

Sote- ja maakuntauudistus sekä valinnanvapauden lisääminen voidaan toteuttaa myös onnistuneesti

(Tämän esityksen tekstit ovat lainauksia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoista. Lihavoidut otsikot, alleviivaukset ja kursiiviteksti allekirjoittaneilta.)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta linjasi 19.2.2015 lausunnossaan myös seuraavat vaihtoehdot mahdollisina sote-uudistuksen toteuttamistapoina:

- Tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus.
- Yksitasoinen kuntayhtymämalli, joka ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden saisi olla kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja olisivat muun muassa alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja kuntayhtymän välillä sekä kuntayhtymän ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen kokonaisuudessaan kunnilta valtiolle.

⇒ *Perustuslakivaliokunnan kanta oli:*

- *sote siirretään yksittäistä kuntaa suuremman itsehallintoalueen, kuntayhtymän tai kokonaisuudessaan valtion vastuulle*

Lisäksi perustuslakivaliokunta esitti seuraavat edellytykset toteutukselle:

- *kansanvaltaisuuden toteutumisen*
- *sote-toimijan verotusoikeuden*

- Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa. (PeVL 26/2017 vp)

Perustuslain 121 §:n turvaama kuntien itsehallinto-oikeus antaa kuntalaisille oikeuden päättää oman kuntansa hallinnosta ja taloudesta sekä oikeuden valita itse omat hallintoelimensä. Miten kuntien itsehallinto ja kuntalaisten tahto toteutuvat maakunnissa ja kuntayhtymissä?

▪ **Maakunta**

- *Maakuntamallissa kuntalaisilla on mahdollisuus antaa palautetta maakunnan vastuulla olevista palveluista. Palautteella ei ole mitään juridista painoarvoa ja kuntalaisten todellinen vaikutusmahdollisuus toteutuu ainoastaan neljän vuoden välein maakuntavaltuuston vaaleissa äänestämällä.*
- *Suuri osa kunnista ei saa edustajaa maakunnan korkeimpaan päätöksentekaelimeen eli maakuntavaltuustoon.*
 - *(Liite 1. Tulevien maakuntavaltuustojen edustajapaikkojen jakautuminen kunnittain vuosien 2015 ja 2017 vaalien perusteella.)*

▪ **Kuntayhtymä**

- *Kuntayhtymässä jokaisella kunnalla on kunnan valitsema edustaja/edustajat. Edustajilla oikeus tuoda esille kunnan mielipide suoraan ylimmässä päätöksentekaelimessä. Kuntien äänimäärät ja painoarvo kuntayhtymän päätöksenteossa riippuvat kunnan asukasmäärästä ja kuntayhtymän perussopimuksessa sovituista säännöistä. (Näin esimerkiksi tapahtuu jo nyt sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä).*

- ⇒ *Maakunnissa vain osa kunnista saa edustajansa mukaan päätöksentekoon ja kuntayhtymissä jokaisella kunnalla on äänivaltainen edustaja mukana korkeimmassa päätöksentekaelimessä.*
- ⇒ *Kuntayhtymämalli turvaa paremmin kansanvaltaisuuden ja kuntien itsehallinto-oikeuden toteutumisen ja on siten demokratian toteutumisen kannalta maakuntaa turvallisempi vaihtoehto.*

Kannattaako osa sote-sektorin tehtävistä jättää kuntien hoidettavaksi?

▪ **Erikoissairaanhoito maakunnille/kuntayhtymille ja muu sote kunnille**

- *Jos sote-integraatiosta luovutaan ja annetaan erikoissairaanhoito maakuntien/kuntayhtymien vastuulle ja muu sote peruskunnille tai ainakin suurimmille kaupungeille annetaan sote-tehtäviin oma tuotanto-oikeus, niin siitä tulisi ainakin seuraavia ongelmia:*

- *Perustuslakivaliokunta esitti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämistä kokonaisuudessaan kunnilta valtiolle*
 - *Perustuslain näkökulmasta katsottuna kunnat/kuntalaiset olisivat erilaisessa asemassa keskenään mikäli esim. suurimmat kunnat saisivat tuotanto-oikeuden ja muut eivät*
 - *Jos perusterveydenhuollon kustannukset olisivat valtion rahoitusvastuulla ja muu sote kuntien vastuulla, niin se lisäisi voimakkaasti erikoissairaanhoidon kustannuksia, koska kuntien ei olisi taloudellisesti kannattavaa hoitaa ongelmia matalamman tason palveluissa. (Esimerkiksi Norjassa terveydenhuoltomenot nousivat voimakkaasti, kun valtio otti vastuun erikoissairaanhoidon kustannuksista.)*
 - *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ei esitetyssä maakuntamallissa tule myöskään toimimaan siksi, että kuntien ei ole järkevää tehdä panostuksia ennaltaehkäisyyn ja ottaa itselleen lisäkustannuksia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä aiheutuvat kustannukset kunnat voivat välttää, kun asiakkaat siirretään huonompikuntoisina maakuntien ja valtion hoidettaviksi.*
- ⇒ *Jos sote järjestetään kuntayhtymämallissa, niin siinä on helpommin toteutettavissa saumattomat palveluketjut ja kaikki kunnat ovat perustuslain näkökulmasta myös yhdenvertaisessa asemassa.*
- ⇒ *Ennaltaehkäisevä työ sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen toteutuvat paremmin kuntayhtymässä. Asiakkaita ei voi siirtää valtion kustannusvastuulle ja siksi kuntayhtymissä tullaan huolehtimaan paremmin ennaltaehkäisystä ja riittävistä resursseista matalamman kustannustason tehtävissä.*
- ⇒ *Soten tavoitteeksi asetettu 3 mrd € kustannussäästö vuoteen 2030 mennessä on myös helpompi toteuttaa kuntayhtymämallilla.*

Onko alueiden verotusoikeus mahdollista toteuttaa?

- Tehtävät siirretään kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus. (PeVL 67/2014 vp)
- Itsenäinen verotusoikeus olisi perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole. (PeVL 26/2017 vp)
- Maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat rajatut. Perustuslain 19 §:ssä on turvatuttu se, että jokaisella lain soveltamisalan piirissä olevalla henkilöllä on oikeus saada ne palvelut, jotka hän ammattihenkilön arvioon perustuen tarvitsee. Tilanne voi muodostua ongelmalliseksi



SUPER

perustuslain kannalta, jos kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta, koska maakunnat eivät voi jättää palveluja antamatta. (PeVL 26/2017 vp)

- ⇒ *Jos maakunnalla eivät rahat riitä, niin valtion on pakko myöntää maakunnille lisärahoitusta, koska korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojen kannanottojen mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. (PeVL 26/2017 vp ja HE 15/2017 vp)*
- ⇒ *Jos maakunnalle/kuntayhtymälle annetaan verotusoikeus, niin kustannustenhallinta ja tavoiteltavat säästöt ovat silloin helpommin saavutettavissa.*
- ⇒ *Sote-kuntayhtymämallissa peruskunnille ei myöskään tule lisämaksuja kuntayhtymältä, mikäli kuntayhtymällä olisi itsenäinen verotusoikeus.*
- ⇒ *Sote-toimijan oma verotusoikeus turvaa myös sen, että peruskuntien taloudenhoito on paremmin ennakoitavissa, koska yllätyslaskuja sote-sektorilta ei kuntiin tule.*
- ⇒ *Eri alueiden väliset veronmaksukyvyt on valtion huomioitava kuntien/kuntayhtymien valtionosuusjärjestelmissä.*
- ⇒ *Sote-tehtäviin tarkoitetut valtionosuudet on myös kohdistettava suoraan kuntayhtymille ja niitä ei saa kierrättää peruskuntien kautta.*

Valinnanvapauden toteutuminen on myös mahdollista

- *Palveluseteli on perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaan yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 10/2009 vp).*
- *Palvelusetelien käyttö sote-sektorilla oli vain 121 M€ eli n. 0,6% kaikista sote-sektorin menoista vuonna 2015. (Lähde: Tilastokeskus)*
 - Palvelusetelien/ asiakassetelien arvon määräytymisessä on punnittava perustuslain 6 §:n mukaisesti kansalaisten yhdenvertaisuus ja omalla rahalla hankittavat lisäpalvelut.*
 - *Jos asiakkaan varallisuus vaikuttaa palvelujen saatavuuteen tai laatuun, niin ovatko kansalaiset silloin yhdenvertaisessa asemassa PL 6§:n mukaisessa arvioinnissa?*
 - *Omalla rahalla maksettavat lisäpalvelut olivat hallituksen valinnanvapauslaki-esityksen mukaan tulossa lähes kaikkiin sote-palveluihin (asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti, sote-keskus).*

Julkisen vallan käyttö ja perustuslain 124 §

- Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannon kokonaisuudesta on perustelujen mukaan myös vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin eivät tulisi sovellettaviksi perustuslain 124 §:n vaatimukset. (PeVL 26/2017 vp)
 - ⇒ *Perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on julkisen hallintotehtävän suorittamista. Ainakin itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta on ymmärrettävä julkisena hallintotehtävänä, ja palvelutarpeen arviointi sisältää myös julkisen vallan käyttöä.*
 - ⇒ *Em. tehtävissä käytetään merkittävää julkista valtaa ja niitä ei PL 124 §:n mukaisesti voi antaa muulle kuin viranomaiselle.*

Maakunta- ja sote-uudistusten jatkovalmistelussa ja toteutuksessa on kiinnitettävä huomiota myös moniin muihin tärkeisiin tekijöihin

- *Kansalaisille on pystyttävä tarjoamaan hyvä hoito koko maassa.*
- *Uudistukselle asetettu 3 mrd € säästötavoitteen onnistumisen kannalta keskeisessä roolissa ovat kotiin annettavien palveluiden toimivuus ja hinnaltaan kalliimpien hoitotoimenpiteiden määrän vähentäminen.*
- *Kotiin annettavien palveluiden tuottamisessa keskeisin rooli on koulutetulla hoitohenkilöstöllä ja heidän osaamistasonsa turvaamisella ja se on huomioitava myös ammatillisessa koulutuksessa.*
 - *Ilman hoitoalan koulutusta tai välttämätöntä kielitaitoa olevan työvoiman lisääntyminen hoitotyössä vaarantaa sekä asiakasturvallisuuden että lisää kalliimpia korjaavia toimenpiteitä erikoissairaanhoidossa tai laitoshoidossa.*
- *Sote-henkilöstön työpaikkojen turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää kustannustehokkaan ja toimivan järjestelmän näkökulmasta. Jos toimintamallit ja työnantajat vaihtuvat jatkuvasti, niin koulutettu hoitohenkilöstö katoaa alalta ja tästä seuraa kohoavat kustannukset ja heikkenevät palvelut kansalaisille.*
- *Sote-henkilöstön perhe-elämän tukemisen kannalta on myös tärkeää se, että työntekijöiden työmatkat tai työpäivät eivät saa venyä liian pitkiksi. Jos näin käy, niin moni koulutettu työntekijä joutuu vaihtamaan alaa.*
- *Syrjäseutujen elinvoiman säilyttämisen kannalta tärkeää on myös se, että niillä säilyy hoitoalan työpaikkoja, koska hoitoala on monilla alueilla tärkeä työllistäjä ja lisäksi hoidon turvaaminen lähellä omaisia on usein myös kansalaisille inhimillisempi vaihtoehto.*



Sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen löytyy myös yksinkertainen ja toimiva vaihtoehto

- Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamiseksi luodaan yksitasoinen kuntayhtymämalli, joka ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden ole kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja olisivat muun muassa alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja kuntayhtymän välillä sekä kuntayhtymän ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely.

⇒ Maakuntauudistus on mahdollista ja järkevämpää toteuttaa siten, että maakunnat ottavat vastuulleen kaikki muut tehtävät, mutta ei sote-sektorin tehtäviä. Maakunnan tehtävien rahoitus jää valtion vastuulle ja sote-kuntayhtymien rahoitus toteutetaan kuntayhtymien verotusoikeudella.

SuPer esittää maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun jatkamista, mutta esittää uudistuksen perusrakenteeseen tehtäväksi merkittävän muutoksen. Maakuntauudistus ja sote-uudistus on mahdollista toteuttaa erillisinä uudistuksina ja varmistaa näin pitkäikäinen ja toimiva toimintamalli. Alkuperäiset sote-uudistukselle asetetut tavoitteet sekä perustuslain asettamat vaatimukset ovat myös parhaiten saavutettavissa, mikäli uudistus jaetaan paremmin hallittaviin kokonaisuuksiin.

Helsingissä 5.9.2017



Silja Paavola
puheenjohtaja



Jussi Salo
kehittämisohtaja

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

SuPeriin kuuluu noin 90 000 lähi- ja perushoitajaa sekä muita toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita, jotka työskentelevät julkisella ja yksityisellä sektorilla.