

28.4.2017

ASIA:

HE 15/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Juha Eskelinen, aluekehitysjohtaja

Uudenmaan liitto

Aikataulu

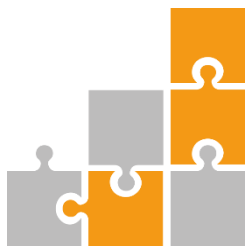
Sote-keskusten perustamiseen on luvassa alkuperäisten suunnitelmien mukainen kahden vuoden siirtymäaika. Kuusi kuukautta on maakunnan omassa vallassa, mutta seuraavaa 18 kuukauden lykkäystä joudutaan hakemaan. Erillinen hakuprosessi on turhaa byrokratiaa. Edellä sanottu koskee valinnan vapauden osaa, joka liittyy sotekeskuksiin eli ns. suoraa valintaa. Valinnan vapauden kannalta ongelmallisempi on asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti. Käsittelen niitä myöhemmin.

Uudenmaan maakuntauudistuksen ohjausryhmä on linjannut, että se hakee ja saa siirtymäajan siten, että niin maakunnan omistamat kuin yksityiset sote-keskukset aloittavat toimintansa vuoden 2021 alussa.

Hallituksen tarjoama pilotointimahdollisuus voi olla harvaan asutuilla seuduilla kiinnostava, mutta ei ole realistinen optio Uudellamaalla. Sote-keskustoiminnan liikevaihto on suuruusluokkaa miljardi euroa ja henkilöstöä ehkä 7 000. Tämän mittakaavan toimintaa ei vastuullinen päättäjä lähde yhtiöittämään muutamassa kuukaudessa pienten porkkanarahojen toivossa.

Siirtymäaika sote-keskusten osalta vuoden 2021 alkuun saakka on arviomme mukaan riittävä. Uuden maakunnan alkuvaiheessa Sote-toiminnot siirtyvät mahdollisimman pitkälle ”as-is” –siirtona (sellaisenaan) maakuntaan vuoden 2019 alussa. Toimintaprosesseja ja johtamista yhtenäistetään asteittain jo vuodesta 2018 alkaen.

Maakunnan sote-keskusyhtiöiden käynnistäminen ajoittuu syksyyn 2020. Tähän mennessä maakunnan liikelaitoksen toiminta on saatu vakiinnutettua. Yhtiömuotoisen toiminnan suunnittelu toki käynnistetään heti.



Uuden maakunnan perustamisen rahoitus

Sote-uudistuksen toteuttamisaikataulujen osalta suurin riski liittyy tällä hetkellä uudistuksen rahoitukseen. Uudellamaalla 55 000 henkilöä vaihtaa työpaikkaa, maakunnan liikelaitoksesta tulee Suomen suurin työnantaja, budjettimme koko lähenee Viron valtion budjettia ja muutoinkin uudistuksen mittakaava on valtava. Tällaista uudistusta ei pystytä talkoovoimin tekemään.

Valtio on rahoittanut uudistustamme tähän saakka 80 000 eurolla. Asteittainen siirtymä maakuntatasoiseen johtamiseen ja aivan välttämättömimmät tietojärjestelmämuutokset vaativat nykyarvion mukaan 68 miljoonan rahoituksen 2017-2018. ICT-kustannukset olisivat tästä noin kaksi kolmannesta.

Voidaksemme edetä valmistelussa suunnitellusti, tarvitsemme valtion rahoitusta koskevia päätöksiä jo toukokuussa. Hallitus voisi osoittaa uskoa uudistukseen osoittamalla rahoitusta valmisteluihin jo ennen kuin eduskunta on hyväksynyt lait.

Palvelutuotannon siirtäminen turvallisesti maakunnan liikelaitokseen ja henkilöstön palkkojen maksaminen 2019 tammikuussa edellyttää, että valmistelurahoituksessa ei tingitä. Päätökset tarvitaan nyt tai maakunnat eivät aloita 1.1.2019.

Uudistuksen vaiheistaminen on toimiva optio ja se voidaan toteuttaa yksinkertaisesti lisäämällä siirtymäaikoja ja poistamalla byrokraattiset hakemusmenettelyt – kyllä maakunnat itse tietävät mikä on mahdollista ja mikä ei. Erityisesti tarvitaan asiakasseteliin ja henkilökohtaiseen budjetin osalta vähintään sama siirtymäaika kuin sote-keskusyhtiöille.

Valinnanvapautta koskevan lainsäädännön käsittelyn niputtaminen yhteen maakuntien perustamisen ja järjestämisvastuun siirron kanssa ei ole mikään luonnonvoima vaan poliittinen pakkomielle. Maakuntien perustamiseen liittyvät lait ehdittäisiin hyvin käsittelemään ennen lomaa ja väliaikaishallinto voisi silloin aloittaa suunnitellusti heti lomien jälkeen. Valinnanvapaus ja muut uudistuksen ytimen ulkopuoliset asiat saadaan kyllä linjatuksi syksylläkin. Tärkeintä on, että maakuntavaalit eivät myöhästy tammikuusta 2018.

Valinnanvapaus ja aikataulu

Hallituksen suunnitelmat asiakassetelistä ja henkilökohtaisesta budjetista sisältävät riskejä niin asiakkaille kuin maakunnan taloudellekin. Järjestelmien käynnistäminen onnistuneesti vaatii siirtymäaikoja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden erityisasiantuntemusta valmisteluun.

Suunnitellussa valinnanvapausmallissa on kaksi osaa. Ensinnäkin asiakas tai potilas saa valita suoraan oman sote-keskuksensa. Lisäksi monimutkaisempia ja erityisempiä palveluja tarvitseva asiakas saa puolestaan valita palveluohjauksen jälkeen asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin palveluja tarjoavan tuottajan.

Asiakaseteleihin ja henkilökohtaiseen budjettiin liittyvän valinnanvapauden suunnitellaan käynnistyvän 1.1.2019. Siirtymäajoista ei ole keskusteltu. Setelillä ja budjetilla asiakas saisi valita niitä sote-palveluja, joita sote-keskuksesta ei saa ja joita kunnat jo tälläkin hetkellä hankkivat kilpailuttamalla yksityissektorilta. Näitä ovat esimerkiksi vanhusten hoiva-, kotihoito- ja vammaisten palveluja. On arvioitu, että asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluisi noin 30 prosenttia tulevan liikelaitoksen vastuulle kuuluvista palveluista. Tällä hetkellä Uudellamaalla setelin ja budjetin piiriin suunnitelluista palvelusta noin 10–15 prosenttia on jo ostopalveluja.

Uudenmaan sote-järjestäjän budjetti tulee olemaan kokonaisuudessaan noin kuusi miljardia euroa. Tästä sote-keskustoiminnan osuus on noin miljardi euroa. Suunnitellut, valinnanvapauden piiriin kuuluvat seteli- ja budjettiyhtiöt käsittäisivät noin kahden miljardin euron palvelutuotannon. Yhtiöittämisen ulkopuolelle jäisi suurin osa erikoissairaanhoidosta sekä sosiaalihuollon viranomais-toiminnot, kuten lastensuojelu, sosiaalihuollon palveluohjaus ja viranomaispäätökset. Tämä kokonaisuus muodostaa noin puolet sote-järjestämismvastuupalvelusta, jotka ovat kustannusarvioltaan kolme miljardia euroa.

Tuleva yhtiöittäminen tulisi siis koskemaan noin kahden miljardin euron sote-palvelujen tuotantoa. Ajankohta valinnanvapauden käynnistämiseksi ja siihen linkitetulle yhtiöittämiselle on valtion kaavailuissa 1.1.2019. Valinnanvapaus käynnistyisi samalla hetkellä, kuin palvelut siirtyvät kunnilta maakunnan järjestämismvastuulle. Tämä ei ole hyvän valmistelun näkökulmasta mahdollista, vaan tarvitaan siirtymäaika, jolla turvataan palveluiden turvallinen jatkuvuus ja henkilöstön onnistuminen omassa työssään.

Uudenmaan maakuntavalmistelussa arvioidaan, että asiakaseteleihin ja henkilökohtaiseen budjetointiin liittyvän järjestelmän perustamiseksi **tarvitaan 2-4 vuoden siirtymäaika**. Siirtymäkauden maakunta käyttäisi yhtiöittämiseen, sillä yhtiöittämisvaade on mielestämme liian nopea. Se aikaansaa järjestelmään ennustamattomia häiriöitä.

Asiakkaiden kannalta aivan olennainen, pitkän siirtymäajan vaativa asia on henkilökohtaisen budjetin suuruuden arviointikyvyn kehittäminen maakunnassa. Millä perusteella saa minkä kokoisen vuosittaisen budjetin? Millaisia palveluita budjetilla saa valita? Miten vaikuttavuutta mitataan? Oleellinen osa tässä on asiakasohjaus ja palvelutarpeen selvittäminen. Henkilökohtaisen budjetin järjestelmää ei voida luoda hallinnollisella tai liiketaloudellisella otteella, vaan se vaatii tuekseen valtavan sosiaalityön substanssiosaamisen. On vaarana, että ihmisille myönnetään liian pieniä tai liian isoja henkilökohtaisia budjetteja.

Tulevassa valinnanvapausmallissa on riski, että samanaikaisesti syntyy sekä kilpavarustelua että tyhjäkäyntiä. Liikelaitos joutuu varautumaan asiakasmääriin, jotka eivät mahdollisesti toteudu. Liikelaitos ei voi etukäteen tietää, ketkä valitsevat sen palvelut, ja ketkä taas valitsevat palvelunsa markkinoilta asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin kautta. Palveluneuvoja voi toki suositella asiakkaalle, että tämä hakee palvelunsa maakunnan omalta yhtiöltä, jolla on ylimääräistä kapasiteettia. Tällöin valinnanvapaus kuitenkin kapenee.

Mitä kilpavarustelu merkitsee käytännössä Uudenmaan maakunnan budjetin kannalta vuonna 2019? Mikäli yhtiöittämissä ei saada tehdä suunnitelmallisesti, palvelukokonaisuuksia analysoiden ja liiketoimintalogiikkaa noudattaen, siitä voi tulla kymmeniä, jopa satoja miljoonia ylimääräisiä kustannuksia.

Miettimättä on edelleen myös maakunnan, liikelaitoksen ja palveluja tuottavien yhtiöiden tukipalvelujen käyttö yli bisnesrajan. On typerää, turhaa ja kallista, jos maakunta joutuu perustamaan liiketoimintaperiaatteella toimivien yhtiöidensä tueksi uudet tukipalvelut sen lisäksi mitä liikelaitoksen toiminnoilla jo on. Ratkaisu pitäisi löytyä esimerkiksi siten, että tukipalvelujen kirjanpidosta erotetaan yhtiöiden saamat tukipalvelut. Nyt kilpailuneutraliteetin on tulkittu edellyttävän napanuoran täydellistä katkaisua. Tämä on älytöntä.

Kasvupalvelut ja Uudenmaan erilliskatkaistu

Maakuntaudistukseen liittyen eduskunnan käsittelyyn on tulossa myöhemmin laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Sitä koskien hallitus on valmistellut esityksen Uudenmaan erilliskatkaistuksi, jossa PKS-kutien toimesta perustetaan ja käynnistetään Uudenmaan kasvukuntayhtymä. Meille on jäänyt täysin epäselväksi se miksi tällainen erilliskatkaistu tehdään. On tietysti täysin eduskunnan käsissä onko tämä järkevää vai ei. Meille se ei ole selvinyt.

Aluekehittäminen ja sen eri instrumenttien kokoaminen yhteen tulevan maakunnan tehtäväkentässä on merkittävä mahdollisuus aluelähtöisen kehittämistyön vahvistamiseksi. Uudenmaan liiton mielestä kunnallisilla toimijoilla tulisi olla mahdollisuus toimia maakunnallisten kasvupalveluiden tuottajina.

Monituottajamalli tulisi toteuttaa niin, että maakunnan järjestämisvastuu olisi mahdollisimman laaja. Sen tulisi mahdollistaa myös oma palvelutuotanto ja sopimusvapaus kuntasektorin kanssa.

Hallituksen tavoite on yhdistää alueiden kehittäminen ja kasvupolitiikka laaja-alaiseksi kokonaisuudeksi, jonka elementtejä ovat alueiden kehittäminen, kestävä taloudellinen kasvu, osaamisen, sosiaalisen osallisuuden ja kotoutumisen edistäminen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritystoiminnan edellytysten edistäminen. Nämä tavoitteet ovat oikeita, tarpeellisia ja hyvin asetettuja.

Lakiesityksen pohjalta Uudellemaalle ei kuitenkaan synny lain tavoitteeksi asetettua tiivistä palvelukokonaisuutta. Uudenmaan erilliskatkaistavan eli perustettavan kasvupalvelukuntayhtymän myötä aluekehittämisen keskeinen työväline, kasvupalvelut ovat poissa maakunnan aluekehittämistyöstä.

Lakiesitys kaventaa Uudenmaan maakunnan toimialaa verrattuna muihin Suomen maakuntiin. Maakuntavaaleilla valittavan maakuntavaltuuston mahdollisuus vaikuttaa Uudenmaan kehitykseen erityisesti kasvun, työllisyyden ja maahanmuuton osalta on olennaisesti pienempi kuin muualla Suomessa. Tämä on ongelmallista kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Miten turvataan maakuntavaaleissa kansalaisten yhtäläinen äänioikeus, jos maakuntahallinnon tehtävät ovat erilaiset eri puolella Suomea?

Ratkaisu jossa kasvupalvelut ovat omassa erillisessä hallinnossaan voi pahimmillaan heikentää Uudenmaan kansainvälistä kilpailukykyä, koska siitä syntyy sekä Uudenmaan kansalaisille että kansainvälisille toimijoille vaikeasti hahmotettava ja epäyhtenäinen julkishallinnon kokonaisuus.

Lakiesityksen mukaan maakunta vastaa kasvupalveluiden yhteensovittamisesta muiden palveluiden ja muiden toimijoiden, kuten kuntien, kanssa. Uudellamaalla palveluiden yhteensovittamisesta tulee haasteellista. Lakiesityksen mukaan maakunnan on viimekädessä kuitenkin päätettävä palveluiden yhteensovittamisesta vaikka kasvupalvelut järjestääkin kuntayhtymä. Ristiriita- ja intressiriitatilanteita on mahdotonta välttää. Kiusaus siirtää asiakkaita ja kustannuksia puolelta toiselle maakunnan ja kuntayhtymän välillä on ilmeinen. Lisäksi hallinnosta syntyy väkisinikin hyvin monimutkainen kokonaisuus.

Kuka vastaa ja kuka maksaa esimerkiksi vaikeasti työllistettävän palvelut ja miten se määräytyy työvoimapalveluiden ja sosiaali- ja terveystyöpalveluiden rajapinnassa. Kuka on juridisesti vastuussa, jos säännösten velvoitteita ei syystä tai toisesta voida täyttää? Onko maakunta vastuussa, vaikka sillä ei olisi sen toteuttamiseen keinoja?

Uudenmaan erillISRatkaisu merkitsee pakkokuntayhtymää neljän pääkaupunkiseudun kunnan osalta. Uudenmaan liiton mielestä tämä ratkaisu kohtelee muita Uudenmaan kuntia epätasa-arvoisesti, koska kuntien itsehallinto ei mahdollista sitä, että toinen kunta päättää toisen kunnan puolesta tämän palveluista ilman tämän myötävaikutusta. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän tulisi olla alusta lähtien avoin kaikille Uudenmaan kunnille.

Rahoitusosuuden laskennan perusteet ovat kuntayhtymän koko toiminnan kannalta erittäin keskeisiä. Esitetyn rahoitusratkaisun pohjalta valtiolla on viimekätinen päätösvalta siitä, kuinka paljon resursseja Uudellamaalla käytetään kasvupalveluihin. Tämä edelleen heikentää muutoinkin heikkoa maakunnan itsehallintoa.

Lakiesityksessä mahdollistetaan kasvupalveluiden hankinta maakuntarajoista riippumatta. Pidämme todennäköisenä, että Uudenmaan kasvupalveluja hyödynnetään huomattavasti enemmän kuin sinne saadaan yleiskatteellista (Uudellamaalla erillisrahoituksella) rahoitusta. Tämän takia laissa olisi syytä olla mekanismi, jolla kompensoidaan tästä aiheutuvia kustannuksia.

Lakiesitys tähtää vain aluekehityksen ja kasvupalveluiden yhteensovittamiseen. Aluekehitykseen sisältyy kuitenkin kaksi keskeistä työvälinettä: kasvupalvelut sekä maakunnan suunnittelu (kaavoitus, maakäyttö, liikenne, ympäristö). Lakiesityksen heikkoutena on, että se ei lainkaan liitä toisiinsa maakunnan suunnittelua ja aluekehittämistä.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu maakuntaan

Uudenmaan liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevat tehtävät tulee koota maakuntaan. Nykyisin liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatiminen on jaettu Uudellamaalla maakunnan liiton ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) kesken siten, että HSL laatii Helsingin seudun 14 kunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelu perustuu lakiin pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009), jonka mukaan pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa kuntien aluetta koskeva liikennejärjestelmän suunnittelu. Maakuntakaavoitusta ja liikennejärjestelmäsuunnitelmaa on järkevää tehdä samassa organisaatiossa. Samalla vältetään päällekkäiseltä työltä.

HSL ja Hyvinkään kaupunki jatkavat lakiesityksen mukaan toimialueidensa toimivaltaisina joukkoliikenneviranomaisina, mitä liitto pitää kannatettavana ratkaisuna. Muulla Uudellamaalla toimivaltaisia joukkoliikenneviranomaisia on kaksi. Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) vastaa lähijunaliikenteen ja Uudenmaan ELY-keskus linja-autoliikenteen suunnittelutehtävistä. Eri joukkoliikennemuotojen toisistaan irrallinen suunnittelu ja päätöksenteko vaikeuttavat joukkoliikenteen järjestämistä kokonaisuutena ja joukkoliikennepalvelujen kytkemistä maankäytön suunnitteluun ja toteutukseen. Maakunnat, jotka vastaavat alueellisesta liikennejärjestelmä-suunnittelusta ja maakuntakaavoituksesta, ovat luontevin taho hoitamaan myös laajemman alueen joukkoliikennetehtäviä. Näin ollen Uudenmaan ELY-keskuksen ja LVM:n joukkoliikenteen suunnittelutehtävät sekä niihin liittyvä valtion rahoitus tulee siirtää maakuntaan.