

28.2.2013

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö VM162:00/2011

**Eteva kuntayhtymän (Uudenmaan ja Etelä-Hämeen erityishuoltopiiri) lausunto
kuntarakennelakiluonnoksesta**

Yhteenveto lausunnon pääkohdista, jotka ovat perusteltu jäljempänä:

1. Yhdenvertaisten ja laadukkaiden palvelujen turvaaminen koko maassa esimerkiksi kehitysvammaisille henkilöille edellyttää erityishuomiota ja -ratkaisuja palvelujen järjestämisessä.
2. Pääosa palveluista on toteutettavissa lähipalveluin tai niiden yhteydessä, mutta se edellyttää pysyvän ja osaavan taustatuen verkostoitunein ratkaisuin.
3. Kehitysvamma- ja vammaispalvelujen erikoistason järjestämisvastuu ei voi jäädä yksinomaan vahvojen kuntien (tai sote-alueorganisaatioiden) varaan. Se tulee nähdä Erva-tehtävänä. Esimerkiksi kehittämiskysymyksissä: tieteeseen ja tutkimukseen perustuvan palvelujen kehittämistoiminnan oikea mittakaava on koko Suomi.
4. Kehitysvamma- ja muiden vammaispalvelujen järjestämisen ja tuottamisen edellyttämät väestöpohjat ovat selvästi suurempia kuin edellytetyt minimi.
5. Vaativimpien palvelujen rahoitus tulee järjestää esimerkiksi kapitaatiomallilla, jos uudistusten jälkeen Erva-tason toiminta ei sisällä riittävään laajaa palvelutuotantoa, jonka avulla toimintaa voi rahoittaa. Tärkeimmistä rahoitusperiaatteista tulisi säätää lailla.
6. Järjestämisvastuun muutos toteuttaa niin, että toimivia organisaatioita - kuten Eteva - voidaan liittää uusiin järjestämisrakenteisiin sopimuksin ja fuusioin. Toimivien rakenteiden alasajo ja uudelleen ylösrakennus aiheuttaa palveluja käyttäville ihmisille ja henkilökunnalle epävarmuutta sekä lisäksi merkittäviä päällekkäiskustannuksia.

28.2.2013

7. Eteva katsoo, että muutoksen toteutuksessa painopisteen tulisi ensimmäiset vuodet olla järjestämisvastuiden selkiyttämässä ja vasta sen jälkeen tulisi arvioida miten palvelujen tuotantoa aletaan uudelleen organisoida.

Uudistuksen tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Palvelujen tuottamisen osalta todetaan, ettei edellyttäisi, että kunta vastaisi itse kaikesta palvelutuotannosta. Samalle pohjalle rakentuvat pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta koskevat linjaukset.

Tavoitteet ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia. Uudistuksen yhteydessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, ettei tavoite ”turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa” toteudu, ellei erikseen huomioon oteta esimerkiksi kehitysvamma- ja vammaispalveluihin liittyviä erityistarpeita. Sama pätee muihinkin palvelutarpeisiin, joita väestössä on harvoilla ja/tai joihin on tarvetta harvoin ja/tai joiden tuottamiseksi tarvitaan pitkälle erikoistunutta asiantuntemusta ja/tai monialaista erikoisosaamista. Monialaisuus voi tarkoittaa esimerkiksi osaamista, joka ylösrakennetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi erityisopetuksen osaamisesta.

Lausunnossa jäljempänä sanotun taustaksi kuvaamme hieman Eteva kuntayhtymän (Eteva) toimintaa. Eteva palvelee Uudenmaan ja Etelä-Hämeen kuntien (tällä hetkellä 47) erityishuoltoapiirina. Kuntiin kuuluvat mm. Espoo ja Vantaa, mutta myös Lapinjärvi ja Humppila. Väestöpohja on lähes 1,4 miljoonaa asukasta. Eteva tuottaa kuntien kanssa sovitun mukaisesti erityisesti vaativampia kehitysvammahuollon ja muita vastaavia vammaispalveluja. Etevan palvelujen käyttäjät koostuvat hyvin eri-ikäisistä (alle 1-vuotiaista jopa 90-vuotiaisiin), eri tavoin vammautuneista ja monenlaisia palveluja tarvitsevista ihmisistä. Heitä on vuosittain palveluissa noin 2000. Joitakin erikoispalvelutarpeita ilmenee koko alueella vain muutamilla (alle 5) ihmisillä. Etevan toiminnan rahoitus perustuu palvelujen tuottamiseen. Palvelut tuotetaan yhtymäkokouksen hyväksymien hinnoitteluperusteiden mukaan vahvistetuilla lopullisilla ja kaikille kunnille yhtenäisillä hinnoilla. Hinnat ovat kunnan kannalta vertailtavissa mm. yksityiseen palvelujen tuotantoon. Etevan laskutus palveluja tilaavalta kunnalta perustuu toteutuneeseen tosiasialiseen palvelujen käyttöön. Mitään jälki- tai lisä- tai alijäämän kattamislaskutusta ei ole. Kuntien vuotuinen tilaus on vain arvio, ei sitova. Kunnat ohjaavat valintojensa perusteella asiakkaat Etevan palveluihin. Riski kapasiteetin oikeasta mitoituksesta henkilöstöineen on kuntayhtymällä. Tarvittavien investointien

28.2.2013

rahoitus on kokonaan Etevan omalla vastuulla. Yhdistettäessä, osana Paras-lain toimeenpanoa, vuoden 2009 alusta Uudenmaan ja Etelä-Hämeen erityishuoltopiirit tavoitteena oli luoda niin suurella väestöpohjalla toimiva organisaatio, että se kykenisi kuntien toteuttaman palveluihin ohjauksen ja tavanomaisen kysynnän perusteella huolehtimaan em. rahoitusmallilla vaativimmistakin palveluista.

Pääosa kehitysvammaisten henkilöiden arjessaan tarvitsemasta tuesta ja avusta on toteuttavissa lähi- ja peruspalveluin tai ainakin lähipalvelun yhteydessä. Tämä pätee myös vaikeammin vammaisiin henkilöihin. Tämän on Eteva voinut todeta hajautetun verkostoituneen palveluverkkonsa kautta. Lähipalvelujen tueksi tarvitaan kuitenkin varmasti toimiva, jatkuvaluonteinen taustatuki asiantuntemuksineen ja kriisivalmiuksineen, mukaan lukien lyhyt aikaisen hoidon tai kuntoutuksen erikoistason yksiköt. Erikoistuneempaa osaamista voidaan jakaa lähipalveluihin monin eri keinoin, ei vähiten nykyaikaisen viestintäteknologian avulla. Erikoistason volyyymi on lähipalveluihin verrattuna hyvin pieni.

Kehitysvamma- ja vammaispalvelujen erikoistason järjestämisvastuu ei voi jäädä vahvojenkaan kuntien varaan. Ainakin osa erityishuoltopiirien toiminnoista tulee kytkeä Erva-tason toiminnaksi. Tällä hetkellä jopa maan suurimmissa kunnissa vaativimpien palvelujen volyyymi on niin pieni, ettei riittävää asiantuntemusta ja tuotantokapasiteettia voida realistisesti ylläpitää, eikä sen jatkuvuutta taata. Useissa toimialan kehittämiskysymyksissä tieteeseen ja tutkimukseen perustuvan kehittämistoiminnan oikea mittakaava on koko Suomi. Erityishuoltopiirien kuntayhtymien lisäksi erällä vammaisalan järjestöillä on merkittävää valtakunnallista osaamista ja palvelutoimintaa, joka tulisi nykyistä vahvemmin rakentein kytkeä osaksi palveluverkkoa. Hyvä malli voisi olla sopimukset toimialueen Ervan kanssa, joka huolehtisi po. palvelun valtakunnallisesta järjestämisestä. Yksittäisten kuntien satunnaiset maksusitoumukset eivät luo edellytyksiä kestävään toimintaan.

Lakiehdotuksessa todetaan, että yksi palveluiden minimiväestöpohjan kriteeri on, että alle yksivuotiaiden ikäluokan tulee olla vähintään 50 lasta. Tämä on hyvä arviointikriteeri myös kehitysvammaispalvelujen sekä erityisopetuksen järjestämispohjaksi. Jos kunnassa syntyy 50 lasta vuodessa, syntyy kunnassa melko todennäköisesti yksi kehitysvammaisen lapsi joka toinen vuosi. Voi tapahtua myös niin, että 3-4 vuoteen ei synny yhtään ja sen jälkeen yhtenä vuonna useampi. Huomattavaa on, että suurella todennäköisyydellä kaikki esimerkiksi kymmenen vuoden aikana syntyvät ovat keskenään eri tavoin vammautuneita, jolloin avun tarpeet vaihtelevat. Tällä minimiväestöpohjalla ei ole edellytyksiä järjestää eikä

28.2.2013

erityisesti tuottaa jatkuvia asiantuntevia palveluja. Kehitysvamma- ja muiden vammaispalvelujen järjestämisen ja tuottamisen edellyttämät väestöpohjat ovat selvästi suurempia kuin edellytetyt minimi.

Kehitysvamma- ja vammaispalvelujen erikoistason rahoitus on ollut ja on todennäköisesti jatkossakin merkittävä ongelma, ellei asiaa erikseen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa onnistuta ratkaisemaan. Etevan kokemus on ollut, että vaativimpien palvelujen kysyntä, esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden psyykkiset- ja käyttäytymisvaikeudet, aistimonivammaisuuden kysymykset, kuntien toimeenpanema palveluihin ohjaus on niin satunnaista, ettei po. palvelujen tuottamiseen olisi edellytyksiä ilman muuta laajaa palvelutuotantoa. Syynä ei ole se, etteivätkö kunnat ohjaisi, vaan se, että asiakastarpeita on isollakin väestöohjalla melko satunnaisesti, eri vuosina ja vuodenaikoina vaihtelevasti. Milloin palvelua tarvitaan, on tarve yleensä kiireellinen tai vakava ja varmasti todellinen. Jos uudistusten jälkeen Erva-tason toiminta ei sisällä riittävään laajaa palvelutuotantoa, tulee vaativimpien palvelujen rahoitus järjestää esimerkiksi kapitaatiomallilla. Etevan kokemus on, että kuntien on keskenään, kuntayhtymän perussopimuksella, erittäin vaikeaa sopia yhteisten tehtävien hoidosta ja erityisesti niiden rahoituksesta. Edut ja tarpeet risteävät voimakkaasti. Tärkeimmistä rahoitusperiaatteista tulisi säätää lailla, eikä jättää näistä sopimista esimerkiksi kuntayhtymien perussopimusten varaan.

Kuntarakenne- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä on todennäköistä, että erityishuoltopiirijärjestelmä lopetetaan ja järjestämisvastuut kootaan sekä vahvoille peruskunnille että erikseen määriteltäville Erva-organisaatioille. Lisäksi Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän esityksessä esitetään poikkeustapauksissa perustettaviksi sosiaali- ja terveysalueita. Muutos ei vaikuta vain organisaatioihin vaan palveluja käyttäviin ihmisiin sekä palveluja toteuttavaan henkilökuntaan. Samalla kyseenalaistetaan kehitetyt palveluorganisaatiot ja niiden toimintainfrastruktuuri, kuten toimivat ict-järjestelmät. Esimerkiksi Etevan toiminnan pilkkominen osaksi kuntia, osaksi alueen Erva-organisaatioita ja osaksi sosiaali- ja terveysalueita, aiheuttaisi useiksi vuosiksi epävarmuutta palvelujen käyttäjissä ja henkilöstössä. Palvelujen vaikuttavuuden ja tuottavuuden kehittämisen sijaan keskiöön nousevat muutosongelmat. Tästä syystä tulisikin järjestämisvastuun muutos toteuttaa niin, että toimivia organisaatioita - kuten Eteva - voidaan liittää uusiin järjestämisrakenteisiin sopimuksin. Paras-lain voimaantulua Eteva teki sopimuksen Helsingin-Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa yhteistoiminnasta po. lain 6 §:n tavoitteiden toteuttamiseksi. Sopimuksen ansiosta on kehitetty yhteistoimintaa ja palvelumalleja kuten Hyks:n neuropsykiatrian poliklinikan

28.2.2013

yhteydessä toimiva kehitysvammapsykiatrian yksikkö. Yksi vaihtoehto on, että esimerkiksi Etevesta nivelletään vaativimmat tehtävät joko sopimuksin tai siirroin osaksi Erva-organisaatiota ja muilta osin Eteva jatkaa kuntien omistamana palvelujen tuottajana.

Eteva katsoo, että muutoksen toteutuksessa painopiste tulisi ensimmäiset vuodet olla järjestämisvastuiden selkiyttämisessä ja vasta sen jälkeen tulisi arvioida miten palvelujen tuotantoa aletaan uudelleen organisoida. Viimeksi sanotusta osa toteutuu muutenkin kuntien hankintapolitiikan kehittyessä. Erytishuoltopiirien kohdalla on suuri riski, että järjestämisvastuun muutos tulkitaan lainsäätäjän veloitteeksi purkaa myös toimiva palvelutuotanto. Tässä erityishuoltopiirien palvelut ovat suurelta osin rinnastettavissa keskussairaaloiden palvelutoimintaan, jota ei ole tarkoitettu lopetettavaksi.

Eteva kuntayhtymä

Markku Niemelä
toimitusjohtaja