

Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien yhteinen lausunto maakunta- ja sote-uudistuksesta

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Maakunta- ja sote-uudistuksella on paljon vahingollisia vaikutuksia kasvavien kaupunkien taloudelle, palveluille ja investointikyvyille, eikä se ota huomioon pääkaupunkiseudun erityispiirteitä. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunginvaltuustot toteavat yhteisenä lausuntonaan, että eduskunnan käsiteltävänä oleva maakunta- ja sote-uudistus ei riittävästi toteuta sille asetettuja tavoitteita, eikä ehdotuskokonaisuutta tule esitetyssä muodossa hyväksyä.

Päätöksen perustelut

Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat tuoneet sote- ja maakuntauudistuksen haasteita ja vakavia puutteita esille lukuisissa lausunnoissaan. Näkemyksiä ei ole juuri huomioitu uudistuksen valmistelussa. Kokonaisuus ei huomioi pääkaupunkiseudun erityispiirteitä ja se sisältää pääkaupunkiseudun ja kasvavien kaupunkien näkökulmasta lukuisia epäkohtia ja riskejä. Uudistuksen kokonaisuudesta ei ole ollut lainkaan mahdollisuutta lausua. Nyt pääkaupunkiseudun kaupungit antavat yhteisen lausuntonsa.

Maakunta- ja sote-uudistus on laaja ja monimutkainen kokonaisuus, jonka kokonaisvaikutukset ovat epäselvät

Uudistuksessa on kyse maan hallintohistorian laajimmasta ja siten erittäin monimutkaisesta kokonaisuudesta. Lainsäädännön valmistelua on leimannut vaikutusarviointien puutteellisuus. Erityisesti taloudellisiin vaikutuksiin ja asiakkaiden palvelujen sujuvuuteen liittyviin riskeihin on kiinnitetty liian vähän huomiota. Koska vaikutusarviointit pohjautuvat puutteelliseen tutkimustietoon ja pienimuotoisiin kokeiluihin, ne eivät anna todellista kuvaa uudistuksen kokonaisvaikutuksista suurissa kaupungeissa ja pääkaupunkiseudulla. Kaungit ovat omiin kokemuksiinsa ja tietotaitoonsa pohjautuen arvioineet omalta osaltaan ja yhteistyössä uudistuksen vaikutuksia.

Kertarysäyksellä ja kireällä aikataululla toteutettu uudistus johtaa tällä hetkellä toimivien palvelujen heikentymiseen ja katkoksiin palveluketjuissa. Myös uudistuksen aikatauluun liittyy suuria riskejä. Uudistuksen hallittu toimeenpano on Uudellamaalla hyvin vaikeaa maakunnan jättimäisen koon takia. Koko maassa korostuu riski demokratian heikkoon toteutumiseen, kun vaalit järjestetään hyvin tiiviillä aikataululla lainsäädännön mahdolliseen voimaantumiseen nähden.

Yksi ratkaisumalli ei sovellu maan erilaisiin osiin

Uudistuksen valmistelussa on keskitytty etsimään yhtä ratkaisumallia, riippumatta maan eri osien hyvin erilaisista olosuhteista, tarpeista, vahvuuksista ja haasteista. Pääosin maaseutu- ja haja-asutusalueiden tarpeisiin pohjautuva ratkaisu ei vastaa pääkaupunkiseudun erityispiirteisiin tai kasvaville kaupungeille tyypillisiin haasteisiin. Alueiden erojen huomioiminen olisi kaikkien etu. Se parantaisi palvelujen saatavuutta yhdenvertaisesti ja mahdollistaisi toimivat ratkaisut paikallisesti.

Pääkaupunkiseudun erityispiirteitä, kuten muuta maata merkittävästi voimakkaampaa maahanmuuttoa, muusta maasta poikkeavaa elinkeinorakennetta ja kansainvälisyyttä, ei huomioida uudistuksessa lainkaan. Lisäksi sosiaaliset haasteet, kuten asunnottomuus, segregatio ja pitkäaikaistyöttömien määrä ja erityinen profiili, vaativat pääkaupunkiseudulla erilaisia joustavia ratkaisuja ja muuta maata tiiviimpää yhteistyötä kuntien eri toimintojen välillä.

Kaupunkien elinvoima ja kehityksen työkalut ovat vaarassa heiketä uudistuksen myötä

Maailmanlaajuista trendiä kaupunkien merkityksestä koko maan ja alueiden elinvoiman ja kehityksen vetureina ei huomioida Suomen itsenäisyyden ajan suurimmassa hallintouudistuksessa. Uudistus päinvastoin heikentää kaupunkien menestymisen edellytyksiä, eikä se myöskään turvaa kaupunkien elinvoimaa tai palveluiden laadukasta järjestämistä. Kaupunkien pitkäjänteisen kasvun mahdollisuudet ovat heikentymässä, millä on haitallisia vaikutuksia koko maan kehityksen ja kilpailukyvyn näkökulmasta.

Suomalaiset kaupungit ovat kasvun ja innovaatioiden keskittymiä ja hyvinvoinnin rakentajia. Kaupunkien kyky ratkaista monimutkaisia haasteita on perustunut kaupunkien laajaan toimivaltaan. Toteutuessaan sote- ja maakuntauudistus pirstoo toimivaltaa ja tehtäviä eri hallinnon tasoille ja luo esimerkiksi lasten ja nuorten palveluihin uusia hallinnollisia rajapintoja. On koko kansakunnan etu, että suomalaisilla kaupungeilla on entistä laajempia, ei nykyistä suppeampia, mahdollisuudet vastata monimutkaisempiin haasteisiin ja panostaa vahvuuksiinsa globaalissa kilpailussa.

Maankäytön suunnittelu on kaupunkien elinvoiman kannalta keskeinen työkalu. Uudistus korostaisi toteutuessaan oikeusvaikutteisen maakuntakaavan kautta maakunnan asemaa kuntien sijasta. Muutos rikkoisi kuntien kaavoitusmonopolin, eikä se ole kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyväksyttävää. Metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) yhteistyön jatkaminen on tärkeää metropolialueen kasvun, toimivuuden, seudullisen tasapainon ja eriytymiskehityksen torjunnan näkökulmista.

Myöskään ehdotettujen kuntien muiden tehtävien kuten pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon palvelujen siirtäminen maakunnille ei pääkaupunkiseudun näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista. Tehtävät on hoidettu nykyisin hyvin ja tehokkaasti kuntien toimesta. Helsingin ja Uudenmaan eri alueellisilla pelastuslaitoksilla on omat tärkeät ja erityiset roolinsa.

Kaupunkien taloudellista tilannetta ja investointikykyä on vahvistettava, ei heikennettävä

Pääkaupunkiseudun kilpailukyvyn ja elinvoiman turvaaminen on koko Suomen etu.

Uudistus muuttaa merkittävästi kaupunkien taloudellista tilannetta. Uudistuksen myötä talouden näkökulma muuttuu kaupungeille epävarmaksi, sillä tulorahoituksen kehitykseen ei ole 2020-luvun alun jälkeen näkyvyyttä. Erityisiä huolenaiheita ovat myös kaupunkien investointikyky, Uttamaata koskevat rahoituksen epäkohdat sekä jo toteutetun sote-kehitystyön huomiotta jättäminen.

Uudistuksen jälkeen kaupungit menettävät suuren osan verotuloistaan ja samanaikaisesti valtionosuuksien merkitys kuntien tulopohjassa korostuu. Voimakkaampi riippuvuus valtionosuuksista on ongelmallista itsehallinnon näkökulmasta ja lisäksi niiden määräytymis- ja jakoperusteet muuttuvat vuosittaisilla budjettipäätöksillä. Valtionosuuksissa 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 sopeutusaineet joudutaan kohdentamaan kasvatukseen ja koulutuksen palveluihin sekä kaupunkiympäristön ja liikennejärjestelmän toimintoihin eli kuntalaisten kannalta keskeisiin peruspalveluihin.

Uudistus lisää kaupunkien rahoituksellista epävarmuutta sekä heikentää kasvavien kaupunkien investointikykyä. Vaikka tulot putoavat kolmannekseen, investointitarve pääkaupunkiseudun kaupungeissa ei juuri vähene. Kasvavat kaupungit tarvitsevat ennen kaikkea uusia kouluja ja

varhaiskasvatuksen palveluja sekä maankäytön ja logistiikan investointeja ja nämä investoinnit jäävät edelleen kaupunkien hoidettavaksi.

Yhdenvertaisuus ei rahoitusmuutoksessa toteudu. Kiinteistöverosta puolet ollaan sisällyttämässä verotulotasaukseen ja kuntien yhteisöverotuloja ollaan leikkaamassa 40 prosenttia. Nämä rahoitusmuutostokonaisuuden elementit heikentävät pääkaupunkiseudun verotuloja enemmän kuin mikä on näiden vaikutus maassa keskimäärin.

Uudistus kasvattaa kuntien suhteellista velkaantuneisuutta, kun nykyinen lainakanta jää kaupunkien vastuulle samalla kun tulot vähenevät. Uudistus ei vähennä kasvavien kaupunkien investointitarvetta, mutta heikentää merkittävästi kaupunkien kykyä välttämättömiin kasvuinvestointeihin tulevaisuudessa. Kunnallisverokertymän ja yhteisövero-osuuden leikkaus pienentävät vuosittaista euromääräistä verotulokasvua, jota käytetään kasvuinvestointien rahoitukseen. Koko maan kehityksen kannalta on välttämätöntä, että kaupungit kykenevät investointeihin jatkossakin, sillä esimerkiksi pääkaupunkiseutu yksin tuottaa noin 30 prosenttia koko Suomen bruttokansantuotteesta.

Asiakslähtöisyys on oltava kaiken uudistamisen lähtökohta

Maakunta- ja sote-uudistuksessa on unohdettu asiakslähtöisyys, jonka vuoksi palvelujen yhteensovittamisen haasteet ovat merkittävät. Uudistus luo haasteita palvelujen integraation toteuttamiselle ja riskinä on, ettei asiakkaan kokonaistilannetta pystytä uudessa järjestelmässä huomioimaan. Erityisesti paljon sosiaali- tai terveystaloudellisia tarvitsevien asiakkaiden sekä heikossa asemassa olevien palvelukokonaisuudet muodostuvat vaikeasti hahmotettaviksi ja palvelujen saanti tulee edellyttämään nykyistä merkittävästi enemmän ohjausta ja neuvontaa, mikä lisää kustannuksia. Esiitetty malli sisältää epäsuoria taloudellisia kannustimia moniongelmaisten asiakkaiden pallotteluun taholta toiselle. Maakunnalla ei ole käytännössä mahdollisuuksia ohjata tai valvoa palveluntuottajan toimintaa koko tuotantoketjussa siten kuin olisi asukkaiden hyvinvoinnin ja terveydenhoidon kokonaisvastuun osalta tarpeen.

Uudistuksen lainsäädäntöön liittyy merkittäviä puutteita kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kielelliset oikeudet, erityisesti ruotsinkielisten palveluiden yhdenvertainen saavutettavuus ja aito valinnanvapaus, eivät tule turvatuksi lakiesitysten nyky muodossa. Esitykset eivät takaa riittävästi kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.

Maakunnan itsehallinto ei toteudu valtion vahvan operatiivisen ja taloudellisen ohjauksen vuoksi. Päätöksenteon siirtyminen maakuntatasolle ja monitasoiseen hallintokokonaisuuteen vähentää kiinnostusta osallistua sekä vie vaikutusmahdollisuudet lähipalveluihin kauemmas asukkaasta ja asiakkaasta.

Uudenmaan maakunnan perustamiseen liittyy valtavia toiminnallisia ja taloudellisia haasteita

Uudenmaan maakunta on muihin maakuntiin verrattuna väestöpohjaltaan valtava. Uudistuksen edellyttämä nykyisten organisaatioiden yhdistäminen olisi suurin Suomessa koskaan tehty fuusio, joka koskee noin 55 000 henkilöä ja 6 miljardin taloutta. Jättimäisen, uuden hallintorakenteen luominen johtaa pääkaupunkiseudun palvelujen kehittämisessä saatujen kustannussäästöjen menettämiseen. Arvioiden mukaan uudistus sisältää merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä.

Uudenmaan maakunnan rahoituksen riittävyttä on perusteltua epäillä. Uudenmaan maakunnan muutoskustannukset tulevat olemaan mittavat, kuten myös tietojärjestelmätarpeet. Kustannusten kasvun hillinnän tavoite johtaa palveluverkon karsimiseen ja palvelumaksujen korottamiseen.

Arvioiden mukaan Uudellamaalla joudutaan ensi vuosikymmenellä leikkaamaan kustannusten kasvua noin miljardilla eurolla.

Uudistus on hallintolähtöinen ratkaisu, joka lisää byrokratiaa kaikessa toiminnassa ja hallinnontasoilla. Monen tason hallinto aiheuttaa päällekkäisiä tehtäviä, vastuunjaon epäselvyyttä ja tehottomuutta. Kokonaisuudesta muodostuu iso, kallis ja vaikeasti hallittava.

Omassa kehittämistyössään pääkaupunkiseudun kaupungit ovat tunnistaneet yhteistyöprosessit, joita tarvitaan sujuvien ja asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamiseksi. Sen sijaan on perusteltua epäillä maakunnan kykyä hallita muodostuvaa kokonaisuutta ja palvelujärjestelmää. Haasteet palvelujen yhdenmukaisessa järjestämisessä, palvelujen integraatiossa, sujuvassa yhteistyössä sekä tuottavuuden lisäämisessä ovat ilmeiset.

Työnjako maakunnan ja kuntien välillä sekä yhteistyö- ja toimintamuodot ovat pääosin epäselvät ja palvelujen integraation turvaaminen ja erityisiin haasteisiin vastaaminen vaatisi monimutkaisia yhteistyörakenteita kaupunkien ja maakunnan välillä ja maakunnan sisällä. Yhteistyörakenteiden muodostaminen vie aikaa ja nykyisellä aikataululla asiakkaiden palvelujen jatkuvuutta ei voida taata. Uudistuksen myötä tarvitaan myös paljon uutta osaamista ja uusia tehtäviä esimerkiksi palveluohjauksessa, neuvonnassa sekä sopimusasioissa.

Uudistus ei huomioi, että pääkaupunkiseudulla väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen on erityishaasteista johtuen erilainen prosessi kuin muualla maassa. Uudistus vaikeuttaa uusien yhteistyörakenteiden myötä tässä onnistumista. Uudistus huomioi myös heikosti kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt ja yhdistykset, joilla on merkittävä rooli hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamistyössä. Kolmannen sektorin rooli ja avustukset ovat uudistuksessa epäselvät.

Uudistukselle asetettu aikataulu ja etenemistapa eivät tue uudistuksen onnistumisen edellytyksiä palveluiden häiriöttömän saatavuuden ja palveluketjujen sujuvuuden näkökulmasta. Alun alkaen suunnittelun olisi pitänyt perustua vaiheittaiseen etenemiseen ja nykyjärjestelmän kehittämiseen koko maan sote-järjestelmän täydellisen mullistamisen sijaan. Joustava eteneminen ja nykyjärjestelmän evoluutio olisi tullut ottaa uudistuksen lähtökohdaksi etenkin Uudenmaan osalta.

Uudistuksen alkuperäiset tavoitteet ovat saavutettavissa kaupunkien omalla kehittämistyöllä

Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteet terveys- ja hyvinvointierojen kaventumisesta, palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja kustannusten kasvun hillitsemisestä eivät toteudu nykyisessä uudistusmallissa. Ehdotettu maakuntahallinto on pääkaupunkiseudun kaupunkien näkökulmasta haitallinen edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uudistuksen tavoitteet ja mittakaavaedut on pääkaupunkiseudulla saavutettu ja saavutettavissa kaupunkien oman palvelukehittämisen tuloksena. Pääkaupunkiseudulla sosiaali- ja terveystalvelut on järjestetty väestöpohjan kannalta hyvin kaupunkien omana tuotantona ja erikoissairaanhoidossa kuntayhtymän kautta. Nykyisiä toimivia sosiaali- ja terveystalveluja on aktiivisesti kehitetty hallitusti ja vaiheittain kustannustehokkaammiksi, laadukkaammiksi ja asiakaslähtöisemmiksi. Kaupunkien väliset ja kaupunkien sisäiset toimintamallit, palveluketjut ja innovaatiot ovat uudistuksen myötä vaarantumassa ja kustannushyödyt sen myötä vaarassa kadota.

Edellä mainittu huomioiden, uudistuksen toteuttamiseen sisältyy merkittävästi enemmän riskejä kuin sen toteuttamatta jättämiseen. Koko maalle yhtäläisen mallin ja aikataulun sijasta pitäisi huomioida erilaiset tarpeet.

Pääkaupunkiseudun kaupungit katsovat yhdessä, ettei lainsäädäntökokonaisuutta voi esitetyssä muodossaan hyväksyä.

Täytäntöönpano

Kaupunginhallitus toteaa, että se tulee kehottamaan kaupunginjohtajaa toimittamaan lausunnon eduskunnalle yhdessä muiden pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kanssa.