

Viite: Lausuntopyyntö 15.6.-25.9.2020 VN/8871/2019/ Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaiksi lainsäädännöksi

Kehyskuntien lausunto sote-maakuntalakiluonnoksiin

Kehyskuntaverkosto kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä, valtiovarainministeriötä ja sisäministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto sote-maakuntaudistuksen lakiluonnoksiin ja haluaa tuoda esiin kehyskuntien yhteisen näkemyksen. Kehyskunnat haluavat lausunnossaan kiinnittää huomiota erityisesti rahoitusaseman turvaamiseen, omaisuuden siirron kompensatioihin ja kunnille jääviin kiinteistöihin. Lakiluonnoksissa esitettyjen ratkaisujen tulisi olla sellaisia, että ne huomioivat kuntien erilaisuuden ja erilaiset olosuhteet maan eri osissa.

1. Rahoitusaseman turvaaminen

Muutosrajoitin on poistettava esityksestä

Esitys sisältää muutosrajoittimen, jonka tarkoituksena on hillitä kustannusten kasvua. Mekanismi toimii siten, että jos kunnan sotekustannukset nousevat valtakunnallista keskiarvoa enemmän, vähennetään siltä osin 60 % lisääntyneistä kustannuksista pysyvästi tulevista valtionosuuksista.

Koko muutosrajoitin tulisi poistaa esityksestä, koska kunnilla on vielä velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut. Kuntien rahoituksen leikkaaminen pysyvästi siksi, että kunta järjestää sille lailla osoitetut tehtävät välttämättömästi tarvetta vastaavasti ei voi edetä lainsäädännössä.

Tulevalla rahoitusmallilla ja valtionosuusjärjestelmän muutoksilla on ratkaiseva merkitys kuntien tuleviin toimintamahdollisuuksiin niin perusoikeuksien toteuttajana kuin elinvoima- ja kilpailukykytehtävien hoitajana. Koska kunnat huolehtivat jatkossakin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ohella merkittävästä määrästä perusoikeudellisia tehtäviä (mm. varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus), on niiden hoitamisen edellytykset turvattava kannustavan rahoitusratkaisun avulla. Myös perustuslain rahoitusperiaate edellyttää, että kunnille turvataan riittävät voimavarat niille jäävien tehtävien hoitamiseksi. Sote-maakuntien rahoituksen tulisi määräytyä tarveperusteisesti.

Negatiivinen siirtymätasaus on rajattava nolnaan

Uudistus sisältää siirtymätasauksen, joka rajaa kuntien talouden muutosta +/- 100 e/asukas. Siirtymätasaus on epäoikeudenmukainen ja kohdistuu voimakkaasti niihin kuntiin, joiden sote-menot ovat tarvekioidusti arvioiden alhaiset.

Uudistus ei saa heikentää kuntien taloudellista asemaa suhteessa toisiin kuntiin. Tavoitteena tulee olla nollavaikutus. Koko uudistukselle tulee asettaa myös taloudellisia tehokkuus- ja tuottavuusodotuksia.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksessa huomioidaan tarvekioidusti tehokkaasti palvelut tuottaneet kunnat (nettomenojen indeksi alle 100) siten, että niiden muutosrajoittimen mukainen muutos rajataan nolnaan euroon 0 €/asukas. Tarvekioidusti tehokas palvelutuotanto tarkoittaa sitä, että sosiaali- ja terveystoiminnan nettokustannuksista per asukas lasketaan tarvekioidut kustannukset. Tarvekerron pohjautuu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamaan tilastolliseen vertailuaineistoon, joka tekee kuntien, maakuntien ja sairaanhoitopiirien sosiaali- ja terveydenhuollon menot vertailukelpoiseksi ja ottaa huomioon kuntalaisten erilaiset palvelutarpeet. Kunnilta, joiden tarvekioitu indeksi alittaa raja-arvon sata, siirtyy sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia maakunnalle vähemmän kuin niiltä, joilla tarvekioitu indeksi ylittää raja-arvon sata. Tämä vähentää vaikutuksia valtion kustannuksiin.

Muutosehdotus lakitekstiin:

Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus

Kunnan talouden tasapainotila on vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotus. Kunnan talouden tasapainotilan muutos on erotus, joka saadaan vähentämällä ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden vero- ja valtionosuusperusteiden mukainen vuoden 2022 tasapainotila siitä tasapainotilasta, joka kunnalle olisi muodostunut, jos tämän lain mukaiset valtionosuuden määräytymisperusteet sekä 29 §:ssä tarkoitetut kunnan tulojen ja kustannusten siirrot olisivat olleet voimassa vuonna 2022. Valtionapuviranomainen vahvistaa valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen niin, että vuonna 2023 kunnan valtionosuutta lisätään tai vähennetään 1 momentissa tarkoitettua tasapainotilan muutosta vastaava määrä. Vuodesta 2024 alkaen kunnan valtionosuuteen lisätään tai siitä vähennetään vuosittain 25 euroa asukasta kohden niin, että 1 momentissa tarkoitettu kunnan tasapainotilan muutos rajoitetaan kokonaisuudessaan 100 euroon asukasta kohden. Tarvevakioidusti tehokkaiden kuntien (nettomenojen indeksi alle 100) muutos rajoitetaan nolnaan euroon 0€/ asukasta kohden. Tässä pykälässä tarkoitettut valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaukset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Kuntien valtionosuutta vähennetään tai lisätään siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

2. Omaisuuksien siirto kunnilta sote-maakunnille on kompensoitava

Kuntien omaisuuksien siirroilla ei tule vaarantaa kuntien mahdollisuutta vastata niille jäljelle jäävistä tehtävistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kunnille on taattava riittävä rahoitus lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Kuntakohtaiset erot vaihtelevat merkittävästi monista eri tekijöistä johtuen.

Perustuslain 121 § perusteella kunnilla on itsehallinto. Itsehallintoon kuuluu verotusoikeus. Kuntien verotusoikeutensa pohjalta hankkima omaisuus nauttii perustuslainsuojaa, eikä tätä omaisuutta voida siirtää kunnilta toisaalle korvauksetta.

Sote-maakunnan perustaminen ja soten järjestämistä vastuun siirrot kunnista aiheuttavat kustannuksia, jotka eivät näy välttämättä kunnille välittömästi. Rahoituksen riittävyyden arviointimallia ei lakiesityksessä ole kirjattu avoimen hallinnon edellyttämällä tavalla siten, että velvoitteiden ja rahoituksen välistä tasapainoa voitaisiin tasapuolisesti ja oikeuden-mukaisesti arvioida. Tätä koskeva arviointi on kirjattava osaksi lain täytäntöönpanoa.

Integraation jo toteuttaneilla alueilla sote-kiinteistöjä on jo jäänyt kuntien vastuulle ja alaskirjattaviksi. Nämä menetykset on otettava huomioon, kun kiinteistöjen alaskirjauksen kompensointi lasketaan.

Myös muut integroituun sote-kuntayhtymään tehdyt investoinnit on huomioitava toteutuksen jo tehneille kunnille. Esim. palkkaharmonisointi ja ict-investoinnit on toteutettu kuntien rahoituksella ja ne on kompensoitava.

Lakiehdotusta tulee muuttaa siten, että kunnille korvataan uudistuksesta tosiasiallisesti aiheutuvat kustannukset ja kustannukset tulee huomioida pidemmällä aikavälillä kuin pelkästään uudistuksen voimaantulovuonna. Kuntien irtain omaisuus ei myöskään voi siirtyä korvauksetta maakunnille, koska kunnilla voi olla mm. velkarahalla hankittua irtainta omaisuutta, ja tällöin velat jäisivät rasittamaan kuntataloutta. Perustuslain 125 pykälän suomen kunnallisen itsehallinnon kautta voidaan tulkita syntyvän kuntien omaisuuden suoja. Tämä ristiriita pitää huolellisesti selvittää ennen lain antamista eduskunnalle.

3. Maakuntien sitoutumista sote-kiinteistöihin vahvistettava

Kunnat ovat jättäneet sote-toimitiloihin liittyviä investointeja tekemättä sote-uudistuksen viivästymisen ja uudistuksen aiheuttamiin muutoksiin liittyvän epävarmuuden johdosta. Kolmen vuoden vuokrasopimus ei mahdollista pitkän aikavälin peruskorjaus- ja perusparannusinvestointien

toteuttamista kuntien rahoittamina, jos on olemassa mahdollisuus, että ko. toimitilat jäävät vuokrasopimuksen jälkeen tai lähitulevaisuudessa tyhjilleen.

Sote-maakuntien ja kuntien toimitilaratkaisuihin tarvitaan siis nopeasti pidemmän aikavälin näkymiä ja sitoumuksia kiinteistöjen kannalta välttämättömien investointien tekemiseksi. Kuntien sote-kiinteistöihin tekemät investoinnit tulee rahoittaa maakuntien maksamissa vuokrissa täysimääräisesti kulloisenkin vuokrasopimuskauden aikana.

4. Alijäämien kattamisvelvoite koronavaikutusten osalta poistettava

Voimaanpanolain 31 §:n mukaan kuntayhtymien on katettava taseen alijäämänsä vuoden 2022 loppuun mennessä. Alijäämien kattamisvelvoitetta tulee muuttaa siltä osin kuin alijäämät ovat aiheutuneet koronakriisin vaikutuksista. Kunnilla ei tule olla sairaanhoitopiirien alijäämien kattamisvelvoitetta vuonna 2020 tai sen jälkeen muodostuneiden alijäämien osalta. Alijäämien kattamisvelvoite lakiesityksen muodossa on kunnille kohtuuton kuntien taloustilanne, uudistuksen rahoitusvaikutukset ja koronakriisin kuntatalousvaikutukset huomioiden. Kunnilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa koronakriisin aiheuttamien sairaanhoitopiirien alijäämien muodostumiseen.

5. Sote-maakuntien rahoitukselle esitetty siirtymäaika on liian pitkä

Sote-maakuntien rahoituksen siirtymäkaudeksi on lakiehdotuksessa esitetty seitsemän vuoden siirtymäaika vuosille 2023–2029, jonka jälkeen yli 150 euron asukasta kohden laskettu muutos laskennallisen ja siirtyvän rahoituksen välillä tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Pysyvä siirtymätasaus on kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta kestävä ratkaisu.

Sote-maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika on liian pitkä. Koko seitsemän vuoden siirtymäajan kansalaisten peruspalvelujen saatavuus, saavutettavuus ja taso ovat hyvin erilaiset eri alueilla lähtötilanteen erilaisuudesta ja aiemmasta kuntarahoituksen kantokyvystä johtuen.

6. Kunnan ja maakunnan yhteistyötä vahvistettava

Uudistuksella luodaan uusi hallinnon porraskorkeus kaikkine elementteineen ja tälle uudelle hallinnon portaalle raskas hallinto- ja palvelurakenne.

Sote-maakuntien ohjaus- ja valvontamekanismi keskittyy ymmärrettävästi valtion ja maakuntien välille. Sen sijaan kuntien rooliin ja kuntien ja maakunnan väliseen yhteistyöhön ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Kunnille on jäämässä kuitenkin vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja uudistuksessa tulisi turvata tälle riittävä rahoitus ja tämän edellyttämä yhteistyö kuntien ja sote-maakuntien välillä. Kunnilla pitäisi myös olla edustus kansallisessa sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnassa, joka käsittelee myös terveyden- ja hyvinvoinnin edistämistä koskevia tavoitteita, toimenpiteitä ja työnjakokysymyksiä.

7. Eriytyvät kunnallisveroprosentit eivät mahdollista tasapuolisia kehittämismahdollisuuksia

Sote-lakipaketin mukaan kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,63 %-yksikköä ja valtion verotusta kiristetään vastaavasti. Kuntien veroprosenteissa on tällä hetkellä yli 6 %-yksikön erot. Uudistus lisää joissakin kunnissa merkittävästi veroprosenttien korotustarvetta ja vastaavasti vähentämispainetta osassa.

Kuntaveron korotuspaineet sote-uudistuksen jälkeen kohdistuvat sote-palvelunsa tällä hetkellä tehokkaasti hoitaneiden kuntien kunnallisveroon. Tämä johtaa merkittävään veroasteen erilaistumiseen alueilla ja kunnissa. Alin kuntaveroprosentti olisi 4,37 prosenttia ja ylin yli kaksinkertainen eli 10,87 prosenttia. Ero vaikuttaa merkittävästi kuntien mahdollisuuteen tarjota kansalaisille yhdenvertaisia peruspalveluja ja kehittää kuntien elinvoimaa. Alueiden välille näin muodostuvat erot vauhdittavat alueiden eriarvoistumista, eikä tätä voida pitää hyväksyttävänä lopputuloksena kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

8. Lopuksi

Kehyskuntien yhteinen mielipide on, että hallituksen esitystä ei tule antaa esitetyssä muodossa eduskunnalle, vaan epäkohdat on korjattava ja esityksen valmistelua jatkettava, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa ja kuntien elinvoima ja kyky turvata kuntalaisten hyvinvointi toteutuu tulevaisuudessakin.

Kehyskuntaverkoston puolesta

Oskari Auvinen,
kehyskuntaverkoston työvaliokunnan pj.
Kangasalan kaupunginjohtaja,
puh. 040 133 6311
oskari.auvinen@kangasala.fi

Erkko Nykänen,
kehyskuntaverkoston puheenjohtaja,
Siilinjärven kunnanhallituksen puheenjohtaja
puh. 044 365 4416
erkko.nykanen@gmail.com

Kuntaliiton koordinoimassa kehyskuntaverkostossa on mukana 28 suuren kaupungin kehyskuntaa* seitsemältä kaupunkiseudulta. Verkosto on perustettu vuonna 2015 jäsentensä yhteisen edunvalvonnan edistämiseksi. Verkosto haluaa kirkastaa kehyskuntien roolia ja merkitystä niin seudullisella kuin kansallisellakin tasolla. Verkoston kunnissa asuu kaikkiaan 470 000 asukasta ja ne ovat merkittävä osa kaupunkiseutujensa elinvoimaa. Esimerkiksi Tampereen seudulla kehyskuntien osuus koko kaupunkiseudun väestöstä on 40 %, Turun seudulla ja Lahden seuduilla 36 %. Kehyskunnat haluavat luoda ja lisätä kansallista kilpailukykyä ja hyvinvointia kaupunkiseutujen yhteistyötä vahvistamalla. Kehyskuntien merkitys osana kaupunkiseutujen työssäkäyntialueita on myös tärkeä. Kehyskunnissa sijaitsee noin 31 000 yritystoimipaikkaa, joissa työskentelee 90 000 työntekijää. Liikevaihtoa niistä kertyy yhteensä 22 200 M€ vuodessa.

**Verkostoon kuuluvat Tampereen kehyskunnat: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi; Turun kehyskunnat: Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko; Oulun kehyskunnat: Ii, Kempele, Liminka, Muhos, Tyrnävä; Jyväskylän kehyskunnat: Laukaa, Muurame; Kuopion kehyskunnat: Leppävirta, Siilinjärvi; Lahden kehyskunnat: Asikkala, Heinola, Hollola, Orimattila sekä Joensuun kehyskunnat: Kontiolahti ja Liperi*