Nurmijärvi

4.3.2021

EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE

Asia: Nurmijärven kunnan lausunto hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 241/2020 vp)

Yleistä

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sotepalveluiden hallinnollisen uudistamisen tarve on kiistämätön. Järjestämisvastuun kokoaminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua etenkin metropolialueen ja suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella.

Parempi ratkaisu olisi kuitenkin ollut jatkaa järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti kuntapohjaista nykyjärjestelmää kehittämällä. Uudenmaan kuntien yhtenäinen näkemys on ollut, että sote-uudistus tulisi toteuttaa alueella kuntapohjaisena ja perustuen kuntayhtymäratkaisuun.

Suomessa sote-kuntayhtymiä on jo muodostunut monin paikoin ja niiden toimivuudesta on hyviä kokemuksia. Myös Nurmijärvi kuuluu vuonna 2019 käynnistyneeseen perusterveydenhuollon sotekuntayhtymään Keusoteen, johon kuuluvat myös Hyvinkää, Järvenpää, Tuusula, Mäntsälä ja Pornainen. Kuntapohjaisella mallilla toimii alueellamme myös pelastustoimi.

Kuntapohjainen järjestämistapa ei myöskään poissulkisi valtiovetoista soten kehittämistä, vaan sille olisi edelleen tarvetta esimerkiksi potilastietojärjestelmän osalta.

On syytä huomioida, että nykymallinen kuntapohjainen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen kokonaisuus on kansainvälisessä tarkastelussa todettu olevan maailman tuloksellisempia. Siten nykyjärjestelmän purulle tulee olla erittäin painavat toiminalliset ja taloudelliset perusteet, jotta Suomen historian suurinta hallinto- ja palvelutuotannon uudistusta kannattaa viedä eteenpäin.

Uudenmaan erillisratkaisu tarvitaan

Mikäli sote-uudistus hallituksen esittämällä mallilla kuitenkin toteutetaan, niin sen tulee pitää sisällään Uudenmaan erillisratkaisu. Esitetty erillisratkaisu perustuu alueen kuntien yhteiseen näkemykseen ja se huomioi Uudenmaan maakunnan erityispiirteet paremmin kuin yksi Uudenmaan itsehallinnollinen maakunta.

Uudenmaan alueen jakamista useampaan hyvinvointialueeseen puoltaa alueen huomattavan suuri väestömäärä sekä nykyisten sote -organisaatioiden koko muihin maakuntiin verrattuna. Erillisratkaisussa esitetty aluejako on tarkoituksenmukainen Nurmijärven kunnan näkökulmasta. Tämä vastaa nykyistä kuntayhtymämuotoista sosiaali- ja perusterveydenhuollon järjestämisen kokonaisuutta alueella.

Nurmijärvi

Uudenmaan hyvinvointialueiden, kuntien ja HUS-yhtymän väliseen integraatioon sekä toiminnallisesti että tiedon ja päätöksenteon näkökulmasta tulee kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen valmisteluvaiheessa. Palveluiden integraatiotarpeita tarkasteltaessa tulee myös huomioida sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamistarpeet kuntien vastuulle jäävien palvelujen kanssa. Kuntien ja hyvinvointialueiden välisten rajapintojen osalta palveluiden yhteensovittamisen voidaan arvioida tältä osin olevan Uudellamaalla helpommin toteutettavissa ehdotetussa erillisratkaisussa kuin koko maakunnan laajuisessa sote-mallissa.

Nykyisestä kuntapohjaisesta mallista luopuminen on demokratian kannalta ongelmallista. Esitetty viiteen hyvinvointialueeseen pohjautuva malli on kuitenkin tarkoituksenmukaisempi myös demokratian toteutumisen näkökulmasta kuin vaihtoehto, jossa Uusimaa muodostaisi vain yhden itsehallintoalueen. Uudenmaan väestöpohja huomioiden kansainvaltaisuus kärsisi huomattavasti yhden itsehallintoalueen mallissa ja päätöksenteko etääntyisi asukkaista. Jos Uuttamaata ei jaeta viiteen hyvinvointialueeseen, demokratiaa tulee vahvistaa erillisellä vaalipiirijaolla.

Uudistus on kunnille taloudellinen riski

Uudistukseen liittyvän kuntien rahoitusjärjestelmäuudistuksen vaikutukset kunnille ovat vähintään yhtä merkittävät kuin järjestämisvastuun siirto toiminnallisesti hyvinvointialueille. Esitetty rahoitusmalli on kuntien kannalta suuri riski ja tulee aiheuttamaan merkittäviä ongelmia Uudellamaalla.

Uusi rahoitusmalli ja siihen liittyvä tasausjärjestelmä johtaa merkittävään tulonsiirtoon Uudeltamaalta muualle Suomeen. Lakiehdotuksen liitemateriaalin mukaan vähenemä suhteessa vuoden 2020 talousarvion kustannuksiin on Uudellamaalla 230 M€. HUSin laskelmien mukaisesti vähenemä on todellisuudessa kuitenkin n. 400 M€ vuodessa, johtuen kolmesta syystä; Uusi malli ei ota huomioon kustannusten perustana olevaa palvelutarpeen muutosta kuin 80 prosenttisesti. Malli ottaa huomioon asukasmäärän kasvun vain viiveellä, jolloin palvelutarve pitää täyttää heti, mutta rahoitus kasvaa kahden vuoden viiveellä, mikä aiheuttaa useiden prosenttiyksiköiden vajeen rahoitukseen. Kolmanneksi kustannustason muutoksessa käytettävät indeksit eivät huomioi Uudenmaan kalliimpia elinkustannuksia.

Uudistuksessa kuntien tulorahoitusta leikataan kunnallisverojen, yhteisöverotuottojen sekä valtionosuuksien osalta laskennallisin perustein. Tavoitteena laskennallisten periaatteiden määrittelyssä on mahdollisimman tarkka vastaavuus kunnilta poistuvien sote-menojen kanssa.

Suunnitellun rahoitusjärjestelmäuudistuksen ongelmana on, että kuntien tulorahoitukseen tehtävän leikkauksen laskentaperusteet ovat käyttötalouspainotteiset eivätkä siten huomioi kuntien mittavaa sote-toimitiloihin liittyvää velkataakkaa. Lisäksi tulorahoituksen leikkaus ei huomioi kasvukuntien merkittäviä investointitarpeita liittyen väestön kasvuun ja elinkeinoelämän kehittämiseen. Väestön luonnollinen siirtyminen kasvualueille heikentyy, kun maankäytössä erityisesti uudistonttituotanto tulee kuntien rahoitusongelmien vuoksi hidastumaan. Tämä tulee vaikuttamaan muun muassa yritysten työvoiman saatavuuteen kasvualueilla.

Elinkeinoelämän kehittämiseen liittyvät rahoitusongelmat paikallistasolla kääntyvät lopulta kansantaloudellisiksi kysymyksiksi, mikäli yksityisiä investointeja tukeva elinkeinopolitiikka

paikallisesti näivettyy. Kuntien mahdollisuudet investoida yritysalueisiin kaventuvat mittavasta omaisuus- ja velkataakasta, sekä supistuvasta tulorahoituksesta johtuen. Näivettymiseen vaikuttaa investointihaasteiden lisäksi epäkannustava tulonjako yhteisöverotuotoissa kuntien ja valtion välillä. Yhteisöverotuotot ovat työllisyysvaikutusten rinnalla keskeisin kannuste elinkeinojen kehittämisessä. On perusteltua kysyä, miksi elinkeinojen kehittämiseen liittyviä riskejä kannettaisiin investointien muodossa paikallistaloudessa asukkaiden kustannuksella, mikäli valtaosa investointien synnyttämistä taloudellista hyödyistä johdetaan valtiontalouteen. Investointien synnyttämät tuloutukset tulee loogisesti toimivassa talousjärjestelmässä johtaa sinne, missä investointien tekemiseen ja rahoittamiseen liittyvät riskit kannetaan.

Mikäli siis kuntien tulorahoitus puolittuu ja velat säilyvät ennallaan, tarkoittaa tämä väistämättä asumiseen ja elinkeinoihin liittyvien investointien merkittävää laskua. Lisäksi kuntien talouden koon supistuessa talouden tasapainottamisen keinot kaventuvat ja keskittyvät paikallishallinnossa perusopetus- ja varhaiskasvatuspalveluiden, lukiokoulutuksen sekä liikunta- ja kulttuuripalveluiden leikkaamiseen. Erot kunnille jäävien palvelujen laadussa tulevat valtakunnallisesti kasvamaan kuntien välillä, sillä myös taloudellisten ongelmien syvyys ja siihen liittyvä talouden tasapainotustarve vaihtelee merkittävästi. Tämä voi lopulta johtaa hyvinvoinnin epätasaiseen jakautumiseen Suomessa palveluiden saannin ja laadun sekä verotuskohtelun näkökulmasta.

Kuntatalouden kannalta rahoitusjärjestelmän uudistus lienee ongelmallisin erityisesti kasvavissa kunnissa, sillä sote-uudistus ei käytännössä aiheuta edellä kuvatusti lainkaan muutoksia kasvukuntien investointitarpeeseen, mutta uudistuksesta aiheutuva verotulopohjan kapeneminen alle puoleen nykyisestä ei tule mahdollistamaan investointien rahoittamista nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla. Mikäli uudistus toteutetaan esitetysti, tulisi rahoitusjärjestelmän olla sellainen, että se huomioi riittävällä tavalla kuntien investointitarpeet sekä nykyiset raskaat taseet erityisesti lainakannan osalta. Jo nykyiseen valtionosuusjärjestelmään on liittynyt ongelmia tulopohjan tasauksen näkökulmasta kasvukunnissa. Verotuloihin perustuva tasausvähennys on kasvukunnissa ollut ylimitoitettu ja on johtanut kuntien voimakkaaseen velkaantumiseen. Tulevan rahoitusjärjestelmän tulee tunnistaa siis kuntien yleiset investointitarpeet sekä kasvualueiden erityiset investointitarpeet. Kuntien toimintakyvyn turvaaminen edellyttää, että soten toimitilakiinteistöihin ja sekä koneisiin ja kalustoon sitoutuneesta pääomasta annetaan joko kunnollinen korvaus kunnille tai sitten omaisuus siirretään velkoineen hyvinvointialueille tai valtiohallinnon muille yhteisöille.

Myös hyvinvointialueen rahoituksen määräytymiskriteerejä ja niiden painotusta tulee muuttaa, sillä ne eivät tosiasiallisesti heijasta kaupunkiseuduilla muodostuvien sote-kustannusten kustannusrakennetta ja ottavat heikosti huomioon kuntien erityispiirteet (mm. väestönkasvun, maahanmuuton ja eriarvoistumisen haasteet). Määräytymiskriteereissä tulee painottaa enemmän asukasmäärää ja ikärakennetta.

Esitetyssä uudistuksessa tulisi huomioida tarkoin kokonaisveroasteen mahdolliseen nousuun liittyvät ongelmat. Palveluiden järjestämisen tehokkuus esitetyssä hyvinvointialuepohjaisessa toimintamallissa liittyykin kiinteästi siihen millainen paine mm. kulutuksen, ansiotulojen ja elinkeinojen verotuksen kiristämiseen kohdentuu Suomessa tulevaisuudessa. Tällä hetkellä uudistuksen julkista taloutta parantavia vaikutuksia ei ole määritelty, vaikka mittavan uudistuksen lähtökohtana pitäisi olla palveluiden turvaaminen nimenomaisesti heikentyvässä

julkisessa taloudessa. Ennen päätöksentekoa on arvioitava tarkkaan, millainen vaikutus uudistuksella on velkaantuneelle julkiselle taloudelle sekä sen rahoittamisesta vastaaville suomalaisille.

Kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö selkeytettävä ja varmistettava

Sote-uudistuksen onnistumiseksi on tärkeää huolehtia palvelujen integraatiosta kunnan ja hyvinvointialueiden välillä. Kuntiin jäävien palveluiden osalta yhteensovittamistarpeita on muun muassa sivistystoimen, nuorisopalveluiden, kotouttamisen, työllisyyden hoidon sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kanssa.

Lakiesityksessä kuntiin jäävien palveluiden ja sote-palveluiden välistä integraatiotarkastelua ei ole juurikaan tehty. Palvelujen yhteensovittamiseksi on välttämätöntä, että kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta säädetään riittävällä tasolla kuitenkin niin, että lainsäädännössä jätetään mahdollisuudet toteuttaa alueellisesti tai paikallisesti tarkoituksenmukaisia ratkaisuja.

Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisvastuu tulee edelleen säilyttää kuntien tehtävänä eikä siirtää hyvinvointialueiden vastuulle. Psykologi- ja kuraattoripalvelujen siirtäminen hyvinvointialueille on ristiriidassa oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja perusopetuslain tavoitteiden ja säädösten kanssa. Molemmat lait painottavat koulun merkitystä oppilaiden kasvun ja hyvinvoinnin tukemisessa. Tehtävän toteuttamiseksi opiskeluhuollon on välttämätöntä olla hallinnollisesti ja rakenteellisesti osa kunnan opetustoimen järjestelmää. Tällöin pystytään vastaamaan nopeasti ja tehokkaasti muuttuviin oppilas- ja koulukohtaisiin tilanteisiin, sekä lasten ja nuorten parissa esiintyviin paikallisiin tai valtakunnallisiin ilmiöihin. Tämä on nykyisen järjestelmän vahvuus, eikä sen muuttamiselle ole perusteita.

Valmiussuunnittelun ja kriisitilanteiden hoidon näkökulmasta on osoittautunut, että jo nykyisellään on tarpeen selkeyttää aluehallintovirastojen ja kuntien välistä vastuunjakoa. Jos hallinnon tasoja lisätään ja sote- sekä pelastustoimi eriytyvät kuntien hallinnosta, on erityisen suuri riski, että valmiussuunnittelun ja kriisitilanteiden vastuut hämärtyvät. Lainsäädännössä on tarpeen erikseen selkeyttää kunkin toimijan vastuut ja velvollisuudet valmiussuunnittelun ja kriisitilanteiden hoidon osalta.

Keski-Uudenmaan pelastustoimen aluejako tulee säilyttää nykyisellään

Nurmijärven kunnan näkemys on, että nykyinen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen alue halutaan säilyttää nykyisessä kokoonpanossaan, mikä tarkoittaa, että se jakautuu ehdotuksen mukaisesti kahden hyvinvointialueen yhteiseksi pelastuslaitokseksi.

Uudistuksen vaikutusarvioinnit ovat puutteelliset eikä kuntien lausuntoja ole huomioitu

Lakiesitykseen sisältyvissä vaikutusten arvioinnissa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomioita siihen, miten perustavanlaatuisia vaikutuksia uudistuksella on kuntien tehtäviin, vastuisiin ja rahoitukseen. Merkittävien vaikutusten vuoksi on olennaisen tärkeää, että uudistuksen

valmistelua tehdään yhdessä kuntakentän kanssa. Lausuntokierroksella lainsäädäntöesitykseen on tehty lähinnä teknisluonteisia muutoksia, mutta muilta osin kuntien ja kaupunkien lausunnoissa laajasti esiin nostettuja ongelmakohtia ei ole valmistelussa huomioitu.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole lainkaan huomioitu suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä ja kaupunkiseutujen merkitystä kasvun vetureina. On olemassa suuri riski, että uudistus heikentää toteutuessaan kuntien ja kaupunkien elinkeinopolitiikan edellytyksiä, niiden kilpailukykyä sekä mahdollisuuksia investoida kestävään kasvuun. Tätä kautta vaikutukset ulottuvat koko kansantalouteen, maan kehitykseen ja hyvinvointiin. Sote-uudistus ei käytännössä aiheuta lainkaan muutoksia kasvukuntien investointitarpeeseen, mutta uudistuksesta aiheutuva verotulopohjan kapeneminen alle puoleen nykyisestä ei tule mahdollistamaan investointien rahoittamista nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla.

Erityisesti uudistuksen taloudellisia vaikutuksia, kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön rajapintoja, sekä vaikutuksia kasvavien kaupunkiseutujen kehitykseen tulee arvioida huomattavasti nyt tehtyä enemmän ja yhteistyössä kuntien kanssa.

Outi Mäkelä
Nurmijärven kunnanjohtaja