



09.05.2018

Pormestari

---

**60 §****Helsingin kaupungin vastaukset Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyyn maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutusten arviointitarpeista**

HEL 2018-004871 T 00 01 06

**Päätös**

Pormestarin sijainen päätti antaa seuraavat vastaukset Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyyn koskien maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutusten arviointitarpeita:

1. Vastaajatahon virallinen nimi: Helsingin kaupunki

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi:

Vastauksen vastuuhenkilön sähköpostiosoite:

2. Onko vastaaja? Voit valita myös useita vaihtoehtoja. \*

kunta

3. Toimiiko vastaaja pääsääntöisesti jollakin seuraavista alueista? Valitse alla olevista sopivin vaihtoehto. \*

Yhteistoiminta-alue 4 (maakunnat: Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Päijät-Häme, Uusimaa)

4. Mitkä asiat maakuntauudistuksen ja/tai sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelussa viime vuosina (2015–2017) olisivat mielestänne vaatineet kattavampaa tutkimusta ja arviointia?

Maakunta- ja sote-uudistusta on valmisteltu osissa monivaiheisena prosessina. Uudistuksen vaikutuksia on arvioitu osana lainsäädäntövalmistelua ja lisäksi uudistusta koskevaa arviointi- ja tutkimustietoa on tuotettu mm. osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa. Tietoa on kuitenkin tuotettu pääosin yksittäisistä osakokonaisuuksista, puutteellisesti. Uudistuksen kokonaisvaikutuksia sen sijaan ei ole arvioitu, mikä on merkittävä puute huolimatta siitä, että uudistuksen vaikutukset ja seuraukset ovat osin vaikeasti ennakoitavissa. Tuotettua tietoa ei myöskään ole hyödynnetty kovin systemaattisesti päätöksenteon ja valmisteluprosessien eri vaiheissa.

Ilmeistä on, että uudistuksella on merkittäviä ja laajakantoisia vaikutuksia kunnille. Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu kattavasti. Tutkimuksissa ja arvioinneissa ei ole myöskään huomioitu metropolialueen



09.05.2018

Pormestari

---

tai muiden kaupunkiseutujen merkitystä Suomelle ja sen taloudelle eikä alueiden erityispiirteitä.

Kattavampaa arviointia ja tutkimusta olisi pitänyt tehdä uudistuksen taloudellisista vaikutuksista kunnille ja muodostettaville maakunnille sekä toiminnallisista vaikutuksista kuntatasolla ja vaikutuksista kunnalliseen itsehallintoon. Myöskään kustannusvaikutuksia ei ole kaikilta osin arvioitu riittävällä tavalla. Tämä koskee mm. kustannusvaikutuksia erityisryhmien asumisessa sekä palkkaharmonisoinnista johtuvia kustannusvaikutuksia.

Myös hyvinvointiin ja terveyteen liittyvät vaikutukset asiakkaiden näkökulmasta ovat jääneet puutteellisesti tutkituksi ja arvioiduksi. Terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen on Helsingissä ja metropolialueella muusta maasta poikkeavaa, johtuen tiiviimmän yhteistyön tarpeesta kaupungin eri toimialojen välillä. Uudistuksen tutkimuksissa tai arvioinneissa ei ole kiinnitetty huomioita tulevan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelukokonaisuuksiin, prosesseihin eikä toimijoiden väliseen yhteistyöhön tai sen muotoihin.

Ennakoarviointia ja -tutkimusta ei ole tehty myöskään vaikutuksista koskien erilaisia väestöryhmiä eikä muutoksista niiden ryhmien palvelukokonaisuuksissa, joiden osalta muodostuu rajapinta kunnan ja maakunnan välille, esimerkiksi lapset ja nuoret. Uudistus muodostaa monia uusia rajapintoja maakunnan ja kuntien välille, joita ei ole nykyisellään olemassa. Näissä rajapinnoissa yhteistyön tekeminen sekä palvelujen toimivuus ja häiriötön jatkuvuus on jäänyt tutkimuksissa ja arvioinneissa huomioimatta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tarvitsevien asiakkaiden palveluketjujen toimivuus on myös jäänyt liian vähälle arvioinnille.

Tutkimukset ja arvioinnit ovat puutteellisia myös koskien muiden valmisteilla olevien lainsäädäntöuudistusten vaikutuksia sote- ja maakuntauudistuskokonaisuuteen (esim. MRL, asiakasmaksulainsäädäntö), demokratian ja maakunnallisen itsehallinnon toteutumista (esim. vaalien aikataulu, itsehallinnon periaatteiden toteutuminen), kolmannen sektorin toimijoiden ja säätiöiden toimintamahdollisuuksia, Helsingin pelastuslaitoksen erityisroolia pääkaupungin turvallisuudelle sekä nykyisten integroituneiden palveluiden siirtymistä kahdelle eri toimijalle (esim. sosiaali- ja terveystalouden ja asumispalveluiden integraatio).

5. Jos teillä on tällä hetkellä tutkimus- tai arviointialueella kiinteää yhteistyötä muiden tutkijoiden tai arvioiden tekijöiden kanssa, pyydämme luettelemaan alla keskeiset yhteistyökumppaninne (kotimaiset ja kansainväliset) sekä kuvaamaan lyhyesti yhteistyömuodot tai työnjaon.



09.05.2018

Pormestari

---

Helsingin kaupungilla on tutkimus- ja arviointialueella kiinteää yhteistyötä tietoaaineistoihin (tilasto- ja tutkimusaineistot) liittyen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Kelan ja Tilastokeskuksen kanssa. Tutkimusyhteistyötä eri hankkeissa on THL:n ja Tilastokeskuksen kanssa. Lisäksi Helsingin kaupunki rahoittaa Helsingin yliopistossa ja Aalto-yliopistossa sekä Helsingin seudun ammattikorkeakoulussa toteutettavaa tutkimustoimintaa. Toimialoista sosiaali- ja terveystoimialalla ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on yhteisiä tutkimushankkeita THL:n kanssa. Kyseiset toimialat tekevät tutkimusyhteistyötä myös Helsingin yliopiston kanssa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on hyvinvoinnin edistämiseen liittyen yhteistyötä opetushallituksen kanssa. Lisäksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on tutkimusyhteistyötä lapsiin ja nuoriin liittyen oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kanssa. Lisäksi Helsingin kaupungilla on omaa tutkimus- ja tilastotuotantoa, mm. väestön ja asumisen, elinolojen sekä alue- ja kuntatalouden osalta. Kaupungin omalla tietotuotannolla on keskeinen merkitys päätöksenteon tukena ja palvelujen kehittämisessä.

6. Mitä maakuntauudistusta ja/tai sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta lähellä olevaa tutkimusta tai arviointia tulisi suunnitella ja tehdä ennen uudistusten käynnistymistä vuosina 2018–2019? Ilmoittakaa lyhyesti teemoja, aihealueita ja aiheita sekä tutkimusongelmia tai arvioinnin kohteita sekä miksi pidätte niitä tärkeinä.

Ensiarvoisen tärkeää on saada lisää tutkimusta ja arviointia uudistuksen taloudellisista ja toiminnallisista vaikutuksista kunnille. Vaikutukset erilaisia palvelutarpeita omaavien asiakkaiden palveluihin sekä hyvinvoinnin ja terveyden kokonaisuuteen liittyvät asiakasvaikutukset tulee arvioida ja tutkia huolellisesti.

Vaikutukset palvelukokonaisuuksiin, prosesseihin ja yhteistyöhön toimijoiden välillä tulee arvioida kattavasti. Arviointia tarvitaan maakunnan ja kunnan tarvittavista uusista yhteistyörakenteista, erityisesti lasten ja nuorten palvelujen turvaamiseksi. Huomioon tulee ottaa erityisesti metropolialueen erityispiirteet, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuus sekä uudistusten vaikutusten ennakoarviointi koskien erilaisia väestöryhmiä. Lisää tutkimusta ja arviointia tarvitaan myös paljon palveluita tarvitsevien, heikommassa asemassa olevien ja sekä sosiaali- että terveystaloudellisten palvelukokonaisuuksista ja palvelujen jatkuvuuden turvaamisesta. Myös valinnanvapauteen liittyvästä neuvonta- ja ohjauspalvelujen tarpeesta ja kustannuksista tarvitaan tutkimusta ja arviointia.

Jotta mahdollisen uudistuksen vaikutuksia ja vaikuttavuutta esimerkiksi asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden tilaan voidaan myöhemmin arvioida, tulee asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin tilasta tuottaa ns.



09.05.2018

Pormestari

---

lähtötieto. Lisäksi on tuotettava lähtötilanteen tutkimustietoa asiakkaiden kokemuksista palveluista, niiden saatavuudesta ja toimivuudesta sekä henkilöstön kokemuksista koskien palveluiden toimivuutta nykyisellään. Lähtötiedon tuottaminen koskee myös muita arvioitavia kysymyksiä.

Tarvitaan myös vertailukelpoista tietoa palvelujen käytöstä ja kustannuksista eri palveluissa ja asiakasryhmissä nyt ja tulevaisuudessa. Edellä mainitussa tulee huomioida myös sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaiskustannukset sisältäen hallinnon ja päätöksenteon eri hallinnontasoilla.

Tutkimusta hallintojärjestelmän kokonaisuudesta ja sen toimivuudesta tulee tehdä esimerkiksi kysymyksissä, miten kansalaiset ymmärtävät hallinnontasojen työnjaon ja toteutuuko demokratia uudessa hallintomallissa. Uudenmaan maakunnassa nykyorganisaatioiden yhdistäminen olisi suurin Suomessa tehty fuusio. Tarvitaan organisaatiotutkimusta ja arviointia fuusioiden toteuttamiseen liittyvistä haasteista ja riskeistä sekä niiden välttämisen ratkaisuista.

Yleisesti olisi myös tarpeellista arvioida uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Sekä tavoitteiden että riittävän monipuolinen uudistuksen vaikutusten arviointi edellyttäisi systemaattista lähestymistapaa sekä johdonmukaista ja riittävän pitkäjänteistä suunnitelmaa siitä, miten näin mittavan hallinnonuudistuksen arviointi tullaan toteuttamaan.

7. Mitä maakuntauudistuksen ja/tai sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tutkimusta tai arviointia tulisi suunnitella ja tehdä uudistusten käynnistyttyä vuosina 2020 ja siitä eteenpäin? Ilmoittakaa lyhyesti teemoja, aihealueita ja aiheita sekä tutkimusongelmia tai arvioinnin kohteita sekä miksi pidätte niitä tärkeinä.

Uudistuksen tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia tulee tutkia systemaattisesti ja suunnitelmallisesti sekä kokonaisvaltaisesti. Oleellista on valita tutkimus-, arviointi- ja seurantakohteet sekä mm. tarkoituksenmukaiset mittarit, joiden kautta tavoitteita ja tapahtuvaa muutosta voidaan arvioida sekä ennen että jälkeen uudistuksen. Kysymykseen 6 viitaten tutkimus- ja arviointitarpeet ovat lyhyesti:

- taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset ja arviointi
  - vaikutukset kunnille
  - maakuntien taloudelliset resurssit ja niiden riittävyys
- vaikutukset ja arviointi asiakkaiden ja asukkaiden osalta
  - vaikutukset asiakkaiden/asukkaiden palveluihin yleisesti sekä erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden kokonaisuuden osalta



09.05.2018

Pormestari

---

- vaikutusarviointi erilaisten väestöryhmien sekä paljon palveluita tarvitsevien, heikoimmassa asemassa olevien ja sekä sosiaali- että terveystalvveluita tarvitsevien osalta
- asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin tila
- asiakaskokemukset palveluista, niiden saatavuudesta ja toimivuudesta
- palvelujen käyttö ja kustannukset eri palveluissa ja asiakasryhmissä
- vaikutukset ja arviointi palveluihin liittyen
  - vaikutukset palvelukokonaisuuksiin, prosesseihin, yhteistyöhön toimijoiden välillä
  - arviointi tarvittavista yhteistyörakenteista
  - hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuus
  - neuvonta- ja ohjauspalvelujen tarpeet ja kustannukset
  - palvelujen jatkuvuus
- vaikutukset ja arviointi henkilöstöön liittyen
  - henkilöstösiirtojen vaikutukset ja henkilöstön kokemukset muutoksesta
  - henkilöstön kokemukset palvelujen toimivuudesta
- vaikutukset ja arviointi metropolialueen osalta
  - metropolialueen erityispiirteiden huomioiminen ja vaikutukset erityistarpeisiin liittyvien kokonaisuuksien hallintaan
- vaikutukset hallintojärjestelmään
  - uuden hallinnontason perustamisen sekä koko hallintojärjestelmän muutoksen toimivuus ja vaikutukset
  - organisatoriset vaikutukset, mm. vaikutukset johtamiseen eri hallinnontasoilla
- vaikutukset demokratiaan ja itsehallintoon
  - vaikutukset demokratiaan ja demokraattiseen järjestelmään
  - vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon
  - arviointi maakunnan itsehallinnosta ja sen kehittämistarpeista

#### 8. Miten nämä tutkimukset tai arvioinnit tulisi rahoittaa?

Rahoituksen päävastuun tulee olla uudistuksen toteuttajalla eli valtionhallinnolla.

Maakuntien rahoituksessa on jätetty huomiotta lääketieteen tutkimus Helsingin osalta Uudellamaalla sekä muissa maakunnissa, joissa sijaitsee yliopistosairaala. Tutkimuksien ja arviointien toteuttamiseksi tulee turvata riittävä rahoitus. Rahoitus ei saa olla muokattava osa maakuntien rahoitusta, jotta se ei ole riippuvainen maakunnan menokehityksen hillitsemistoimista.



09.05.2018

Pormestari

---

9. Kuinka tärkeänä pidätte näiden tutkimusten tai arviointien toteuttamista?

Suomen suurimman hallinnonuudistuksen tulisi perustua tutkimustietoon parhaasta mahdollisesta ratkaisusta. Mikäli uudistus toteutuu, on sitä koskeva tutkimus ja arviointi välttämätöntä ja ensiarvoisen tärkeää. Vain systemaattisella arviointi- ja tutkimustiedon tuottamisella voidaan vähentää uudistukseen liittyviä lukuisia riskejä ja taata palveluiden häiriötön jatkuvuus. Kuten edellä on todettu, tutkimukset ja arvioinnit ovat olleet valmistelun aikana puutteellisia. Uudistusta ja sen toimeenpanoa tulisi arvioida puolueettomien ja riippumattomien tahojen toimesta. Arvioinnille ja tutkimustiedon tuottamiselle tulisi olla riittävästi aikaa, jotta varmistetaan, että kokonaisuudistuksesta ja sen vaikutuksista syntyy riittävän korkeatasoista tietoa eri valmistelu- ja toimeenpanovaiheissa ja jota myös hyödynnetään valmistelun ja toimeenpanon tukena. Tämä ei ole mahdollista uudistukselle asetetussa aikataulussa.

10. Ovatko nykyisin saatavilla olevat tutkimus- tai arviointiaineistot riittävät edellä oleviin tarkoituksiin?

Uudistuksen valmistelun ja toteutuksen kireä aikataulu on estänyt kattavien tutkimusten ja arviointien tekemisen uudistuksesta ja sen vaikutuksista. Uudistuskokonaisuus ei perustu riittävän kattaviin tutkimuksiin, selvityksiin ja arviointeihin. Vastaavanlaista ja kyseessä olevan kokoluokan uudistusta ei ole koskaan toteutettu Suomessa. Myöskään kansainvälisesti ei ole olemassa vastaavaa esimerkkiä.

Kokonaisuuden tutkimus ja arviointi perustuu pääasiassa osakokonaisuuksia koskeviin arviointeihin sekä pienimuotoisiin kokeiluihin, jotka eivät anna todellista kuvaa uudistuksen kokonaisuudesta erilaisissa toimintaympäristöissä. Joistakin osista uudistusta on olemassa tyydyttäviä tutkimus- ja arviointiaineistoja, mutta aineistot eivät välttämättä ole saatavissa tutkimuskäyttöön tai niiden käytettävyyteen liittyy haasteita koskien esimerkiksi aineistojen yhdistämistä tai käyttöoikeuksia.

Tiedolla johtamisen näkökulmasta saatavilla olevat tutkimus- ja arviointiaineistot eivät ole riittäviä.

11. Tulisiko uudistuksia lähellä olevia tutkimus- tai arviointitarpeitanne varten saada käyttöön uusia aineistoja? Mitä aineistoja ne voisivat olla?

Uudistukseen liittyviä tutkimus- ja arviointitarpeita varten tarvitaan hyvin monipuolisia ja laajoja tilasto- ja tutkimusaineistoja sekä niiden yhdistämismahdollisuuksia. Tarvitaan tietoa palveluista ja niihin liittyvistä kustannuksista sekä palvelujen kohteena olevien kansalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista yksilötasolla. Hyvinvoinnin käsite on laaja, jonka vuoksi tietopohjan tulee olla hyvin laaja.



09.05.2018

Pormestari

---

Uudistuskokonaisuudessa ei huomioida pääkaupungin erityispiirteitä, kuten sosiaalisia haasteita. Uudistuksen vaikutuksia eriarvoistumiseen liittyviin haasteisiin, kuten segregaatioon, asunnottomuuteen, syrjäytymiseen ja päihteiden aiheuttamaan ylikuolleisuuteen tulisi pystyä arvioimaan yhdistämällä erilaisia aineistoja yksilötasolla. Juuri näillä pääkaupunkispesifeillä ilmiöillä on merkittävä vaikutus kaupungin toimintaan ja myös osin turvallisuuteen.

Tarvitaan myös vertailuaineistoja muiden suurien kaupunkien toteutuksen valmistelusta ja toteutuksesta. Sosiaali- ja terveystalouden aineistojen tulee olla edelleen käytettävissä kaikilta osin.

## 12. Sana on vapaa

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan uudistusta ei tule toteuttaa. Uudistus vaarantaa kireän aikataulun sekä puutteellisten vaikutusten arviointien vuoksi nykyisellään toimivat sosiaali- ja terveystalouden palvelut sekä heikentää merkittävästi kunnallista itsehallintoa. Uudistus ei perustu olemassa olevan puolueettoman tiedon pohjalta muodostettuun parhaaseen ratkaisuun. Se pirstoo kuntien tehtäväkentän ja vaikeuttaa pääkaupunkiseudulle tyypillisiin haasteisiin vastaamista. Tätä ei ole otettu huomioon uudistuksen valmistelussa eikä sitä koskevissa arvioinneissa.

Uudistus ei saa vaarantaa hyvinvointiin ja terveyteen tai muihin uudistukseen liittyvien ilmiöalueiden tietoperustaa kuntatasolla, vaan sitä tulee parantaa ja vahvistaa. Tietoa tullaan tarvitsemaan kuntalaisten ja kuntien tilanteen seurantaan sekä kuntien oman toiminnan seurantaan ja kehittämisen tueksi. Julkinen sektori tulisi nähdä yhtenä yhteentoimivana toimijoiden joukkoja, joka hyödyntää eri lähteissä ylläpidettäviä tietovarantoja monipuolisesti ja tehokkaasti. Kokonaisuuteen tulee sisältyä mahdollisuus organisaatio- ja työelämäntutkimuskehille pitkällä aikajänteellä, jotta seuranta ja kehittäminen mahdollistuvat. Yhtenäisen tietoperustan ja –varantojen hyödyntäminen edellyttää eri hallinnontasojen saumatonta ja tiivistä yhteistyötä uudistusta koskevan arvioinninkin osalta.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Riikka Henriksson, erityissuunnittelija, puhelin: 310 25543  
riikka.henriksson(a)hel.fi

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

---

**Postiosoite**  
PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**  
+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**  
0201256-6

**Tilinro**  
FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



09.05.2018

Pormestari

---

**Päätösehdotus**

Päätös on ehdotuksen mukainen.

**Esittelijän perustelut**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta koordinoimaan taustaselvityksen maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutusten arviointitarpeista valtakunnallisessa yhteistyössä. Uudistusten tutkimuksellisen arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa reformien toteutumisesta, vaikuttavuudesta ja muutoksiin liittyvistä tekijöistä. Tietoa käytetään uudistusten korjaustarpeisiin ja toimivien ratkaisujen esiin tuomiseen. Tämä kysely on ensimmäinen osa taustaselvityksen tiedonkeruuta. Vastaukset kyselyyn on pyydetty 10.5.2018 mennessä.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

---

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566





09.05.2018

Pormestari

---

## MUUTOKSENHAKUOHJEET

### 1 MUUTOKSENHAKUKIELTO

#### **Pöytäkirjan 60 §.**

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §



09.05.2018

Pormestari

---

Anni Sinnemäki  
pormestarin sijainen

Päätös on sähköisesti allekirjoitettu.

Pöytäkirja on pidetty nähtävänä yleisessä tietoverkossa osoitteessa  
[www.hel.fi](http://www.hel.fi) 09.05.2018.