

13.4.2017

**Espoon kaupungin asiantuntijalausunto sosiaali- ja terveystoimikunnalle HE 15/2017 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon
järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi**

Espoon kaupunki tukee sellaisia sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksia, jotka lisäävät asukkaiden saamaa terveys- ja hyvinvointihyötyä ja palvelujen kustannusvaikuttavuutta. Hyvin toimivaa ei pitäisi korjata. Erityisen kriittistä on toteuttaa siirtymävaihe hallitusti.

Uudenmaan ratkaisun pitää perustellusti ja uskottavasti vastata alueen erityisiin haasteisiin. Palvelujen keskittämisen tai hallinnollisten rakenteiden lisäämisen sijaan Uudellamaalla tulisi ensisijaisesti etsiä tuotannon ketteryyttä ja asiakaslähtöisyyttä. Espoon kaupunki haluaa tuoda esille seuraavaa:

- Valinnanvapaus on kannatettavaa
- Integraation varmistaminen on haastavaa
- Terveys- ja hyvinvointierojen tasaaminen edellyttää koko järjestelmän toimivuutta
- Hallittu toteutus on kriittistä
- Suurten kaupunkien rooli tulee huomioida uudistuksessa
- Uudistus heikentää merkittävästi erityisesti kasvukuntien edellytyksiä rahoittaa kasvun edellyttämiä investointeja
- Kuntien ja kuntayhtymien siirtyvä omaisuus on korvattava kunnille käypään hintaan
- Lait vaativat paljon tarkennuksia
- Ympäristöterveydenhuolto kunnan toimintana, jos sillä on halu ja riittävän suuri yksikkö (yli 20 htv).
- Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi tulee säilyttää alueen pelastustoimen tehtävänä ja sen alueen kuntien järjestämisvastuun piirissä. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos toimii jatkossa kiireellisen ensihoidon tuottajana toiminta-alueellaan.

Seuraavilla sivuilla on kuvaus "case Espoo"- toimintojen mahdollinen uudelleen sijoittuminen sote-uudistuksessa ja yksityiskohtaisemmat perustelut mainituista asioista.

Kunnioittaen,

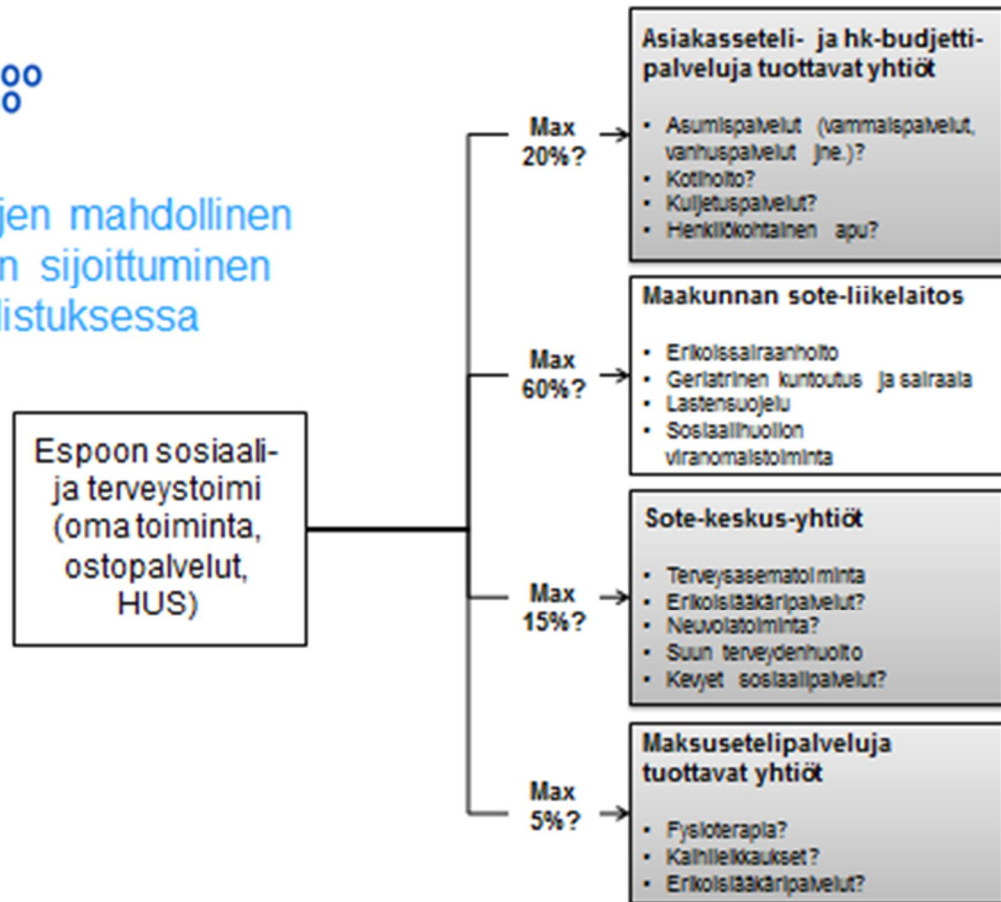
Juha Metso

perusturvajohtaja, Espoon kaupunki

13.4.2017



Toimintojen mahdollinen
uudelleen sijoittuminen
sote-uudistuksessa



13.4.2017

Yksityiskohtaisemmat perustelut:**Valinnanvapaus on kannatettavaa**

Väestön luottamus nykyisiin kunnallisiin ja sairaanhoitopiirien hoitamiin palveluihin Uudellamaalla ja Espoossa on vahvaa. Hoitoon pääsy ja asiakastytyväisyys ovat korkealla tasolla.

Hallittu valinnanvapauden laajentaminen voi kuitenkin parantaa perustason palvelujen saatavuus ja yhdenvertaisuus voi parantua. Lakiesitys tarjoaa lähinnä juridiset reunaehdot valinnan vapauden laajentamiselle.

Sopivan palvelun saaminen on edellyttää maakunnan onnistumista palvelujen järjestämistehtävässä ja tehokkaiden markkinoiden syntymistä. Lakiluonnokset eivät ratkaise palveluvalikoima- tai palvelupolkuihin riittyviä kriittisiä kysymyksiä. Henkilökohtainen budjetti voisi onnistuessaan parantaa palvelujen tarpeenmukaisuutta, mutta järjestelmästä ei ole juurikaan kokemusta.

Asiakkaan hakeutuminen vaatii uudenlaiset tietojärjestelmäpalvelut, jotta asiakas löytää tarvitsemansa palvelut ja voi tehdä vertailua eri palvelujen tarjoajien välillä.

Integraation varmistaminen on haastavaa

Esitetty valinnanvapausmalli on haaste palvelujen integraatiolle ja sitä kautta palvelujen vaikuttavuudelle ja saatavuudelle. Nykyistä parempi palveluintegraatio on kriittistä erityisesti niiden väestöryhmien kohdalla, joiden terveyden ja hyvinvoinnin kehitys on jäänyt valtaväestön kehityksestä jälkeen.

Valinnanvapausmallin seurauksena julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut eriytyvät useaksi järjestelmäksi. Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito ovat erillään rahoituksen, johtamisen ja potilasohjauksen näkökulmasta. Esitetyssä järjestelmässä nämä puutteet pitäisi pystyä kompensoimaan kannustimilla, sopimusohjauksella ja valvonnalla.

Käytännössä tämä on erittäin haasteellista. Erityisiä integraatio-ongelmia voi syntyä suun terveydenhuollon ja avoterveydenhuollon välille sekä kouluterveydenhuollon ja suoran valinnan palvelujen välille erityisesti, jos neuvolapalvelut siirrettäisiin suoran valinnan piiriin.

Terveys- ja hyvinvointierojen tasaaminen edellyttää koko järjestelmän toimivuutta

Esitetty valinnanvapausmalli tai pelkkä ensi vaiheen saatavuuden paraneminen ei itsessään tasaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja. Vaikutus voi olla jopa päinvastainen, jos järjestelmän kannustimia ei saada viritettyä oikein, markkinat eivät toimi tehokkaasti tai markkinoilla olevia palveluja ei onnistuta integroimaan maakunnan vastuulle jääviin palveluihin. Nykyiset yksityiset toimijat toimivat erilaisella business-logiikalla. Jotta nämä riskit voitaisiin välttää, järjestelmää pitäisi kehittää hallitusti ja asteittain.

13.4.2017

Hallittu toteutus on kriittistä

Uudenmaan alueella yksi palvelun tuottaja (eli palvelulaitos) on liian suuri (1,6 miljoonaa asukasta, liikevaihto noin 6 mrd euroa ja noin 60 000 työntekijää). Tämän takia Uudenmaan perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelut on tarkoituksenmukaista tuottaa alueellisesti. Nykyisten yhteistyörakenteiden ja palveluinfrastruktuurin perusteella tuotantoalueiden luonteva määrä on kolme - kuusi.

Jos palvelutuotantoa ei organisoida alueellisesti, vaan palveluyksiköt ovat Uudenmaan kokoisia, läheisyys asukkaisiin ja asiakkaisiin heikentyy (esimerkiksi koko Uudenmaan kokoinen lastensuojelu tai vanhustenpalvelut). Vastaavasti kuntiin jäävien peruspalvelujen ja sote-palvelujen etäisyys kasvaa merkittävästi ja haittaa yhteistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitetta. Samoin välimatka paikalliseen päätöksentekoon kasvaa.

Sen sijaan alueellisessa organisaatiossa asiakasläheisyys ja peruspalvelujen yhteistyö ei heikkene yhtä merkittävästi. Toiminnan johtaminen on mahdollista pienemmissä kokonaisuuksissa. Myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävää on helpompi toteuttaa. Uudenmaan aluerakenteeseen pohjautuvalla mallilla voidaan tukeutua nykyiseen osaamiseen ja olemassa oleviin tukipalveluihin. Nykyiset suurimpien kaupunkien tukipalveluyksiköiden osaaminen ja tietojärjestelmät voidaan hyödyntää vähintään siirtymäajan yli. Muutostkustannukset ovat pienemmät.

Valinnanvapautta koskeva lakiesitys tarjoaa lähinnä juridiset reunaehdot valinnan vapauden laajentamiselle. Sopivan palvelun saaminen on edellyttää maakunnan onnistumista palvelujen järjestämistehtävässä ja tehokkaiden markkinoiden syntymistä. Aikataulu aiheuttaa merkittäviä riskejä. Toteutuksen vaiheistaminen olisi välttämätöntä riskitason laskemiseksi. Palveluntuottajien hallinnassa tulisi hyödyntää valmiita järjestelmiä, esimerkiksi palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmää (PSOP).

Suurten kaupunkien rooli tulee huomioida uudistuksessa

Suurten kaupunkien näkökulmasta itsehallintoalueille asetetut tavoitteet ovat jo suurelta osin saavutettu. Espoon kaupungin mielestä suurten kaupunkien rooli ja kyky asioiden hoitamisessa on sivuutettu sote- ja maakuntauudistuksessa.

Espoossa asuu 275 000 asukasta. Perusteilla olevista maakunnista suuri osa on pienempiä kuin Espoon kaupunki. Esimerkiksi Leppävaaran kaupunkikeskuksessa asuu 70 000 asukasta.

Segregaatio, asunnottomuus ja maahanmuuttajataustaisen väestön keskittyminen kaupunkeihin ovat yhteiskunnallisia haasteita, joiden hallinnassa tärkeintä on kaikkien peruspalvelujen yhteentoimivuus. Maakuntauudistus heikentää tämän yhteistyön edellytyksiä siirtäessään sote-palvelut toiselle organisaatiolle, toiseen rahoituskanavaan ja erilaiselle maantieteelliselle vastuualueelle.

Hallituksen esitys laeiksi kasvupalveluista sekä Uudenmaan erillisratkaisusta on rohkea ja luo mahdollisuuksia. Kasvupalvelujen peruslähtökohta kestävän

13.4.2017

taloudellisen kasvun tavoittelusta on oikea. Uudenmaan erillisratkaisu on espoolaisesta ja uusmaalaisesta näkökulmasta tärkeä. Se mahdollistaa kasvupalveluiden järjestämisen Uudellamaalla muusta maasta poikkeavassa toimintaympäristössä ja tarjoaa hyvät lähtökohdat asiakaslähtöisten kasvupalveluiden järjestämiseen.

Kaupunkiseutujen ja ministeriöiden suora sopimuskumppanuus on keskeinen elementti elinkeinopolitiikassa ja aluekehittämisessä, ja sen pitää olla myös jatkossa. Suurille kaupungeille on tärkeää, että suora neuvottelumenettely toimii jatkossakin.

Maakuntakaavoitustehtävän siirto perustettaville maakunnille ei saa poistaa kuntien tosiasiallista valtaa päättää yleis- ja asemakaavoituksesta. Tuleva maakunta voisi edelleen hyväksyä maankäyttöä ohjaavan strategisen maakuntakaavan, jos se ei muodosta oikeusvaikutusta kuntien yleis- ja asemakaavoitukseen.

Uudistus heikentää merkittävästi erityisesti kasvukuntien edellytyksiä rahoittaa kasvun edellyttämiä investointeja

Kunnallisveron leikkaus tasasuuruisesti kaikilta kunnilta aiheuttaa liian suuren muutoksen kuntien rahoitukseen, Uudenmaan kasvavalta alueelta kerätään rahoitusta huomattavasti enemmän kuin alueen sote-palvelujen tuottaminen maksaa.

Uudistus vaikuttaa merkittävästi Espoon kaupungin toimintaan ja heikentää sen toimintaedellytyksiä. Kuntien rahoitusuudistuksessa kunnilta viedään n. 70% kunnallisverotuloista ja 40 % yhteisöverotuloista. Uudistus heikentää merkittävästi erityisesti kasvukuntien edellytyksiä rahoittaa kasvun edellyttämiä investointeja palvelujärjestelmään, asuntorakentamiseen ja liikennejärjestelmiin, sekä rahoittaa kasvun edellyttämiä palveluita mm. maahanmuuton osalta. Kuntien valtionosuuden tasausjärjestelyissä tulisi huomioida esitettyä enemmän metropolialueiden investointipaineet omana kriteerinään.

Kuntien vakavaraisuus heikentyy voimakkaasti, kun kunnallisverosta valtaosa poistetaan kuntien veropohjasta. Vakavaraisuuden heikentyminen näkyy rahoituksen hinnassa ja saatavuudessa. Lainaehdoissa on yleensä rajat kestävästä tulojen ja menojen suhteesta. Tätä ehtoa rikotaan tulopohjan pettäessä.

Kuntien ja kuntayhtymien siirtyvä omaisuus on korvattava kunnille käypään hintaan

Maakunnan käyttöön siirtyviksi suunnitellut kuntien, kuntayhtymien ja kuntien liikelaitosten toimitilat ja irtaimisto ovat merkittävä osa kuntien omaisuutta. Maakunnalle omaisuuden siirtona luovutettavat tilat ja irtaimisto tulee korvata kunnille täysimääräisesti niiden reaalihinnan mukaan ja että toimitilojen vuokran määrittelyn periaatteet ja vuokrataso ovat sellaiset, että kunnat voivat ne hyväksyä.

Onko maan hallituksen omaisuuden siirtoja koskevien suunnitelmien perustuslaillisuus varmistettu?

13.4.2017

Lait vaativat paljon tarkennuksia

Yleisesti voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että valinnanvapautta koskeva lakiluonnos jättää maakunnalle liikkumavaraa järjestelmän määrittelyssä alueelliset tarpeet huomioiden.

Toisaalta lakiluonnos jää liian yleispiirteiseksi monissa kohdissa, erityisesti sote-keskuksen palvelut ja rahoitus, asiakasseteli sekä henkilökohtainen budjetti. Esimerkiksi asiakassetelin käyttöön veloitetaan, mutta ei määritellä missä palveluissa ja kuinka kattavasti tätä tulee käyttää. Asiakassetelin laaja tai jopa kattava käyttö suurissa palvelukokonaisuuksissa olisi valtava ja epärealistinen hallinnollinen ponnistelu.

Ympäristöterveydenhuolto kunnan toimintana jos sillä on riittävän suuri yksikkö

Maakuntalakiesityksessä ympäristöterveydenhuolto kuuluu maakunnan järjestämisvastuulle. Pääkaupunkiseudun, Oulun ja Turun kaupungit ovat sote- ja maakuntauudistuksen eri lausuntovaiheissa ilmoittaneet haluavansa hoitaa ympäristöterveydenhuollon tehtävät edelleen jatkossa omana toimintanaan. Kunnan eläinlääkintähuollon ja valvontaeläinlääkäreiden tehtävät sekä löytöeläinten hoidon järjestäminen ovat suurissa kaupungeissa luonteva osa ympäristöterveydenhuoltoa. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat tärkeä osa ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan kanssa viranomaisyhteistyön ja elinvoimapaalvelujen kokonaisuutta kaupungeissa. On tärkeää, että jatkossakin voidaan turvata näiden nykyisin hyvin toimivien yksiköiden toiminta ja yhteistyö.

Kaupungit esittävät, että maakuntauudistuksen yhteydessä säilytetään eläinsuojelu- ja eläintautivalvonta, eläinlääkäripalvelut ja löytöeläintoiminta osana ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta.

Samalla kaupungit esittävät, että jatkovalmistelussa ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuun siirron edellytyksen kriteeriksi määritellään 30 henkilötyövuoden sijasta 20 henkilötyövuotta.

Pelastustoimi

Pelastustoimen järjestämislain tavoitteet täyttyvät jo nykyisellään Uudenmaan alueellisten pelastustoimien alueilla sekä Helsingissä, minkä vuoksi tulee olla painavat perusteet olemassa olevan toimivan kokonaisuuden hajottamiseksi Uudenmaalla.

On riski, että uuden hallintoportaan rakentaminen muutuskustannuksineen toimii lakiehdotuksen tavoitteiden vastaisesti. Pelastustoimen kokonaisuuden toimivuutta ja sen kehittämismahdollisuuksia arvioitaessa tulisi paremmin ottaa huomioon myös

13.4.2017

pelastustoimen kytkeytyminen muuhun kunnalliseen palvelutoimintaan ja luotuihin tukipalvelukokonaisuuksiin sekä varautumisvelvoitteisiin.

Uudenmaan alueella toimivat pelastuslaitokset Itä-Uudenmaan Pelastuslaitosta lukuun ottamatta kuuluvat Suomen edullisimpien pelastuslaitosten joukkoon. Nyt esitettävällä uudistuksella ei ole osoitettavissa Uudenmaan alueella merkittävää säästöpotentiaalia muuhun maahan verrattuna. Toisaalta, koska muualla maassa pelastuslaitosten lukumäärä jäisi 18 pelastuslaitoksen mallissa muuttumattomaksi, ei ole osoitettavissa säästöpotentiaalia myöskään siltä osin.

Pelastustoimen siirtämistä maakunnan vastuulle on perusteltu sillä, että siten mahdollistettaisiin kiireellisen ensihoidon järjestäminen pelastustoimen tuottamana. Käsitys perustuu siihen ennenaikaiseen ja virheelliseen lain ja säännösten tulkintaan, että kiireellisen ensihoidon järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen siten, että järjestämisvastuullisena tahona toimisi maakunta tai jokin muu viranomainen (kuten nykyisin sairaanhoitopiirin kuntayhtymä) ja pelastustoimi itsenäisenä viranomaisena tuottaisi palvelun, olisi hankintalain tai valtiontukisääntelyn vastaista.