

19.3.2021

Hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 4.3.2021 valiokunta toivoi Helsingin kaupungilta kirjallisia vastauksia esitettyihin, seuraaviin lisäkysymyksiin:

1. Vastaako esitetty lainsäädäntö sote-uudistukselle esitettyihin tavoitteisiin?
2. Miten hyvinvointialueiden, Helsinki sote-järjestäjänä mukaan luettuna, tilanne muuttuisi rahoituksellisesti ja muuten (esim. valtion ohjauksen ja toisaalta hyvinvointialueen itsehallinnon näkökulmasta), jos hyvinvointialueet saisivat verotusoi-keuden?
3. Mitä konkreettisia esityksiä Helsingin kaupungilla olisi jäljelle jäävien kuntien investointikyvyn turvaamiseksi?
4. Miten on perusteltavissa, että samaan aikaan esitetään maahanmuutto sote-rahoi-tustarvetta lisäävänä tekijänä ja toisaalta muussa keskustelussa halutaan edistää maahanmuuttoon perustuvaa väestönkasvua?

Helsingin kaupunki vastaa lisäkysymyksiin seuraavasti:

1. Vastaako esitetty lainsäädäntö sote-uudistukselle esitettyihin tavoitteisiin?

Sosiaali- ja terveystalvluja sekä pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Helsingin kaupunki pitää epätodennäköisenä, että esitetyllä lainsäädännöllä uudistukselle asetetut tavoitteet, kuten esimerkiksi kustannusten kasvun hillintään liittyvä tavoite, tulevat toteutumaan. Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun kokoaminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua metropolialueen ja suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella.

19.3.2021

Esitetyn uudistuksen tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa myös ilman uuden hallinnontason ja hyvinvointialueiden perustamista. Myös integraatiota, jota korostetaan keskeisenä keinona uudistuksen tavoitteisiin pääsyssä, voidaan edistää ilman uutta hallinnontasoa ja siihen liittyvää rahoitusmallin muutosta valtion rahoitukseen. Samoin perusterveydenhuollon vahvistamiseksi ajatellut laaja-alaiset sote-keskukset ovat toteutettavissa nykyrakenteessa ilman uutta hallinnontasoa.

Parempi ratkaisu nyt esitetyn uudistuksen sijaan olisikin ollut jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti ja korjaamalla ongelmia kuntapohjaista nykyjärjestelmää kehittämällä.

2. *Miten hyvinvointialueiden, Helsinki sote-järjestäjänä mukaan luettuna, tilanne muuttuisi rahoituksellisesti ja muuten (esim. valtion ohjauksen ja toisaalta hyvinvointialueen itsehallinnon näkökulmasta), jos hyvinvointialueet saisivat verotusoikeuden?*

Nyt esitetyssä rahoitusmallissa merkittävä osa veropohjan tuotosta siirtyy kunnilta valtiolle ja näin ollen kuntien/alueiden veropohjan kasvu osaltaan siirtyy valtion veropohjan kasvuksi.

Huomioiden hyvinvointialueiden rahoitusmallin ominaisuudet, ei ole varmuutta siitä, missä määrin eri alueiden veropohjan kasvu tulisi valtion toimesta kohdentumaan hyvinvointialueiden rahoitukseen tulevana vuosina.

Myöskään paikallisesti muodostuva veropohja ei enää välttämättä kohdistu samassa määrin saman alueen palvelutuotannon rahoittamiseen.

Jos hyvinvointialueille syntyisi verotusoikeus, niin osa valtiolle siirtyneestä veropohjan tuotosta palautuisi hyvinvointialueen eli paikallistason omaksi rahoitusmuodoksi.

Hyvinvointialueiden ehdotettu rahoitusmalli todennäköisesti kasvattaa sote-kustannuksia arvioitua enemmän. Rahoitusmalli perustuu nykyisiin kustannuksiin, joita kasvatetaan kustannustason ja palvelutarpeen kasvun sekä hyvinvointialueille osoitettujen lisätehtävien perusteella. Edellä mainittu merkitsee, että ehdotetussa rahoitusmallissa hyvinvointialue tai sen asukkaat eivät joudu itse vastaamaan budjettinsa ylityksistä, eivätkä toisaalta hyödy mahdollisista säästöistä. Koska rahoitusmalli ei sisällä kannusteita kustannusten hillintään, vaan pikemminkin kannustaa

19.3.2021

käyttämään enemmän rahaa kuin hyvinvointialueille on allokoitu, esitetystä hyvinvointialueiden rahoitusmallista puuttuvat mekanismit, jotka helpottaisivat julkistalouden kestävyysvajetta Suomessa. Voidaankin olettaa, että hyvinvointialueiden oma verotusoikeus kannustaisi kustannusten hillintään hyvinvointialueen tasolla. Verotusoikeus voisi osaltaan myös vahvistaa hyvinvointialueiden itsehallintoa. Tämä riippuu normiohjauksen tiukkuudesta ja edellyttäisi joka tapauksessa, että esityksessä ehdotettua taloudellista ja myös toiminnallista valtionohjausta tosiasiallisesti väljennettäisiin.

Kuten maakuntaveron käyttöönottoa selvittäneen parlamentaarisen komitean 11.3.2021 valmistuneessa loppuraportissa todetaan, johtaisi maakuntaveron hyvin todennäköisesti kokonaisveroasteen nousuun. Lisäksi hyvinvointialueiden veropohjan erilaisuus johtaisi mahdollisesti suuriinkin eroihin maakuntaveron tuotossa, jolloin se edellyttäisi myös voimakkaan tasausjärjestelmän käyttöönottoa alueiden välisen erojen tasoittamiseksi.

Maakuntaveron käyttöönotolla olisikin edellä kuvatusti mahdollisesti sekä hyviä että huonoja vaikutuksia. Sen merkitystä esimerkiksi kaupungin investointikyvyn näkökulmasta ei ole kuitenkaan mahdollista tehtyjen selvitysten pohjalta vielä arvioida. On joka tapauksessa selvää, että maakuntaveron ei tulisi otettavaksi käyttöön samanaikaisesti, kun hyvinvointialueet perustetaan ja järjestämisvastuu siirtyy niille. Sitä ei voi näin ollen myöskään nähdä nopeana ratkaisuna nyt esitetyn rahoitusjärjestelmän ongelmien paikkaamiseksi.

Komitean enemmistön näkemyksen mukaan maakuntaveron käyttöönotto edellyttäisi myös olennaisesti nyt esitettyä laajempia tehtäviä hyvinvointialueille. Tältä osin Helsingin kaupunki toteaa, että 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. On oleellista huomioda, että uudistuksen toteutumisesta aiheutuvia riskejä pienentää merkittävästi se, että nyt eduskunnan käsittelyssä olevassa esityksessä ei ehdoteta siirrettäväksi hyvinvointialueille sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen järjestämisvastuun lisäksi muita tehtäviä.

19.3.2021

3. *Mitä konkreettisia esityksiä Helsingin kaupungilla olisi jäljelle jäävien kuntien investointikyvyn turvaamiseksi?*

Helsingin kaupunki on sekä sote-uudistusta koskeneesta esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveysministeriölle 23.9.2020 antamassaan lausunnossa, että eduskuntakäsittelyn aikana valiokunnille antamissaan lausunnoissa tuonut esiin seuraavat konkreettiset esitykset, jotka osaltaan turvaisivat nyt esitettyä paremmin kaupunkien kannusteet ja mahdollisuudet vaikuttavan elinkeinopolitiikan toteuttamiseksi sekä niiden investointikyvyn turvaamiseksi:

- 1) Kuntien verotulopohjien eroja tasaavan järjestelmän tasausvähennysrajaa tulee madaltaa ehdotetusta kiinteän 10 % tasosta
- 2) Kiinteistöveropohja tulee irrottaa veropohjan tasausjärjestelmästä.
- 3) Sote-uudistuksen vuoksi toteutettavat kuntien talouden tasausmekanismit tulee toteuttaa muutoin kuin osana kuntien peruspalvelutuotantoon tarkoitettua valtionosuusjärjestelmää.
- 4) Kuntien yhteisöveropohjasta leikattava taso tulee määrittää euromääräisenä ja selvästi lakiesityksessä ehdotettua noin 0,6 miljardia euroa matalammaksi.

Edellä mainitun ohella kaupunki toteaa, että 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 (mm. väestönkasvun, maahanmuuton ja eriarvoistumisen haasteet). Valtion rahoitus tulee perustumaan etupäässä ikärakenteeseen ja sairastuvuuteen. Uudellemaalle, jossa on tällä hetkellä ikärakenteeseen nähden korkeat sote-kustannukset, kohdistuvat merkittävät säästöpainheet. Määräytymiskriteereissä tulee painottaa enemmän asukasmäärää ja ikärakennetta.

Lisäksi sekä kansallisen pelastustoimen että Helsingin kaupungin pelastustoimen rahoitus on alimitoitettu eikä siinä ole huomioitu merkittäviä palvelutasoon ja toiminnan kehittämiseen liittyviä kasvupaineita. Määräytymisen osalta ehdotetut asukasmäärään ja -tiheyteen perustuvat tekijät ovat sinänsä perusteltuja, mutta painoarvoltaan liian alhaisia. Esityksessä tuleekin ottaa paremmin huomioon, että Helsinki poikkeaa muista pelastustoimen alueista toimintaympäristönä kooltaan, asukastiheydeltään, demografialtaan ja infrastruktuuriltaan ja on valtakunnan tasolla kriittisten yhteiskunnallisten toimintojen kotipaikka, mikä asettaa pelastustoimelle erityisiä vaatimuksia.

19.3.2021

4. *Miten on perusteltavissa, että samaan aikaan esitetään maahanmuutto sote-rahoitustarvetta lisäävänä tekijänä ja toisaalta muussa keskustelussa halutaan edistää maahanmuuttoon perustuvaa väestönkasvua?*

Työikäisen ja sitä nuoremman väestönkasvun tavoite ja maahanmuuton edistäminen ovat Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan osittain eri asioita. Maahanmuutto voi olla joko työperäistä tai humanitääristä.

Työikäisen väestön osuuden kasvu on välttämätöntä koko maan nykyisen ikärakenteen ja sen ennakoitujen kehityksen vuoksi. Ikärakenteen kehitykseen voivat vaikuttaa joko syntyvyyden kasvu tai maahanmuuton kasvu ja lisääminen. Näistä ainoastaan jälkimmäisellä on lyhyellä aikavälillä ja nopeasti mahdollisuus vastata esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstötarpeisiin. Valtion ja kaupunkien tehtävänä on myös varmistaa, että Suomi kykenee kilpailemaan muiden Euroopan maiden kanssa kriittisistä ulkomaisista osaajista. Työperäisen maahanmuuton edistäminen ja valtion ja kaupunkien yhteiset toimet, kuten mm. lupaprosessien nopeuttaminen ja vieraskielisten palvelujen laajentaminen ovat siksi välttämättömiä.

Sekä työperäisen maahanmuuton edistäminen, että erityisesti muu kuin työperäinen maahanmuutto aiheuttaa kuitenkin myös kustannuksia, jotka keskittyvät erityisesti esimerkiksi pääkaupunkiseudulle ja suuriin kaupunkeihin. Vieraskielisten palveluiden laajentamisen ohella kuntien kustannuksia kasvattavat muun muassa huonosti työllistyvän maahanmuuttajataustaisen väestön kasvu sekä maahanmuuttajataustaisen väestön kantaväestöä korkeampi syntyvyys, samoin kuin negatiivinen segregaatiokehitys. Tämä tulee ottaa huomioon sote-uudistukseen liittyvässä kunnan rahoitusosuudessa.