

4.3.2021

Valtiovarainvaliokunnalle

Helsingin kaupungin lausunto hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 241/2020 vp)

Yleistä

Ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on Suomen historian suurin hallinnon uudistus, joka toteutuessaan muuttaisi kuntien tehtäviä ja toimivaltaa merkittäväällä tavalla, vaikuttaisi oleellisesti niiden talouteen ja itsehallintoon sekä muuttaisi merkittävästi koko suomalaista hallintojärjestelmää.

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on sinänsä olemassa. Järjestämisvastuun kokoaminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua etenkin metropolialueen ja suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella. Parempi ratkaisu olisi kuitenkin ollut jatkaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti kuntapohjaista nykyjärjestelmää kehittämällä.

Ehdotettu uudistus ei riittävällä tavalla ota huomioon kaupungistumista, suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä eikä niiden kasvavaa merkitystä. Se ei edistä Helsingin, metropolialueen tai suomalaisten kaupunkien kilpailukykyä. Rahoitusjärjestelmään sisältyy suuri riski siitä, että kaupunkien tulopohja ja kannusteet esimerkiksi oman elinkeinopolitiikan toteuttamiseen ja kilpailukykyisen kaupungin rakentamiseen heikkenevät oleellisesti. Tehtävien ja vastuun pirstoutuessa useamman hallinnontason hoidettavaksi riskinä on myös se, että suurten kaupunkien mahdollisuudet vastata väestönkasvun ja maahanmuuton haasteisiin, eriytymiskehitykseen tai muihin kaupungistumisen lieveilmiöihin sekä edistää elinvoimaa, väestön terveyttä ja hyvinvointia vaikeutuvat. Uudistus onkin edelleen ennen kaikkea pienten kuntien tarpeista lähtevä.

4.3.2021

Uudistusta koskevan lainsäädännön toimeenpano on mittava muutosprosessi, joka edellyttää huolellista valmistelua myös Helsingin kaupungilta. Uudistuksen vaikutukset ovat moniulotteiset, niitä on käsitelty esityksen vaikutusarvioissa puutteellisesti ja uudistuksen toteuttamiseen liittyy paljon epävarmuuksia ja riskejä, joita kaikkia ei ole edes vielä ollut mahdollista tunnistaa. Toimeenpanon haasteita lisää pitkittyvä koronaviruspandemia jälkiseurauksineen. Se on taloudellisten vaikutusten ohella jo johtanut kuntien ja sairaanhoidopiirien palvelu- ja hallintojärjestelmien huomattavaan kuormitukseen, mistä johtuen voimavarat sote-uudistuksen toimeenpanoon ovat kunnissa hyvin rajalliset. Pandemian hoidon yhteydessä on käynyt selväksi, että valtiojohtoisessa toimeenpanossa unohdetaan kaupunkien erityispiirteet ja niiden mahdolliset kerrannaisvaikutukset erityisesti metropolialueella. Jälkiseuraamukset, kuten hoito- ja palveluvaje sekä oppimisvaje kohdistuvat vahvasti erityisesti pääkaupunkiseudulle eikä tätä työtä tulisi hankaloittaa palautumisvaiheeseen ajoitettavalla, mittavan uudistuksen toimeenpanolla. Uudistukselle asetettu aikataulu onkin liian kireä, niin toimeenpanon kuin myös kuntatalouden kestävyysnäkökulmasta.

Tarkoituksenmukaisena voidaan pitää sitä, että esityksessä ei ehdoteta siirrettäväksi hyvinvointialueille sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen järjestämisvastuun lisäksi muita tehtäviä. Tämä pienentää uudistuksen toteutumisesta aiheutuvia riskejä. Vaikka uudistus toteutuisi, ei hyvinvointialueille tule jatkossakaan siirtää muita tehtäviä. Muun muassa on perusteltua, ettei ympäristöterveydenhuollon tehtäviä sisällytetä hyvinvointialueen tehtäviin toisin kuin monialaisia maakuntia koskevassa parlamentaarisessa selvityksessä on linjattu.

Uudenmaan erilliskeskitys ja ehdotuksen vaikutukset kuntatalouteen, rahoitukseen sekä kilpailukykyyn ja elinkeinopolitiikkaan

Esitykseen sisältyvä Uudenmaan erilliskeskitys, jossa Helsinki vastaisi sote- ja pelastustoimen palvelujen järjestämisestä jatkossakin, on toteuttamiskelpoisen vaihtoehto tilanteessa, jossa valtakunnallinen ratkaisu pohjautuu järjestämisvastuun siirtoon kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille. Uusimaa on maakuntana erityislaatuinen ja se poik-

4.3.2021

keaa muista maakunnista suuren väestömäärän, kantokyvyn ja uudistuksen piirissä olevien organisaatioiden koon suhteen. Malli, jossa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastaisi yksi Uudenmaan maakunta, olisi sisältänyt vielä huomattavasti suurempia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä muun muassa palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmista. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala on maan johtava sosiaali- ja terveydenhuollon toimija ja uudistaja, joka kykenee itse vastaamaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuottamisesta.

Helsingin kaupungin näkökulmasta uudistuksen yksi keskeisistä ja laajoja seurannaisvaikutuksia sisältävistä ongelmista liittyy peruskunnan rahoitusmalliin esitettyihin muutoksiin, jotka muun muassa johtavat kaupungin verotulokertymän kasvun heikkenemiseen.

Ongelmana on myös kaupungille puutteellisella tarvevakiointimallilla määräytyvä sote-rahoitus. Muun muassa erikoissairaanhoidon näkökulmasta mallista puuttuvat lähes puolet kustannuksia aiheuttavista sairausluokista, jolloin ne eivät kata riittävän hyvin potilaiden hoidosta aiheutuneita todellisia kustannuksia. Mallissa eivät ole mukana esimerkiksi teohoidon tai akuutin sairaanhoidon kustannukset, tai lasten ja nuorten psykiatrian sairauksien kustannukset. Tämä voi huomattavalla tavalla vääristää rahoituksen kohdentumista.

Asiantuntija-arvioiden mukaan tarvekertoimien pohjana olevassa THL:n mallissa on tilastollisia puutteita. Mallissa pienetkin muutokset vaikuttavat tarvekertoimiin ja hyvinvointialueiden rahanjakoon. Lisäksi malliin liittyy mittavaa tilastollista epävarmuutta ja siten asiantuntija-arvioiden mukaan jopa satojen miljoonien eurojen hyvinvointialuekohtaiset erot mahtuvat virhemarginaalin sisään.

Lisäksi hyvinvointialueiden ehdotettu rahoitusmalli todennäköisesti kasvattaa sote-kustannuksia arvioitua enemmän. Rahoitusmalli perustuu nykyisiin kustannuksiin, joita kasvatetaan kustannustason ja palvelutarpeen kasvun sekä hyvinvointialueille osoitettujen lisätehtävien perusteella. Hyvinvointialue tai sen asukkaat eivät joudu itse vastaamaan budjettinsa ylityksistä, eivätkä toisaalta hyödy mahdollisista säästöistä. Koska rahoitus-

4.3.2021

malli ei sisällä kannusteita kustannusten hillintään - pikemminkin se kannustaa käyttämään enemmän rahaa kuin hyvinvointialueille on allokoitu - uudistuksesta puuttuvat mekanismit, jotka helpottaisivat julkistalouden kestävyysvajetta Suomessa.

Malli myös kohtelee eri alueita epätasa-arvoisesti ja ohjaa tulonsiirtoon Uudeltamaalta muualle Suomeen. Tarvevakiointimalli ei esimerkiksi huomioi sote-palvelujen tuottamisen alueellisia kustannuseroja, kuten Uudenmaan korkeampaa vuokratasoa. Malli ei myöskään huomioi eroja tulevassa kustannuskehityksessä: esimerkiksi jos vuokrataso nousee Uudellamaalla, ohjautuu siitä syntyvä lisärahoitus tarvekertoimen kautta alueille, joilla kustannustaso ei ole noussut samassa tahdissa.

Uudistuksen vaikutukset Helsingin kaupungin talouteen ovat merkittävät. Toteutuessaan uudistus heikentää kaupungin verotulokertymän kasvua sekä lisää kaupungin riippuvuutta valtionrahoituksesta. Talouden volyyymi puolittuu ja puolet veropohjasta leikataan valtion veropohjaksi. Helsingin kaupungin verotulot ovat tällä hetkellä noin 5 300 euroa/asukas, kun ne uudistuksen jälkeen ovat alle 2 200 euroa/asukas. Verotulojen kasvun voidaan myös odottaa hidastuvan, joten erityisesti pidemmällä aikavälillä muutos kaupungin talouteen on erittäin suuri.

Esitys on erityisen huolestuttava sikäli, että niin Helsingin kuin muiden kasvavien kaupunkien veropohjan merkittävä pienentyminen tulee vaikeuttamaan oleellisesti kaupunkien kykyä rahoittaa kasvun ja elinvoiman kannalta oleellisia investointeja. Uudistuksen keskeinen riski onkin se, että se heikentää kaupunkien ja kuntien elinkeinopolitiikan edellytyksiä, niiden kilpailukykyä sekä mahdollisuuksia investoida kestäväan kasvuun. Tätä kautta vaikutukset ulottuvat koko kansantalouteen, maan kehitykseen ja hyvinvointiin. Riski on edelleen merkittävä, sillä rahoitusjärjestelmään tai rahoitukseen ei ole lausunkierroksen jälkeen tehty juurikaan muutoksia.

Esityksessä ei edelleenkään tarkastella kuntien investointitarpeita kasvukaupunkien näkökulmasta. Tämä on merkittävä puute. Sote-uudistus ei käytännössä aiheuta lainkaan muu-

4.3.2021

toksia kasvukaupunkien investointitarpeeseen, mutta uudistuksesta aiheutuva verotulopohjan kapeneminen alle puoleen nykyisestä ei tule mahdollistamaan investointien rahoittamista 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 jouduttaisiin ehdotetun uudistuksen jälkeen ylläpitämään nykyistä merkittävästi pienemmällä veropohjalla.

Uudistuksessa on välttämätöntä turvata kaupungeille kannusteet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa. Tämä voidaan varmistaa vain takaamalla kaupungeille riittävä osuus kaupunkiseuduilla muodostuvasta verotulokasvusta. Tulevalla rahoitusmallilla ja valtionosuusjärjestelmän muutoksilla on heikentävä vaikutus kuntien tuleviin toimintamahdollisuuksiin niin perusoikeuksien toteuttajana kuin elinvoima- ja kilpailukykytehtävien hoitajana. Siksi Helsingin kaupunki pitää myös välttämättömänä, että kuntien verotulopohjien eroja tasaavan järjestelmän tasausvähennysrajaa madalletaan ehdotetusta tasosta ja kiinteistöveropohja irrotetaan veropohjan tasausjärjestelmästä. Sote-uudistuksen vuoksi toteutettavat kuntien talouden tasausmekanismit tulee toteuttaa muutoin kuin osana kuntien peruspalvelutuotantoon tarkoitettua valtionosuusjärjestelmää. Samoin kuntien yhteisöveropohjasta leikattava taso tulee määrittää euromääräisenä ja selvästi lakiesityksessä ehdotettua noin 0,6 miljardia euroa matalammaksi.

Myös hyvinvointialueen rahoituksen määräytymiskriteerejä ja niiden painotusta tulee muuttaa, sillä ne eivät tosiasiallisesti heijasta kaupunkiseuduilla muodostuvien sote-kustannusten kustannusrakennetta ja ottavat heikosti huomioon kaupunkien erityispiirteet ja erityisongelmien moninaisuuden ja laajuuden (mm. väestönkasvun, maahanmuuton ja eriarvoistumisen haasteet sekä syrjäytymisen ja päihteiden aiheuttama ylikuolleisuus, vieraskielisten palveluryhmien palvelutarpeet sekä paljon palveluja tarvitsevien määrä, asunnottomuus).

4.3.2021

Pelastustoimen rahoitus on kokonaisuutena alimitoitettu. Määräytymisen osalta ehdotetut asukasmäärään ja -tiheyteen perustuvat tekijät ovat sinänsä perusteltuja, mutta painoarvoltaan liian alhaisia. Esityksessä tulee tältä osin ottaa paremmin huomioon Helsingin pelastustoimen alueen muusta maasta poikkeavat erityispiirteet. Helsinki poikkeaa muista pelastustoimen alueista toimintaympäristönä kooltaan, asukastiheydeltään, demografialtaan ja infrastruktuuriltaan ja on valtakunnan tasolla kriittisten yhteiskunnallisten toimintojen kotipaikka, mikä asettaa pelastustoimelle erityisiä vaatimuksia.

Esityksen mukaan kunnilta valtiolle siirtyvän tulopohjan perusteena olevat tilastoidut kuntakohtaiset sote-kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Koronaviruspandemia vaikuttaa vuosien 2021 ja 2022 osalta sekä kuluihin että tuottoihin ja vääristää rahoituksen siirtolaskelmien tietopohjaa siten, että kuntien rahoituksen leikkaus muodostuu normaaliolosuhteita suuremmaksi. Myös sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa koronasta johtuvien hoitojonojen puron kustannuksia siirtyy ainakin vuodelle 2021. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymille on myös syntymässä merkittävää alijäämää, joka kuntien tulisi esityksen mukaan kattaa ennen uudistuksen voimaantuloa. Helsingissä otetaan vuonna 2021 käyttöön Apottitietojärjestelmä, joka osaltaan nostaa lähivuosien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksia. Kaupungin näkemyksen mukaan lakiesitystä tulee tältä osin muuttaa.

Edellä mainitun lisäksi Helsingin kaupunki haluaa kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin, ml. Helsinkiin sote-tehtävien järjestäjänä kohdistuva taloudellinen ja toiminnallinen ohjaus olisi huomattavasti nykyistä, kuntien ohjausta vahvempaa. Esityksen mukaan valtio ohjaisi voimakkaasti myös hyvinvointialueiden investointeja. Tämä rajoittaa merkittävästi hyvinvointialueiden sekä Helsingin itsehallintoa ja liikkumatilaa ottaen huomioon paikalliset olosuhteet, mikä voi johtaa uudistuksen tavoitteiden vastaisesti myös kustannusten kasvuun. Myös Uudenmaan hyvinvointialueiden ja HUS-maakuntayhtymän mahdollisuus rahoittaa taseessaan olevien kiinteistöjen peruskorjausta sekä uudisrakentamista olisi valtion kanssa käytävien neuvottelujen varassa, koska valtiolta tarvitaan hyväksyntä pitkäaikaiseen lainanottoon. Tämä hankaloittaa erittäin merkittävästi hyvinvoin-

4.3.2021

tialueiden ja HUS-maakuntayhtymän mahdollisuuksia pitkän tähtäimen investointisuunnitteluun ja saattaa toimia kannustimena toteuttaa peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeita muutoin kuin omaan taseeseen.

Helsingin kaupunki on huolissaan myös tutkimuksen ja koulutuksen rahoituksesta sekä yliopistosairaaloiden asemasta ja näiden resurssien turvaamisesta uudistuksessa. Tähän mennessä kunnat ovat merkittävässä määrin rahoittaneet tutkimusta ja koulutusta. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on tutkimus-, kehittämis-, ja innovaatioyhteistyöllä (TKI-yhteistyö) sekä yritysten kanssa tehtävällä kokeiluyhteistyöllä sosiaali- ja terveystoimialalla voinut tukea uusien terveys- ja hyvinvointialan innovaatioiden syntymistä sekä niistä kumpuavaa uutta yritystoimintaa. Tämän tulee olla jatkossakin mahdollista. Innovaatioiden syntymisen näkökulmasta on tärkeää myös HUS:n TKI-toiminnan jatkuvuuden turvaaminen.

Esitykseen sisältyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista, hankintaa ja ostopalveluita koskevien säädösehdotusten ja kysymysten osalta ei edelleenkään riittävästi huomioida sitä, että monituottajuuteen perustuva tuottaminen on jo vuosikymmeniä ollut erityisesti sosiaalipalveluissa vallitseva tuottamismalli. Helsingissä myös yhdistykset ja yleishyödylliset säätiöt tuottavat merkittävän määrän sosiaalipalveluja. Kumppanuus yksityisen sektorin kanssa ja monituottajuus auttavat turvaamaan laadukkaat ja saavutettavat palvelut. Monituottajamalli mahdollistaa myös kannattavaa yritystoimintaa, jolloin yritykset myös työllistävät ja tuovat verotuloja alueelle.

Lisäksi on tarkoituksenmukaista, että valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien mittavat muutuskustannukset, rahoittaa valtio. Valtion tähän varaama rahoitus vaikuttaa kuitenkin täysin alimitoitettulta.

Ehdotetun rahoitusjärjestelmän, sen vaikutusten sekä koko uudistuskokonaisuuden näkökulmasta valmisteilla oleva, hyvinvointialueiden verotusoikeuteen liittyvä parlamentaarinen selvitys on keskeinen. Siksi koko rahoitusjärjestelmä vaikutuksineen edellyttää vielä erittäin huolellista analysointia ennen uudistuksen toteuttamista.

4.3.2021

Taustaa

Helsingin kaupunki on 23.9.2020 antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon pääministeri Marinin hallituksen sote-uudistusta koskeneesta esitysluonnoksesta. Tämä asiantuntijalausunto perustuu pääosin tuolloin annettuun lausuntoon, koska nyt eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen tehtiin syksyn 2020 lausuntokierroksen johdosta vain lähinnä teknisluonteisia muutoksia. Erityisesti rahoituksen osalta muutokset eivät ole riittäviä ja niiden merkitys Helsingin kaupungin kannalta on vähäinen.