. Ensihoitoyksikön ylläpitokustannuksena on arvioitu yhden vuorokautisen yksikön muodostuvan ambulanssista sekä kahdesta ensihoitajasta. Yhden yksikön vuotuisen jatkuvan 24/7 valmiuden ylläpidon henkilöstötarpeeksi on arvioitu tarvittavan 12 ensihoitajaa, yksittäisen ensihoitajan henkilötyövuoden kustannus vuodessa on 75 000 euroa. Näistä muodostuu vuositasolla yhteensä 0,9 milj. euron kustannus. Huomioiden muu ylläpito yhden ensihoitoyksikön vuosikustannuksen on arvioitu olevan noin miljoona euroa. Ylläpidon tuntikustannukseksi muodostuu näin arvioituna 114 euroa tunnilta. Lisäksi yöaikaan tapahtuvien kuljetusten tulee huomioida yöaikainen lisäys kustannuksiin, joka on arvioitu kertoimella 1,4. Kerroin kattaa henkilöstökulujen yötyölisät. Näin arvioituna ensihoitopalvelun tuntikustannukseksi yöaikaan muodostuu noin 160 euroa tunti.

Tosiasiallisesti ensihoidossa resurssia kenttätyöhön on varattava enemmän kuin laskentataulukon loppuriville osoittama keskimääräinen kustannus olettaisi. Hyvinvointialueiden tulee osoittaa kuhunkin ensihoidon vuoroon riittävä määrä ensihoitoyksiköitä palvelutasopäätöksen mukaisesti, jolloin lisääntyvät kustannukset tulisi laskea sen mukaan, kuinka monta uutta ensihoitoyksikköä hyvinvointialueen palvelutarjontaan tulee muutosten myötä osoittaa.

Yhden ensihoidon yksikön vuosikustannukseksi esityksessä on arvioitu noin miljoona euroa, joka sinänsä on hyvin realistinen kustannusarvio. Valitettavasti kustannusvaikutusten arvioinnissa lisääntyväksi ensihoidon kuluksi esimerkiksi Varkauden osalta on laskettu 0,519 M€, joka on noin puolikkaan ensihoitoyksikön vuosikustannus.

Alueen omaan kokemukseen perustuen lisätarve ensihoitoon voi olla jopa kaksi vuorossa olevaa ensihoitoyksikköä, jolloin realistisempi kustannus lisäpalvelun osalta olisi noin 2M€.

Tämän päälle tulevat muut kuljetusten lisääntymiseen liittyvät kustannukset kuten, kuten sairausvakuutuksen matkakorvaukset, sekä asiakkaiden sekä heidän omaisten itse maksettavaksi jäävät kustannukset lisääntyneiden matkakustannusten osalta.

3.3. Uudistuksen vaikutuksen hyvinvointialueiden rahoitukseen

Lakiesityksen myötä esitetään myös hyvinvointialueiden rahoitusta uudistettavaksi. Uudistuksen myötä leikattava valtionrahoitus jättää

laskennallisten säätöjen toteutumisen riskin lähes täysin alueen omalle vastuulle (taulukko 19). Tämä on ongelmallista kahdesta syystä.

Ensiksi lakiesityksen taustalla olevat laskelmat perustuvat virheellisille olettamille ja ovat vaikutuksiltaan liian optimistisia, jolloin hyvinvointialueiden rahoituksen leikkaus tulee todennäköisesti olemaan suurempi kuin siitä mahdollisesti saavutettava säästöpotentiaali.

Toiseksi hyvinvointialueiden rahoitus on jo nykyisellään kriisissä, jonka seurauksena hyvinvointialueet ovat olleet pakotettuja käynnistämään merkittäviä peruspalveluita heikentäviä lyhyen aikavälien talous edellä osaoptimoituja ratkaisuja, joka vaarantaa jo nykyisellään järkevän ja kokonaistaloudellisen toiminnan. Esityksen todennäköisenä seurauksena alueiden talous heikkenisi entisestään, joka lisäisi painetta kokonaistaloudellisesti huonojen päätösten toteuttamiseen.

Taulukko 19. Esitettyjen palvelujärjestelmän muutosten säästöpotentiaalin ja laskennallisen rahoituksen muutoksen välinen erotus vuonna 2026.

Hyvinvointialue	Säästöpotentiaali yhteensä, milj. euroa	Laskennallisen rahoituksen muutos yhteensä, milj. euroa	Rahoituksen muutoksen ja säästöpotentiaalin välinen erotus, milj. euroa
Helsinki	0	-3,3	-3,3
Vantaa ja Kerava	0	-1,4	-1,4
Länsi-Uusimaa	0	-2,3	-2,3
Itä-Uusimaa	0	-0,5	-0,5
Keski-Uusimaa	0	-1,0	-1,0
Varsinais-Suomi	5	-2,8	2,2
Satakunta	0	-1,2	-1,2
Kanta-Häme	0	-1,0	-1,0
Pirkanmaa	0	-3,0	-3,0
Päijät-Häme	0	-1,2	-1,2
Kymenlaakso	3,2	-1,0	2,2
Etelä-Karjala	0	-0,7	-0,7
Etelä-Savo	5,8	-0,8	5,0
Pohjois-Savo	2	-1,5	0,5
Pohjois-Karjala	0	-1,0	-1,0
Keski-Suomi	0	-1,5	-1,5
Etelä-Pohjanmaa	0	-1,1	-1,1
Pohjanmaa	0	-0,9	-0,9
Keski-Pohjanmaa	0	-0,4	-0,4
Pohjois-Pohjanmaa	8,3	-2,3	6,0
Kainuu	0	-0,4	-0,4
Lappi	6,3	-1,1	5,2
Koko maa	30,6	-30,6	0

Taulukossa 19 esitetään päivistys- ja leikkaustoimintaa koskevista muutoksista aiheutuva säästöpotentiaali alueittain, kunkin hyvinvointialueen laskennallisen rahoituksen muutos sekä näiden välinen erotus. Säästöpotentiaalin ja laskennallisen rahoituksen välinen erotus kuvaa arvioitua muutoksesta aiheutuvaa nettohyötyä aluekohtaisesti. Rahoituksen vähennys kohdistuu kaikille alueille, vaikka vain osalla alueista säästöpotentiaali vähentää kustannuksia.

3.4. KYS:n kyky vastaanottaa lisääntyvä asiakasmäärä

Laskennassa ei ole huomioitu KYS:n kykyä vastaanottaa lisääntyvää asiakasmäärää sekä korvaavien palveluiden edellyttämää lisäresurssia (esim. pidennetty ilta-aikainen vastaanotto). Nämä edelleen pienentävät säästöpotentiaalia.

KYS:n toiminta on jo nykyisellä asiakasmäärällä ruuhkautunutta. Viimeisimmän Varkauden ja Iisalmen sairaaloiden poikkeuslupien käsittelyn yhteydessä myös KYS:n vastuulääkärit ovat tämän tosiasian tuoneet esille. Mikäli Varkauden ja Iisalmen sairaaloiden kapasiteettia yöaikaisen päivystyksen osalta vähennetään, tulee eteen todennäköinen tarve lisätä resursseja sekä toteuttaa investointeja KYS:n päässä.

KYSiin keskittäminen vaatisi investointeja

Iisalmen ja Varkauden päivykset ovat toimineet poikkeusluvilla vuodesta 2015, jolloin sosiaali- ja terveysministeriön päivystysasetus astui voimaan.

Asetuksella oli päätetty lakkauttaa yöpäivystys terveyskeskuksilta, joita Pohjois-Savossa oli Lapinlahdella, Juankoskella, Suonenjoella, Iisalmissa, Varkaudessa, Pielavedellä ja Keiteleellä. Vuoden 2014 kesällä asetusta tiukennettiin niin, että päivystys tulisi järjestää erikoissairaanhoidon kanssa. Pohjois-Savossa se olisi tarkoittanut Kuopion yliopistollista sairaalaa.

Päivystyksen keskittäminen KYSiin vaatisi isoja investointeja.

– Pitäisi rakentaa uusia rakennuksia, jotta kaikki potilaat mahtuisivat tänne. Pitäisi myös tuplata tai ainakin nostaa merkittävästi meidän ensihoidon kapasiteettia. Puhutaan merkittävistä summista, Tero Martikainen sanoo.

[YLE 5.1.2023](https://yle.fi/a/74-20011640) - <https://yle.fi/a/74-20011640>

Johtopäätöksenä lausunnon kohdan 3. mukaan voidaan todeta, että esityksessä tavoitellut taloudelliset säästöt eivät todennäköisesti toteudu Varkauden ja Iisalmen osalta, vaan muutoksen kokonaiskustannusvaikutus on julkiselle taloudelle Pohjois-Savon osalta negatiivinen.

3.5. Henkilöstösäästön vaikutukset sairaalaan muuhun toimintaan

Lakiesityksessä lähdetään siitä oletuksesta, että päivystyksen nykyinen henkilöstö tuottaa palveluita ainoastaan päivystyksen tarpeisiin. Tämä oletama on virheellinen eikä huomioi yöaikaisen päivystyksen lakkauttamisen jälkeen jäävän palvelutarpeen edellyttämää henkilöstöä.

Esimerkiksi Varkaudessa ja Iisalmissa yöaikaisen päivystyksen jälkeen sairaaloihin jäisi edelleen vuodeosastotoiminnot, jotka edellyttävät yöaikaista lääkärin työpanosta. Näin ollen esitettyjä säästöjä ei ole täysimääräisesti mahdollista saavuttaa, mikäli samalla ei heikennetä merkittävästi sairaalan muuta palvelutasoa.

4. Vaikutukset elinkeinoelämään ja työvoiman saatavuuteen

Lakiesityksessä on palvelutarvetta ja sen vaikutuksia on lähestytty ensisijaisesti palveluita käyttävien asiakkaiden sekä niitä järjestävien hyvinvointialeuiden ja sairaaloiden näkökulmasta. Vähemmälle painoarvolle ovat jääneet muut yhteiskunnan ja kansantalouden kannalta merkittävät näkökulmat kuten elinkeinoelämän toimintaedellytykset sekä niiden tuottama lisäarvo kansantaloudelle.

Varkauden kaupunki katsookin, että väestöpohjan ei tulisi olla ainoa palvelurakennetta ohjaava kysymys, vaan sen lisäksi tulisi aina arvioida myös vaikutuksen elinkeinoelämän osalta. Tämä on tärkeää, sillä yhteiskunnan toiminnan kannalta on välttämätön edellytys turvata elinkeinoelämän toimintaedellytykset, jotta emme tulisi käynnistäneeksi kurjistumisen kierrettä yhteiskunnassa.

Lakiesitys kurjistaa jo valmiiksi Venäjäpakotteiden seurauksena erittäin haastavassa tilanteessa olevaa Itä-Suomea ja erityisesti kahta sen merkittävää vientiteollisuuden paikkakuntaa Varkautta ja Iisalmea.

Esimerkiksi Varkauden talousalueella toimivien yritysten viennin arvo vuonna 2023 oli noin 820M€. Varkauden ja Iisalmen sairaaloiden vaikutusalueella (molemmissa noin 50 000 asuakasta) toimii useita kansainvälisesti merkittäviä yrityksiä, joiden toiminnan kannalta on kriittistä myös yhteiskunnan palveluiden toimivuus. Osaavan työvoiman saaminen nykypäivänä edellyttää kaikkien elämän osa-alueiden toimivuutta, johon hyvin keskeisenä elementtinä kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut.



Kuva. Varkauden seudun energia-, metsä- ja metallialojen ekosysteemi

Elinkeinoelämän läheisyys aiheuttaa myös muita erityisiä tarpeita. Esimerkiksi Varkaudessa toimii suuri Stora Enson tuotantolaitos sekä useita energia- ja metalliteollisuuden suurtoimijoita. Lisäksi Varkaudessa on kahden valtatie, 5 ja 23, risteys sekä merkittävää raide- ja vesiliikennettä. Varkauden lentopaikka sijaitsee myös aivan Varkauden eteläpuolella Joroisten kunnassa.

Teollisuuden ja liikenneyhteyksien vuoksi Varkauden sairaala on tärkeä osa alueen varautumista onnettomuustilanteisiin. Valmius onnettomuuksien varalta tulisi ehdottomasti olla myös jatkossa. Lopettamalla yöaikainen päivystys Varkaudesta ja lisälmesta se näiden paikkakuntien osalta heikkenee. Myös viranomaisyhteistyö vaikeutuu muun muassa pelastuslaitoksen sekä poliisin kanssa, mikäli päivystysverkkoa keskitetään voimakkaasti.

5. Aluetaloudelliset vaikutukset

Lakiesityksessä käsitellään ehdotuksen vaikutuksia aluetalouteen. Tässä tarkastelussa painopiste on ollut suorilla vaikutuksilla esimerkiksi sairaaloissa työskentelevän henkilöstön mahdollisen liikkuvuuden seurauksien osalta. Muiden aluetaloudellisten vaikutusten osalta todetaan sivulla 132 seuraavaa:

Suorien aluetaloudellisten ja työllisyysvaikutusten ohella sairaaloiden palveluvalikoiman muutoksilla voi olla vaikeammin määriteltäviä, epäsuoria vaikutuksia kaupunkien ja seutujen elinvoimalle. Kyse voi yhtäältä olla kaupungin veto- ja pitovoimasta, jolloin arvioitavaksi tulee sekä julkisten että yksityisten palveluiden muodostama kokonaisuus ja sen merkitys nykyisten ja tulevien asukkaiden sekä elinkeinoelämän näkökulmasta. Lähtökohtaisesti esityksessä on kyse verrattain maltillisesta muutoksesta, jolloin sillä ei todennäköisesti ole yksittäisenä toimenpiteenä juurikaan merkitystä alueen koko elinvoiman kannalta. Heikon väestöllisen tai aluetaloudellisen kehityksen alueilla julkisten palveluiden heikennykset voivat kuitenkin kasautuessaan vaikuttaa negatiivisesti.

Varkaus ja muu Itä-Suomi ovat vallitsevassa tilanteessa erityisen vaikeassa asemassa muun muassa Venäjän hyökkäyssodan seurauksena asetettujen pakotteiden seurauksena. Esitys sairaalaverkkoa koskien sijoittuu ajallisesti erittäin vaikeaan hetkeen, kun aluetalouteen kohdistuu myös monia muita negatiivisia vaikutuksia.

Sairaalaverkkoa koskevan esityksen lisäksi Valtion toimien seurauksena merkittävä osa Varkaudessa tuotetusta muusta valtionhallinnon palvelusta on poistumassa paikkakunnalta. Esimerkiksi käräjäoikeuden Varkauden toimipistettä, ulosottolaitoksen Varkauden toimipistettä sekä Verotoimiston Varkauden toimipistettä ollaan samanaikaisesti lakkauttamassa.

Mikäli kaikki edellä kuvatut esitykset toteutuvat jää Varkauteen jäljelle valtion toimipisteistä Poliisin ja Kelan palvelut. Varkauden saamien tietojen mukaan myös Kelan toimintoja ollaan kuitenkin valmistelu keskitettäväksi.

Varkauden kaupunki katsoo, että yhteisvaikutukseltaan esitetyt lakkautukset ovat merkittävä isku paikkakunnan elinvoimalle ja heikentävät isosti palveluiden saatavuutta, eivätkä ole hyväksyttäviä.

Varkaudessa 25.11.2024

Joonas Hänninen
Varkauden kaupunki

LIITTEET

[Warkauden lehti 1.11.2024 - Tuomioistuinvirasto esittää käräjäoikeuden toimintojen lopettamista Varkaudessa](#)

[Warkauden lehti 16.4.2024 - Iisalmen ja Varkauden yöpäivystykset lakkautetaan](#)

[Warkauden lehti 7.9.2024 - Ulosottolaitoksen Varkauden ja Pieksämäen toimipaikat ovat ministeriön karsintalistalla](#)

[Warkauden lehti 13.1.2023 - Varkauden verotoimisto ei avaudu enää asiakkaille - tulevaisuudessa sen voi korvata etäasiointipiste](#)

