

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Kuulemisen aika: Torstai 4.3.2021 klo 11.45

Keravan kaupunginjohtajan asiantuntijalausunto

Hallintovaliokunta on lähettänyt Keravan kaupungille lausuntopyynnön aiheesta ”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”.

Keskisuuren kaupungin näkökulmasta uudistus ei toteuta sille asetettuja tavoitteita ja heikentää demokratian toteutumista

Uudistuksella tavoitellaan sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisuutta, palveluiden saatavuuden paranemista sekä hyvinvointierojen kaventumista. Samalla väestö ikääntyy, palvelukysyntä kasvaa ja monipuolistuu ja julkinen talous heikkenee. Uudistus tällaisenaan ei toteuta sille asetettuja tavoitteita, eikä sitä pidä toteuttaa.

Keravalla on kehitetty sosiaali- ja terveyspalveluita ketterästi ja innovatiivisella otteella. Kaupungin työnantajamaa on hyvä, palveluihin pääsy on oikea-aikaista, henkilökunta on sitoutunut ja osallistuu aktiivisesti toiminnan kehittämiseen. Palveluita on kyetty integroimaan HUS:n tuottaman erikoissairaanhoidon kanssa tiiviillä yhteistyöllä.

Yleisesti ottaen Uudenmaan alueella palveluiden saatavuus on ollut pienissä ja keskisuurissa kunnissa vähintään yhtä hyvää ja tasalaatuisempaa kuin suurissa kunnissa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjän koolla ei ole vaikutusta palveluiden

yhdenvertaiseen saatavuuteen. Keravan kaupungin näkökulmasta uudistus tulee heikentämään palvelutasoa ja palveluiden saatavuutta.

Lakiesityksen mukaan hyvinvointialueen aluevaltuusto valitaan suorilla vaaleilla. Tämä johtaa siihen, että keskisuuren kaupungin mahdollisuus saada edustajia ja täten vaikuttamismahdollisuus omiin lähipalveluihin käytännössä häviää. Kuntakohtaisesti suunniteltujen sote-palvelujen edelleen kehittäminen edellyttää, että päätöksenteossa voidaan turvata riittävä kuntakohtainen edustus ja paikallistuntemus. Lakiesitystä tulee muuttaa siten, että hyvinvointialueilla voi toimia alueellisia päätöksentekuelimiä, jotka edustavat ko. alueen äänestäjiä. Väestöpohjaan suhteutettu edustuksellisuus ei turvaa riittävää paikallisdemokratiaa.

Taloudelliset vaikutukset ovat Keravan kaupungille erittäin suuri riski

Uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen sekä hyvinvointialueisiin kohdistuvat epätarkoituksenmukaisesti ja rahoituskriteereistä johtuvat leikkaukset eivät ole hyväksyttäviä.

Uudistuksen aiheuttamia muutoksia kuntien rahoituksessa voidaan pitää kuntien kannalta vähintään yhtä merkittävänä kuin järjestämisvastuun siirtoa hyvinvointialueille. Uudistus vaikuttaa kuntatalouteen suoraan ja välillisesti montaa eri kanavaa pitkin (kustannusten siirto, verot, valtionosuudet, omaisuuksien siirrot korvauksetta, jne.) eikä uudistuksen yhteydessä ole selvitetty lainkaan, miten kunnat tulevat selviytymään tehtävistään, velvoitteistaan ja veloistaan uudistuksen jälkeen.

Uudistus iskee Keravan kaupungin talouteen merkittävästi. Uudistuksen rahoitusmalli kohtelee erityisen epäoikeudenmukaisesti kuntia, jotka ovat pystyneet tuottamaan laadukasta palvelua esimerkiksi tuottavuustoimenpiteiden ja rakenteellisten uudistusten kautta. Näissä kunnissa sote-kustannukset on pidetty tarvevakioitua keskiarvoa alemmalla tasolla. Tällaisia kuntia, kuten Kerava, rangaistaan heikentämällä talouden tasapainoa. Uudistuksen voimaantulovuonna kunnan talouden tasapainon muutos rajataan nollaan eli tasapaino pysyy uudistusta edeltävällä tasolla. Viiden vuoden tasaustasojärjestelyillä rajataan kuntakohtaiset muutokset enintään +/- 60 €/asukas. Tämä 60 euron muutosraja muuttaa suuresti eri kuntien talouden tasapainoa. Keravalle tämä merkitsee nettokustannusten kasvua yli 2 miljoonalla eurolla. Pahimmassa tapauksessa tämä johtaa siihen, että kustannuksia joudutaan kattamaan sivistystoimen ja ennaltaehkäisevän työn määrärahoista. Tämä on lyhytnäköistä, koska tällä kasvatetaan hyvinvointialueen rahoitusvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoissairaanhoidon kustannuksia. Oikeudenmukaisempi

lähtökohta olisi muokata mallia niin, että muutos pysyisi 0-tasolla kunnan aikaisempaan talouden tasapainotilaan nähden.

Uudistuksen jälkeen kunnat menettävät suuren osan verotuloistaan ja samanaikaisesti valtionosuuksien merkitys tulopohjassa korostuu. Valtionosuuksien kriteeristön perusta on valtaosin sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa. Koko tämä logiikka on syytä uudistaa, mikäli uudistus etenee. Valtionosuusjärjestelmään ehdotetun väestönkasvun kriteerin painoarvoa tulisi nostaa ehdotusta korkeammaksi. Vieraskielisten määrä vaikuttaa huomattavasti palvelukustannuksiin. Vieraskielisten määrän painoarvoa tulisikin kasvattaa valtionosuuskriteereissä huomattavasti nykytasoa korkeammaksi.

Valtionosuuksien laskennallisissa perusteissa ja järjestelmän sisällä tehtävissä muutoksissa on muutosten yhteydessä otettava vielä erikseen huomioon muutkin kaupunkispesifit erityispiirteet. Tämä tarkoittaa muun muassa nuorisotyöttömyyden, maahanmuuton ja segregaaion selkeästi vahvempaa huomioimista.

Valtionosuuksien määräytymis- ja jakoperusteet muuttuvat vuosittaisilla budjettipäätöksillä ja hallitsevassa roolissa tulevaisuudessa olisivat myös uudistuksen rahoitusmuutoksia tasaavat erilliserät. Nämä tekijät lisäävät ennakoimattomuutta ja aiheuttavat vakavia ongelmia kunnille toiminnan suunnittelun kannalta. Samanaikaisesti kuntien keinot käyttötalouden sopeuttamiseen heikkenevät.

Uudistuksessa kuntien veropohjaa heikennettäisiin leikkaamalla kuntien saamaa osuutta yhteisöveron tuotosta nykytasosta kolmanneksella. Kunnan elinvoimatehtävän vuoksi yhteisöveroa ei tule leikata lainkaan. Samoin kiinteistövero tulee poistaa verotulotasauksen elementeistä.

Uudistuksen muutuskustannukset ovat merkittävät ja heikentävät osaltaan seuraavien 10 vuoden aikana julkista taloutta.

Uudistuksen rahoitusratkaisu tuo poikkeuksellista epävarmuutta kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa epävarmuus on jo erityisesti koronaviruspandemian vuoksi merkittävästi lisääntynyt. Koronaviruspandemian taloudelliset vaikutukset eivät ulotu vain kuluvaan vuoteen, vaan sillä tulee olemaan lähivuosina merkittävä vaikutus kuntien talouteen, erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksiin. Vuosien 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee koronavirusepidemian eli satunnaistekijän mukana olemista kuntakohtaisissa sote-kustannuksissa.

Sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa koronavirusepidemiasta johtuvien hoitojonojen purun kustannuksia on siirtynyt ainakin vuodelle 2021. Lisäksi erikoissairaanhoidon kuntayhtymä HUS on tekemässä merkittävää alijäämää, joka kuntien tulee esitysluonnoksen mukaan kattaa ennen uudistuksen voimaantuloa 1.1.2023. Selvää onkin, että hyvinvointialuekohtaisissa kustannuksissa tulee olemaan runsaasti satunnaisvaihtelua ja lakiesitystä tulee tältä osin muuttaa. Muutoin koronavirusepidemian aiheuttamat ylimääräiset sote-kustannukset heikentävät kohtuuttomasti koronavirusepidemiasta muutoinkin kärsineitä kuntia.

Jatkovalmistelussa on lisäksi erityisen tärkeää kiinnittää huomiota myös kunnilta valtiolle siirtyvän tulopohjan perusteena oleviin tilastoituihin kuntakohtaisiin sote-kustannuksiin. Esityksen mukaan kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Keskiarvotiedon käyttöä perusteellaan satunnaisvaihtelun tasaamisella.

Hyvinvointialueen rahoituksen määräytymiskriteerit ovat kestävämmät ja niitä tulisi muuttaa. 80 prosenttia yleiskatteisesta rahoituksesta määräytyisi sairastavuuteen ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvan sote-palvelukertoimen perusteella. Asukasmäärän perusteella (euroa/asukas) määräytyisi vain vajaa 15 prosenttia rahoituksesta. Hyvin pieni osa (alle neljä prosenttia) rahoituksesta määräytyisi vieraskielisyyden ja asukastiheyden perusteella.

Esitetyt tarvetekijät ottavat heikosti huomioon Uudenmaan kuntien erityispiirteet kuten väestön voimakkaan kasvun, muuta maata suuremman maahanmuuton sekä eriarvoistumiseen liittyvät haasteet kuten segregaaation, syrjäytymisen ja päihteiden aiheuttaman ylikoulleisuuden. Tämänhetkinen THL:n sote-palvelutarvekerroin laskennallisesti aliresursoi Uudenmaan kuntien sosiaalipalvelujen kustannuksia.

Määräytymiskriteereihin on tehty lausuntokierroksen aikana täsmennyksiä, mutta niiden merkitys on kuntien osalta vähäinen.

Uudistus uhkaa kunnallista itsehallintoa

Hyvinvointialueisiin kohdistuva voimakas valtionohjaus ilman verotusoikeutta kaventaa hyvinvointialueiden itsehallintoa ja uusien aluevaltuustojen toimintamahdollisuuksia. On kyseenalaista voidaanko hyvinvointialuetta pitää perustuslain mukaisena alueellisenä itsehallintona, kun sen valtionohjaus on erityisen vahvaa.

Kuntien itsehallintoa kaventaa merkittävästi se, että uudistuksen rahoitusratkaisun myötä kunnista tulee entistä riippuvaisempia valtionosuuksista. Uudistuksen yhteydessä ei ole ylipäättäen puhuttu juuri lainkaan lähidemokratian kokonaisvaltaisesta kaventumisesta. Kuntien tehtävistä ja verotuloista siirretään valtaosa tiukassa valtionohjauksessa oleville hyvinvointialueille. Lähipalveluista päätetäänkin jatkossa kauempana isommilla alueilla. Paikallisen demokratian päättäjien, kunnanvaltuutettujen päätösvalta kaventuu. Asia on periaatteellisesti merkittävä ja sitä on käsitelty valitettavan vähän.

Kasvavien kuntien tulevaisuus ja investointikyky ovat vaakalaudalla

Uudistuksessa tulee huomioida voimakkaasti erilaistuva kuntakenttä ja erilaiset olosuhteet maan eri osissa eikä soveltaa samaa rakenteellista mallia muutaman tuhannen asukkaan kuntiin harvaan asutuilla alueilla ja toisaalta voimakkaasti kasvaviin Uudenmaan alueen kuntiin. Hallituksen esitys tai sen vaikutustenarviointi ei ota huomioon kuntien kasvavaa roolia tai kuntien erityispiirteitä.

On suuri riski, että uudistus heikentää toteutuessaan kuntien elinkeinopolitiikan edellytyksiä, niiden kilpailukykyä sekä mahdollisuuksia investoida kestäväan kasvuun. Uudistuksessa onkin välttämätöntä turvata kunnille mahdollisuudet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa. Tämä voidaan varmistaa lopulta vain takaamalla kaupungeille riittävä osuus kaupunkiseuduilla muodostuvasta verotulokasvusta.

Kuntien investointitarpeita ei ole tarkasteltu juuri lainkaan kasvukuntien näkökulmasta. Uudistus ei käytännössä vähennä kasvavien kuntien investointitarpeita, mutta uudistuksesta aiheutuva verotulopohjan kapeneminen alle puoleen nykyisestä ei tule mahdollistamaan investointien rahoittamista edes nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla.

Jo ennen ehdotettua uudistusta kaupunkiseutujen on ollut välttämätöntä kasvattaa lainakantaansa asuntotuotantoa ja vetovoimaa lisäävien rakennushankkeiden ja sitä kautta kasvun varmistamiseksi. Tämä kasvava lainakanta joudutaan ehdotetun uudistuksen jälkeen ylläpitämään merkittävästi pienemmällä veropohjalla. Tämä ei ole oikeudenmukaista ja kuntien lainojen osalta tulisikin vastuuta jakaa muiden julkisen talouden tasojen kesken.

Uudistus ei tuo kuntien näkökulmasta lisäarvoa eikä parhaalla mahdollisella tavalla edistä suomalaisten kuntien kilpailukykyä tai tue niiden mahdollisuuksia vastata väestönkasvuun tai kaupungistumisen lieveilmiöihin. On vaikea nähdä, miten kolmiportainen hallinto edistää kasvavien kuntien toimintaedellytyksiä ja

toimintamahdollisuuksia perusoikeuksien toteuttajina sekä elinvoima- ja kilpailukykytehtävien hoitajina.

Keski-Uudenmaan pelastustoimen osalta lainsäädäntö on ongelmallinen

Keravan kaupungin ja Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen muiden kuntien näkemys on koko ajan ollut se, että nykyinen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen alue halutaan säilyttää. Lakiluonnosta onkin täsmennettävä siten, että Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueiden on mahdollista sopia Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueen tehtävien hoidosta ilman, että pelastustoimen alue täytyy ensin jakaa. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen säilyminen jakamattomana on ollut lähtökohta alusta alkaen Uudenmaan erillisratkaisussa.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on toimiva ja kustannustehokas, ja sen palvelut ja palveluverkko on suunniteltu ja optimoitu käsittäen koko nykyinen Keski-Uudenmaan pelastustoimen alue. Pelastuslaitoksen jako kahteen hyvinvointialueeseen ei tuo hyötyjä verrattuna nykytilaan.

Uudenmaan erillisratkaisu on alueen osalta tarkoituksenmukainen

Mikäli uudistus etenee, on esitetty Uudenmaan erillisratkaisun aluejako Keravan kaupungin näkökulmasta tarkoituksenmukaisin.

Uudellamaalla esitetään toteutettavaksi muusta maasta poikkeava erikoissairaanhoidon vastuun jakautuminen ja järjestäminen. Erikoissairaanhoidon integraatio sote-palveluihin poikkeaa muun maan ratkaisusta. Tämä täytyy uusia organisaatioita ja yhteistyön rakenteita tunnistettaessa ja perustettaessa ottaa huomioon. Yhteen järjestäjään perustuvan mallin toimeenpano Uudellamaalla olisi kuitenkin sisältänyt tätä mallia huomattavasti suurempia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä.

Merkittävä haaste tällä alueella on koko kokonaisuuden ohjaaminen ja erilaisten yhdyspintojen sujuvien palveluprosessien, yhteistyön ja tiedonkulun varmistaminen. Hyvinvointityö tulee olemaan jatkossa sekä hyvinvointialueiden että kuntien tehtävä. Kuntalaisten palveluiden näkökulmasta on erittäin tärkeää saada palveluprosessit välittömästi mahdollisimman sujuviksi organisaatorajoista huolimatta.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että hyvinvointialueella ei ole samanlaisia laaja-alaisia työkaluja edistää hyvinvointia ja terveyttä kuin monialaisissa kunnissa on tällä hetkellä.

Kunnan ja hyvinvointialueen vastuun rajanveto hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä on erittäin haastavaa. Kunnilla ja hyvinvointialueilla voi myös olla erilainen näkemys hyvinvoinnin edistämisen vastuusta ja loppumaksajasta.

Toteutuessaan uudistus rikkoo ehyen kokonaisuuden, jolla hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä on kunnissa tehty.

Erittäin tiukka aikataulu vaarantaa onnistuneen täytäntöönpanon

Suunnitellun aikataulun mukaan esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaantulolaki 1.7.2021. Ensimmäiset aluevaalit järjestettäisiin tammikuussa 2022 ja vaaleissa valittavan aluevaltuuston toimikausi alkaisi 1.3.2022. Väliaikaiset hyvinvointialueen valmistelutoimielimet vastaisivat hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, kunnes aluevaltuusto on valittu ja hyvinvointialueen hallitus on aloittanut toimintansa.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää poikkeuksellisen huolellista valmistelua. Uudistuksen vaikutukset ovat moniulotteiset ja sen toteuttamiseen liittyy merkittävä määrä epävarmuustekijöitä ja riskejä. Uudistuksen aikataulu on kohtuuttoman kunnianhimoisen ja liian kireä, ja se vaarantaa toimeenpanon.

On epätodennäköistä, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu ja vaikutusten arviointi sekä toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetyssä aikataulussa.

Lisähaasteita tuo, että uudistus pyritään viemään läpi tilanteessa, jossa toimintaympäristömme on merkittävästi muuttunut koronaviruspandemian vuoksi. Taloudellisten vaikutusten ohella koronaviruspandemia on aiheuttanut kunnille suuria haasteita ja johtanut kuntien ja sairaanhoitopiirien palvelu- ja hallintojärjestelmien merkittävään kuormitukseen. On ilmeistä, että pandemiatilanne tulee kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa vielä kuukausia, jolloin voimavarat uudistuksen toimeenpanoon ovat kunnissa varsin rajalliset.

Lainsäädännön tulee myös olla kokonaisuudessaan valmis ennen uudistuksen täytäntöönpanoon ryhtymistä.

Muut huomiot

Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisvastuu tulee säilyttää kuntien tehtävänä eikä siirtää hyvinvointialueiden vastuulle. Keravalla oppilas- ja opiskelijahuolto on osa kasvatuksen ja opetuksen toimialaa, ei sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Yhteisöllinen opiskeluhuoltotyö on opiskeluhuollon ensisijainen toimintamuoto ja siksi opiskeluhuollon psykologien ja kuraattorin toimiminen kiinteästi kouluissa ja oppilaitoksissa on oleellista. Lain määrittämää yhteisöllistä opiskeluhuoltotyötä ei voi tehdä toisesta organisaatiosta käsin. Koulun ulkopuolelta on mahdotonta vaikuttaa koulun rakenteisiin ja toimintatapoihin. Koulumaailman tuntemus lisää opiskeluhuoltotyön vaikuttavuutta.

Mikäli uudistus toteutuu, ei hyvinvointialueille tule siirtää muita tehtäviä kuin nyt esitetyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sekä pelastustoimen tehtävät.

Keravalla 3.3.2021

Kirsi Rontu
Keravan kaupunginjohtaja