

16.3.2021

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

viite: asiantuntijalausunto Jaakko Niinistö

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.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_241+2020.aspx

Vantaan kaupunki on antanut asiasta valtionvarainvaliokunnalle asiasta asiantuntijalausunnon perjantaina 5.3.2021 klo 11.30. Lausunto on lähetetty 4.3.2021.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat:

- laki hyvinvointialueesta,
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä,
- laki pelastustoimen järjestämisestä,
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaannolaki,
- laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä
- ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella ja siitä säädettäisiin lailla.

VANTAAN KAUPUNGIN LAUSUNTO

Vantaan kaupunki toteaa, että työllisyyden edistämisen näkökulmasta terveys- ja hyvinvointipalvelujen saatavuus on kriittistä erityisesti nuorille kohdennetuissa palveluissa. Tiiviille, toimialarajat ylittävälle yhteistyölle työllisyys- ja hyvinvointi- ja terveyspalvelujen kesken on taattava edellytykset tulevassa lainsäädännössä. Asiakkaan kannalta tärkeintä on mahdollistaa lainsäädännössä sujuva tiedonvaihto. Lähtökohtana tulee olla, että samalla asiakkaan tietosuoja pystytään takaamaan.

Sosiaalihuoltolain mukaiset tehtävät

Kaupunkien työllisyyspalvelujen palvelukokonaisuuteen sisältyy nykytilanteessa sosiaalihuoltolain mukaisia tehtäviä. Näitä palveluja toteuttavat sosiaalihuoltolain määrittelemät ammattilaiset. Sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen toteuttaminen on mahdollistettava työllisyyspalveluissa jatkossakin, esimerkiksi hyvinvointialueiden kanssa solmittavilla sopimuksilla, jotta asiakkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus pystytään varmistamaan.

Lainsäädännön tavoitteena tulee lisäksi olla, että nuorten työllisyyspalvelut muodostavat selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnonrajat ylittävä palvelutarjonta on nuorten asiakkaiden kannalta mahdollisimman helposti saatavilla ja palveluketjut sujuvia.

Terveydenhuollon tehtävät

Työllisyyden edistämisen näkökulmasta matalan kynnyksen terveydenhuollon palvelut, kuten neuvonta, ovat nuorille tärkeitä tukipalveluita. Samanaikaisesti mielenterveyspalvelujen kasvava kysyntä edellyttää tiivistä yhteistyötä työllisyyspalvelujen ja ohjauspalveluita tarjoavien tahojen välillä. Nuorille palveluita tuottavien tahojen yhteistyölle on luotava edellytykset uudistettavassa lainsäädännössä, erityisesti mahdollistamalla tässäkin yhteydessä sujuva tiedonvaihto eri toimijoiden kesken.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta siirtyisi uudistuksen myötä hyvinvointialueille. Tällä hetkellä työtoiminta on osa kunnan työllisyyspalveluiden muodostamaa kokonaisuutta ja tarkoitettu niille henkilöille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.

Työpajatoiminta on keskeinen osa Vantaan työllisyyspalvelujen kokonaisuutta. Asiakkaalle työpajatoiminta tarjoaa mahdollisuuden kuntoutua työhön. Työtoiminnan siirtyessä hyvinvointialueen järjestämäksi palveluksi, riskinä on, että työhön kuntouttava näkökulma työtoiminnassa kapenee. Samalla kaupunkien työllisyydenhoidon keinovalikoima pienenee ja kaupunkien vaikutusmahdollisuudet pitkäaikaistyöttömyyteen vähenevät.

Yleistä

Merkittävä haaste Vantaan näkökulmasta on koko kokonaisuuden ohjaaminen ja erilaisten rajapintojen 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.

Jaakko Niinistö
palvelualuejohtaja
Kasvupalvelut
Vantaan kaupunki

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

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

Asiantuntijan kuulemisaika: perjantai 5.3.2021 klo 11.30

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Vantaan kaupungilta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa 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”.

Vantaan kaupunginjohtajan asiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustoimea koskeva uudistus sisältää erittäin merkittäviä riskejä ja huolenaiheita

Suuren kaupungin näkökulmasta on vaikea nähdä uudistuksen tarkoituksenmukaisuutta

Uudistuksella tavoitellaan sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisuutta, palveluiden saatavuuden paranemista sekä hyvinvointierojen kaventumista. Samalla väestö ikääntyy, kuntalaisten palvelukysyntä kasvaa ja monipuolistuu ja julkinen talous heikkenee. On kuitenkin epätodennäköistä, että uudistus tällaisenaan toteuttaisi sille asetettuja tavoitteita.

Terveys- ja hyvinvointierot syntyvät useiden tekijöiden vaikutuksesta ja uudistuksen tavoitteita edistävät ensisijaisesti riittävä rahoitus ja palveluiden sisällöllinen kehittäminen. E erityisen huolestuttavaa on, että uudistuksen arvioidaan hallituksen esityksenkin mukaan jopa heikentävän julkista taloutta aina vuoteen 2030 saakka. Suuren kaupungin näkökulmasta onkin vaikeaa nähdä uudistuksen tarpeellisuutta tässä esitettyssä muodossa.

Kasvavien kaupunkien tulevaisuus ja investointikyky ovat vaakalaudalla

Uudistuksen talousvaikutuksissa on keskitytty kunnan käyttötalouden ja vuosikatteen siirtymävuoden tasapainotilan säilyttämiseen. Kuntien kokonaistaloudellinen ja pitkän aikavälin vaikutusten tarkastelu puuttuvat. Kuntien investointitarpeita ei ole tarkasteltu juuri lainkaan kasvukaupunkien näkökulmasta. Uudistus ei käytännössä vähennä kasvavien kaupunkien investointitarpeita sote-investointien muodostaessa

hyvin pienen osan kaupunkien nykyisistä investoinneista. Uudistuksesta aiheutuva verotulopohjan kapeneminen alle puoleen nykyisestä ei tule mahdollistamaan investointien rahoittamista nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla. Huolestuttavaa on myös se, että tämän uudistuksen kanssa samaan aikaan valmistelussa oleva valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma tähtää liikenneinvestointien rahoitustasapainon muutokseen. Siinä kunnille kaavaillaan entistä suurempia maksuosuuksia paitsi kuntien omissa myös valtion liikennehankkeissa. Tämä yhtälö on käytännössä mahdoton suhteessa siihen, että kuntien rahoituspohjaa kavennetaan hyvinvointialueuudistuksessa erittäin merkittävästi.

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 kaupunkien lainojen osalta tulisikin vastuuta jakaa muiden julkisen talouden tasojen kesken.

Uudistus ei tuo kaupunkien näkökulmasta lisäarvoa eikä parhaalla mahdollisella tavalla edistä suomalaisten kaupunkien kilpailukykyä tai tue niiden mahdollisuuksia vastata väestönkasvuun tai kaupungistumisen lieveilmiöihin. Onkin vaikea nähdä, miten kolmiportainen hallinto edistäisi kasvavien kaupunkien toimintaedellytyksiä ja toimintamahdollisuuksia perusoikeuksien toteuttajina sekä elinvoima- ja kilpailukykytehtävien hoitajina.

Uudistuksessa tulisi huomioida voimakkaasti erilaistuva kuntakenttä ja erilaiset olosuhteet maan eri osissa eikä soveltaa samaa rakenteellista mallia muutaman tuhannen asukkaan kuntiin ja esimerkiksi yli 237 000 asukkaan voimakkaasti kasvavaan kaupunkiin. Hallituksen esitys tai sen vaikutustenarviointi ei ota huomioon kaupunkien kasvavaa roolia tai kaupunkien erityispiirteitä.

On olemassa suuri riski, että uudistus heikentää toteutuessaan kuntien ja kaupunkien elinkeinopolitiikan edellytyksiä, niiden kilpailukykyä sekä mahdollisuuksia investoida kestäväan kasvuun. Tätä kautta vaikutukset ulottuvat koko kansantalouteen, maan kehitykseen ja hyvinvointiin. Uudistuksessa olisikin välttämätöntä turvata kaupungeille kannusteet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa. Tämä voidaan varmistaa lopulta vain takaamalla kaupungeille riittävä osuus kaupunkiseuduilla muodostuvasta verotulokasvusta.

Taloudelliset vaikutukset erittäin suuri riski

Uudistuksen rahoitusjärjestelmään ei ole tehty lausuntokierroksen ja siinä esille nostettujen merkittävien huolenaiheiden ja kritiikkien jälkeen juurikaan muutoksia. Tämä on erittäin valitettavaa. Uudistuksen vaikutukset kaupunkien talouteen sekä hyvinvointialueisiin kohdistuvat 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, jne.) eikä uudistuksen yhteydessä ole selvitetty lainkaan, miten kunnat tulevat selviytymään tehtävistään, velvoitteistaan ja veloistaan uudistuksen jälkeen.

Uudistus iskee Vantaan kaupungin talouteen merkittävästi usealla tavalla. Uudistuksen rahoitusmalli kohtelee erityisen epäoikeudenmukaisesti kuntia, jotka ovat pystyneet esimerkiksi tuottavuustoimenpiteiden, rakenteellisten uudistusten sekä volyymietujen kautta pitämään sote-kustannukset tarvevakioitua keskiarvoa alemmalla tasolla. Tällaisia kuntia valitettavasti rangaistaan heikentämällä niiden talouden tasapainoa siirtymäkauden aikana. Uudistuksen voimaantulovuonna kunnan talouden tasapainon muutos rajataan nollaan eli tasapaino pysyy uudistusta edeltävällä tasolla. Viiden vuoden tasausjärjestelyillä rajataan kuntakohtaiset muutokset enintään +/- 60 €/asukas. Tämä 60 euron muutosraja muuttaa suuresti eri kuntien talouden tasapainoa siirtymäkauden aikana. Oikeudenmukaisempi lähtökohta olisi muokata mallia niin, että muutos pysyisi 0-tasolla kunnan aikaisempaan talouden tasapainotilaan nähden.

Uudistuksessa kaupungit menettävät suuren osan verotuloistaan ja samanaikaisesti valtionosuuksien merkitys erityisesti pääkaupunkiseudun kuntien tulopohjassa korostuu. On hyvin todennäköistä, että kaupunkien saamat valtionosuudet eivät vuosittain kasva verotulojen kasvun tahdissa. Tämä vaimentaa kaupunkien jäljelle jäävän vuosittaisen verorahoituksen kokonaismäärän ja vuosikatteen kehitystä, ja siten heikentää kaupunkien kykyä investointien rahoittamiseen.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän kriteeristön perusta on valtaosin sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa. Koko tämä logiikka on syytä uudistaa, mikäli tämä uudistus etenee. Valtionosuusjärjestelmään ehdotetun väestönkasvun kriteerin painoarvoa tulisi nostaa ehdotusta korkeammaksi. Vieraskielisten määrä vaikuttaa huomattavasti pääkaupunkiseudulla palvelukustannuksiin. Myös vieraskielisten määrän painoarvoa tulisi 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 urbaanien erityistekijöiden, kuten nuorisotyöttömyyden, maahanmuuton, segregaaion ja asumisen selkeästi vahvempaa huomioimista.

Valtionosuuksien määräytymis- ja jakoperusteet muuttuvat vuosittaisilla budjettipäätöksillä ja hallitsevassa roolissa olisivat myös uudistuksen rahoitusmuutoksia tasaavat erilliserät. Nämä tekijät lisäävät ennakoimattomuutta ja aiheuttavat vakavia ongelmia kaupungeille toiminnan suunnittelun kannalta. Samanaikaisesti kaupunkien keinot käyttötalouden sopeuttamiseen heikkenevät. Suurena riskinä on, että sopeutuspaineet joudutaan kohdentamaan kasvatuksen ja koulutuksen palveluihin sekä kaupunkiympäristön ja liikennejärjestelmän toimintoihin eli kuntalaisten kannalta keskeisiin peruspalveluihin.

Uudistuksessa kuntien veropohjaa heikennettäisiin leikkaamalla kuntien saamaa osuutta yhteisöveron tuotosta nykytasosta kolmanneksella. Kaupungin elinvoimatehtävän vuoksi yhteisöveroa ei tulisi leikata lainkaan. Samoin kiinteistövero tulisi 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. Koronapandemian taloudelliset vaikutukset eivät ulotu vain kuluvaan vuoteen, vaan sillä tulee olemaan lähivuosina merkittävä vaikutus kuntien talouteen, erityisesti kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksiin. Vuosien 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee koronaepidemian eli satunnaistekijän mukana olemista kuntakohtaisissa sote-kustannuksissa.

Sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa koronasta johtuvien hoitojonojen purun kustannuksia on siirtynyt ainakin vuodelle 2021. Lisäksi erikoissairaanhoidon kuntayhtymät ovat tekemässä merkittävää alijäämää, jotka kuntien tulisi 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 koronan aiheuttamat ylimääräiset sote-kustannukset heikentävät kohtuuttomasti koronasta muutoinkin kärsineitä kaupunkeja.

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 kestäättömät ja niitä tulisi muuttaa. 80 prosenttia yleiskatteisesta rahoituksesta määräytyisi sairastavuuteen ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvan sote-palvelukertoimen perusteella. Asukasmäärän perusteella (€/asukas) määräytyisi vain vajaa 15 prosenttia rahoituksesta. Hyvin pieni osa (alle 4 prosenttia) rahoituksesta määräytyisi vieraskielisyyden ja asukastiheyden perusteella.

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

Määräytymiskriteereihin tehtiin lausuntokierroksen aikana täsmennyksiä, mutta niiden merkitys on kaupunkien osalta vähäinen.

Pelastustoimen rahoitus on kokonaisuutena alimitoitettu ja riittämätön erityisesti ottaen huomioon suurten kaupunkiseutujen erityispiirteet ja tuleva kehitys. Pelastustoimen laskentaperusteet ovat edelleen myös auki, niistä neuvotellaan eikä niitä ole HE:ssä lyöty lukkoon. Tämä aiheuttaa valmistelussa merkittävää epävarmuutta.

Uudistus uhkaa paitsi kunnallista itsehallintoa myös koko paikallisen itsehallinnon käsitettä

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

Kuntien itsehallintoa kaventaa merkittävästi se, että uudistuksen rahoitusratkaisun myötä kunnista tulee entistä riippuvaisempia valtionosuuksista. Uudistuksen yhteydessä ei ole ylipäätään 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.

Uudistuksen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus on historiallisen suuri julkisen hallinnon uudistus, joka toteutuessaan vaikuttaa erittäin merkittävästi hallinnon eri tasojen (valtio, hyvinvointialueet ja kunnat) tehtävänjakoon, vastuisiin ja rahoitukseen. Uusien vaalien myötä uudistus vaikuttaa myös koko demokraattiseen järjestelmäämme. Väistämättä uudistuksella on vaikutuksensa myös kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla ja pelastustoimessa sekä näiden molempien tukipalveluissa työskenteleviin työntekijöihin, ja palvelutuotannon kautta meihin kaikkiin suomalaisiin. Näin massiivisen uudistuksen kaikkia seurauksia ja vaikutuksia on jopa mahdotonta arvioida. On kuitenkin erittäin valitettavaa, että vaikutusten arvioinnissa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomioita siihen, miten perustavanlaatuisia vaikutuksia uudistuksella on kuntien tehtäviin, rahoitukseen ja tulevaisuuteen. Tämän puutteen on nostanut esille myös lainsäädännön arviointineuvosto lausunnossaan.

Uudistuksessa muutuskustannuksien tyyppejä on tunnistettu kattavasti, mutta arviot kustannusten määrästä ovat kuitenkin vielä kesken eikä niitä ole kaikilta osin arvioitu. Esimerkiksi palkkaharmonisoinnin kustannukset tulevat olemaan huomattavat. Muutuskustannukset tulee ottaa huomioon täysimääräisesti etukäteisvalmistelun rahoituksessa, hyvinvointialueiden rahoituksessa sekä jäljelle jäävien kuntien rahoituksessa.

Tukipalveluiden järjestäminen muodostaa yhden ison haasteellisen kokonaisuuden. Kunnat eivät voi tarjota tukipalveluitaan uusille hyvinvointialueille, mikä lisää merkittävästi kustannuksia ja tuo käytännön ongelmia. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi työterveys, ateria- ja siivouspalvelut ja turvallisuuspalvelut.

Nykyisin kunnissa liikelaitosmuodossa tai in house -yhtiöinä toimivien tukipalveluiden asiakkaita lähtee erittäin suuri osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden siirryttyä hyvinvointialueille. Tämän on erittäin merkittävä, ellei jopa kohtalokas kolaus näiden liikelaitosten ja yhtiöiden taloudelle. Lisäksi tukipalveluissa, kuten esimerkiksi hankinnoissa, tulee väistämättä muutosvaiheen päällekkäistä työtä ja päällekkäisiä

kustannuksia. Ongelmallista on myös se, että esimerkiksi IT-hankintojen volyymit pienenevät ja sen myötä yksikkökustannukset kunnissa nousevat.

Kunnat on ohitettu valmistelussa eikä kuntien lausuntoja ole otettu huomioon

On valitettavaa, että näin suuri ja kokonaisvaltainen uudistus on valmisteltu lähes yksinomaan ministeriöiden toimesta. Kunnat eivät ole olleet valmistelussa mukana. Uudellamaalla kunnat osallistuivat erillisratkaisun valmisteluun, mutta siinäkin käytännössä ainoastaan erillisratkaisun aluejaon osalta. Valmistelun seuraaminen on ollut hankalaa ja erityisesti esityksen rahoitusmallista ja uudistuksen taloudellisista vaikutuksista on ollut lähes mahdoton muodostaa selkeää kokonaiskuvaa.

Kaupunkien huolellisesti valmistelemille lausunnoille ei ole annettu painoarvoa, sillä lausuntokierroksella esitykseen tehtiin lähinnä teknisluonteisia muutoksia. Erityisesti uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida huomattavasti nyt tehtyä enemmän ja yhdessä kuntien kanssa. Siksi valiokuntakäsittelyn aikana on oleellista tehdä tarvittavat muutokset historiallisen merkittävään lakikokonaisuuteen.

Koronaepidemian opit jäävät hyödyntämättä

Koronaepidemian kovimmat vaikutukset ovat kohdistuneet suuriin kaupunkeihin ja kaupunkilaisiin. Tartuntatapauksia on ollut eniten suurissa kaupungeissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, ja pitkään jatkuneet rajoitustoimenpiteet ovat vaikuttaneet monin huolestuttavin tavoin ihmisiin ja elinkeinoelämään. Monialaiset kaupungit ovat kyenneet tarkastelemaan häiriötilannetta monipuolisesti eri näkökulmista, muodostamaan kattavan tilannekuvan, ennakoimaan vaikutuksia ja reagoimaan nopeasti. Kaupungeissa on myös pystytty siirtämään henkilöstöä kriittisiin tehtäviin muilta toimialoilta. Käynnissä oleva epidemia ja sen aiheuttamat toimenpiteet ovat historiallisia. Tilanteesta olisi mahdollisuus ottaa oppia, selkeyttää prosesseja ja tiedonkulkua, määritellä vastuita ja tehtäviä tavalla, jotka myös näin massiivisessa uudistuksessa olisi erittäin tärkeää huomioida. Nyt niin ei valitettavasti olla tekemässä. Vastaavien kriisien tapahtuessa jatkossa tulisi hyvinvointialueiden ja kuntien pystyä erityisen saumattomaan yhteistyöhön. Tämä tulisi ottaa oppina tästä epidemiasta tulevaisuuden yhteistyömalleja rakennettaessa.

Keski-Uudenmaan pelastustoimen osalta lainsäädäntö ongelmallinen

Vantaan kaupungin ja Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen muiden kuntien näkemys on koko ajan ollut se, että nykyinen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen alue halutaan säilyttää. Lakiluonnosta olisikin täsmennettävä siten, että

Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueiden olisi mahdollista sopia Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueen tehtävien hoidosta ilman, että pelastustoimen alue täytyisi 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 toisi hyötyjä verrattuna nykytilaan.

Uudenmaan erillISRatkaisu on alueen osalta tarkoituksenmukainen

Mikäli uudistus etenee, on esitetty Uudenmaan erillISRatkaisun aluejako Vantaan 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.

Järjestämisvastuu on esityksessä määritelty yleislakitasoisesti. On kuitenkin huomioitava, että esitys ei luo selkeää lakikokonaisuutta HUS-yhtymän sekä Uudenmaan hyvinvointialueiden toimintojen järjestämisestä. Hyvinvointialueet saavat tarveperusteisen kiinteän rahoituksen. HUS:n rahoitus tulee edelleen perustumaan toimenpidekohtaiseen rahoitukseen, koska Uudenmaan alueen hyvinvointialueet tuskin pystyvät HUS:n rahoituksen osalta muunlaisiin järjestelyihin. HUS-järjestämissopimuksen (mukaan lukien rahoitukseen liittyvät ratkaisut) pitäisi pystyä ohjaamaan Uudenmaan hyvinvointialueiden ja HUS:n välistä hoidon porrastuksen toimivuutta ja sitä kautta turvata alueen yhdenvertaisia palveluita.

Merkittävä haaste tällä alueella on koko kokonaisuuden ohjaaminen ja erilaisten rajapintojen 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 organisaatiorajoista huolimatta.

Erittäin tiukka aikataulu vaarantaa onnistuneen täytäntöönpanon

Suunnitellun aikataulun mukaan esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaantuloalaki 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 kunnianhimoinen ja liian kireä, ja se vaarantaa toimeenpanon.

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

Lisähaasteita tuo, että uudistus pyritään viemään läpi tilanteessa, jossa toimintaympäristömme on merkittävästi muuttunut koronaviruspandemian vuoksi. Taloudellisten vaikutusten ohella koronapandemia 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 tulisi myös olla kokonaisuudessaan valmis ennen uudistuksen täytäntöönpanoon ryhtymistä.

Muut huomiot

Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisvastuu tulisi säilyttää kuntien tehtävänä eikä siirtää hyvinvointialueiden vastuulle. Vantaalla oppilas- ja opiskelijahuolto on osa kasvatuksen ja oppimisen 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. Lisäksi perusteltua on, että ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei sisällytetä hyvinvointialueen tehtäviin toisin kuin monialaisia maakuntia koskevassa, parlamentaarisessa selvityksessä on linjattu

Vantaa, 4.3.2021

Ritva Viljanen
Vantaan kaupunginjohtaja