Porvoon kaupunki
Borgå stad

Porvoon kaupungin lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 4.3.2021

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

Valmistelu: Kaupunginjohtaja Jukka-Pekka Ujula, sosiaali- ja terveysjohtaja Ann-Sofie Silvennoinen, pelastusjohtaja Peter Johansson, rahoitusjohtaja Henrik Rainio, hallintopäällikkö Salla Paavilainen.

Uudella hallinnontasolla on mittavat ja vaikeasti ennakoitavat vaikutukset

Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen uudistus on Suomen historian suurin hallinnonuudistus. Toteutuessaan se muuttaisi koko suomalaista hallintojärjestelmää merkittävällä tavalla. Uudistus vaikuttaa erittäin keskeisesti erityisesti kuntiin sekä kunnalliseen itsehallintoon. Lausunnoilla nyt oleva hallituksen esitys poikkeaa jossain määrin aiempien hallituskausien esityksistä. Lähtökohtana on kuitenkin edelleen uuden hallinnontason eli sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavan itsehallinnollisen tason (hyvinvointialueet) muodostaminen. Hyvinvointialueiden perustamisessa on kyse kokonaisvaltaisesta järjestelmämuutoksesta, jolla on monen tyyppisiä, mittavia ja vaikeasti ennakoitavia seurauksia ja vaikutuksia. Lisäksi on erittäin epätodennäköistä, että uudistukselle asetetut tavoitteet esimerkiksi kustannusten kasvun hillinnän osalta tulevat toteutumaan.

Sote-uudistusta on valmisteltu hyvin monivaiheisena prosessina, ja uudistuksesta on ollut hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa. Erityisen haastavaa on hahmottaa uudistuksen rahoitusmalli, taloudelliset vaikutukset sekä hyödyt yksilön kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että itsehallintoalueille siirretään vähemmän tehtäviä kuin viime hallituskaudella. Tämä pienentää uudistuksen toteutumisen riskejä, samoin kuin Uudenmaan erillisratkaisu.

Porvoon kaupunki katsoo, että uudistuksen keskeisiä haasteita ovat peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuvat muutokset sekä lähidemokratiaan ja toiminnallisten muutoksiin liittyvät kysymykset.

Porvoon kaupunki
Borgå stad

Tarpeellista sote-uudistusta tulee jatkaa kehittämällä nykyistä kuntapohjaista järjestelmää – uutta hallinnon tasoa ei tarvita

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Tätä perustellaan erityisesti järjestäjäkentän pirstaleisuudella sekä tarpeella vahvistaa valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä. Uudistuksen tavoitteena on terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisääminen ja kustannusten kasvun hillintä.

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa. Järjestämisvastuun kokoaminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua etenkin metropolialueen, Uudenmaan ja suurten tai keskisuurten kaupunkiseutujen ulkopuolella. Uudistus ei Porvoon kaupungin näkemyksen mukaan tule kuitenkaan toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Parempi ratkaisu on jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti ja kuntapohjaista nykyjärjestelmää kehittämällä.

Uudistus vaikuttaa maamme kuntien toimivaltaan ja tehtäviin merkittävästi. Porvoon kaupunki toteaa, että nykyinen järjestelmä, jossa kaupungeilla ja kunnilla on laaja toimivalta ja tehtävät, on laajasti ymmärrettynä osa maamme kilpailukyvyn ja lähidemokratian perustaa. Kunnilla on tällä hetkellä mahdollisuus laajojen monitoimialaisten kokonaisuuksien johtamiseen ja monipuolisen keinovalikoiman tarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen. Uudistus ei tunnista riittävästi sote-palveluiden tiivistä yhteistyötä kunnan muiden peruspalveluiden suhteen. Sama koskee myös pelastustoimea. Esitysluonnoksesta ei selviä, miten uusi hallinnontaso toisi lisäarvoa asukkaille tai parantaisi palvelukokonaisuuksien integraatiota tai tehokkuutta erityisesti kaupungeissa. Johtopäätös on, että uudistus ei tuo tästä näkökulmasta tehokkuutta tai laatua, kun sen myötä tehtävät ja vastuu pirstoutuvat useamman hallinnontason hoidettavaksi. On selkeä uhka, että tilanne tulee niin asukkaan kuin julkisen toiminnan kannalta heikkenemään nykyisestä.

Hyvinvointialueiden mahdollinen perustaminen tulee myös etäännyttämään päätöksentekoa kansalaisen näkökulmasta. Muutos on pysyvä eikä vastaa päätöksenteon läheisyysperiaatteen ideaaliin. Samalla erittäin vahva valtionohjaus ja ministeriön yksityiskohtainen tavoiteasetanta haastavat vahvasti myös maakuntatason demokratian toteutumista ja vaikuttavuutta. Esitys siis toteutuessaan heikentää merkittävästi kunnallista itsehallintoa ja estää itsehallinnon tosiasiallisen toteutumisen hyvinvointialuetasolla. Suunniteltu muutos vaikeuttaa etenkin suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa väestönkasvun ja maahanmuuton haasteisiin vastaamista, väestön terveyden ja hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämistä sekä eriytymiskehityksen torjumista.

Uudistus ei myöskään tuo ratkaisua aluekehityksen kansalliseen eriytymiseen, muuttoliikkeen kiihtymiseen tai erityisesti kuntarakenteen pirstaleisuuden muodostamaan haasteeseen. Uudistus toteutuessaan esityksen kaltaisena johtanee evoluutioon, jossa kuntien tehtäviä siirretään lisää hyvinvointialueille ja kaupunkien kokonaiskehitys vaarantuu. Kuntien ja erityisesti kaupunkien roolin epäselvyys ja hahmottomuus yleisesti vaikeuttaa uudistuksen kokonaisuuden arviointia. Olisikin ollut perusteltua, että samanaikaisesti sote-uudistuksen kanssa olisi tiiviisti tarkasteltu kuntien asemaa, tehtäviä, rakennetta sekä myös ns. yhtenäiskuntamallista luopumista.

Mikäli uudistus toteutetaan lakiesityksen perusajatuksen mukaisesti ja Suomeen syntyy kolmiportainen julkinen hallinto, on erittäin tärkeää täsmentää ja rajata selkeästi esityksen hyvinvointialueen rajattua yleistä toimialaa.

Jo esityksen maininta yleisestä toimialasta johtaa vääjäämättömästi jatkuvaan rajankäyntiin. Esitystä tulisi vähintään tarkentaa niin, että hyvinvointialueen itselleen ottamat, muut kuin sote-substanssiin liittyvät, tehtävät eivät missään olosuhteissa saa olla ristiriidassa tai päällekkäisiä kuntien tehtävien kanssa. Lähtökohtaisesti on vaikeaa nähdä, että kaupunkien intressissä olisi tulevaisuudessakaan siirtää vapaaehtoisia toimintoja maakuntien hoidettavaksi.

Lakiesityksen yhtenä keskeisenä heikkoutena on, että se ei tunnista eri alueiden ja kaupunkien erilaisuutta, vaan pyrkii kaavamaiseen kansalliseen ratkaisuun. Lakiesitystä tulisikin korjata siten, että se mahdollistaa työnajosta sopimisen hyvinvointialueiden ja kaupunkien välillä alueen erityspiirteistä lähtien. Tämä mahdollisuus korostaisi myös molempien osapuolten tavoiteltua itsehallintoa.

Integraatiota korostetaan keskeisenä keinona uudistuksen tavoitteisiin pääsyssä. Myös tätä voidaan edistää ilman erillistä hallinnontasoa. Samoin perusterveydenhuollon vahvistamiseksi ajatellut laaja-alaiset sote-keskukset ovat parhaiten toteutettavissa ilman uutta hallinnontasoa ja nykyrakenteessa. Lisäksi on huomioitava, että kansainväliset esimerkit eivät tuo evidenssiä täydellisestä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon integraation eduista.

Mikäli sote-uudistus toteutetaan esityksen mukaisella tavalla, ei hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle ole perusteltua siirtää muita kuin nyt lausunnoilla olevassa esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei pidä sisällyttää hyvinvointialueen tehtäviin. Uudistuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös kolmannen sektorin merkitykseen ja rooliin osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Porvoon kaupungin ja itäisen Uudenmaan osalta on keskeistä, että palvelut pystytään turvamaan molemmilla kotimaisilla kielillä. Tästä syystä ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukemista ei tule antaa vain yhden yksittäisen sote-maakunnan tehtäväksi. Porvoon kaupunki pitää lisäksi

uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta kriittisenä, että uudistuksessa mahdollistetaan aito sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio varmistamalla tiedon integraatio ja tiedolla johtamisen mahdollisuudet.

Uudenmaan erillisratkaisu vähentää uudistuksen riskejä

Uusimaa on maakuntana erityislaatuinen. Se poikkeaa muista hyvinvointialueista olennaisesti erityisesti suuren väestömäärän, kantokyvyn sekä uudistuksen piirissä olevien organisaatioiden koon suhteen.

Porvoon kaupungin näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi Uudellamaalla olisi kuntapohjainen ratkaisu. Tilanteessa, jossa valtakunnallinen ratkaisu kuitenkin pohjautuisi sote-järjestämisvastuun siirtoon kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille, on esitetty erillisratkaisu sellainen, että se ottaa riittävässä määrin huomioon Uudenmaan maakunnan sekä kuntien ja kaupunkien erityispiirteet.

Malli, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä olisi vastannut yksi Uudenmaan maakunta, ei olisi tuonut Porvoolle lisäarvoa sosiaali- ja terveyspalvelujen näkökulmasta. Yhteen järjestäjään perustuvan mallin toimeenpano olisi sisältänyt huomattavasti suurempia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä muun muassa palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmista. Riskejä voidaan hallita paremmin jakamalla Uusimaa useampaan itsehallinnolliseen alueeseen. Uudenmaan jakaminen turvaa lisäksi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet itsehallinnollisen alueen toimintaan paremmin kuin siinä tilanteessa, jossa Uusimaa muodostaisi yhden itsehallintoalueen ja päätöksenteko etääntyisi osasta alueen asukkaista vieläkin kauemmaksi. Viiteen alueeseen pohjautuvaa mallia voidaan pitää parempana ratkaisuna myös kansanvaltaisuuden näkökulmasta. Kansanvaltaisuutta vahvistaisi lisäksi itsehallinnollisten alueiden järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon osalta.

Sote-järjestäjien koon kasvaminen ja määrän väheneminen sekä esitetty erikoissairaanhoidon järjestämisratkaisu parantaisivat edellytyksiä perustason ja erityistason palvelujen integraatiolle. Itsehallinnollisten alueiden mahdollisuus järjestää niitä erikoissairaanhoidon palveluita, joita ei ole lainsäädännöllä määrätty tai järjestämissopimuksella sovittu HUSin järjestämisvastuulle, lisäisi edellytyksiä palvelujen saatavuuden parantamiselle.

Perustason sosiaali- ja terveydenhuolto on jo nykyisinkin Porvoossa integroitu, mikä mahdollistaa paitsi asiakaskohtaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuksien, myös kaupungin muiden palvelujen integroimisen asiakaslähtöisesti. Yhden suuren, koko Uudenmaan kokoisen maantieteellisesti laajan alueellisen järjestäjän mallissa tämä olisi vaikeampaa, ja muut sosiaali- ja

terveyspalvelut myös etääntyisivät entistä vahvemmin muista kaupungin palveluista.

Esitetty erikoissairaanhoidon järjestämismalli mahdollistaa osaltaan myös HUSin ja itsehallinnollisten alueiden työnjaon ja yhteistyön kehittymisen entistä asiakaslähtöisempään ja sujuvampien integroitujen palveluketjujen suuntaan. Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUSin välisen työnjaon ei välttämättä tarvitse olla kaikkialla samanlainen, mutta kokonaisuudessa kyetään huolehtimaan asukkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja perus- ja erityistason palvelujen toiminnallisesta kokonaisuudesta. Samaan aikaan esitetty malli toisaalta mahdollistaa Uudenmaan kokonaisuudessa yhden alueellisen järjestäjän mallia paremmin eri alueiden erityispiirteiden huomioon ottamisen.

Esitetyssä mallissa yleinen ja ensisijainen sote-järjestämisvastuu olisi itsehallinnollisilla alueilla myös erikoissairaanhoidon osalta. Tämä vahvistaa perustasoa ja luo edellytyksiä perus- ja erityistason integraatiolle. Toisaalta HUS:n järjestämisvastuulle kuuluvat keskeiset erikoissairaanhoidon tehtävät määriteltäisiin lainsäädännössä, mikä turvaisi erikoissairaanhoidon kokonaisuuden. Lisäksi itsehallinnolliset alueet ja HUS voisivat sopia järjestämisvastuun siirrosta HUSille myös muiden tehtävien osalta järjestämissopimuksella, jonka kriteereistä säädettäisiin lailla. Järjestämissopimus on lainsäädäntöä joustavampi tapa sopia tarkemmasta työnjaosta ja rakenteista.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta Uudenmaan erillisratkaisussa arvioinnin kohteeksi nousee erityisesti integraatio, jota ei hallinnollisesti toteuttaisi sote-järjestämisen osalta Uudellamaalla samalla tavoin kuin muualla Suomessa. Tarkastelukulmana arvioinnissa on kuitenkin asukkaiden palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus eikä hallinnollisten ratkaisujen yhdenvertaisuus. Erikoissairaanhoidon palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus toteutuu ehdotetussa mallissa niin, että esimerkiksi aluekohtaisia hoitojonoja ei ole, vaan erikoissairaanhoitopalvelut tarjotaan yhdenvertaisesti alueesta riippumatta. Vaikka Uudenmaan eri itsehallinnollisten alueiden, Helsingin kaupungin ja HUSin välinen työnjako ei välttämättä ole kaikilla alueilla samanlainen, asukkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta sekä perus- ja erityistason palvelujen toiminnallisesta kokonaisuudesta voidaan huolehtia.

Esitetyllä ratkaisulla voidaan edelleen olettaa olevan tosiasiallisia ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta ja laatua parantavia vaikutuksia, koska valtaosaan Uuttamaata muodostuisi hyvä väestöpohja ruotsinkielisten palvelujen

turvaamisen kannalta. Sote-järjestäjien suurempi koko mahdollistaisi erityispalvelujen järjestämisen nykyistä paremmin.

Esitetty erillisratkaisu vie Uudenmaan sote- ja pelastustoimen järjestelmää sisällöllisesti samaan suuntaan kuin muualla maassa ja luo edellytykset sote-

uudistuksen toteuttamiselle myös Uudellamaalla. Nyt esitetty muutos on helpommin hallittavissa ja riskittömämmin toteutettavissa kuin yksi Uudenmaan itsehallintoalue. Esitysluonnoksessa ehdotettu Uudenmaan erillisratkaisu onkin toteuttamiskelpoisin vaihtoehto siinä tilanteessa, jossa hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on itsehallintoalueisiin pohjautuva valtakunnallinen ratkaisu.

Erityishuoltopiirit palvelevat ja tuottavat erityispalveluja tällä hetkellä kohderyhmälle, joka on suhteellisen pieni osa väestöä. Vaativaa kehitysvammaisten erityishuoltoa tarvitsevien asiakkaiden palvelut saattavat heikentyä olennaisesti, jos nykyiset erityishuoltopiirit lakkautetaan sote-lakiehdotuksen mukaisesti. Täysin kaksikielisten palvelujen järjestämisen ja tuottamisen haasteet on tunnistettava erityistekijänä. Tästä syystä erityishuoltopiirinä toimivien kuntayhtymien asema on siirrettävä erillisesti selvitettäväksi asiaksi tai valmisteltava osana lakiesitystä kokonaan uudelleen. Erityishuoltopiirien hallinnollinen sulauttaminen osaksi Itä-Uudenmaan hyvinvointialuetta ei parantaisi asiakkaan saamaa palvelua millään tavoin.

Koulukuraattoreita ja -psykologeja ei tule siirtää hyvinvointialueelle

Opiskeluhuollon koulukuraattori- ja -psykologitehtävien esitetään siirtyvän hyvinvointialueille. Asiaan liittyy monenlaisia näkökulmia ja rajanvetoja.

On mahdollista, että muutos edesauttaisi opiskeluhuollon palvelujen (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä kuraattori- ja psykologipalvelut) johtamista yhtenä kokonaisuutena. Porvoon kaupungin näkökulmasta keskeisintä on, että opiskeluhuollon koulukuraattori- ja -psykologitehtävät jatkossakin toteutetaan lähipalveluina kaupungissa. Kyseiset palvelut ovat tärkeitä oppilaiden hyvinvoinnin ja oppimisen edistymisen näkökulmasta. On huomioitava, että kouluissa ja oppilaitoksissa tarvitaan erilaista osaamista opetushenkilöstön lisäksi. Kuraattori- ja psykologipalvelut ovat keskeinen osa koulun yhteisöllistä oppilashuoltoa koulujen arjessa ja tärkeä osa kouluyhteisöä. Myös psykologipalvelujen sisällöllistä kehittämistyötä on tehtävä sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa yhdessä riippumatta organisoitumisesta.

Kaupungin palveluorganisaatio tulee lakiesityksen perusteella jakautumaan ja sen myötä syntyy vääjäämättömästi uusia raja-aitoja. Porvoon kaupunki katsookin, että koulukuraattoreita ja -psykologeja ei asukas-, oppilas- ja lähipalvelunäkökulmista johtuen tule siirtää mahdolliseen sote-maakuntaan, vaan niiden tulee olla jatkossakin osa kaupungin organisaatiota.

Porvoon kaupunki
Borgå stad

Julkisen talouden kestävyyttä tulee vahvistaa

Sote-uudistus muuttaa kaikkien kuntien rahoitusmallia ratkaisevasti, ja kuntien rahoituksessa tapahtuvia muutoksia voidaan pitää kuntien kannalta vähintään yhtä merkittävänä kuin järjestämisvastuun siirtoa itsehallintoalueille. Porvoon kaupungin kannalta rahoitusmallin muutokset ovat erittäin keskeisiä.

Todennäköistä on, että hyvinvointialueiden itsehallinon vahvistaminen edellyttää ajan kuluessa verotusoikeutta. On myös erittäin todennäköistä, että uusi verotustaso johtaa kansalaisten kokonaisveroasteen nousuun. Samalla myös paine kuntien toimintaa sekä rahoitusta kohtaan kasvaisi edelleen. Kun maakuntaverotusta ei ole ratkaistu, ei uudistuksen tarkoituksenmukaisuutta voi kokonaisuudessaan arvioida.

Hallituksen sote-uudistuksen ja myös edeltävien hallitusten sote-uudistusten yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut myös kustannusten kasvun hillintä ja viime kädessä julkisen talouden kestävyyden vahvistaminen.

Porvoon kaupunki katsoo, että julkisen talouden kestävyyden turvaamisen tulee olla uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita. Valtio ja kunnat muodostavat yhdessä sosiaaliturvarahastojen kanssa Suomen julkisen talouden kokonaisuuden, ja sote-uudistuksen tarkoituksena tulee olla nimenomaan julkisen talouden rahoitusaseman vahvistaminen kokonaisuudessaan. Vahva julkinen talous mahdollistaa vahvan kuntatalouden, ja lopulta laadukkaat julkiset palvelut. Vastaavasti mikäli sote-uudistus ei vahvista julkista taloutta, sitä ei tule toteuttaa.

Porvoon kaupungin arvion mukaan nykyisen hallituksen nykyisen lakiesitykset eivät esitä riittävästi keinoja julkisen talouden kestävyyden turvaamiseksi. Hyvinvointialueiden kannustin kustannusten hillintään on heikko, eikä ole mitään takeita, että sote- hyvinvointialueet kykenevät tuottamaan palvelut yhtään sen tehokkaammin kuin nykyinen kuntapohjainen järjestelmä.

Uusien hyvinvointialueiden perustamisesta aiheutuvat muutoskustannukset ovat esityksenkin mukaan merkittäviä, ja aiheuttavat ensimmäisten vuosien aikana miljardiluokan ylimääräiset kustannukset julkiseen talouteen. Pidemmällä aikavälillä uusi hallinnollinen taso aiheuttaa merkittäviä jatkuvia lisäkustannuksia nykyiseen verrattuna, koska monelta osin tarvitaan kahdenkertainen organisaatio nykyiseen verrattuna. Porvoon kaupunki Borgå stad

Sote-uudistuksen tulee vahvistaa julkista taloutta kokonaisuudessaan, jotta turvataan laadukkaat julkiset palvelut sekä kaupunkien kasvu- ja investointikyky. Hallituksen esityksen tulee selkeästi kyetä osoittamaan, että uudistuksesta saatava taloudelliset hyödyt ovat siitä aiheutuvia kustannuksia ja haittavaikutuksia suuremmat.

Kaupunkien kasvu- ja investointikyky turvattava

Kaupunkien tuloveroprosentista leikataan noin 2/3 ja yhteisöveron tuotosta noin 1/3. Esimerkiksi Porvoon kunnallisverotuloista olisi valtiolle siirtymässä noin 130 miljoonaa euroa, ja kaupungin tuloveroprosentti olisi uudistuksen jälkeen noin 6,5 prosenttia. Kaupungin yhteisöveron tuotto alenisi noin 15 miljoonalla eurolla. Samanaikaisesti nykyiset velat ovat jäämässä kaupungin vastattavaksi. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi Porvoon suhteellinen velkaantuneisuus kaksinkertaistuu, eli kasvaa noin 60 prosentista noin 118 prosenttiin.

On huomioitava, että kaupungin talouden kokonaisuus muuttuu uudistuksen myötä lopullisesti hyvin monella tavalla, eikä yhdellä poikkileikkaushetkellä tapahtuva toimivan kaupunkikokonaisuuden puolittaminen monenlaisine tasauselementteineen vastaa nykymuotoisten kaupunkien taloutta. Uudistus tulee heikentämään kaupunkien taloutta, ja erityisesti Uudenmaan alueen kuntien, hyvinvointialueiden sekä HUS-kuntayhtymän rahoitusta pitkällä aikavälillä merkittävästi. Myös kiinteistöveron lisääminen valtionosuuksien tasaukseen heikentää kaupunkien rahoitusta nykytilaan verrattuna.

Lisäksi uudistukseen laina- ja takausjärjestelyihin liittyy eräitä epävarmuustekijöitä, erityisesti Kuntien takauskeskuksen sekä Kuntarahoitus Oyj:n asemasta.

Esityksessä arvioidaan, että uudistuksella ei todennäköisesti olisi vaikutuksia kuntien mahdollisuuksiin saada vieraan pääoman rahoitusta. Kuntien ja erityisesti kasvavien kaupunkien näkökulmasta esityksen analyysi on tältä osin liian suppea. Kasvavien kuntien investoinnit ovat avainasemassa koko Suomen kilpailukyvyn näkökulmasta, ja investointikyvyn säilymisestä tulee olla varmuus.

Esitystä on täydennettävä ja tarvittaessa luotava sellaiset uskottavat rahoitukselliset mekanismit siten, että kaupunkien investointikykyä ei heikennetä miltään osin. Velka- ja takausjärjestelyt on toteutettava siten, että ne eivät mitään osin heikennä kuntien rahoituksen saantia tai kasvata rahoituksen hintaa tai riskejä.

Hyvinvointialueiden kannustimet kustannusten hillintään ovat heikot

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueiden toimintaa rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella, joka määräytyisi laskennallisesti perustuen palvelutarpeeseen sekä olosuhdetekijöihin. Valtion rahoitus sote-maakunnille on yleiskatteellista. Rahoitusta tarkistettaisiin vuosittain sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta siten, että huomioon otetaan vain 80 prosenttia palvelutarpeen kasvusta.

Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Alue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.

Hyvinvointialueen kannustimet kustannusten hillintään ovat heikot. Käytännössä ohjaus on pehmeää budjettiohjausta, jossa toivotaan kustannusten kasvun hidastuvat sillä, että alue saa rahoitusta vain 80 prosenttia palvelutarpeen kasvusta (eikä 100 prosenttia). Jos hyvinvointialueelle tulevan rahoituksen taso ei turvaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja riittäviä sote-palveluja tai perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä pelastustoimen palveluja hyvinvointialueella, alueella on oikeus saada valtiolta lisärahoitusta. Hyvinvointialueiden rahoituksen taso koko maan tasolla tarkistettaisiin jälkikäteen vuosittain tehtävällä kustannustason tarkistuksella.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että nykyinen kuntapohjainen järjestelmäkin sisältää sote-palveluiden järjestäjille vahvemmat kannustimet kustannusten kasvun hillintään, kuin ehdotettu hyvinvointialuemalli. Kunnilla on lähtökohtaisesti kannustin tehokkuuteen ja kustannusten hillintään, koska tehottomuus vie resursseja muulta toiminnalta, ja viime kädessä kunta joutuu nostamaan veroprosenttia. Kuntien ohjaus kuntayhtymiin vaihtelee, mutta kokonaisuutena kuntien ohjausvaikutuksen kautta voidaan arvioida kustannustehokkuuden olevan vähintään kohtuullisella tasolla. Tämä näkyy myös esimerkiksi OECD:n vertailuissa, joissa Suomen sote-palveluiden kustannustehokkuus on vähintäänkin kehittyneiden maiden keskitasoa.

Nykyinen kuntapohjainen järjestelmä onkin tuottanut kansainvälisesti arvioiden laadukkaita sosiaali- ja terveystoimen palveluita. Mahdollisen sote-uudistuksen tuleekin kyetä vähintään samanlaiseen tehokkuuteen. Käytännössä hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä juuri minkäänlaisia kannustimia kustannusten kasvun hillintään.

Mikäli sote-uudistus toteutetaan, on kyettävä osoittamaan sen tuottavan säästöjä julkiseen talouteen. Tällöin voidaan esitettyä laskennalliseen palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin perustuvaa maakuntien rahoitusmallia pitää oikeanlaisena lähtökohtana. Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän tulee kuitenkin olla sellainen, että hyvinvointialueilla on vahvat kannustimet kustannusten kasvun hillintään.

Muutoskustannukset erittäin merkittäviä

Esityksessä on arvioitu muutoskustannuksia kohtuullisen kattavasti perustuen viime hallituksen valmisteluihin. Muutoskustannuksia syntyisi erityisesti uuden hallinnontason pystyttämisestä, sopimusmuutoksista, ICT-järjestelmien yhdistelemisestä sekä palkkojen ja asiakasmaksujen harmonisoinnista.

Esityksen mukaan muutoskustannukset vuosina 2021 ja 2022 koostuisivat seuraavista eristä:

- • hallinnolliset valmistelukustannukset, noin 200 miljoonaa euroa
- • ICT-järjestelmät & tiedonhallinnointi, noin 350 miljoonaa euroa

Vuodesta 2023 alkaen keskeisimmät muutoskustannukset olisivat:

- • hallinnolliset muutoskustannukset (mm. sopimukset), 100 miljoonaa euroa
- • maakuntien ICT-järjestelmät, 190 miljoonaa euroa
- • palkkojen ja asiakasmaksujen harmonisointi, 60–560 miljoonaa euroa
- • kuntien ICT-muutoskustannukset, 50 miljoonaa euroa
- • kiinteistöt, ei tarkkaa arvioita

Yhteensä uudistus aiheuttaisi siis vähintään noin 550 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset. Tämän lisäksi kustannustaso nousisi pysyvästi noin 350–850 miljoonaa euroa. Lisäksi tulee huomata, että muutoskustannukset voivat olla huomattavasti arvioituja suuremmat. Esimerkiksi Kuntaliiton ja KT:n viime hallituskauden arviot muutoskustannuksista olivat nykyistä esitystä selvästi korkeammat.

Porvoon näkökulmasta tämä tarkoittaa, että uudistus aiheuttaisi kaavamaisesti arvioituna porvoolaisille veronmaksajille noin 5–6 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset, ja lisäksi noin 4–8 miljoonan euron pysyvät muutoskustannukset. Lisäksi tulee huomioida, että kaikkia muutoskustannuksia tai negatiivisia toiminnallisia vaikutuksia ei ole edes yritetty arvioida. Esimerkiksi henkilöstösiirrot aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia, kun työtehtäviä joudutaan järjestelemään uudelleen. Muutoskustannuksia on hallituksen esityksessä kuitenkin arvioitu lähinnä hyvinvointialueen näkökulmasta, eikä kunnille aiheutuvia muutoskustannuksia ole kattavasti arvioitu.

Keskeisiä muutoskustannuksia ja muutosvaiheen organisointia aiheuttaa myös tukipalveluiden järjestäminen. Kuntien ja hyvinvointialueiden on mahdollista järjestää tukipalveluita yhdessä tai useiden alueiden yhdessä. Tukipalveluissa

tulee erottaa toisistaan hallinnolliset tukipalvelut ja toimintaan liittyvät tukipalvelut, joita ovat muun muassa laboratorio- ja kuvantamispalvelut. Uudenmaan alueella tukipalveluiden järjestämisestä tulisi lakiehdotuksen mukaan sopia kuntien, viiden alueen ja koko maakunnan kattavan toimijan välisin järjestelyin.

Uudenmaan erillisratkaisun osalta on huomioitava, että esimerkiksi Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen valmisteluun osoitettavat resurssit edellyttävät merkittäviä henkilöpanostuksia alueen peruskunnilta ja erityisesti Porvoon kaupungilta. Asetun aikataulun kireys ja todennäköiset resurssisiirrot voivat merkittävästi vaikuttaa myös peruskuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä palveluvelvoitteistaan. Haaste on myös se, että hallinnollinen valmistelu voi tosiasiallisesti käynnistyä vasta, kun uudistusta koskeva lainsäädäntö on hyväksytty eduskunnassa. Samalla kaupunki toteaa, että valmisteluun rahoitus on tultava yksinomaan valtiolta ja sen on oltava riittävää.

Siirtolaskentatapaa muutettava edelleen

Esityksen mukaisten kuntien rahoituslaskelmien mukaan kuntien tuloveroprosenteista leikattaisiin 13,26 prosenttiyksikköä, eli noin 12,8 miljardia euroa, ja kuntien yhteisöveron tuotoista siirrettäisiin valtiolle 572 miljoonaa euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta vastaava laskennallinen valtionosuus, noin 4,9 miljardia euroa sekä veromenetysten kompensaatiosta noin 1,6 miljardia euroa.

Uudistuksen kuntakohtaisia eroja tasattaisiin valtionosuusjärjestelmään sisältyvillä tasausmekanismeilla siten, että yksittäisen kunnan talouden tasapainon pysyvä muutos rajoitettaisiin + / - 60 euroa asukasta kohti.

Esityksen siirtolaskenta sisältää kaksi selkeää rahoitusjärjestelmää vääristävää elementtiä, joilla voi olla hyvinkin suuret ja pysyväisluontoiset vaikutukset eri kuntiin Ensinnäkin on tärkeää, että muutos tasattaisiin 0 euroon asukasta kohden. Tällöin yhdenkään kunnan talouden tasapaino ei heikkenisi muutoksen seurauksena (staattiset vaikutukset arvioiden). Tämä olisi kuntien kannalta oikeudenmukaisempi ratkaisu, ja teknisesti toteutettavissa suhteellisen yksinkertaisesti.

Toinen ongelmakohta liittyy siirtolaskennan vuosiin 2021 ja 2022. Koronaviruspandemian vuoksi kuntien sote-menot tulevat olemaan näinä vuosina poikkeuksellisen korkeat, ja verotulot vastaavasti ennakoitua matalammat. Lisäksi vaikutukset jaksottuvat eri kunnissa eri vuosille. On täysin

absurdia, että näiden kahden vuoden tilastotietojen perusteella määritellään tulevien kuntien uusi pysyvä rahoituspohja.

Siirtolaskentaa tulee kehittää edelleen siten, että jäljelle jäävien kuntien rahoituspohja muodostuu oikein ja oikeudenmukaisesti. Tämä edellyttää erityisesti tasausmekanismin kehittämistä sekä laskentavuosien muuttamista.

Kunnille käypään arvoon perustuva korvaus omaisuusjärjestelyistä

Esitetyt omaisuus- ja sopimusjärjestelyt ovat monelta osin ongelmallisia. Lähtökohtaisesti omaisuuden suoja ja sopimusvapaus ovat oikeusvaltion peruspilareita myös kuntien omaisuuden ja sopimusten osalta. Myös kuntalaisten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ongelmallista, että kunnan omaisuuden rahoittamiseen osallistuneita kuntalaisia kohdellaan omaisuusjärjestelyjen osalta eriarvioisesti.

Omaisuusjärjestelyt on toteutettava siten, että kunnat saavat siirtyvästä omaisuudesta käypään arvoon perustuvan korvauksen. Korvauksen tulee koskea sekä kiinteää että irtainta omaisuutta. Myös hyvinvointialueen velvollisuutta vuokrata kuntien omistukseen jääviä tiloja tulisi harkita pidennettäväksi.

Erityisesti palvelusopimusten taannehtiva mitätöinti on juridinen ongelma sopimusvapauden näkökulmasta, mutta myös toiminnallinen ongelma, joka rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla.

Uudistuksen aikataulu on epärealistinen

Suunnitellun aikataulun mukaan esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaanpanolaki 1.7.2021. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tammikuussa 2022, ja vaaleissa valittavan aluevaltuusto toimikausi alkaisi 1.3.2022. Väliaikaiset hyvinvointialueiden valmistelutoimielimet vastaisivat hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, kunnes aluevaltuusto on valittu ja aluehallitus on aloittanut toimintansa. Uudellamaalla asetettaisiin lisäksi väliaikainen HUS-valmisteluryhmä, jonka tehtävänä olisi valmistella ehdotus HUS-yhtymän perussopimukseksi huhtikuuhun 2022 mennessä. Uudistuksen aikataulua ei voida pitää toteutuksen kannalta mitenkään realistisena. Mikäli uudistus toteutuu, tulee aikataulua siirtää tai jopa kansallisesti vaiheistaa.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää kunnilta huolellista valmistelua. Uudistuksella on myös moniulotteisia vaikutuksia, ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen sekä paljon epävarmuutta että riskejä. Näin on huolimatta siitä, että uudistuksen riskien voidaan katsoa olevan jossain määrin pienempiä kuin

aiempien hallituskausien sote-uudistuksissa.

Pelastustoimen liittyminen hyvinvointialueeseen

Sisäministeriön yhtenä tavoitteena hallintouudistukselle on, että pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen synergiaedut tulee varmistaa siten, että hyvinvointialueen pelastuslaitos voi tuottaa ensihoitopalveluja.

Ensihoitopalvelut ovat osa erikoissairaanhoitoa, ja Uusimaa-lakia koskevan ehdotuksen mukaan HUS vastaa Uudellamaalla ensihoidon järjestämisestä ja se voi itse tuottaa ensihoitopalvelun.

Koska hyvinvointialueen on muualla maassa järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu siten, että ne on suunniteltava ja toteutettava yhteistyössä päivystävien terveydenhuollon toimipisteiden kanssa siten, että nämä ja muut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan kotona annettavat päivystykselliset lähipalvelut yhdessä muodostavat alueellisesti toiminnallisen kokonaisuuden.

Mikäli ensihoitopalveluista päättäminen kuitenkin annetaan Uudellamaalla HUS:n tehtäväksi, ei tämä Porvoon kaupungin mielestä vastaa niitä tavoitteita, jotka luetellaan Laissa Terveydenhuoltolain muuttamisesta 39§, koska ei hyvinvointialue voisi päättää niistä palveluista, joita ensihoito voisi tuottaa sille.

Porvoon kaupunki esittää, että Uusimaa-lakia muutettaisiin siten, että ensihoito olisi hyvinvointialueen vastuulla kuten muille hyvinvointialueille säädetään.