16.2.2021
Markus Syrjänen
Hallinto- ja kehittämisjohtaja
Espoon kaupunki

Lausunto hallituksen esitykseen (241/2020 vp) hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Kiitän sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä.

Suuret kaupungit ovat lausunnoissaan ja yhteisissä kannanotoissaan suhtautuneet kriittisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen perustamalla uusi alueellinen hallinnon taso. Lisäksi kaupungit ovat kritisoineet edellisen ja kuluvan vaalikausien lakiesitysten vaikutuksia kaupunkien talouteen.

Hallituksen esityksessä kaupunkien kritiikkiin on paikoitellen reagoitu, ja Uudenmaan erillisratkaisu pyrkii osaltaan huomioimaan pääkaupunkiseudun erityistarpeita. Syksyn 2020 lausuntokierroksen palautteen perusteella esitykseen on tehty oikeansuuntaisia korjauksia ja pöytäkirjamerkinnöissä sitoudutaan jatkokehittämiseen.

Lakiesitysten muutokset eivät ole kuitenkaan poistaneet tai merkittävästi lieventäneet uudistuksen perusongelmia. Kaupunkien näkökulmasta uudistuksen tuomat muutokset olisivat edelleen lähes yksinomaan toimintaedellytysten heikennyksiä. Useat uudistuksen epäkohdat kohdistuvat erityisen voimakkaina pääkaupunkiseutuun ja Espooseen. Rahoituksellisesti esitys ei ole kaupunkien näkökulmasta hyväksyttävissä. Uudistuksen voikin perustellusti nähdä ratkovan ensisijaisesti kuntarakenteen hajanaisuuden ja eriytymisen ongelmia sote-palvelujen järjestämisessä kaupunkialueiden ulkopuolella.

Kaupunkien näkökulmasta uudistuksen suurin heikkous ei ole sen yksityiskohdissa vaan siinä, ettei kokonaisuus sisällä uskottavaa suunnitelmaa kaupunkien toimintaedellytysten turvaamisesta tai pikemminkin vahvistamisesta tulevaisuudessa.

Kaupunkien toimintaedellytykset heikkenevät – näkemys ja keinot korjaavista toimista puuttuvat

Esitetty uudistus heikentäisi kaupunkien toimintaedellytyksiä monin tavoin. Kaupunkiseutujen kehityksellä on kriittinen merkitys koko maan kestävälle talouskasvulle ja julkisten palvelujen rahoitukselle. Kaupungeissa ratkaistaan Suomen onnistuminen kestävän kasvun haasteissa, kuten työperäisessä maahanmuutossa, innovaatioiden ja investointien edistämisessä, elinkeinorakenteen uudistumisessa ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Esityksessä ei riittävästi arvioida kaupunkien toimintaedellytysten heikkenemisen vakavuutta eikä esitetä riittävästi korjaavia toimia.

Julkisten sektorin vastuunkanto hajaantuisi. Kaupunkiympäristön kehittämisen lisäksi suuret kaupungit vastaavat itse merkittävästä osasta julkisten palvelujen tarjontaa. Laaja-alaista vastuuta voi pitää Suomen järjestelmän vahvuutena kaupunkien kestävän kasvun haasteisiin vastaamisessa. Lakiesityksessä vastuu hajaantuisi eri tuotanto-organisaatioihin ja eri päätöksentekoelimiin. Erityisesti muutos näkyisi lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuuden ohjauksessa ja kaupungeille tyypillisten sosiaalisten haasteiden ratkaisemisessa. Yksi esimerkki keskitetyn vastuunkannon hyödyistä on kaupunkien työllisyyden kuntakokeilut, joissa osana kokeilua rakennetaan innovatiivisia työllisyyspalvelujen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteisiä palvelumalleja.

Julkisen talouden hallinnan keinot ja kannustimet heikkenisivät paikallisella tasolla. Nykyisellään suurten kaupunkien rooli julkisten menojen kasvun hillinnässä on merkittävä. Kaupungeilla on vahvat kannustimet kunnallisveroasteiden nousun hillintään. Menojen kasvun hallinta on keskeinen keino kaupunkitalouden tasapainotuksessa ja priorisointia tehdään laajan hyvinvointipalvelukokonaisuuden sisällä. Jatkossa kaupunkien huomio kiinnittyisi enemmän tulorahoitukseen, erityisesti valtionosuuksien kehitykseen ja valtion suoraan osallistumiseen investointeihin.

Talouden rakenteelliset muutokset heikentäisivät lainanhoito ja -investointikykyä. Uudistus muuttaisi kaupunkien talouden rakenteita. Se leikkaisi kaupunkien käyttötalouden puoleen nykyisestä, säilyttäen lainakannan ja investointien tarpeen lähes nykyisellään. Keskimääräistä alhaisempien sote-kustannusten kaupungeissa, kuten Espoossa, tulorahoituksen rakenne muuttuisi haastavaksi, kun siirtyvien menojen ja tulojen epäsuhta kompensoitaisiin teknisistä syistä valtionosuuksin. Esimerkiksi Espoossa valtionosuuksien osuus tulorahoituksesta kasvaisi tämän hetken arvioissa 7 prosentista 37 prosenttiin. Voimakkaasti kasvavalle ja siten investoivalle kaupungille tämä olisi epätoivottava muutos: valtionrahoitus ei ole samalla tapaa ennakoitavissa, eikä se ole kaupungin omin toimin hallittavissa siten kuin verorahoitus.

Rakenteellisilla uudistuksilla voi arvioida olevan ainakin kolmenlaisia kielteisiä vaikutuksia. Ensinnäkin kaupungin nykyisen lainakannan synnyttäneet investointipäätökset on tehty olettaen kaupungin tulorahoituksen rakenteen säilyvän entisellään: rahoituksen leikkaukset tai tulevat päätökset valtionosuuksista vaikuttaisivat suoraan takaisinmaksukykyyn. Toiseksi rakenteen muutos, ja siihen liittyvä vero-oikeuden rajoittaminen, heikentää kaupungin tunnuslukuja ja voisi vaikuttaa rahoituksen saantiin ja hintaan, kuten lainsäädännön arviointineuvostokin huomauttaa lausunnossaan. Kolmantena ja vakavimpana vaikutuksena rahoituksellisen itsenäisyyden vähentyminen ja rahoituksen epävarmuus voisi vähentää kaupunkien investointihalukkuutta. Tällöin muutoksilla olisi koko maan kehitykseen epäsuotuisat vaikutukset.

Suorat ja epäsuorat leikkaukset heikentäisivät lainanhoito- ja investointikykyä. Uudistusta ei toteuteta rahoituksen näkökulmasta neutraalisti. Tosiasiallisesti uudistuksesta seuraisi kuntien välisiä tulonsiirtoja. Espoon kaupungin talouteen kohdistuisi suora leikkaus, kun siirtyvien tulojen ja menojen erotusta ei korvattaisi täysimääräisesti. Vaikka muutos on hallituksen esityksessä rajoitettu 60 euroon asukasta kohden, jää leikkauksen perustelu epäselväksi. Teknisiä esteitä muutosten täysimääräiseen korvaamiseen ei ole.

Suoran leikkauksen lisäksi Espoon kaupungin valtionrahoitukseen syntyisi yli 100 milj. euron erä, ns. muutosrajoitin, jota ei korotettaisi väestönkasvua eikä inflaatiota vastaavasti. Tämä synnyttäisi tosiasiallisen 2-3 milj. eurolla vuosittain kasvavan leikkauksen rahoitukseen. Leikkaukset heikentäisivät suoraan vuosikatetta ja siten lainanhoito- ja investointikykyä.

Esityksestä puuttuu näkemys kaupunkien roolista ja toimintaedellytyksistä tulevaisuudessa. Esitetty uudistus keskittyy sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnolliseen uudistamiseen eikä esitä ratkaisuja aiheuttamiinsa kaupunkien toimintaedellytysten heikkenemiseen. Kaupunkeihin kohdistuvien riskien hallinnan näkökulmasta uudistus olisi ollut hallitumpaa valmistella siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa olisi ensin edistetty tuotantorakenteen eheyttämistä kuntapohjaisesti ja samanaikaisesti ratkottu kuntarakenteen ongelmia esimerkiksi erikokoisten kuntien tehtäviä eriyttämällä. Vasta seuraavassa vaiheessa olisi arvioitu sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisten ja rahoituksellisten rakenteiden muutostarvetta. Näin myös kaupunkien roolia olisi voitu rakentaa hallitusti, kestävän kasvun edellytykset turvaten.

Hallituksen esityksen ja sen toimeenpanon tässä valmisteluvaiheessa voi vähimmäisvaatimuksena pitää seuraavia korjaavia toimia:

- *Vaikutusten arviointi:* Vaikutukset kaupunkien kestävän kasvun edellytyksiin tulee arvioida uskottavasti ja laaja-alaisesti. Arvioinnissa tulee huomioida lainsäädännön arviointineuvoston esittämät huolet taloudellisista vaikutuksista.
- *Muutosrajoitinerän indeksikorjaukset:* Muutosrajoitinerä kuntien tulevassa rahoituksessa on niin merkittävä, että siihen pitää lisätä väestö- ja kustannustason kasvua korjaavat indeksit. Ilman niitä erästä muodostuu perusteeton piiloleikkuri.
- *Valtion kaupunkien tukevat toimet:* Valtion omat toimet, joilla kaupunkien toimintaedellytyksiä jatkossa vahvistetaan, tulisi sisältyä uudistuksen kokonaisuuteen. Mahdollisia toimia olisivat valtionosuusjärjestelmän uudistamisen linjaukset, valtion vastuiden lisääminen kasvuinvestointien rahoituksessa ja kaupunkien tehtävien kehittäminen ja mahdollinen eriyttäminen.
- *Verotulontasauksen korjaaminen:* Verotulontasauksen perusteita tulee korjata kasvua tukevaksi, esimerkiksi pienentämällä edelleen tasausrajaa ja poistamalla kiinteistövero tasauksen piiristä. Uudistus esitetyssä muodossa on itsessään radikaali verotulojen tasaus.
- *Kannustava rahoituspohja:* Kaupunkien tulevan rahoituspohjan tulisi olla kannustava. Valtionosuusrahoituksen osuuden pitäisi olla perusteltu. Pääomatuloverotuksen lisääminen rahoituspohjaan tulisi arvioida.

Edellä esitettyjen toimien suunnittelu tulisi toteuttaa yhdessä kaupunkien kanssa. Kaupungit eivät voi olla valtion kaupunkipolitiikan yksisuuntainen kohde, vaan kestävän kasvun kaupunkipolitiikan pitää olla kaupunkien ja valtion kumppanuushanke.

Hyvinvointialueiden ohjausjärjestelmän kehittäminen vaatii vielä paljon kehitystyötä ollakseen toimiva – kustannusten kasvun hillintään vain vähän elementtejä

Uudistus kokoaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuuta suurempiin kokonaisuuksiin, mitä voi pitää perusteltuna kehityssuuntana. Tämä on ollut

viime vuosien kehityssuunta kuntapohjaisestikin tehdyissä uudistuksissa. Sen sijaan lakiesitykseen sisältyvä voimakas valtiollinen ohjaus ja valtiollinen rahoitus ovat Suomessa uusia elementtejä.

Hyvinvointialueet eivät ole itsenäisiä toimijoita siinä merkityksessä kuin kunnat ja kunnalliset sote-organisaatiot nykyään. Alueellinen päätöksenteko siirtyisi merkittäviltä osin valtiolliseksi. Rahoituksen taso, investoinnit ja strategiset tavoitteet päätettäisiin kansallisesti.

Uudistus tuo vain vähän aineksia kustannusten kasvun hillintään keskipitkällä aikavälillä. Uudistuksessa on vain vähän elementtejä, jotka edistävät kustannusten kasvun hillintää 2020-luvulla. Jollain alueilla tuotantorakenteiden järkeistäminen voi lisätä palvelutuotannon tehokkuutta. Vastaavasti erikoissairaanhoidon ja peruspalvelujen ohjauksen yhdistäminen voi edistää jossain määrin palvelujärjestelmän kustannusvaikuttavuutta. Tällaiset muutokset koskevat kuitenkin vain niitä hyvinvointialueita, joilla tuotantoa ei ole vielä keskitetty. Suurten kaupunkien nykyiselle sote-palvelutuotannolle siirtyminen hyvinvointialueelle ei tuo juurikaan uusia mittakaavaetuja. Yleisesti ottaen mahdolliset hyödyt kompensoituvat muutoskustannuksilla useiksi vuosiksi. Julkisen talouden tasapainolle välttämätön kustannusten kasvun hillintä jääkin 2020-luvulla pitkälti kansallisen budjettikurin varaan.

Uudistus asettaa korkeat vaatimukset kansallisille toimijoille ja päätöksenteolle. Täysimääräinen valtion rahoitus johtaa siihen, että hyvinvointialueilla ei ole suoraa kannustinta kustannusten kasvun hillintään vaan ainoastaan kannustin toiminnan tehostamiseen oman palvelutason noston rahoittamiseksi. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hyväksyttävän tason määrittely ja kustannusten kasvun hillinnän edellyttämien toimenpiteiden valmistelu jäävät siten valtiollisen valmistelun ja päätöksenteon vastuulle. Ministeriölle ja muille kansallisille toimijoille tulee viimekätinen ja merkittävä vastuu investointien arvioinnista esitetyssä investointimallissa. Lakiesitykseen sisältyvät neuvottelumenettelyt hyvinvointialueiden kanssa eivät riitä turvaamaan riittävää valmistelua. Kansalliseen ohjaukseen tarvitaan lisää operatiivisen toiminnan ja sote-investointien asiantuntemusta.

Investointien rahoitusmallin toimivuus Uudellamaalla on kyseenalainen. Koska hyvinvointialueilla on täysimääräinen valtionrahoitus, investointien hillintään on pitänyt rakentaa sääntöperusteinen järjestely hyvinvointialueille lainanottovaltuuksien ansaitsemiseksi. Toimintamalli on tässä mittakaavassa uusi ja sen toimivuus herättää kysymyksiä. Malliin ei ole rakennettu eri alueiden todellisia investointitarpeita huomioivia elementtejä. Keskipitkällä aikavälillä sekä väestön kasvu että sen vanheneminen keskittyvät samoille alueille, erityisesti Uudellemaalle. On selvää, että myös investointien tarve vaihtelee alueiden välillä. Samoin pitkittyneen sote-uudistusvalmistelun synnyttämän investointivelan määrä eri alueilla voi vaihdella merkittävästikin. Sääntöpohjaisen malli voi käytännössä myös kannustaa epätarkoituksenmukaisiin vuokra- ja leasingratkaisuihin.

Uudellamaalla yhdistyvät korkeampi investointitarve ja supistuva tarveperusteinen rahoitus. Näyttää väistämättömältä, että investointimallia joudutaan uudistamaan pikaisesti. Erityisen huolen tästä on esittänyt Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri.

Tarveperusteisen rahoitusmallin perusperiaate ei ole ongelmaton. Hyvinvointialueiden on tarkoitus saada väestön palvelutarpeeseen nähden

yhtäläinen rahoitus. Jos hyvinvointialue ei pysty järjestämään palveluita yhtä tehokkaasti kuin muut alueet, joutuu se leikkaamaan palvelujen tasosta. Operatiivisen toiminnan tehokkuuserot ja vastaavasti tarvekriteeristön mahdolliset vinoumat koituvat palvelujen käyttäjien maksettavaksi alentuneena palvelutasona.

Tarvekriteeristö on jo käytännössä toimimaton Länsi-Uudellamaalla. Toinen periaatteellinen ongelma on se, että mallissa tarvekriteeristön merkitys on niin suuri, että rahoitusmallin toiminta edellyttäisi virheetöntä ja kattavaa tarvelaskentaa. Eri toimijat ovat kritisoineet kriteeristöä muun muassa siitä, että se ei huomioi tuotantokustannustasojen eroja eri puolella maata. Rahoitusmallia onkin korjattu eri elementtien painoarvoja muuttamalla ja asettamalla enimmäismuutoksille tiukemmat rajat. Esimerkiksi Länsi-Uudellamaalla tämä on johtanut rahoituksen leikkauksen supistumiseen yli 190 eurosta noin 100 euroon asukasta kohden. Käytännössä siis Länsi-Uudenmaan ja muun maan välinen tulonsiirron määrä päätetään jo nyt lähinnä poliittisen harkinnan kautta, ei tarvekriteeristön perusteita kehittämällä.

Palvelujen järjestämisen keinovalikoimaa ei saa kaventaa. Lakiesitys sisältää aiempiin esityksiin verrattuna uusia rajoituksia palvelujen tehokkaalle järjestämiselle. Sosiaali- ja terveyspalvelut, erityisesti sosiaalipalvelut tuotetaan nykyään lähes poikkeuksetta monituottajamallilla. Järjestöjen ja yritysten palvelut ovat merkittävä osa ja usein pääasiallinen tapa sosiaalipalvelujen järjestämisessä lastensuojelussa, vammaispalveluissa ja vanhustenhuollon asumispalveluissa. Lakiesitykseen sisältyvät oman tuotannon vaatimukset ja ostopalvelujen käytön rajoitukset ovat tarpeettomia ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen todellisuudelle vieraita. Toimiva monituottajamalli on keskeinen työkalu palvelujen laadun vertailussa ja kustannusten kasvun hillinnässä.

Toimeenpanon aikataulussa ei ole liikkumavaraa – siirtolaskelmia ei voi perustaa vuosien 2021-22 tiedoille. Järjestämisvastuun siirto hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa ei ole mahdollista, jos lakien käsittely viivästyy kesän 2021 yli. Nykyiselläkin aikataululla tarpeellisten hallinnollisten järjestelmien muutokset ja kilpailutukset voivat osoittautua mahdottomiksi. Toinen aikatauluun liittyvä haaste on siirtolaskelmien perustuminen vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstiedoille. Koronaepidemian hoito vaikuttaa voimakkaasti sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksiin näinä vuosina, eikä tietoja voi siten käyttää perusteena pysyviin talouden tasapainon muutoksiin.

Muutoskustannukset huomioitu uskottavasti – hyvinvointialueiden erot huomioitava toimeenpanossa. Edellisen vaalikauden lakiesityksiin verrattuna uusi esitys sisältää varsin uskottavan muutoskustannusten arvioinnin. Toimeenpanon rahoituksessa tulee huomioida hyvinvointialueiden erot valmiudessa. Uudellamaalla on kolme hyvinvointialuetta, Länsi-Uusimaa, Vantaa-Kerava ja Itä-Uusimaa, joissa uutta organisaatiota ei voida rakentaa olemassa olevan organisaation varaan. Toimeenpanon rahoituksessa tulee olla selkeä erillisrahoitus niille hyvinvointialueille, jotka joutuvat rakentamaan koko hallinnollisen infrastruktuurinsa tyhjästä.