

Asia: VN/8868/2019

Lausuntopyyntö: Uusimaa-PKS-Helsinki sote-erillisselvityksen loppuraportti

Lausunnonantajan lausunto

1. Ottaako raportissa esitetty malli riittävässä määrin huomioon alueen erityispiirteet sosiaali- ja terveydenhuollossa?

kyllä pääosin [Porvoon kaupungin aiemmissa lausunnoissaan esittämän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi Uudellamaalla olisi kuntapohjainen ratkaisu, mikä mahdollistaisi välittömän uudistustyön käynnistämisen nykylainsäädännön puitteissa sekä uudistamisen hallitun toimeenpanon ilman uutta hallinnon tasoa. Tilanteessa, jossa valtakunnallinen ratkaisu kuitenkin pohjautuisi sote-järjestämisvastuun siirtoon kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille, on esitetty viiden alueen malli kuitenkin sellainen, että se ottaa riittävässä määrin huomioon Uudenmaan maakunnan sekä kuntien ja kaupunkien erityispiirteet. On tärkeää myös kiinnittää erityistä huomiota ruotsinkielisiin rakenteisiin, kun ruotsinkielisten väestöosuus on alueella noin 30 prosenttia. Ehdotus ei sisällä mitään kuvausta itsehallinnollisten alueiden organisoinnista, rahoituksesta, omaisuus- tai henkilöstöjärjestelyistä. Tästä syystä Porvoon kaupunki ottaa kantaa lähinnä vain esitettyyn aluejakomalliin.]

2. Ottaako raportissa esitetty malli riittävässä määrin huomioon alueen erityispiirteet pelastustoimessa?

kyllä pääosin [Suomen pelastustoimi on jo siirretty kuntaa suuremmille alueille vuonna 2004. Uudellamaalla pelastuslaitokset tekevät tiivistä yhteistyötä keskenään, alueen kuntien sekä muiden viranomaisten kanssa. Yhteistyö on erityisen tiivistä sairaanhoitopiirin kanssa ensihoidossa, jossa pelastuslaitokset ovat mukana yhteistoimintasopimukseen perustuen. Esitetty viiden itsehallintoalueen ratkaisu on Uudenmaan pelastuslaitosten ja ensihoidon tuottamisen kannalta tarkoituksenmukainen, mikäli pelastustoimen siirto itsehallinnollisille alueille on muutoin perusteltua. Pelastustoimen rooli kunnallisena toimijana on edelleen toiminnallisesti erittäin perusteltu, ja koska järjestelmämallin muutoksen perusteluja toiminnan tai talouden osalta ei ole esitetty, ottaa Porvoon kaupunki kantaa tässä yhteydessä vain mahdolliseen aluejakoon. Erityisenä huomiona esitetään, että Itä-Uudenmaan Pelastuslaitos tukeutuu vahvasti alueen sopimuspalokuntaverkostoon, ja on nähtävissä ilmeinen riski, että tätä verkostoa joudutaan karsimaan, mikäli uudelle itsehallintoalueelle ei varmisteta riittävää rahoitusta.]

3. Mahdollistaako esitetty erilliskokousmalli pääsyn tarpeenmukaisten ja riittävien sote-palvelujen piiriin paremmin kuin yhden alueellisen järjestäjän malli?

kyllä pääosin [Malli ottaa yhden alueellisen järjestäjän mallin eli koko Uudenmaan kattavan mallin sijaan paremmin huomioon Uudenmaan maakunnan erityiset palvelutarpeet, joita ei samassa mittakaavassa ole muissa maakunnissa. Nämä aiheutuvat esimerkiksi asunnottomuudesta, segregatiosta, paperittomuudesta sekä vieraskielisen väestön ja maahanmuuttajien suuresta määrästä ja edellyttävät peruspalvelujen koordinoitua yhteistyötä muuta maata enemmän. Yhden järjestäjän mallin toimeenpano sisältäisi myös huomattavasti suurempia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä muun muassa palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmista. Riskejä voidaan hallinta paremmin jakamalla Uusimaa useampaan itsehallinnolliseen alueeseen. On kuitenkin edelleen todettava, että kuntapohjainen ratkaisu olisi myös riskien kannalta paras etenemistapa kohti suurempia järjestäjiä siirryttäessä. Uudistuksen tavoitteena oleva perustason palvelujen vahvistaminen tapahtuisi Uudellamaalla siten, että alueelle muodostettaisiin väestömäärältään riittävän vahvat järjestäjät, jotka olisivat palvelujen järjestämisen näkökulmasta toiminnallisesti tarkoituksenmukaisia. Sotejärjestäjien koon kasvaminen ja määrän väheneminen sekä esitetty erikoissairaanhoidon järjestämiskokouksen parantaisivat edellytyksiä perustason ja erityistason palvelujen integraatiolle. Itsehallinnollisten alueiden mahdollisuus järjestää niitä erikoissairaanhoidon palveluita, joita ei ole lainsäädännöllä määrätty tai järjestämiskokouksella sovittu HUSin järjestämiskokoukselle, lisäksi edellytyksiä palvelujen saatavuuden parantamiselle.]

4. Mahdollistaako erilliskokous yhteisen sovitettujen asiakaskokousten perustason sote-palvelukokonaisuuksien toteutumisen alueella paremmin kuin yhden alueellisen järjestäjän malli?

kyllä [Perustason sosiaali- ja terveydenhuolto on jo nykyisinkin Porvoossa integroitu, mikä mahdollistaa paitsi asiakaskokousten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuksien, myös kunnan muiden palvelujen integroimisen asiakaskokouksista. Yhden suuren, koko Uudenmaan kokoisena maantieteellisesti laajan alueellisen järjestäjän mallissa tämä olisi vaikeampaa, ja muut sosiaali- ja terveystarpeet myös etäännyisivät muista kunnan palveluista. Sujuvien asiakaskokousten turvaaminen myös ruotsin kielellä vaatii erityistä huomiota ja toimia.]

5. Mahdollistaako erilliskokous erikoistason palvelujen toteutumisen alueella paremmin kuin yhden alueellisen järjestäjän malli?

kyllä [Raportissa esitetty erikoissairaanhoidon järjestämismalli mahdollistaa HUS:n ja itsehallinnollisten alueiden työnjaon ja yhteistyön kehittymisen entistä asiakaskokouksista ja sujuvampien integroitujen palvelukokousten suuntaan. Uudenmaan eri itsehallinnollisten alueiden, Helsingin kaupungin ja HUS:n välisen työnjaon ei välttämättä tarvitse olla kaikkialla samanlainen, mutta kokonaisuudessa kyetään huolehtimaan asukkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja perus- ja erityistason palvelujen toiminnallisesta kokonaisuudesta. Samaan aikaan esitetty malli toisaalta mahdollistaa Uudenmaan kokonaisuudessa yhden alueellisen järjestäjän mallia paremmin eri alueiden erityispiirteiden huomioon ottamisen.]

6. Mahdollistaako erilliskokous perus- ja erikoistason sosiaali- ja terveystarpeiden toiminnallisen integraation alueella?

kyllä pääosin [Sote-järjestäjien koon kasvaminen ja määrän väheneminen sekä esitetty HUS-kokouksen parantaisivat, että edellytykset perustason ja erityistason palvelujen integraatiolle paranisivat. Useamman alueen kokouksen turvaisi yhden alueen mallia paremmin mahdollisuuden säilyttää lisäksi

integraatio soten ja kunnan toimialojen ja palvelujen välillä. Tämä on oleellista Uudenmaan väestön erityispiirteiden ja -tarpeiden, niihin vastaamisen ja paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden palveluketjujen toimivuuden näkökulmasta.]

7. Esityksen mukaisesti erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu olisi yleisesti ja ensisijaisesti itsehallinnollisilla alueilla, HUSin järjestämisvastuu lakiin perustuvaa ja järjestämissopimuksella sovittavaa vastuuta. Onko raportissa kuvattu ratkaisu mielestänne sote-palvelujen järjestämisen näkökulmasta sekä hallinnollisesti ja HUSin omistajaohjauksen näkökulmasta toteuttamiskelpoinen ja turvaako se sote-palvelujen järjestämisen alueella?

kyllä [Esitettyssä mallissa yleinen ja ensisijainen sote-järjestämisvastuu olisi itsehallinnollisilla alueilla myös erikoissairaanhoidon osalta. Tämä vahvistaa perustasoa ja luo edellytyksiä perus- ja erityistason integraatiolle. Toisaalta HUS:n järjestämisvastuulle kuuluvat keskeiset erikoissairaanhoidon tehtävät määriteltäisiin lainsäädännössä, mikä turvaisi erikoissairaanhoidon kokonaisuuden. Lisäksi itsehallinnolliset alueet ja HUS voisivat sopia järjestämisvastuun siirrosta HUS:lle myös muiden tehtävien osalta järjestämissopimuksella, jonka kriteereistä säädettäisiin lailla. Järjestämissopimus on lainsäädäntöä joustavampi tapa sopia tarkemmasta työnjaosta ja rakenteista]

8. Turvaako erilliskeskitys sote-palvelujen järjestämiselle riittävän kantokykyiset alueet?

kyllä [Vaikka kuntakohtaisia ja alueellisia eroja on, on Uudenmaan taloudellinen ja toiminnallinen kantokyky on koko maan tasolla arvioituna verrattain hyvä. Raportissa todetusti tämä puoltaa esitetyn erilliskeskityksen toteuttamista. Rahoitusratkaisun uupuessa on mahdotonta ottaa kantaa kansallisesti tai alueellisesti ehdotetun järjestämistavan kantokykyyn kokonaisuudessaan. Alueellisen näkökulman lisäksi on olennaista, että erilliskeskitys turvaa alueen kuntien kantokyvyn, elinvoiman ja palveluiden riittävän rahoituksen.]

9. Turvaako erilliskeskitys asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen?

kyllä pääosin [Uudenmaan jakaminen viiteen itsehallintoalueeseen turvaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet itsehallinnollisen alueen toimintaan. Mikäli Uusimaa muodostaisi yhden itsehallintoalueen, päätöksenteko etääntyisi osasta alueen asukkaista liian kauas, ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet olisivat heikommat. Esimerkiksi Porvoon kaupungin tai itäisen Uudenmaan asukkaiden olisi yhden itsehallintoalueen mallissa vaikeaa tai mahdotonta saada edustajia päätöksentekoon. On samalla todettava, että itsehallintoalueiden selkeänä riskinä on päätöksenteon etääntyminen äänestäjistä verrattuna kuntapohjaiseen malliin.]

10. Toteutuuko demokratia erilliskeskityksessä perustuslain edellyttämällä tavalla? (ks raportin luku 3) Jos ei, niin miten esityksen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin vahvistaa?

Porvoon kaupungin näkemyksen mukaan esitettyä, viiteen alueeseen pohjautuvaa mallia voidaan kansanvaltaisuuden näkökulmasta pitää parempana ratkaisuna kuin vaihtoehtoa, jossa Uusimaa muodostaisi yhden itsehallintoalueen. Uudenmaan jakaminen useampaan itsehallintoalueeseen lisäisi eri alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Erikoissairaanhoidon osalta itsehallinnollisten alueiden järjestämisvastuu vahvistaisi järjestelyn kansanvaltaisuutta.

11. Toteutuuko palvelujen yhdenvertaisuus esitettyssä mallissa paremmin kuin yhden järjestäjän mallissa?

kyllä pääosin [Yhdenvertaisuuden näkökulmasta Uudenmaan erilliskeskityksessä arvioinnin kohteeksi nousee erityisesti integraatio, jota ei hallinnollisesti toteuttaisi sote-järjestämisen osalta

Uudellamaalla samalla tavoin kuin muussa maassa, jos HUS:n toiminta järjestettäisiin raportissa kuvatus ehdotuksen mukaisesti. Tarkastelukulmana arvioinnissa on kuitenkin asukkaiden palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus eikä hallinnollisten ratkaisujen yhdenvertaisuus. Erikoissairaanhoidon palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus toteutuu ehdotetussa mallissa niin, että esimerkiksi aluekohtaisia hoitonoja ei ole, vaan erikoissairaanhoidon palvelut tarjotaan yhdenvertaisesti alueesta riippumatta. Vaikka Uudenmaan eri itsehallinnollisten alueiden, Helsingin kaupungin ja HUS:n välinen työnjako ei välttämättä ole kaikilla alueilla samanlainen, asukkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta sekä perus- ja erityistason palvelujen toiminnallisesta kokonaisuudesta voidaan huolehtia.]

12. Mahdollistaako erilliskäyttö kielellisten oikeuksien toteutumisen alueella paremmin kuin yhden järjestäjän mallissa?

kyllä pääosin [Viiden alueen mallilla voidaan olettaa olevan tosiasiallisia ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta ja laatua parantavia vaikutuksia, koska valtaosaan Uuttamaata muodostuisi riittävä väestöpohja ruotsinkielisten palvelujen turvaamisen kannalta. Sote-järjestäjien suurempi koko mahdollistaisi erityispalvelujen järjestämisen nykyistä paremmin, ja kielellisten oikeuksien toteutuminen voidaan tarvittaessa varmistaa raportissa esitetysti lisätoimilla.]

13. Millä toimenpiteillä ja missä palveluissa kielellisiä oikeuksia voitaisiin vahvistaa?

Esimerkiksi mahdollisuudella käyttää palveluja yli maakuntarajojen. Ruotsinkielisten palvelujen saatavuus voidaan tarvittaessa varmistaa myös esimerkiksi keskittämällä ruotsinkielisten asiakkaiden neuvontaa, ohjausta ja asiointia.

Digitaalisten palveluiden ja etäpalveluiden avulla voidaan myös tuoda ruotsinkielisiä palveluita alueille, joihin palveluita on muutoin haastavampaa tuottaa. Henkilöstöä tulee myös kouluttaa ruotsinkieliseen asiakaspalveluun.

14. Millaisia vaikutuksia arvioitte erilliskäytöllä olevan osana hallituksen linjaamaa valtakunnallista kokonaisratkaisua?

Esitetty erilliskäyttö vie Uudenmaan sote- ja pelastustoimen järjestelmää sisällöllisesti samaan suuntaan kuin muualla maassa ja loisi edellytykset sote-uudistuksen toteuttamiselle myös Uudellamaalla. Uudenmaan jakaminen viiteen alueeseen merkitsisi, että muutos olisi helpommin hallittavissa ja riskittömämmin toteutettavissa kuin yksi Uudenmaan itsehallintoalue. Edelleen on todettava, että asukkaan ja palveluiden järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi Uudellamaalla olisi kuntapohjainen ratkaisu.

15. Ehdotuksia itsehallinnollisten alueiden nimiksi?

Koska Uudenmaan maakunta on erilliskäytön myötä tarkoitus jakaa viiteen alueeseen, ei "maakunta" sanan käyttäminen mahdollisista itsehallinnollisista alueista ole myöskään kansallisesti perusteltua tai tarkoituksenmukaista.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot loppuraportista

Viiteen itsehallinnolliseen alueeseen pohjautuva erilliskäyttö on Porvoon kaupungin näkemyksen mukaan toteuttamiskelpoisin vaihtoehto Uudenmaan erilliskäytöksi tilanteessa, jossa hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on itsehallintoalueisiin pohjautuva valtakunnallinen ratkaisu. Kasvavien kaupunkien näkökulmasta oleellista on soten hallinnollisen ratkaisun ohella se, miten ja millä mallilla palvelut tulevaisuudessa rahoitetaan. Loppuraportissa todetaan, että

erilliskorjauksen rahoituksellinen perusratkaisu olisi lähtökohdiltaan sama kuin muuallakin maassa ja itsehallinnollisten alueiden rahoitus perustuisi siten pääosin valtion rahoitukseen. Alueiden rahoitusjärjestelmää uudistettaisiin tarvekarioituihin kriteereihin perustuvaksi. Toistaiseksi ei käytössä kuitenkaan ole mitään yksilöityä tietoa uudistuksen rahoitusmallista eikä sen vaikutuksista tulevien itsehallintoalueiden eikä alueen kuntien taloudelle tai veronmaksajalle. Myöskään uudistuksen muutostaloudellisuudesta, kuten maakuntien ja itsehallintoalueiden perustamiskustannuksista, tietojärjestelmien yhteensovittamisesta tai palkkaharmonisoinnista, ei ole minkäänlaisia arvioita olemassa. Pääministeri Sipilän hallituskaudella muutostaloudellisuuden arviointiin nousevan jopa yli miljardin euron.

Uudenmaan erityispiirteinä on voimakas väestönkasvu, nopea kansainvälistyminen sekä kansallisestikin merkittävä taloudellinen toimeliaisuus, mikä edellyttää, että alueen kunnilla on riittävästi investointikykyä ja elinvoimaa.

Porvoon kaupunki pitää loppuraportissa todetusti tärkeänä, että rahoitusmallia valmisteltaessa sen vaikutukset analysoidaan huolellisesti myös kasvavien kaupunkien ja alueiden näkökulmasta. Jatkotarkasteluissa on tärkeää huomioida rahoitusmallin sotepalveluihin kohdistuvien vaikutusten lisäksi yleisemmät vaikutukset kuntien talouteen ja pitkän aikavälin kestävästä kasvun edellytyksiin Uudellamaalla ja koko maassa. Rahoitusmalli ei saa johtaa kasvavien kaupunkien väestönkasvun vaatimien investointien toteuttamismahdollisuuksien heikentymiseen, koska sillä olisi erittäin haitallisia vaikutuksia niin kestävästä kaupunkikehitykseen kuin koko maan suotuisan talouskehityksen turvaamiseen. Kasvavien kaupunkien ja kuntien vuosittaiset investoinnit ylittävät usein merkittävästi vuosittaiset poistot, minkä vuoksi kuntien talouden tasapainoa tarkasteltaessa olisi tarkoituksenmukaista tarkastella taloudellisia vaikutuksia myös rahoituslaskelman toiminnan ja investointien rahavirran kautta eikä pelkästään arvioimalla vuosikatteen riittävyttä poistoihin.

Rahoitusjärjestelmän kriteereissä on tärkeää lisäksi huomioida mahdollisimman reaaliaikaisesti alueiden väliset väestömuutokset, jotta Uudenmaan voimakkaan väestönkasvun johdosta tapahtuva palvelutarpeiden kasvu voidaan ottaa tulevien itsehallintoalueiden ja sote-järjestäjien rahoituksessa huomioon ajantasaisesti.

Hallitusohjelman mukaisen itsehallinnollisiin alueisiin perustuvan sote- järjestämisen muutos on julkisen hallinnon ja talouden suurin muutos koko itsenäisyyden aikana. Muutos ei kosketa vain sote -järjestämistä, vaan koko julkisen hallinnon perusteita ja toimintoja. Mallin teoreettiset ja empiiriset perustelut ovat nykyisellään vaikeasti arvioitavissa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä viitekehityksessä. Onkin välttämätöntä, että muutoksen hyödyt kansalliselle ja julkiselle taloudelle kuvataan ennen päätöksentekoa vaikutusarviointien kautta perusteellisesti ja näitä verrataan kuntapohjaisen järjestämismallien eri kehittämissuhteisiin.

Lisäksi edellisen vaalikauden sote-rahoitusmallin suurimmat epäkohdat on korjattava: aiempaan malliin sisällytetty merkittävä yhteisöverotulojen leikkaus ja kiinteistöverotulojen sisällyttäminen verotulotasaukseen olisivat vieneet verotuloja Porvoon kaltaiselta kaupungilta. Kaupungin tulopohjan rakennetta ei tule muuttaa siten, että verotulojen osuus vähenee ja valtionosuuksien kasvaa. Kasvava ja investoiva kaupunki tarvitsee nykyisenkaltaisen vahvan veropohjan myös tulevaisuudessa. Kunnallisveroprosentin tasasuuruinen leikkaus kaikilta kunnilta leikkaisi kasvavien kaupunkien tuloista huomattavasti suuremman suhteellisen osuuden kuin pienemmiltä kunnilta.

Kunnallisverotulopohjasta olisi aiemman esityksen mukaan kokonaisuutena myös siirtynyt valtiolle enemmän varoja kuin mitkä ovat kuntien sote-toimintojen kustannukset. Lisäksi se olisi johtanut kuntien ja kuntakonsernien suhteellisen velkaantuneisuuden kasvuun ja valtionosuuksien

suhteelliseen kasvuun kaupunkien rahoituksessa. Sote-rahoitusmallia vaikutuksineen tulee analysoida tiiviissä yhteistyössä kuntakentän kanssa ja sen valinnan tulee perustua tutkittuun tietoon. Vain näin voidaan turvata kuntien yhdenvertainen kohtelu ja löytää taloudellisesti kestävä ratkaisu koko julkisen talouden kokonaisuutta tarkastellen.

Porvoon kaupunki toteaa, että esitetty viiden alueen malli on luonteva pohja erilliskorjauksen jatkovalmistelulle. Erilliskorjauksen tarkoituksenmukaisuus on kokonaisuutena arvioitavissa valmistelun edetessä, kun myös muun muassa rahoituskorjauksen valmistelu on edennyt ja järjestämismallin vaikutusarviot on julkistettu. Lisäksi Porvoon kaupunki painottaa, että erilliskorjauksen valmistelu, mukaan lukien lainsäädännön jatkovalmistelu sekä rahoitusmallin valmistelu, tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä alueen kaupunkien, kuntien ja kuntayhtymien kanssa.

Nordström Barbro
Porvoon kaupunki - Kaupunginhallitus