



Lausunto

18.09.2020

Asia: VN/8871/2019

## **Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi**

### Taustatiedot

#### **Onko vastaaja**

kunta

#### **Vastaajatahon virallinen nimi**

Espoon kaupunki

#### **Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot**

Mari Immonen

kaupunginsihteeri

Konsernihallinto

Espoon kaupunki

#### **Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä**

Valtuusto 14.9.2020

### Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

**1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?**

Esityksen tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta ja integraatiota. Tavoitteenasettelu on sinänsä hyvä ja oikeasuuntainen, mutta esityksen tarjoamat keinot ja sääntely eivät tue tavoitteita tarpeellisella tasolla. Maakuntien rahoituksen ja palvelujen tuottamisen keinovalikoiman tulee tukea ja mahdollistaa palvelujen mahdollisimman hyvä saatavuus ja integraatio. Nyt ehdotettu esityksen rahoitusratkaisu uhkaa heikentää espoolaisten palveluiden saatavuutta ja sen myötä lisätä Espoon sisäisiä hyvinvointieroja. Alueen rahoitus on kaventumassa ja samalla velvoitteet saatavuudesta ja palvelujen paranemisesta ovat merkittävät. Tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää säilyttää monituottajamallin mahdollisuudet.

Uudistus on rahoituksellisesti voimakkaasti epätasapainoinen. Samaan aikaan kun espoolaisten verotuloja siirretään runsaasti maan muihin osiin, uudistus heikentää espoolaisten sote-palvelutasoa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksessa käyttöön esitettävä tarvekriteeristö aiheuttaisi 70 milj. euron leikkaukset Länsi-Uudenmaan palveluihin verrattuna nykytilanteeseen. Palvelujen rahoituksen heikennys kohdistuisi väistämättä paljon palveluita tarvitseviin, jolloin uudistuksen tavoite terveys- ja hyvinvointierojen tasoittamisesta ei toteudu Espoossa. Uudistus päinvastoin uhkaa lisätä terveys- ja hyvinvointieroja.

Espoossa on luotu toimiva palvelujärjestelmä monituottajamallin avulla. Kunnan omat, yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut on integroitu palvelujärjestelmäksi. Monituottajamalli on asiakaslähtöinen ja kustannustehokas. Lisäksi koronapoikkeusoloissa on voitu todeta, että monituottajamalli hajauttaa riskiä toimijoiden kesken. Tämä toimiva ratkaisu on oltava käytössä jatkossakin. Nyt lausunnolla oleva lakiehdotus heikentää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän mahdollisuuksia turvata palvelujen saatavuus.

Esitys nostaa uusista, syntyvistä rajapinnoista esiin esimerkiksi kysymyksen mielenterveyspalvelujen järjestämisen ja väestön elinolosuhteiden kehittämisen vastuiden jakaantumisesta maakunnan ja kuntien kesken. Mielenterveystyön mukaisesti mielenterveystyöhön kuuluvat toisaalta mielenterveyspalvelut ja toisaalta väestön elinolosuhteiden kehittäminen. Kysymykseksi nousee, miten hyvinvoinnin ja elinolosuhteiden kehittämisessä kunnissa pystytään tarpeellisella tavalla ottamaan huomioon erityislainsäädännöstä tulevat velvoitteet. Samoin huomionarvoista on esimerkiksi oppilaiden ja opiskelijoiden mielenterveyspalvelujen sujuvuuden ja saatavuuden takaaminen. Keskeistä on hyvän yhteistyön ja toimivien rakenteiden toteuttaminen opetus- ja oppilasterveydenhuollon ja oppilaitosten ja koulujen välillä, mikäli nämä nyt tiiviisti yhdessä toimineet tahot ehdotuksen mukaan jäisivät eri järjestäjäorganisaatioihin.

## **2. Voidaanko esityksellä kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti? Varmistaako esitys pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt? Jos ei, miten ehdotusta tulisi kehittää?**

Vuoden 2004 pelastustoimen alueellistamisen jälkeen alueellisesti ja paikallisesti pelastustoimen palvelut ovat jo yhdenmukaistuneet ja vaikuttavuus parantunut merkittävästi

Ilman lisärahoitusta esitetty muutos heikentää pelastustoimen palveluja, koska ohjausmekanismi olisi jatkossa nykyistä raskaampi. Pelastustoimessa on ilman esitettyä muutostakin merkittäviä rahoituksen korotuspaineita, johtuen mm. lisääntyvistä ICT-kustannuksista, lakisääteisen korkean turvallisuuden verkon (TUVE) käyttöönotosta, puutteista palvelutasossa, sekä osassa

pelastuslaitoksia käytössä olevan varallaolojärjestelmän muutoksista. Indeksitarkistukset eivät riitä kattamaan näitä korotuspaineita. Osa ICT-kustannusten noususta liittyy parantuvaan kyberturvallisuuteen, joten ICT-kehitys ei sellaisenaan kevennä kustannuksia toisaalla. Esitys tulee merkittävästi lisäämään valtiojohtoisuutta, sisältäen varsin monimutkaisen ja yksityiskohtaisen seuranta- ja neuvottelujärjestelmän. Esityksessä on nostettu esiin se, että sisäministeriöön tarvitaan uusia valmisteluresursseja, kykyä rahoituksen ja pelastustoimen valtakunnallisen suorituskyvyn arviointiin sekä yhdenmukaista tietopohjaa (s. 650). Tämä edellyttää myös sisäministeriöön lisäresursseja. Näitä valmisteluresursseja ei tule irrottaa sote-maakuntien pelastustoimen resursseista. Vastaavaa valmistelu- ja seurantaresurssia tarvitaan kussakin pelastuslaitoksessa tai sote-maakunnassa.

Pelastustoimen mahdollinen siirtäminen sote-maakuntiin vaikuttaa palvelujen saatavuuteen, yhdenmukaisuuteen ja vaikuttavuuteen merkittävästi vähemmän kuin sosiaali- ja terveystoimessa. Pelastustoimi on jo ”maakunnallistettu” vuonna 2004, eli pelastustoimen palvelujen tuottaminen on koottu nyt suunniteltujen sote-maakuntien kokosiin kokonaisuuksiin. Suurempien alueiden tuomat synergia- ja resurssihyödyt on jo ulosmitattu 16 vuoden aikana.

Esitys ei varmista nykyistä enempää pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen synergiahyötyjä. Nykytilanteeseen nähden esityksessä pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuu ovat samassa oikeushenkilössä (sote-maakunta), jolloin ensihoidon tuottamisen antaminen pelastuslaitokselle on jatkossakin mahdollista. Harkinta tuottajasta on kuitenkin sote-maakunnalla, vastaavasti kuten harkinta on nyt sairaanhoitopiirillä. Uudellamaalla esitetään ensihoidon järjestämisvastuun jättämistä HUS-kuntayhtymälle (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä Uudellamaalla, 5 § 2. mom. 4. kohta). Tällöin pelastuslaitosten ensihoidon tuottaminen perustuisi ilmeisesti voimassa olevan terveydenhuoltolain (39 § 2. mom.) mukaiseen sairaanhoitopiiriin ja alueen pelastustoimen väliseen yhteistoimintaan, joka sinänsä on laillinen tapa. Siten ensihoidon synergiahyödyt eivät paranisi mitenkään verrattuna nykytilaan.

Ehdotusta tulisi muuttaa siten, että ensihoidon tuottaminen maakunnissa pelastuslaitosten toimesta olisi säädöksiin kansallisesti velvoittavampaa kuin nyt on esitetty. Uudenmaan osalta pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuu olisi uudistuksen tavoitteen mukaisesti samassa oikeushenkilössä, jos ensihoito säädetään sote-maakuntien vastuulle myös Uudellamaalla. Tämä edellyttäisi muutosta HUS-erillislainsäädäntöön.

Jos ehdotus säilyy nykymuotoisena, tulee huolehtia siitä, että terveydenhuoltolain ja muiden säädösten perusteella sote-maakunta, käytännössä pelastuslaitos voi tuottaa Uudellamaalla ensihoitopalvelua jatkossakin. Muutosehdotuksena, että lailla terveydenhuoltolain muuttamisesta, terveydenhuoltolain 39 § ”alueen pelastustoimi” korvataan ”sote-maakunnalla” tai huolehditaan vastaava muutos muulla tavoin.

### **3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?**

Sote-maakunnassa palvelujen järjestäjä siirtyy kauemmaksi asukkaista ja asiakkaista. Suora äänestysoikeus ei riitä korjaamaan tätä.

Merkittävä määrä nykyisen kuntademokratian piirissä olevista päätöksistä siirtyy valtion tasolla päätettäväksi. Sote-maakuntaa ohjaa ja rahoittaa ministeriöt jolloin, sote-maakunnalle itsenäistä päätösvaltaa jää vähän. Ministeriöiden määrä strategisten tavoitteiden asettamisessa, investoinneista päättämisessä ja rahoituksen riittävän tason määrittelyssä on merkittävä. Ihmisille tulee olemaan epäselvää: kuka vastaa loppujen lopuksi resurssoinnista, suunnittelusta ja eri palveluista.

Kolmiportainen hallintomalli on asukkaalle vaikeammin hahmotettava. Ratkaisu lisää tarvetta yhteensovittaa eri viranomaisten toimintaa ja lisää siten riskiä, että yhteensovitus jää asukkaan ja asiakkaan tehtäväksi.

Uudenmaan erilliskorjaus verrattuna yhteen Uudenmaan sote-maakuntaan vähentää välimatkaa ihmisten ja palvelujärjestäjien välillä ja parantaa pienten kuntien asukkaiden valinnan sote-maakunnan erilaisiin elimiin.

## Kysymyksiä sote-maakuntalaista

### **4. Muodostaako sote-maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?**

kyllä pääosin [Laki vastaa pitkälti kuntalakia ja sellaisenaan luo toimivan pohjan hallinnon järjestämiselle. Vahvan valtio-ohjauksen toimivuus käytännössä voi kuitenkin olla ongelmallista. Maakuntien itsehallinnollisuus ei ole verrattavissa kuntien itsehallinnollisuuteen.]

### **5. Sote-maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakunnan mahdollisuudesta alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä sekä harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Tukeeko ehdotettu sääntely maakunnan itsehallinnon toteuttamista?**

kyllä [Rajaus sopii yhteen sote-maakunnan tehtävien kanssa.]

### **6. Sote-maakuntalain 5 luvussa säädetään sote-maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?**

kyllä [Osallistumisoikeudet ovat tarkoituksenmukaisesti kirjattu. Sote-maakunnan jäsenen aloiteoikeus on selkeä. Sote-maakunnassa tulee olla nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. Jokaisen kunnan vaikuttamistoimielimistä tulee nimetä vähintään yksi jäsen kuhunkin vaikuttamistoimielimeen. Ehdotetut lainkohdat ovat kuten kuntalaissa kuntalaisten oikeudet kunnassa. Erona tehtävien osalta on, että vaikuttamistoimielimet tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa. Ehdotus on kannatettava. Kansalliskielilautakunnan jäseniksi valitaan sote-maakunnan kielivähemmistöön kuuluvia asukkaita

edustavia henkilöitä. Kyseessä on lautakunta, vrt. edelliset ovat vaikuttamistoimielimiä. Tehtävät on määritelty tarkasti ja ne ovat laajemmat kuin vaikuttamistoimielinten tehtävät. ]

**7. Sote-maakuntalain 8 luvussa säädetään sote-maakuntien yhteistoiminnasta. Onko siitä esitetty säädettäväksi sote-maakuntien toiminnan ja yhteistyön näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?**

kyllä pääosin [Luku koskee sote-maakuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä 1) yhteisen toimielimen, 2) yhteisen viran, 3) sopimuksen viranomaistehtävien hoidosta sekä 4) sote-maakuntayhtymän muodossa. Rajauksena on, että järjestämisvastuuta ei saa siirtää vapaaehtoisen yhteistyön muotoihin. Sote-maakuntayhtymän osalta erityisesti kyse voisi olla tukipalvelujen tuottamista koskevasta sopimisesta, kuten ruokapalvelut, ICT-palvelut, kiinteistö-, talous- ja henkilöstöpalvelut. Edelleen olisi mahdollista perustaa sote-maakuntien yhteisiä yhteisöjä, kuten säätiöitä ja osakeyhtiöitä. Sote-maakuntien vapaaehtoiselle yhteistyölle säännösehdotus antaa laajat mahdollisuudet ja rajaus huomioiden, on pääosin tarkoituksenmukainen.]

**8. Sote-maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti sote-maakuntalakiin ja sote-maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko sote-maakuntien rahoitusmalli ja sote-maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi sote-maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?**

ei pääosin [Rahoitus- ja taloudenohjausmallit luovat nykyistä heikommät kannusteet kestäväälle taloudenhoidolle alueellisessa päätöksenteossa. Alueellinen kokonaisvastuu julkisen talouden kestävydestä hajautuu. Järjestelmän vaarana on budjettirajoitteen heikkeneminen ja siten kustannusten kasvun hillinnässä epäonnistuminen. Esitetty järjestelmä perustuu luottamukseen ministeriöiden kykyyn arvioida ja ohjata operatiivisesti sote- ja pelastustoimen organisaatioita sekä luottamukseen laskennallisen rahoitusmallin toimivuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Järjestelmässä ei ole maakuntakohtaisia korjaavia mekanismeja ja siten malli voi johtaa alueelliseen epätasa-arvoon. Esityksessä sote-maakunnan mahdollisuuksia käyttää alueen eri sote-toimijoiden resursseja ja osaamista on rajattu voimakkaasti ja epätarkoituksenmukaisesti. Epätarkoituksenmukainen ohjaus vaikeuttaa kustannuskehityksen hallintaa. Taloudenohjausmekanismiin tulisi päinvastoin antaa sote-maakunnalle välineitä talouden ohjaukseen, eikä rajata välineiden käyttöä.]

**9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Sote-maakunnalle siirtyvien toimitilojen hallinnoinnista ei esitetä erikseen säädettäväksi. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Vastauksessa voi ottaa kantaa toimitilojen hallinnoinnin järjestämiseen paikallisella, alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.**

ei pääosin [Investointien irrottaminen muusta taloudellisesta päätöksenteosta ei ole kestävää. Investointikatkon määrittelytapa ei sovellu kasvaville maakunnille erityisesti tilanteessa, jossa maakunnan sote-kustannuksiin kohdistuu merkittävä sopeutustarve tarveperusteiseen rahoitusmalliin siirryttäessä. Länsi-Uudenmaan tilanne tulisi olemaan erityisen haasteellinen. Väestömäärältään kasvavien ja laskevien alueiden investointikatto tulisi määritellä eri kriteerein.]

**10. Maakuntalain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

7 §: Sote-maakuntalakiehdotuksen 7 §:n mukaan sote-maakunta vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta (järjestämisvastuu), asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja

palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Säännösehdoituksessa on siten järjestämisvastuun sisällöksi määritelty mm. viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttö. Lakiehdotuksen 9 §:n 2 mom. mukaan sote-maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä laissa erikseen säädetään. Lakiehdotuksen 52 §:ää koskevassa hallituksen esityksen kohdassa on todettu sote-maakuntien yhteistoiminnan muodoista ”Sote-maakuntayhtymälle ei kuitenkaan olisi mahdollista siirtää lain 7 §:ssä tarkoitettua järjestämisvastuuta.” Kuitenkin lakiehdotuksen 57 §:ää koskevassa hallituksen esityksen kohdassa on todettu ”Pykälän 1 momentin mukaan sote-maakunnat voisivat sopia, että niille laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen sote-maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tällainen tehtävä voisi sisältää myös julkisen vallan käyttöä ja tehtävän hoitaminen virkavastuulla sisältäisi myös mahdollisen esittelytehtävän sote-maakunnan toimielimelle.” Säännösehdoitusten ja hallituksen esityksen perusteella järjestämisvastuun 7 §:n mukainen sisältö ja sen liityntä järjestämisvastuun siirtoa koskevaan kieltoon jää epäselväksi. Säännösten osalta tulisi selkeyttää etenkin niitä tilanteita, kun sote-maakunta aikoo ostaa toiselta viranomaiselta (esim. sote-maakunta tai THL) sellaista palvelua, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, mutta jonka osalta sote-maakunta ei aio siirtää järjestämisvastuuta.

8 §: Sote-maakuntalakiehdotuksen 8 §:n mukaan sote-maakunta voi hoitaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella sote-maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt kuntien vapaaehtoiset tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet sote-maakunnalle rahoituksen ja jotka liittyvät sote-maakunnan tehtävälleen. Ei ole tarkoituksenmukaista, että sopimuksen osapuolina tulisi olla kaikki alueen kunnat, kun otetaan huomioon se, että sote-maakunnalla olisi itsehallinto ja järjestämisvastuu sote-maakunnalle säädetyistä tehtävistä. Järjestämisvastuu edellyttää joka tapauksessa sitä, että sote-maakunnan olisi huomioitava tehtävistä sopiessaan se, että sote-maakunta pystyy hoitamaan järjestämisvastuullaan olevat palvelut. Asiasta sopiminen kaikkien alueen kuntien kanssa lisäisi hallinnollista byrokratiaa, joka liittyy sopimusneuvotteluihin ja muuhun sopimusvalmisteluun.

134§: Sote-maakuntalakiehdotuksen 134 §:n mukaan sote-maakunta voi antaa julkisen palveluvelvoitteen koskien SGEI-palveluja. KHO:n vuosikirjaratkaisu 2013:53, jossa oli kysymys ns. SGEI-palvelun kilpailuttamisesta, todettiin, että terveydenhoito- ja sosiaalipalveluja koskevat hankinnat ovat hankintalain alaisia, jotka olisi tullut kilpailuttaa sekä hankinta ei sulkeutunut hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle myöskään sillä perusteella, että kysymys oli samalla julkisesta palveluvelvoitteesta (SGEI-palvelu). Ratkaisusta on seurannut SGEI-palvelusopimusten käytön rajoittamista. Lisäksi ristiriitainen on viittaus siihen, että palveluvelvoite voitaisiin antaa käyttämällä hankintalain mukaisia menettelyjä ja sopimuksessa huomioida SGEI-järjestelyjä koskevat erityisehdot, kun toisaalta SGEI-palvelujen edellytys on, että tavanomaista markkinatoimintaa ei ole tai ilmenee markkinapuute.

## 11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

-

## Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

### 12. Muodostaako sote-järjestämislaki tarkoituksenmukaisen yleislain julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle?

ei pääosin [Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä tulee turvata sote-maakunnan autonomia palvelujen järjestämisessä, käsittäen oman tuotannon, ostopalvelujen ja vuokratyövoiman käytön. Rakennemuutosta koskevaa sääntelyä suunniteltaessa on turvattava sote-maakuntien ja kuntien yhteistyö, rahoituksen riittävyys ja mahdollistettava lainsäädännöllä joustavat ja tarkoituksenmukaiset sähköiset palvelut asukkaille. Järjestelmämuutokset tulee toteuttaa siten, että ne tuovat sote-palveluiden järjestämiseen uusia työkaluja ja mahdollistavat alueellisesti innovatiivisten, asiakaslähtöisten ja kustannustehokkaiden ratkaisujen toteuttamisen. Tämä edellyttää, että sote-maakunnalla on riittävän laaja itsehallinto, jossa toiminnan vastuu on vaaleilla valituilla valtuutetuilla. Ehdotetussa lainsäädännössä korostetaan sote-maakunnan järjestämisvastuun tärkeyttä ja selkeyttä. Ehdotettu vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta korostavan tavoitteen kanssa. Espoossa on käytössä toimiva palvelujärjestelmä monituottajamallin avulla. Kunnan omat, yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut on integroitu palvelujärjestelmäksi. Monituottajamalli on asiakaslähtöinen ja kustannustehokas. Nyt ehdotettu lainsäädäntö ja järjestämisen sääntely ei mahdollista asiakkaan valinnanvapautta, eikä lausu palvelusetelistä. Espoo katsoo, ettei sääntely näiltä osin vastaa voimassa olevaa valtakunnallista sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisen toimintamallia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen lainsäädäntökokonaisuutta arvioitaessa on tärkeää, että yleislaki kattaa kokonaan erityislakien soveltamisen alueen. Nyt ehdotetussa sote-järjestämislakiehdotuksessa on säännöksiä, jotka löytyvät muualta sote-lainsäädännöstä. Yleislain tulee olla selkeä ja ehdotetussa sote-lainsäädännössä tulisi varmistaa, ettei erityislakeihin jää päällekkäistä sääntelyä, joka aiheuttaisi lainsäädännön soveltamiselle haasteita. Mahdollisen sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön valmistelun yhteydessä tulee varmistaa, että se vastaa ja kattaa erityislainsäädännön alan.]

### **13. Turvaavatko sote-järjestämislain säännökset sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisen saatavuuden?**

ei pääosin [Espoossa on luotu toimiva palvelujärjestelmä monituottajamallin avulla. Kunnan omat, yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut on integroitu palvelujärjestelmäksi. Monituottajamalli on asiakaslähtöinen ja kustannustehokas. Lisäksi koronapoikkeusoloissa on voitu todeta, että monituottajamalli hajauttaa riskiä toimijoiden kesken. Tämä toimiva ratkaisu on oltava käytössä jatkossakin. Nyt lausunnolla oleva lakiehdotus heikentää sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestäjän mahdollisuuksia turvata palvelujen saatavuus. Espoo toteaa myös, että voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa jo laaja-alaiset sote-keskukset, eikä niiden toteuttaminen vaadi kolmiportaista hallinnontasoa. Espoon kaupunki käyttää onnistuneesti vuokratyövoimaa palvelujärjestelmän turvaamiseen. Vuokratyövoimaa on käytetty esimerkiksi äkillisten kysyntäpiikkien, oman henkilöstön poissaolojen, rekrytointiviiveiden tai saatavuusongelmien ratkaisemiseksi. Vuokratyövoima on sekä palvelujen turvaamisen että oman henkilöstön jaksamisen kannalta tärkeä resurssi. Vuokratyövoiman käytön nykykäytäntöä vastaava mahdollisuus tulee turvata jatkossakin. Lakiehdotuksessa vuokratyövoima on rinnastettu ostopalveluihin. Rinnastus ei toimi, sillä vuokratyövoima toimii kunnan oman työnjohdon alaisuudessa. Espoon näkemyksen mukaan vuokratyövoiman käytön rajoituksille ei ole perusteita ja ne tulee poistaa. Lakiehdotuksen § 4 mukaan palvelut on toteutettava yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä sote-maakunnan väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Esiityksen tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta ja integraatiota. Tavoitteenasettelu on sinänsä hyvä ja oikeasuuntainen, mutta esityksen tarjoamat keinot ja sääntely eivät tue tavoitteita tarpeellisella tasolla. Maakuntien rahoituksen ja palvelujen tuottamisen keinovalikoiman tulee tukea ja mahdollistaa palvelujen mahdollisimman hyvää saatavuutta ja integraatiota. Tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää säilyttää monituottajamallin tarjoamat mahdollisuudet tuottaa palvelut lähellä asiakkaita.

Esityksen perusteluissa on otettu kantaa säännösehdotuksen tarkoittamaan ”lähellä asiakkaita” kuvaamalla, mitä on lähipalvelu ja mikä on lähipalvelun suhde suurempiin kokonaisuuksiin koottuihin palveluihin. Perusteluista jää kuitenkin epäselväksi, mitä lähipalvelulla lopulta tarkoitetaan, sillä lähipalvelun määrittelyssä on toisaalta todettu, että palvelu on jalkautettu ja toisaalta puhutaan ”palvelun antamisesta”. Kaupungin näkemyksen mukaan lähipalvelun määrittelyssä tulisi huomioida selkeästi digitaaliset palvelut ja niiden merkitys kansalaisten lähipalveluna. Lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa kansalaisen digipalvelujen mahdollisimman tehokas käyttö, joka osaltaan turvaisi sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Nyt lausunnolla oleva lakiehdotus nostaa tavoitteet yhdenvertaisesta saatavuudesta esiin, mutta ei kattavasti turvaa ja mahdollista julkisen toimijan keinoja järjestämisvastuun toteuttamiseksi tässä. Espoo toteaa edelleen, että ehdotettu esityksen rahoitusratkaisu uhkaa heikentää espoolaisten palveluiden saatavuutta ja lisää sen myötä Espoon sisäisiä hyvinvointieroja. Alueen rahoitus on kaventumassa ja samalla velvoitteet saatavuudesta ja palvelujen paranemisesta ovat merkittävät. ]

#### **14. Varmistaako laissa esitetty tehtävien määrittely kunnan ja maakunnan osalta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisen? ”**

ei pääosin [Ehdotettu rakenneuudistus synnyttää väistämättä uuden rajapinnan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja heikentää näin julkisen toimijan mahdollisuutta hyvinvointitehtävien kokonaisuuden hoitamiseen. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaamiseksi tehtävä opiskeluhoito on laajaa oppilaitoksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä. Lakiehdotuksen malli, jossa opiskeluhoillon palvelut järjestetään oppilaitosten yhteydessä lähipalveluina ja sote-maakunnan järjestäminä, olisi sosiaali- ja terveyspalvelujen johtamisen näkökulmasta kannatettava. Toiminnallisesti on kuitenkin tärkeää, että palvelu on oppilaitoksissa saatavissa matalalla kynnyksellä. Opiskeluhoillon palvelut tulee olla lapsen lähellä ja integroituneena koulun toimintaa tiiviisti. Opetustoimen näkökulmasta esitettyyn järjestämisvastuun siirtoon liittyy huolia. Ratkaisun toimivuus työn ja kustannustenjaon osalta jää epäselväksi. Uudistus on haaste ennaltaehkäisevän ja yhteisöllisen työotteen jatkuvuudelle opiskeluhoilossa. Eri kunnilla on nykyisellään toisistaan poikkeavia ratkaisuja sen suhteen, että toteutetaanko oppilashuollon palvelut sivistystoimen vai sosiaali- ja terveystoimen palveluina. Espoossa on todettu toimivaksi oppilashuollon palveluiden järjestäminen koulun toimintana, jossa painopiste on yhteisöllisessä työssä ja oppimisen tuessa. Espoo kannattaakin sitä, että sote-maakunta saisi itse valita järjestäisikö oppilashuollon palvelut maakunnan vai kuntien toimesta. Valtion rahoituksessa niin kunnille kuin sote-maakunnillekin tulee huomioida tehty valinta. Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kuntien ja sote-maakuntien yhteistyönä on haastavaa. Vaarana on päällekkäinen toiminta ja hallinnollisen työn kasvu, kun hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kunnassa ohjataan sekä maakunnan että kunnan tasolta hyvinvointisuunnitelmien ja kertomusten avulla. Lakiehdotuksen kuntaa koskeva sääntely §6 on kirjattu eri sanoituksella kuin sote-maakuntaa koskeva §7. Ehdotuksen mukaan kunta arvioi päätösten vaikutusta ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen, sote-maakunta eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Ehdotus siitä, että päätösten ennakkovaikutuksia arvioidaan sote-maakunnassa ainoastaan eri väestöryhmien näkökulmasta, poikkeaa ennakkovaikutusten arvioinnin nykykäytännöstä ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toimialojen tietotuotannosta. Perusteluissa edellytetään, että maakunta osoittaa riittävät resurssit kunnille tarjottavaan asiantuntijatukeen, ja että maakunta osallistuisi mm. kunnissa vaikutusten ennakoarviointityöhön. Epäselväksi jää, mitä tämä tarkoittaa käytännössä ja kuinka laajamittaisesti maakuntien tulisi tuottaa tietoa kunnan tarpeisiin. Sinänsä päätösten vaikutusten arviointi on erittäin tärkeää ja ehdotetussa rakenneuudistustilanteessa toimijoiden keskinäisen yhteistyön tarve korostuu. Sote-järjestämislakia sovelletaan kuntiin vain 6 §:ssä säädetyn kunnassa tapahtuvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Olisi loogisempaa, että



sote-järjestämislakiehdotuksen 6 § sijoitettaisiin kuntalakiin, jotta säännös ei jäisi kuntalainsäädännöstä irralliseksi ja unohdetuksi. Sote-järjestämislaissa (esim. 5 §:ssä) voisi olla tältä osin viittaussäännös kuntalakiin. Säännöksen siirto kuntalakiin voisi edistää myös sitä, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen nähtäisiin kuuluvaksi kaikkiin kunnan toimintoihin eikä vain sote-palveluihin liittyvänä asiana. Sote-maakuntalakien valmistelussa tulee huomioida myös kehitysvammaisten lasten arjen palvelut ja niiden toimivuus yhteistyössä kuntien opetustoimien kanssa.]

## **15. Turvaako 8 §:n sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä toteutumisen riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla?**

ei [Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjällä tulee olla mahdollisuus käyttää erilaisia tuottamisen tapoja järjestämistä toteuttamiseksi. Espoon kaupungin näkemyksen mukaan §8 ei turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä toteutumista riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Sääntelyn soveltamiseen tulisi liittyä merkittäviä haasteita, sillä sote-järjestämislakiehdotuksen 8 § on kirjoitettu tulkinnalle avoimeksi. Erityisesti sote-maakunnan riittävän oman palvelutuotannon määrittely, palvelujen tuottaminen maakunnan alueella sekä sote-maakunnan velvoite pystyä turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus kaikissa tilanteissa jäävät esityksessä tarkemmin määrittelemättä. Ehdotetun säädöksen 8§ 2. momentissa todetaan, että maakunnan on turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus kaikissa tilanteissa ja jotta sote-maakunta pystyy tosiasiallisesti huolehtimaan järjestämistä toteuttamistaan kuuluvista tehtävistään, edellyttää se käytännössä sitä, että sote-maakunnalla on riittävästi omaa palvelutuotantoa sekä omaa henkilöstöä. Pykälässä tai sen perusteluissa ei ole määritelty oman tuotannon riittävyyden tasoa ja sen tulkinta jää avoimeksi. Ehdotettu säännös näyttäisi tarkoittavan sitä, että palveluja ei tosiasiallisesti pystytä järjestämään kustannustehokkaalla tavalla koska maakunnan on varauduttava ylikapasiteetilla ja järjestettävä omalla alueellaan toimintaa, joka voi olla kustannustehokkaampaa ja varmempaa hankkia ulkopuoliselta palveluntuottajalta esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoilta. Pykälässä ei myöskään oteta huomioon riskien hallintaa muutoin kuin oman tuotannon keinoin, eikä esimerkiksi yksityisen ja julkisen yhteistyömallien tai hankinnan hajauttamisen kautta. Espoo ei näe perusteita sääntelylle, jossa maakunnalla ei itsehallintonsa puitteissa ole mahdollisuutta valita ratkaisuja alueensa väestölle tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. On todettava, että ehdotettu järjestämistä koskeva säädöskokonaisuus on haastava; perustuslaki 19§ 3 mom., sote-maakuntalaki 7§, järjestämislaki 8§ ja lukuisat erityislait. Myös ehdotettu pykäläteksti sisältää viittauksen sote-maakuntalain 7§:ään. 8 § todetaan, että Sote-maakunnalla ei voisi olla toimipaikkoja muiden sote-maakuntien alueella ja tuodaan esiin, että Sote-maakuntalain 6 §:n perusteella sote-maakunnalla ei voisi olla myöskään toimintaa muiden sote-maakuntien alueella muissa kuin lakisääteisissä tehtävissä. Uudellamaalla palveluja käyttävät ovat tottuneet hyödyntämään palveluja yli erillisratkaisussa ehdotettujen maakuntarajojen. Erityisesti rajattuun asiakasryhmään kohdistuvien niche palvelujen saatavuus on paremmin taattu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja voidaan järjestää maakuntarajojen yli. Asiakkaiden vapaa hakeutuminen erikoissairaanhoidon palveluihin yli maakuntarajojen varmistaa osaltaan palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden. Ehdotetun sääntelyn osalta olisi välttämättömästi varattava riittävä siirtymäaika siihen, että nykyiset palvelut saataisiin siirrettyä maakunnan alueelle. Lisäksi erityisesti yksityisten palveluntuottajien kapasiteetin riittävyys maakunnan tarpeisiin kullakin Uudenmaan maakunnan alueella tulisi varmistaa.

Lainsäädäntöehdotus ei myöskään täsmällisesti kerro, tuleeko palvelujen järjestämisellä taata koko palveluketjun palvelujen, yksityiseltä palveluntuottajalta hankitut palvelut mukaan lukien, sijaitseminen järjestämistä toteuttamistaan kuuluvissa sote-maakunnan alueella vai ei. Espoo katsoo, että joka tapauksessa minkäänlaista vaatimusta palvelujen tuottajien sijaitsemisesta yhden maakunnan alueella ei pidä olla. Tällainen vaatimus ei vastaa vakiintuneita, valtakunnassa yleisesti käytettyjä

sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen ja tuottamisen toimintamalleja ja aiheuttaisi merkittäviä haasteita useiden maakuntien kohdalla. Järjestämisvastuun toteuttamista määrittelee myös lakiehdotuksen §10 Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen. Lakiehdotuksessa säädetään edellytys sote-maakunnalle niin sanottujen paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisesta ja edellytetään tietojen sujuvaa liikkumista eri palvelujen välillä sekä kunnan ja sote-maakunnan välillä. Palvelujen yhteensovittamisvelvollisuus vaikuttaisi koskevan myös sote-maakunnan ja valtion ja sote-maakunnan ja järjestöjen palveluja. Perusteluissa todetaan, että asiakasta koskevan tiedon hyödyntäminen eri palveluntuottajien ja palvelujen välillä on välttämätöntä palvelujen yhteensovittamisessa ja että asiakastietolaissa säädetään tarkemmin tietojen yhteiskäytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Jotta asiakkaiden palvelut saataisiin yhteensovitettua sote-järjestämislakiehdotuksen 10 §:n mukaisesti tulisi muunkin sote-lainsäädännön, kuten tietosuojalainsäädännön, tukea tätä tavoitetta. Nyt näin ei ole.]

#### **16. Onko 12 §:n sääntely ostopalvelujen hankkimisesta ja 12 a §:n sääntely vuokratyövoiman käytöstä tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?**

ei [Pykälässä 12 on esitetty säädettäväksi, että sote-maakunta voi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveystalveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta, jos palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta olisi tarpeen lakisääteisten ja yhdenvertaisten palvelujen järjestämiseksi sekä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esitetty sääntely rajaa sote-maakuntien tapaa järjestää palvelut ja on merkittävä kavennus kuntien itsehallinnolliseen oikeuteen järjestää palvelut haluamallaan tavalla. Koska sote-maakunnalla olisi oltava järjestämisvastuunsa hoitamiseksi riittävästi omaa palvelutuotantoa, sote-maakunta ei voisi ulkoistaa laajoja alueellisia tai toiminnallisia kokonaisuuksia. Esimerkiksi Espoossa on vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena kokonaan ulkoistettu. Sääntelyehdotuksen perusteella maakunnalla tulisi olla vastaavissa tilanteissa omat resurssit. Espoo ei pidä ehdotettua sääntelyä perusteltuna. Julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten sääntelyn tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että käytettävissä olevilla rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluja. 12 § esitetty rajaa sote-maakunnan mahdollisuutta toiminnassaan huomioida kustannustehokkaita ratkaisuja ja hyödyntää hankintalain mahdollisuuksia, joka jo sinällään velvoittaa kustannustehokkaiden ratkaisujen löytämiseen. Sote-maakunnalla voi olla perusteltua hankkia ostopalveluja esimerkiksi oman toiminnan kehittämiseksi, ylivuotokapasiteetiksi sekä nopean reaktiivisen kyvyn saavuttamiseksi vastaamaan toimintaympäristön muutoksia, koska omantuotannon ylösajo ja muuttaminen voivat olla hidasta johtuen poliittisesta päätöksenteosta, investoinneista ja henkilöstön työ- ja virkaehdoista. Mikäli ehdotetut 8 § ja 12 § tulisivat voimaan, tulisi varmistaa riittävä siirtymäaika siihen, että nykyiset palvelut saadaan siirrettyä maakunnan alueelle sekä riittävä omantuotanto varmistettua. Lisäksi on huomioitava, että pykälä tulee voimakkaasti rajoittamaan yksityisen palveluntuottajien kyvykkyyttä toimia markkinoilla sekä jo nyt myös Uudellamaalla heikosti kilpaillut markkinat tulevat entisestään supistumaan ja konsolidoitumaan. Sote-järjestämislakiehdotuksen 12 §:ää koskevien hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”Ehdotetut säännökset sopimukseen perustuvasta palvelujen hankinnasta eivät koskisi palvelujen tuottamista palvelusetelilaisilla tarkoitettulla tavalla. Palvelusetelilaki on tarkoitus uudistaa jatkossa erikseen omana kokonaisuutenaan. Sen sijaan järjestämisvastuuta koskevat ehdotetun lain säännökset koskevat kuitenkin kaikkia sote-maakunnan vastuulla olevia palveluja riippumatta siitä, miten palvelut on tuotettu.” Lakiehdotuksessa tulisi selkeämmin tuoda esiin, mitkä säännökset tulisivat sovellettaviksi palvelusetelillä tuotettuihin palveluihin. Kaiken kaikkiaan pykälän 12 kokonaisvaikutusta on vaikea arvioida, koska palvelusetelilainsäädännön osalta ei ole tiedossa tarkempia muutoksia eikä tiedossa ole muita mahdollisia muutoksia palvelujen

tuottamistapoihin, kuten mahdollistetaanko esimerkiksi henkilökohtainen budjetointi. Esityksestä ei käy ilmi, miksi palvelusetelillä tuotettavat ostopalvelut poikkeavat hankintalain mukaisilla kilpailutuksilla hankituista ostopalveluista. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan Sote-maakunnan olisi perusteltava hankintapäätöksensä ottaen huomioon ostopalvelujen hankkimisen edellytykset, varauduttava sopimuksen päättymiseen ja erilaisiin häiriötilanteisiin sekä huolehdittava toiminnan jatkuvuuden hallinnasta. Sote-maakunnan olisi siis hankkiessaan ostopalvelua ensin täytettävä järjestämislain edellyttämät ostopalvelujen hankkimisen edellytykset ja vasta tämän jälkeen ostopalvelua voitaisiin hankkia julkisista hankinnoista annetun lain mahdollistamalla tavalla. Ehdotuksen perusteella sote-maakunnalla olisi käytännössä julkisista hankinnoista annetun lain soveltamispiiriä merkittävästi kapeammat mahdollisuudet hankkia palveluja. eikä maakunnalla tosiasiaa juuri olisi mahdollisuutta päättää tarkoituksenmukaisista tuotantotavoistaan. Mikäli sote-maakunnan mahdollisuutta päättää tarkoituksenmukaisesta tuotantotavasta rajataan esityksessä kuvatulla tavalla, voidaan arvioida, että rajauksesta aiheutuu kustannuksia maakunnalle. Kustannuksia aiheutuu erityisesti muun muassa palvelutuotannon mitoittamisen vaatimuksesta sekä mahdollisuudesta täyttää ostopalvelujen hankkimisen edellytykset. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta säädettyä sovelletaan myös sote-maakunnan, kunnan ja valtion omistamaan yhtiöön tai muuhun yhteisöön. Esityksessä tulisi selkiyttää soveltuuko ehdotettu säännös hallinnollisiin tukitoimintoihin, kuten ict-palveluihin, jotka eivät ole rajauksen piirissä. 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi palvelujen hankintaa koskevan päätöksen perustelemisesta. Espoon kaupunki toteaa, että ehdotettua perustelujen laajennusta ei tule säätää. Ehdotetun sääntelyn osalta hallintolain mukaiseen perusteluvollisuuteen esitetään nyt merkittävää laajennusta. Lakiehdotuksen 15§:n mukaan sote-maakunnan tulee perustella palvelujen hankintaa koskevassa päätöksessään muun muassa, että se täyttää 8§:n mukaisen vaatimuksen siitä, että maakunnalla on järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Samoin perusteluista tulee ilmetä, miten sote-maakunta on huolehtinut 14§:ssä säädettyjen sopimusehtojen asianmukaisuudesta. Ehdotuksen perusteella hankintapäätösten luonne yksittäistä hankintaa koskevana päätöksenä muuttuu, mikäli päätöksen perusteluina tulee esittää sote-maakunnan kykenevyys toteuttaa 8§:ssä säädetty järjestämisvastuunsa hankkiessaan yksittäistä palvelua. Perustelujen nojaaminen oman palvelutuotannon riittävyyden arviointiin saattaa aiheuttaa myös väärinkäsityksiä valituksen perusteista ja valittavasta valitusreitistä, sillä epäselväksi jää valitetaanko hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen vai hallinto-oikeuteen vai molempiin. Säädosehdotuksessa ei ole huomioitu ollenkaan hankintalain 123 §:ää. 12a§ Sosiaali- ja terveydenhuollon vuokratyövoiman käyttö Ehdotuksen mukaan sote-maakunta voisi hankkia vuokratyövoimaa täydentääkseen omaa henkilöstöään vain sellaisissa palveluissa, joita se voisi ehdotetun pykälän mukaan hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta. Sääntely näyttää merkittävästi muuttavan vuokratyövoiman käyttömahdollisuuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Ehdotus tällaisenaan vaarantaa kansalaisten palvelujen turvaamisen äkillisissä tilanteissa. Vuokratyövoiman käytön rajausta ei myöskään tue alueen resurssien hyödyntämistä. Espoon kaupunki ei näe syytä, miksi vuokratyövoiman käytön mahdollisuutta rajattaisiin esitetyllä tavalla. Vuokratyövoiman käytön sääntely ei ole tarkoituksenmukaista, eikä sille ole perusteluja. On perusteetonta rajata pykälällä näin tiukasti vuokratyövoiman käytöstä ottamatta huomioon, että sote-maakunnalla olisi suoraan työnjohdon alla mahdollista ohjata ja valvoa vuokratyövoimana toimivien ammattihenkilöiden toimintaa myös muissa palveluissa kuten esimerkiksi sosiaalihuollon palveluissa erilaisten väliarviointien kautta. Lisäksi vuokratyövoiman käytön rajoittaminen johtaa sote-maakunnan työntekijämäärän kasvamiseen mikä voi olla haaste, mikäli sote-maakunnan oletetaan reagoivan nopeasti toimintaympäristön muutokseen tuotantotapojen tai osaamisprofiilin kehittämisenä. Sääntelyehdotuksen pohjalta näyttää siltä, että maakunta ei voi toteuttaa

kustannustehokkaasti palvelujärjestämistä. Maakunnalle ei jää tilaa järjestää toimintaa parhaalla mahdollisella tavalla.]

### **17. Ovatko 13 §:n mukaiset yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset perusteltuja**

ei [Lähtökohtaisesti julkisen toimijan omaa sopimusohjausta tulisi kehittää. Riskiperusteinen ajattelu ja sopimushallinnan kehittäminen kunta- ja maakuntasektorilla on tarpeen. Nyt ehdotetussa uudistuksessa näyttäisi syntyvän uusi sopimustyyppi ”sote-maakunnan julkiset hankinnat”, jossa on lailla säädetty sopimusehdot ja vastuut. Sopimusvapaus on keskeinen elementti Suomen oikeusjärjestelmässä. Ehdotettu malli rajoittaa sopimuskansuapautta säatelemällä sopimuksen sisältöä, minkä johdosta modernin hankintatoimen keinot kapenevat ja kilpailu vähenee. Espoon kaupunki ei kannata ehdotettua vaatimusten määrittelyä, eikä pidä sitä perusteltuna. Ehdotus sisältää useita vaatimuksia, jotka kohdistuvat yksityisen palveluntuottajan mahdollisuuksiin tuottaa palveluja sote-maakunnalle. Kohta on osittain päällekkäinen hankintalain (1396/2016) 80 § pakollisten poissulkuperusteiden ja 81 § harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden osalta. Päällekkäisen lainsäädännön laatiminen aiheuttaa erityisesti hankintayksiköissä ristiriitaitanteita, jotka ratkaistaan myöhemmin oikeuskäytännössä. Mikäli päällekkäistä lainsäädäntöä nimenomaisesti halutaan säätää, pykälässä tulee huomioida laiminlyönnit työntekijöiden ja ympäristön näkökulmasta. Sote-järjestämislakiehdotuksen 13 §:n 3 mom. mukaan hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta sote-maakunnan on varmistettava, ettei yksityisen palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ole todettu vakavia tai toistuvia puutteita asiakas- ja potilasturvallisuudessa. Epäselväksi jää, miten tämä varmistettaisiin sote-maakunnissa. Mikäli tarkoituksena on, että säännöksellä lisättäisiin sote-maakunnan ja valvovien viranomaisten tietojen vaihtoa, tulisi tästä olla selkeämmät säännökset. Lisäksi säännöksen tehokas toimeenpano edellyttää sitä, että tietojen vaihtoon on järkevä toimintatapa ja keinot, kuten tietokanta. Vaatimuksen tosiasiallinen toteuttaminen edellyttää uusien avoimien rekisterien laatimista ja viranomaisten yhteistyötä, josta tulee säätää erikseen.]

### **18. Onko 16 §:n sääntely yksityisen palveluntuottajan alihankinnasta tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?**

ei [Pykälässä 16 säädettäisiin, että yksityinen palveluntuottaja ei voisi hankkia kaikkea palvelutoimintaansa alihankkijalta. Sääntely on ongelmallinen esimerkiksi kattoyrytyksen ollessa sopimuskumppani ja toteuttaessaan palvelun tytäryrytysten kautta. Toimintatapa on tyyppillinen esimerkiksi vammaisten kuljetuspalveluja tuottavien yritysten osalta. Myös uusien yritysmuotojen tuleminen markkinoille vaikeutuu. Uudentyyppiset alustataloudet ja osuuskunnat ovat yleistymässä ja varteenotettava tapa saada heikosti kilpailuille markkinoille uusia yrityksiä. Nämä yritysmuodot voidaan katsoa toimivan alihankinnan ketjuttamisen periaatteella, jolloin ehdotettu sääntely tosiasiallisesti rajaa markkinoille pääsemistä ja elinkeinonvapautta. Sääntelystä seuraa myös riski, että erilaiset yksityisten organisaatioiden yhteistyömallit ja ryhmittymien antamat tarjoukset vähenevät. Pykälä 16 on ongelmallinen myös hankintalain näkökulmasta sekä osittain ristiriitainen. Hankintayksikkö ei voi lähtökohtaisesti kieltää tarjoajia käyttämästä alihankkijoita, ellei tähän ole erityistä syytä (esimerkiksi tuomiot C-176/98, Holst Italia (EU:C:1999:593) ja C-314/01, Siemens ja ARGE Telekom (EU:C:2004:159)). Yksityisten palveluntuottajien valvontaa koskevat ehdotuksen pykälät 16§ ja 39§. Lakiehdotuksen §16 mukaan yksityinen palveluntuottaja on osaltaan vastuussa alihankkijoidensa ohjauksesta ja valvonnasta. §39 mukaan sote-maakunnan on järjestämistä vastuunsa nojalla ohjattava ja valvottava yksityisiä palveluntuottajia ja näiden alihankkijoita jatkuvasti palveluja tuottaessa ja tähän liittyen määriteltävä tarvittaessa palvelujen tuottamista koskevia ohjeita. Vastuujaot eivät näiltä osin ole selkeät. Ehdotuksen 40§:ssä esitetään lisäksi AVIn ja Valviran

valvontaroolista, että ”Aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuutta...” ja ”...Valvira valvoo sote- ja terveydenhuollon palvelurakenteen, toiminnan sekä niiden järjestämien ja tuottamien palvelujen lainmukaisuutta...”. Valvontaviranomaisten keskinäinen työnjako jää epäselväksi, mitä ei ole pidettävä hyväksyttävänä tilanteena. Valvontaviranomaisten toimivalta ja vastuut on kirjattava selkeästi säädöksiin. ]

**19. Onko sote- ja maakuntien yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskeva 33–36 §:n sääntely kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen?**

ei kantaa

**20. Turvaako 37 §:n sääntely kaksikielisten sote- ja maakuntien yhteistyöstä osaltaan ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden?**

kyllä pääosin [Yhteistyö mahdollistaa palveluiden saatavuutta myös sellaisten palveluiden osalta, jotka eivät tänä päivänä toimi ollenkaan tai toimivat puutteellisesti. On kuitenkin tärkeätä, että palvelut ovat saatavilla lähellä, ja että vastuu palveluista on maakunnalla. Kun osa ruotsinkielisistä palveluista järjestetään tämän yhteistyön puitteissa, on erittäin tärkeätä, että jokainen maakunta erikseen varmistaa, että myös ruotsinkielisille asiakkaille syntyy eheitä palvelupolkuja. Tämän pykälän tavoitteena tulisi olla ruotsinkielisten palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen kaikissa kaksikielisissä maakunnissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yhteistyöneuvotteluissa on löydettävä laajasti kaikkien maakuntien näkökulmasta paras ratkaisu. On erittäin tärkeää, että yhteistyösopimuksen tekijät tuntevat sekä ruotsinkielisen väestön palvelutarpeet että haasteet.]

**21. Onko 49 §:n sääntely valmiuskeskuksesta tarkoituksenmukainen ja perusteltu?**

ei pääosin [Sote-järjestämislakiehdotuksen 49 §:n mukaan HUS- ja maakuntayhtymässä tulee olla yhteistyöalueen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä varten sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus. Säännösehdoituksessa ei ole tarkemmin säädetty siitä, millaista asiantuntemusta valmiuskeskuksella tulee olla. Valmiuskeskuksen toimivalta ja tehtävä kattaa ehdotuksen mukaan sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon toimialat. Järjestämislakiehdotuksen sääntely vaikuttaa rakenteeltaan samalta kuin sääntely ehdotetussa sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain valmiussäännöksiä koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa. Espoon kaupunki toistaa aiemmin lausumansa näkemyksen siitä, että ehdotuksen mukainen erikoissairaanhoidon sosiaalihuollon ohjaus- ja vastuutehtävä ei erikoissairaanhoidon ulkopuolisena toimialana ole kannatettava. Kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettu tehtävä johtaa varautumisvastuun jakautumiseen. Sote-järjestämislakiehdotuksen 49 §:n 9 mom. mukaan kahta tai useampaa sote- ja maakuntaa koskevassa häiriötilanteessa sosiaali- ja terveysministeriö voi määrätä yhden sote- ja maakunnan johtamaan ja koordinoimaan tilannetta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Eriyisen merkittävässä häiriötilanteissa sosiaali- ja terveysministeriö voi ottaa sosiaali- ja terveydenhuollon johto- ja koordinaatiovastuun itselleen. Hallituksen esityksen säännöstä koskevissa perusteluissa ei ole avattu sitä, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon johto- ja koordinaatiovastuu sisältää. Säännös ehdotetussa muodossa johtaa johtovastuiden epäselvyyteen ja sitä ei ehdotetussa muodossa voi hyväksyä. Lainsäädännön on taattava eri viranomaisten selkeät toimivallat.]

**22. Minkä sote- ja maakunnan tehtäväksi tulisi säätää ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukeminen (31 §) koko maassa?**

Lakiehdotuksen mukaan sote-maakunnalla x:llä olisi kaksi tehtävää; Sote-järjestämislain 31 §:ssä määritelty ruotsinkielisten palvelujen kehittämistehtävä sekä saman lain 37§:ssä mainittu kaksikielisten sote-maakuntien yhteistyösopimuksen koordinointi. Kyseiset tehtävät ovat erilaisia ja edellyttävät maakunta x:ltä erilaisia valmiuksia. On perusteltua arvioida mahdollisuutta jakaa tehtävät kahdelle maakunnalle.

Sote-järjestämislain 31 §:n mukaan maakunta x tehtävänä on tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Tehtävä edellyttää maakunnalta tiivistä yhteyttä TKIO- ja yliopistomaailmaan, vahvaa kaksikielisyyttä, riittäviä resursointimahdollisuuksia sekä läheistä yhteyttä suomenkieliseen vastaavaan toimintaan.

Uudellamaalla on suuri ruotsinkielinen väestö. Lisäksi korkeakoulujen, THL:n sekä Finlands Svenska Kompetenscenterin (FSKC) läheisyys puoltaa kehittämistoiminnan ylläpitämistä Uudellamaalla. Länsi-Uudenmaan sote-maakunta täyttää edellä mainitut kriteerit ja olisi luonteva maakunta hoitamaan Sote-järjestämislain 31§:n tehtävää.

**23. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

14 §: Sote-järjestämislakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin hankintasopimuksen sopimusehdoista. Lakiehdotukseen ei ole kirjattuna siirtymäsäännöksiä. On tarkoituksenmukaista, että sote-järjestämislakiehdotuksen 14 §:ää sovellettaisiin uusiin sopimuksiin, jotka allekirjoitetaan lain voimaantulon jälkeen. Mikäli säännöstä sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa allekirjoitettuihin sopimuksiin, vaatisi tämä sopimusten laajamittaista läpikäymistä, mikä edellyttäisi merkittävää resurssien käyttöä. Ennen lain voimaantuloa allekirjoitetut sopimukset päivittyisivät normaalikäytännön mukaisesti sopimuspäivitysten yhteydessä tai uuden kilpailutuksen myötä.

19 §: Sote-järjestämislakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Säännösehdotuksen mukaan palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin ja vuokratyöntekijöihin sovellettaisiin rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi rikoslain 40 luvun säännöksiä sovellettaisiin yksityisen palveluntuottajan ja alihankkijan yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön lakimääräisen toimielimen tai johdon jäsenen tai itsenäiseen ammatinharjoittajaan heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Voimassa olevan rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 mom. mukaan ainoastaan 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Säännösehdotuksen ja hallituksen esityksen perustelujen jää epäselväksi, miten säännösehdotusta käytännössä tulkittaisiin suhteessa rikoslain 40 lukuun. Onko tarkoituksena, että palveluntuottajan työntekijät rinnastettaisiin julkisyhteisöjen työntekijöihin? Ei ole perusteltua, että rikosoikeudellinen vastuu olisi yksityisen palveluntuottajan työntekijöiden osalta tiukempi kuin palvelunjärjestäjän työntekijöiden osalta. Säännösehdotusta tulee työntekijöiden ja muiden henkilöiden oikeusturvan näkökulmasta täsmentää.

27§ ja 28§ Seuranta ja arviointivelvollisuus: 27§:ssä sanotaan ”Sote-maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta,

saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut. Sote-maakunnan on verrattava tätä tietoa vastaavaan muita sote-maakuntia koskevaan tietoon.” 28§:ssä joka koskee THL:n asiantuntija-arvion tekemistä sanotaan ” Asiantuntija-arvioissa tarkastellaan väestön hyvinvoinnin ja terveyden tilaa väestöryhmittäin, sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä, investointien tarvetta ja vaikutuksia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja niiden kehitystä.” THL:n arviosta puuttuu vaikuttavuus, tuottavuus ja yhteensovittaminen, mitkä kuitenkin säädösehdotuksen mukaan pitäisi sisältyä maakunnan arvioon ja niitä pitäisi vertailla muiden maakuntien tietoihin. Seuranta ja arviointivelvollisuuden §27 ja §28 tulee kattaa samat tiedot.

§39 Sote-maakunnan ohjaus- ja valvontavelvollisuus. Lakiehdotuksen mukaan sote-maakunnalle tulee järjestämismääräyksiensä nojalla velvollisuus ohjata ja valvoa yksityisiä palveluntuottajia ja niiden alihankkijoita jatkuvasti palveluja tuottaessa. Säädöksen mukaan sote-maakunnalla olisi sopimusvalvonnan lisäksi erillinen valvontatehtävä, jonka puitteissa sen tulee huolehtia ohjeistuksesta. Perustelujen mukaan valvontaa harjoitettaisiin esimerkiksi säännöllisillä neuvotteluilla tai ohjauskäynneillä tai muilla soveltuvilla tavoilla. Lisäksi sote-maakunnan olisi valvottava jatkuvasti yksityistä palveluntuottajaa ja tämän alihankkijaa koskevien ohjeiden ja velvoitteiden noudattamista esimerkiksi tietopyyntöjen, selvitysten, asiakaspalautteiden, tarkastusten tai muiden soveltuvien keinojen avulla. Lakiehdotus jättää auki, miten sote-maakunnan harjoittaman valvonnan tarvittava taso määräytyy ja mikä on valvonnan suhde valvontaviranomaisten toimivallaan harjoittamaan valvontaan. Valvonnan suorittamisen luonne, laajuus ja vastuun kohdentuminen jää epäselväksi.

42 §: Sote-järjestämislakiehdotuksen 42 §:ssä säädettäisiin sote-maakuntien ja valvovien viranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa toisilleen yksityisen palveluntuottajan tai alihankkijan toiminnassa ilmenneistä epäkohdista tai puutteista. Lakiehdotukseen ei ole kirjattuna, millaisista epäkohdista tai puutteista ilmoitetaan. On huolellisesti harkittava, onko tarkoituksenmukaista, että myös vähämerkityksistä epäkohdista tai puutteista ilmoitetaan. Säännöksen tehokas toimeenpano edellyttää sitä, että tietojen vaihtamiseen on järkevä menettely ja keinot.

52 § ja 53 §: Sote-järjestämislakiehdotuksen 52 §:ssä säädettäisiin järjestämismääräyksiensä nojalla siirtymisestä henkilön ollessa sijoitettuna perhehoitoon, laitoshoidon taikka asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen. Sote-järjestämislakiehdotuksen 53 §:ssä säädettäisiin järjestämismääräyksiensä nojalla siirtymisestä, kun henkilö haluaa muuttaa toisessa sote-maakunnassa sijaitsevan kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä ilman perhehoitoa, laitospalveluja tai asumispalveluja. Lakiehdotuksen säännökset vastaavat tältä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä lukuun ottamatta kustannusvastuuta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan entisellä kotikunnalla, jossa palvelutarve oli muodostunut, on kustannusvastuu palvelusta. Lakiehdotuksen perusteella kotikunnan muuttuessa myös kustannusvastuu siirtyisi uuden kotikunnan mukaiselle sote-maakunnalle. Hallituksen esityksen perusteluissa on perusteltu muutosta siirtymisten taloudellisesti vähäisellä merkityksellä, kustannusvastuuta koskevan järjestelmän hallinnollisella raskaudella sekä sillä, että kustannusvastuun siirtymisen merkitys tulisi pieneneväksi järjestämismääräyksiensä nojalla ja kustannusvastuun siirtyessä uudistuksen myötä nykyistä laajemmalle väestöpohjalle. Espoo ei kannata ehdotettua muutosta. Uudellamaalla kustannusvastuun siirtymisen merkitys olisi todennäköisesti muuta maata suurempi, sillä välimatkat ovat lyhyemmät ja ihmiset liikkuvat sote-maakuntien ja Helsingin alueella aktiivisesti. Säädösehdotuksella on merkittävä taloudellinen vaikutus.

52 §: Sote-järjestämislakiehdotuksen 52 § vastaa sisällöltään sosiaalihuoltolain (710/1982) 42 a §:ää, jonka soveltamiseen tiedetään yleisesti liittyvän haasteita. Haasteet ovat liittyneet säännöksessä tarkoitetun asumispalvelun määrittelyyn sekä palvelusetelitalanteisiin. Käytännössä on ollut epäselvää, tarkoitetaanko sosiaalihuoltolain 42 a §:n mukaisella asumispalvelulla kaikkia mahdollisia asumispalveluja vaiko raskasta ympärivuorokautista asumispalvelua. Haasteita ovat myös tuottanut tilanteet, joissa toisen kunnan asiakas on saanut palvelusetelin ja muuttanut toisen kunnan alueella sijaitsevaan asumispalvelupaikkaan. Näiden tilanteiden osalta on herännyt kysymyksiä siitä, onko asiakkaalla oikeus vaihtaa kotikuntaa ja mikäli on, kuinka kustannusvastuu kohdentuu entisen kotikunnan ja uuden kotikunnan välillä. Yllä kuvattuja asioita tulee selkeyttää lainsäädännöllisesti.

55 §: Sote-järjestämislakia ei sovellettaisi hallituksen esityksen perusteella Ahvenanmaalla. Tästä huolimatta tulisi selkeyttää kustannusvastuun näkökulmasta tilanteita, joissa sote-maakunta antaisi ahvenanmaalaiselle asiakkaalle sote-lainsäädännön perusteella palveluita, kuten esimerkiksi kiireellisiä ja välttämättömiä sote-palveluita.

#### **24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisaista.**

-

### Kysymyksiä pelastustoimen järjestämisaista

**25. Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Ovatko säännöksessä luetellut kohdat tarkoituksenmukaisia?**

kyllä pääosin

#### **26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?**

Tavoitteisiin lisättäväksi ”pelastustoimen ict-järjestelmien kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet”. Perustelu: ICT:n muutokset kasvattavat merkittävästi pelastustoimen kustannuksia tulevaisuudessa. Muutoksilla on vahva rajapinta digitalisaation kehittämiseen Suomessa yleisestikin. Ne eivät rajaudu pelastustoimeen tai sisäministeriön hallinnonalaan, joten on luonteva poikkihallinnollinen, valtioneuvostotasolla linjattava asia.

”Tavoitteet pelastustoimen kansainvälisen toiminnan kehittämiseksi ja toteuttamiseksi”. Perustelu: aihe on osa Suomen kansainvälisiä sopimuksia ja velvoitteita ja ”Suomi-kuvaa maailmalla”. Linkittyy myös mm ulkoministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalaan. On luonteva valtioneuvostotasolla linjattava asia.

Lisäksi valtioneuvoston määrittelemät valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimelle tulisivat sisältää tavoitteita pelastustoimen ja ensihoidon välisen synergian vahvistamiseksi.

**27. Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. Lisäksi lain 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan pelastustoimen omavalvonnasta. Onko sote-maakunnille ehdotettu seuranta-, arviointi- ja omavalvontakokonaisuus tarkoituksenmukainen?**

ei pääosin



**28. Pelastustoimen järjestämislain 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Ovatko säännöksessä esitetyt koottavat tehtävät perusteltuja?**

kyllä pääosin

**29. Mitä kansainvälisessä pelastustoiminnassa hyödynnettäviä erityisresursseja (kalusto, muodostelmat) olisi tarkoituksenmukaista koota jonkun maakunnan/maakuntien hoidettavaksi?**

MIRG -toimintaa (Maritime Incident Response Group) kannattaa jatkaa Varsinais-Suomen sote-maakunnan sekä Helsingin kaupungin tuottamana, koska näiden pelastuslaitoksilla on jo asiaan riittävät resurssit sekä henkilöstön kuin kalustonkin osalta.

Rauniopelastustoimintaan kykeneviä muodostelmia olisi tarkoituksenmukaista koota Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin yhdessä, Pirkanmaan sote-maakunnan sekä Pohjois-Pohjanmaan sote-maakunnan hoidettavaksi, yhteensä kolme muodostelmaa. Tarkoituksenmukaista olisi, että näiden sote-maakuntien pelastuslaitokset pystyisivät tuottamaan 1-2 rauniopelastuksen kykenevää ryhmää kukin. Tämänkaltaisella sijoittelulla saataisiin katettua koko valtakunnan alue riittävällä laajuudella.

TAST (Technical Assistance and Support Team)-toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista osoittaa sote-maakuntien vastuulle, koska TAST -toimintaan kuuluvat henkilöresurssit eivät pääsääntöisesti työskentele pelastuslaitosten palveluksessa.

**30. Mitä kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämiä toimintoja (hälyttäminen, varustaminen jne.) olisi tarkoituksenmukaista koota johonkin maakuntaan/maakuntiin ja jos kyllä, mihin maakuntaan/maakuntiin?**

RDC (Reception and departure Centre) perustaminen ja siten kv-resurssien vastaanottaminen olisi tarkoituksenmukaista antaa Helsingin kaupungin, Vantaa-Keravan ja Länsi-Uudenmaan sote-maakuntien hoidettavaksi. Perusteluna se, että näiden alueella sijaitsevat Hangon satama, Helsingin satama sekä Helsinki-Vantaan lentokenttä, joita maahan tulevat kansainväliset resurssit todennäköisesti käyttävät. Tämän lisäksi on tarkoituksenmukaista saada vastaava resurssi myös Lapin sote-maakunnan alaisuuteen, jotta siellä pystytään vastamaan mm. Barents Rescue - sopimuksen mukaisiin velvoitteisiin sekä ottamaan vastaan muodostelmia Ruotsista, Norjasta tai Venäjältä.

Erytisresurssien hälyttäminen ja tilannekuvan (kansallinen/kansainvälinen) ylläpito tulisi antaa Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin pelastuslaitosten yhteiselle tilanne- ja johtokeskukselle. Järjestelmä tulisi yhteensovittaa SM:n suunnitelman Tilanne- ja johtokeskusrakenteesta esitetyn mallin 1+4+17 (=johtokeskusten määrät) mukaisesti.

Varustaminen tulisi sijoittaa sille alueelle, jonne KV-erityisresurssien varasto sijaitsee. Tällä hetkellä tulevan Pohjois-Savon sote-maakunnan alueella.

**31. Pelastustoimen järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

5 §, palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin:

Pykälä on sisällöltään yhdenmukainen sote-järjestämislain 9 § kanssa. Sote-järjestämissä on pelastustoimen järjestämislaista poiketen lisäksi todettu, että ”muilla sote-maakunnilla ei ole päätösvaltaa 1 momentissa tarkoitetuista palveluista [suurempiin kokonaisuuksiin kootut palvelut], eivätkä ne saa järjestää, tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja. Vastaava rajausta tulisi olla myös pelastustoimen järjestämislain 5 §:ssä.

12 §, SM aloite sote-maakunnan lisärahoituksen myöntämisestä:

Sote-järjestämislain 50 § mukaan valtio voi osallistua sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavan valtakunnallisen alueellisen valmiuden ja varautumisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen tai poikkeuksellisten häiriötilanteiden hoitamiseen. Rakenne on kuvattu rahoituslaissa. Myös pelastustoimessa on vastaavia tarpeita. Pelastustoimen järjestämislain 12 § viittaa sote-maakuntien rahoituksesta annetun lain 12 §. Ko. pykälä rahoituslaissa ei käsittele lisärahoitusta vaan valtionavustusta, lisärahoitusta käsitellään rahoituslain pykälissä 11 § ja 26 §. Sote-rahoituslain ja sen perustelujen mukaan valtionavustus ja lisärahoitus ovat kaksi erillistä mekanismia (26 §, s. 758-9). Tarkoitetaanko pelastustoimen järjestämislain 12 §:ssä lisärahoitusta vai valtionavustusta?

Pelastustoimen järjestämissä tulisi olla lisärahoituksen esittämisen lisäksi myös mahdollisuus antaa valtion korvauksia (valtionavustus, rahoituslain 12 §) pelastustoimen valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen, kuten sote-järjestämissä on tehty. Rahoituslain 12 § ilmeisesti mahdollistaa tämän, mutta valtionavustuksen perusteet tulisi kuvata myös pelastustoimen järjestämissä.

5 §, 6 §, 7 §, 9 §, 13 § 14 § ja 16 §: Näissä pykälissä todetaan, että asiasta voidaan säätää tarkemmin sisäministeriön tai valtioneuvoston asetuksella. Laissa sote-maakuntien rahoituksesta 9 § (Tehtävämuutosten huomioon ottaminen) esitetään, että valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon sote-maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Sote-maakunnan rahoitus siis riippuu jatkossa osittain myös siitä, onko tehtävämuutoksen perusteena säädös. Aiempaa merkittävästi keskitetyimmän pelastustoimen ohjauksen tulee myös olla tarkkarajaista ja selkeästi asetuksin säädelyä. Tämä korostuu erityisesti nykyisillä ohjetasolla olevilla dokumenteilla kuten Toimintavalmiusohje, jolla on tosiasiallista ja merkittävää vaikutusta toisaalta kustannuksiin ja toisaalta asiakkaan saamiin palveluihin. Muutosehdotuksena on, että em. pykälissä ”voidaan säätää” korvataan sanalla ”säädetään”.

**32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.**

Aluehallintoviraston (AVI) roolia ja asemaa pelastustoimen kokonaisuudessa on syytä tarkastella uudelleen. Keskitetyn valtionohjauksen tavoitetta ei tue se, että Suomessa olisi jatkossakin kuudessa aluehallintovirastossa pelastuksen ja varautumisen vastuualueet, joille sote-maakuntien pelastuslaitokset esimerkiksi toimittavat palvelutasopäätökset arvioitavaksi. Kaikki raportointi ja seuranta tulisi keskittää sisäministeriöön. Keskittämisen ei tarvitsisi olla ristiriidassa pelastustoimen järjestämislain 7 § 2. mom. kanssa, eli AVI voi silti tukea sisäministeriötä SM:lle säädetyissä tehtävissä.

## Kysymyksiä voimaanpanolaista

**33. Sote-maakuntien aluejaon pohjana on kuntaperusteinen maakuntajako, josta säädetään voimaanpanolain 5 §:ssä. Onko ehdotettu aluejako tarkoituksenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen näkökulmasta?**

kyllä [Ottaen huomioon 6 § määritelty Uudenmaan sisäinen sote-maakuntajako esitetty ratkaisu on kannatettava sekä sosiaali- ja terveystoimen että pelastustoimen näkökulmasta Länsi-Uudellamaalla. Kuntapohjainen malli olisi kuitenkin paras vaihtoehto sekä sosiaali- ja terveystoimen että pelastustoimen osalta. ]

**34. Sote-maakuntarakennelain 3 §:n mukaan maakuntajako toimii nykyiseen tapaan myös muiden valtion aluejakojen perustana. Lisäksi maakuntajako toimii maakuntien liittojen toimialuejaon pohjana. Onko ehdotettu 5 §:n mukainen aluejako tarkoituksenmukainen muun aluehallinnon näkökulmasta?**

kyllä pääosin

**35. Lakiehdotuksessa Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava siirtyisivät Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Muutos vaikuttaa sekä sote-maakuntaan että valtion aluejakojen pohjana olevaan maakuntajakoon. Mihin maakuntaan näiden kuntien tulisi kuulua ja mitä vaikutuksia vaihtoehdoilla olisi lausunnonantajan toimintaa:**

-

**36. Lakiehdotuksessa Uudenmaan maakunnan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaisi neljä sote-maakuntaa (Itä-Uusimaan sote-maakunta, Keski-Uusimaan sote-maakunta, Länsi-Uusimaan sote-maakunta, Vantaa-Keravan sote-maakunta) sekä Helsingin kaupunki, joka ei kuuluisi mihinkään sote-maakuntaan. Muiden aluejakojen osalta Uudenmaan nykyinen maakunta olisi yksi kokonaisuus. Onko ehdotettu sääntely aluejakojen näkökulmasta tarkoituksenmukainen?**

kyllä [Esitetty ratkaisu on kannatettava. Se huomioi alueen erityispiirteet ja kokoluokan sekä on kestävä kaikkien alueen kuntien näkökulmasta.]

**37. Turvaako väliaikaisten toimielinten kokoonpano ja laissa säädetyt tehtävät uudistuksen toimeenpanon (7 - 8 §)?**

kyllä pääosin [Alueen kuntien johdon vastuu muutoksen toteuttamisesta on toimeenpanon aikataulu huomioiden ainut mahdollinen ratkaisu. Toimeenpanoajan päätöksentekomallin kokonaisuudessa, ja valtion rooli siinä, eivät kuitenkaan ole selviä.]

**38. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain**

**omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?**

ei [Kuntien omaisuuden ei tule siirtyä maakunnalle korvauksetta kuntien omaisuuden suoja huomioiden. Maakuntien tulee maksaa kunnille käypää ns. markkinahintaista vuokraa sen käyttöön tulevista kiinteistöistä]

**39. Voimaanpanolain 4 luvussa säädetään kuntien oikeudesta saada valtiolta korvaus uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista välittömistä kustannuksista sekä korvausmenettelystä. Korvaus kohdistuisi ensisijaisesti kunnille ja kuntayhtymille jääviin omaisuuseriin, esimerkiksi siirtymäajan jälkeen käytöstä poistuvien toimitilojen kustannuksiin. Onko kompensaatiosäntely hyväksyttävä?**

ei [Lakiesityksen mukaan kunnalla on mahdollisuus saada korvausta lähinnä siirtymäajan jälkeen käytöstä poistuvien toimitilojen kustannuksiin ei ole riittävä, kaikesta merkittävästä siirtävästä omaisuudesta on saatava korvaus. Esityksen mukaan korvausta voi saada vain, mikäli omaisuusjärjestely aiheuttaa yli 0,7 prosentin veronkorotustarpeen. Kompensaatoraja on aivan liian korkea suurempia kuntia ajatellen. Omaisuuden siirtäminen vastikkeetta heikentäisi sekä kunnan että konsernin taseen tunnuslukuja ja kasvattaisi vieraanpääoman kustannuksia. ]

**40. Voimaanpanolain 17 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?**

ei [Muutoin kyllä tarkoituksenmukaisesti, mutta Voimaanpanolain 17 §:ssä ei mainita mitään alle 50 % sotea tukevien tehtäviä hoitavien henkilöiden siirrosta. Valmisteluteksteissä (sivu 302) on kyllä maininta siitä, että näiden osalta voidaan sopia siirroista kunnan ja sote-maakunnan välillä, mutta säädösehdotuksessa ei ole tästä mainintaa. Ongelmana on, että nimenomaisen säädöksen puuttuessa jää tarpeettomasti epäselväksi, voidaanko sopia ja millaisin ehdoin sekä erityisesti voidaanko soveltaa liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä myös näihin henkilöihin. Näitä osan, mutta alle 50 % sotelle tekeviä on kymmeniä Espoosakin, joten kysymys on relevantti. Ehdotan, että voimaanpanolain 17 § lisätään kohta, jossa huomioidaan myös alle puolet sotelle tekevien ]

**41. Onko 28 §:n mukainen ulkoistamissopimusten mitättömyyttä koskeva sääntely perusteltu ja turvaako se osapuolten aseman riittävästi?**

ei [Sääntelyn soveltamiseen tulisi liittyvän haasteita, sillä etenkin sote-järjestämislakiehdotuksen 8 § on kirjoitettu tulkinnalle avoimeksi. Haasteita liittyy sote-maakunnan riittävän oman palvelutuotannon määrittelyyn sekä siihen, että sote-maakunnan tulisi pystyä turvaamaan sosiaali- ja terveystalouden saatavuus kaikissa tilanteissa. Tulkinnallinen avoimuus aiheuttaa todennäköisesti erimielisyyksiä palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajien välille, mikä voi eskaloitua tuomioistuimessa käsiteltäviksi kalliiksi sopimusriidoiksi.]

**42. Turvaako Kärkullan toiminnan jakamista koskevat ehdotukset sen toiminnan jatkuvuuden sote-maakuntien toimintana?**

Esityksessä kaksikieliset sote-maakunnat velvoitettaisiin sopimaan keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsin kielellä annettavien sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä tiettyjen kriteerien täytyessä. Kärkulla-kuntayhtymän tehtävät, kiinteistöt ja toimitilat siirtyisivät sote-

maakunnille. Tällä tavalla ruotsinkieliset vammaiset henkilöt saisivat kehitysvammaisten erityishuollon palvelut sekä muut vammaispalvelut lähipalveluina asuinsote-maakuntansa järjestämänä ja ne olisi mahdollista integroida osaksi muita sote-maakunnan järjestämiä sote- ja vammaispalveluja.

Espoon kaupunki kannattaa Kårkulla kuntayhtymän purkamista esityksen mukaisesti. Kaupunki katsoo esityksen turvaavan ruotsinkielisten kehitysvammaisten henkilöiden palvelut. Lakiesityksen tavoitteena ei tule olla organisaatioiden toiminnan jatkuvuuden turvaaminen, vaan kuntalaisten palvelujen turvaaminen. Esitys edistäisi kieliryhmien yhdenvertaisuutta palveluiden suhteen. Tämä edellyttää mm., että sote-maakuntien alueella toimii yksikielisiä asumisyksiköitä ja toimintakeskuksia, jotka vastaavat ruotsinkielisten palvelujen tuottamisesta. Sote-maakunnan tulee olla mahdollista ratkaista tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla, tuotetaanko palvelu Kårkulla kuntayhtymän, yksityisen ostopalvelun vai sote-maakunnan omana toimintana. Espoon kaupunki kannattaa 37 § 2 momentissa kuvattua velvollisuutta sopia asiantuntijatuesta, jota kaksikieliset sote-maakunnat antavat toisilleen palvelujen toteuttamisessa, ml. kehitysvammahuoltoon liittyvät asiantuntija- ja kehittämistukitehtävät, kehitysvammaneuvo-, asumis-, päivä- ja työkeskustoimintaa, jos palveluja ei olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kaikissa kaksikielisissä sote-maakunnissa.

#### **43. Uudistus tulisi ehdotuksen mukaan voimaan vuoden 2023 alusta. Onko uudistus toteutettavissa uudistuksessa ehdotetussa aikataulussa?**

ei pääosin [Muutosjohtamisen näkökulmasta ripeä aikataulu on tarkoituksenmukainen. Aikataulun tulee kuitenkin olla realistinen muutoksen toteuttamisen näkökulmasta. Länsi-Uusimaa on yksi niistä sote-maakunnista, jonka tulee perustaa koko organisaation infrastruktuuri ilman valmiita rakenteita. Maakunnan tulee rakentaa tai hankkia hallinnolliset tietojärjestelmät, tietohallinto ja sen infrastruktuuri, henkilöstö- ja taloushallinto sekä hallinnolliset tukipalvelut uudelle perustettavalle organisaatiolle. Päätöksiä näistä ratkaisuista ei voida pääsääntöisesti tehdä ennen, kuin maakuntavaltuusto on päätöksentekokykyinen. Uudistuksessa on suuri riski, että toimeenpanoon jäävä aika ei tule riittämään. Tilanteeseen tulee varautua aikataulua väljentämällä, hyväksymällä siihen poikkeuksia ja varautumalla toimeenpanon kustannuksiin.]

#### **44. Voimaannapolain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

Lakiin kirjoitettu järjestämisvastuun siirron päivämäärä ilman sen sitomista lain voimaantulon aikatauluun on ongelmallinen. Laissa tulee määritellä selkeä menettely, miten toimitaan, jos yksittäisellä maakunnalla ei ole valmiutta turvalliseen järjestämisvastuun siirtoon suunnitellussa aikataulussa teknisistä tai hallinnollisista syistä.

#### **45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaannopolaista.**

-

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

**46. Valtio rahoittaa pääosin perustettavien sote-maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastustoimen rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?**

kyllä pääosin [Sote-maakunnan rahoittaminen valtion varoista on kokonaisveroasteen kannalta parempi vaihtoehto kuin maakuntaverot. Maakuntaverot uhkaa nostaa veroastetta ja lisäksi tarvittaisiin uusi valtionosuus ja/tai verotulojen tasausmekanismi. Tosin myönteistä maakuntaverossa olisi, että se vähentäisi sotemaakunnan riippuvuutta valtiosta. Sote-maakuntien liikkumavaraa päätöksenteossa ja mahdollisuuksia strategiseen johtamiseen tulisi ylipäätään vahvistaa esityksessä. Tämä tulee toteuttaa kuitenkin siten, että julkisen talouden kokonaisuus ja palvelujen kustannusten kasvu on hallittavissa.]

**47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun palvelutarpeen muutoksen (7§), kustannustason (hintojen) (8 §), tehtävämuutosten (9 §) sekä toteutuneiden kustannusten perusteella (10 §). Palvelutarpeen muutoksen osalta esitykseen sisältyy valtion rahoituksen kasvua osittain hillitsevä tekijä siten, että arvioidusta tarpeen muutoksesta huomioidaan 80 %:n osuus kolmannesta vuodesta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitettut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?**

ei pääosin

**48. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien* rahoituksen määräytymiskriteerit (luku 3) ja niiden painokertoimet perusteltuja?**

ei [Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän rahoituksen määräytymiskriteereissä tulee painottaa nykyistä enemmän asukasmäärää, etenkin vieraskielisten osuutta väestöstä. Rahoituskriteerien tulee ymmärtää kasvavan alueen investointitarpeet. Lisäksi kriteereissä tulisi huomioida paremmin suurille kaupungeille ja kaupunkiseuduille tyypilliset sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset, kuten esimerkiksi paljon palvelua tarvitsevien määrä asunnottomuus ja segregaaation torjunta. Rahoitusmalli ei huomioi maakuntien välisiä tuotantokustannuseroja. Tiiviisti asutun ja vauraan alueen tuotantokustannukset ovat korkeammat kuin muun Suomen. Erityisesti toimitilakustannukset ovat tiiviisti asutuilla alueilla maan korkeimmat. Rahoituskriteereissä huomioidaan vieraskielisten muuta väestöä korkeampi palveluiden tarve, mutta kriteerit eivät tunnista palvelun tuottamisen kustannuseroa. Vieraskielisille henkilöille varataan pidemmät vastaanottoajat, samoin tarvitaan esimerkiksi tulkkausta. ]

**49. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *pelastustoimen tehtävien* rahoituksen määräytymiskriteerit (luku 4) ja niiden painokertoimet perusteltuja?**

ei

**a) Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika riittävä?**

kyllä

**b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?**

kyllä pääosin [Siirtymäaika ja enimmäismuutostasaus eivät itsessään ole ongelmallisia. Rahoituksen ongelmat aiheutuvat tarvekriteeristön vinoumista. Rahoitusjärjestelmä tulee joka tapauksessa arvioida perusteellisesti uudelleen ennen siirtymäajan päättymistä.]

**51. Valtion rahoitus maksetaan sote-maakunnalle kuukausittain viimeistään kuukauden ensimmäisenä päivänä. Varainhoitovuoden tammikuussa ja kesäkuussa maksetaan molempina 2/12 koko vuoden rahoituksesta ja muina kuukausina jäljelle jäävä rahoitus yhtä suurina erinä (25 §). Sen lisäksi vuoden 2023 rahoituksen tammikuun maksuerästä puolet maksetaan sote-maakunnalle vuoden 2022 joulukuun 1 päivänä (37 §). Onko rahoituksen maksatuksen aikataulu maksuvalmiuden ja kassan hallinnan kannalta tarkoituksenmukainen?**

kyllä pääosin

**52. Maakuntien rahoituslain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.**

Kuntien takauskeskuksen lausunnossa on arvioitu sote-maakuntien rahoituksellisia ongelmia. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa sote-maakunnan rahahuollon riittävyys ja kustannustaso.

**Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö**

**54. Ovatko valtiosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 29 ja 30 §)?**

ei

**55. Ovatko valtiosuuskaiteerit sekä niiden painotukset yleisesti ottaen perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta)?**

ei pääosin [Vieraskielisyyskertoimen laskentaperusteen muutos on kannatettava. Vieraskielisyysmääräytymistekijän perushintaa tulee kasvattaa, sillä vieraskielisyydestä aiheutuu suuret kustannukset varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Järjestelmämuutoksen rahoittaminen kunnallis- ja yhteisöveroprosenttien leikkauksilla tasaa kuntien tulopohjaa voimakkaasti vuosiksi eteenpäin, ja siksi esitetty 10 prosentin verotuloihin perustuvan valtiosuuden tasausvähennys ei ole hyväksyttävissä. Kiinteistövero ei saa lisätä osaksi verotuloihin perustuvan valtiosuuden tasauksen määrittelyä. Valtiosuusjärjestelmä ei rahoita kaupungin kasvua vaan korvaa väestön palvelutarvetta kaksi vuotta vanhoin väestötiedoin (t-2). ]

**56. Kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

Laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 4. luku. 25§ Verotuloihin perustuva valtiosuuden tasaus:

25 § 5 momentti: kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa huomioon otettavat verotulot: laskennassa otettaisiin huomioon voimassa olevan lain mukaisesti verontilityslain (532/1998) 3a§:n

tarkoittama laskennallinen kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta. Ei 50% kiinteistöverosta.

28§ Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulotuen perusteella. Poistettava vähennys peruspalvelujen valtionosuudesta.

29§ Sote maakuntien perustaminen 2023 ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen. Kunta saisi valtionosuuden lisäystä, jos tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä sote-maakunnalle kunnan tulot vähenevät enemmän kuin siirrettävien tehtävien kustannukset ovat. Kunta saisi valtionosuuden lisäystä niin, että kustannukset ylittävästä tulojen siirtymisestä kunnalle hyvitetäisiin 100 %.

Kilpailukyky sopimukseen perustuva valtionosuuden vähennys poistettava 2023.

#### **57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.**

Useat kasvukunnat ovat tehneet mittavia elinvoima – ja kasvuinvestointeja, joiden takaisinmaksulaskelmat perustuvat voimassa olevan rahoitusjärjestelmän mahdollistamaan suunnitelmallisesti nousevaan vuosikatteeseen. Verotulojen leikkaus 2022 vaikeuttaa voimakkaasti kuntien kykyä selvitä jo tehtyjen investointien takaisinmaksusta sekä uusista investoinneista. Käyttötalouden sopeutus joudutaan tekemään varhaiskasvatuksesta ja opetuksesta

### **Verolainsäädäntö**

#### **58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?**

ei

#### **59. Verolainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

#### **60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.**

Kunnallis- ja yhteisövero -% leikkaaminen heikentää voimakkaasti Espoon elinvoimaa. Valtio edellyttää mm. MAL sopimuksella pääkaupunkiseudun kuntia asunto- ja joukkoliikenneinfran rakentamiseen, verojärjestelmän muutos erityisesti ennen suurten investointien hyötyjen realisoitumista pysäyttää alueen kasvun. Valtion tulee osallistua muilla järjestelmillä investointien maksamiseen.

### **Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö**



**61. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?**

kyllä pääosin [Henkilöstön asemaa koskevat säännökset ovat selkeitä ja noudattavat pääasiassa kunta-alan vakiintuneita sisältöjä. KT:n asema ja rooli itsenäistyisi esityksessä nykyisestä, sillä se ei enää olisi osa Kuntaliitto ry:tä. KT:n sisäinen jako jaostoihin (kuntajaosto, maakuntajaosto ja yritysjaosto kukin omaan) toteuttaa näiden eri edunvalvottavien tahojen erilaisia tarpeita. Kunta ja sote-maakunta olisivat suoraan lain nojalla KT:n jäseniä, kuten nykyisin kunnat ovat. Yhtiöt voisivat vapaaehtoisuuden pohjalta liittyä KT:n jäseneksi, mikä mahdollisuus olisi uutta. KT:n toiminnan rahoitus muuttuisi nykyisestä, osin kuntaäyrin ja osin väestömäärän mukaan määräytyvän maksun sijaan kunnan (tai siis KT:n kunkin jäsenyhteisön) palkkasumman mukaan määräytyväksi. Tällöin olisi mahdollista käyttää kaikkiin jäseniin samaa maksuperustetta. Maksuperusteen muutos voi vaikuttaa merkittävästikin kunnan maksuosuuteen, riippuen mm. siitä, kuinka paljon kunta käyttää ostopalveluja suhteessa muihin kuntiin. ]

**62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?**

kyllä pääosin [Esityksessä on pyritty huomioimaan sote-maakuntien syntymisen vaikutukset Kevan tulopohjaan varsin kattavasti. Eläkemenoperusteinen maksu, joka muuttuisi nimeltään tasausmaksuksi tässä uudistuksessa, on ongelmallinen. Palkkamenoperusteinen ja työkyvyttömyysperusteiset maksuosuudet vastaavat yksityisalojen työeläkejärjestelmän maksuja, mutta tasausmaksun kautta kuntien maksurasitus eläkkeistä ylittää yksityisen alan maksut. Yksityisaloilla eläkemaksun taso on noin 24,40 % palkkasummasta, kun kunnilla se on tällä hetkellä 28,35 %. Ylittävä osuus kerätään kunnilta tasausmaksuna. Sote-maakuntaudistusesityksessä on arvioitu (s.250), että sote-maakuntiin siirtyisi 55 % henkilöstöstä ja kuntiin jäisi siten 45 %. Siten myös tasausmaksusta 55 % siirtyisi sote-maakuntien maksettavaksi. Sote-maakuntien kesken maksurasitus jaettaisiin niiden valtionrahoituksen suhteessa ja kuntien kesken niiden verorahoituksen suhteessa (s. 189). Kun eläkemenoperusteisen maksun määräytyminen ja jakautuminen on historiallisista syistä epätasaista kuntien kesken, muuttaisi ehdotus kuntien maksurasitusta selvästi. Esityksen mukaan muuttotappiokunnat hyötyisivät muutoksesta eniten (s. 250). Espoon osalta tämä esitys johtaisi todennäköisesti tasausmaksun kasvamiseen. Tässä esityksessä KEVA-vakuutetut kuntayhtiöt eivät, niin kuin eivät tälläkään hetkellä, maksaisi tasausmaksua (oltava kilpailukykyisiä tyel-vakuutettuihin yhtiöihin nähden), joten tasausmaksu rasittaa erityisesti kuntia kuten nykymallissa, mihin tämä esitys ei siis toisi muutosta. Vaihtoehtoisesti voitaisiin toteuttaa koko tasausmaksun kattaminen valtionverotuksen kautta. Sote-maakuntien osalta niin käy joka tapauksessa, sillä sote-maakuntien tasausmaksun kattaminen tapahtuu valtion verorahoituksella. Sote-maakunnat perustettaisiin voimaanpanolailalla jo 1.7.2021 ja sote-maakuntien toiminta alkaisi jo perustamisesta. Kevan jäseniä niistä tulisi kuitenkin vasta vuoden 2023 alusta lukien (s.823, Ns. kevalaki). Mikä on sote-maakunnan väliaikaishallinnon työeläkevakuutusjärjestely ajalla 1.7.2021-31.12.2022?]

**63. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.**

Kts yllä kohdat 61 ja 62.

Uusimaa-laki

**64. Turvaako Uudenmaan erillislaki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen alueella yhdenvertaisesti muuhun maahan verrattuna?**

kyllä [Ratkaisu on tarkoituksenmukainen ja huomioi Uudenmaan erityispiirteet.]

**65. Turvaavatko HUSin lakisääteisiä tehtäviä koskevat säännökset erikoissairaanhoidon järjestämisen sekä yliopistollisen sairaalan tutkimus-, kehittämis- ja opetustehtävät (5 §)?**

kyllä pääosin [5§:n mukaan HUS-maakuntayhtymä vastaa pykälässä lueteltujen terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä. Kohdan viisi mukaan Hus-maakuntayhtymä vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 48 ja 49 §:issä tarkoitettua varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksen tehtävistä. Valmiuskeskuksen toimivalta ja tehtävä kattaa ehdotuksen mukaan sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon toimialat ja Hus-maakuntayhtymän terveydenhuoltopalveluiden järjestämisvastuuseen on tässä rinnastettu sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä valmiuskeskuksen tehtävät kokonaisuutena. Pykälässä viitattu järjestämislakiehdotuksen sääntely vaikuttaa rakenteeltaan samalta kuin sääntely ehdotetussa sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain valmiussäännöksiä koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa. Espoon kaupunki toistaa aiemmin lausumansa näkemyksen siitä, että ehdotuksen mukainen erikoissairaanhoidon sosiaalihuollon ohjaus- ja vastuutehtävä ei erikoissairaanhoidon ulkopuolisena toimialana ole kannatettava. Espoon näkemyksen mukaan ehdotettu tehtävä johtaa varautumisvastuun jakautumiseen.]

**66. Onko terveydenhuollon järjestämisvastuun jakautumisesta Uudellamaalla esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti (Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin ensisijainen järjestämisvastuu, HUSin lakisääteiset tehtävät ja HUS-järjestämissopimus; 4, 5 ja 10 §)?**

kyllä pääosin [Uudellemaalle on syntymässä muusta maasta poikkeava perustason ja erikoissairaanhoidon ratkaisu. Myös Uudellamaalla on turvattava perustason ja erikoissairaanhoidon palveluiden integraatio. Uudellamaalla rakenteelliset muutokset ovat esityksen mukaan vähäiset, järjestäjätahon kokoa ja pienempää toimijoiden määrää lukuun ottamatta. Ratkaisuna esitetään sote-maakunnan ja HUS:n välistä järjestämissopimusta. Tätä ei voi pitää yhteistyörakenteen ratkaisuna yksinään riittävänä. Mikäli HUS:n organisoituminen säilyy ennallaan, Länsi-Uudenmaan alue kuuluisi kolmeen eri HUS:n sairaanhoitoalueeseen. Käytännön yhteistyön ja palvelujen integraation turvaamiseksi on tärkeää, että perustason erikoissairaanhoidon osalta HUS:n toiminnallinen vastuunjako noudattaa Uudenmaan viiden alueen jakoa. Tämä on mahdollista toteuttaa ilman HUS:n pilkkomista. Lainsäädännöllä tulee varmistaa HUS:n sairaanhoitoalueiden tarkoituksenmukainen jako. Palveluiden integraation, saatavuuden ja kustannusten hallinnan näkökulmasta perustason ja erikoissairaanhoidon palveluiden tulisi olla yhtenäisen toiminnallisen suunnittelun alaisuudessa. Erikoissairaanhoidon ohjauksessa tulee korostaa sote-maakuntien roolia. HUS:n poliittinen johto tulee koota Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin poliittisen johdon edustajista.]

**67. Ovatko Helsingin kaupungin talouden eriyttämistä koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia ja riittäviä turvaamaan toiminnan vertailtavuuden muuhun maahan nähden (5 luku)?**

kyllä

**68. Uusimaa-lain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?**

-

**Yleishallintoa koskevat lait**

**70. Yleishallintoa koskevien lakien pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.**

-

**Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista**

**72. Sote-maakuntarakennelaissa säädetään maakuntajaosta, joka toimii myös sote-maakuntien alueiden pohjana. Lisäksi laissa säädetään sote-maakuntien muuttamisesta, joka johtaa myös vastaavalla alueella maakuntajaon muutokseen. Onko esitetty sote-maakuntien ja niiden pohjana olevan maakuntajaon suhde sekä jaon muutosprosessi kriteereineen selkeä ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon maakuntajaon merkityksen muille aluejaoille?**

kyllä pääosin [Uudenmaan erilliskorjaus poikkeaa rakenteeltaan siinä määrin yleisestä ratkaisusta, että siihen ei sovellu yleiset sote-maakunnan muutosmenettelyt.]

**73. Pidätkö esitettyjä edellytyksiä sote-maakuntien muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen näkökulmasta? (erityisesti sote-maakuntarakennelain 2, 5 ja 10 §:t)**

kyllä pääosin

**74. Sote-maakuntarakennelain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelaista.**

-

**Maakuntien ohjaus**

**76. Valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä vahvistettaisiin. Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?**

ei pääosin [Toiminnan vastuu tulee olla vaaleilla valituilla valtuutetuilla. Ehdotetussa lainsäädännössä korostetaan sote-maakunnan järjestämisvastuun tärkeyttä ja selkeyttä. Vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta korostavan tavoitteen kanssa.]

Valtion ohjaus on tarpeen esimerkiksi turvallisen ja riittävän asiakas- ja potilastiedon käytön varmistamiseksi. Keskitetyllä ohjauksella on mahdollista lisätä nykyisten pelastuslaitosten tuottamien palvelujen yhdenmukaisuutta. On myös tarkoituksenmukaista, että tiettyjä toimintoja voidaan keskittää vain yhden tai muutaman sote-maakunnan hoidettavaksi. Lisäksi keskitetty ohjaus mahdollistaa esimerkiksi tilanne- ja johtokeskusjärjestelmän rakentamisen SM:n suunnitelmien mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että pelastustoimen palvelut ovat jo merkittävästi yhdenvertaisempia kuin sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Tämä johtuu siitä, että pelastustoimi toimii jo nyt vastaavan kokoisina alueellisina palveluina kuin mihin esityksessä tähdätään. Valtion ohjauksen vahvistamisen vaarana on, että valtion ohjausta tehtäisiin myös sellaisilla osa-alueilla, jotka selkeästi kuuluvat työnantajan (sote-maakunta) toimivaltaan ja harkintaan. Tällaisia ovat esimerkiksi pelastustoimen järjestämislain 8 § 3 mom. perusteluissa mainitut päivystys- ja varallaolojärjestelyt, työajan hallinta ja riskiperustaiset työvuorovahvuudet. Edelleen valtionohjausta ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa liian yksityiskohtaisiin teknisiin ja taktisiin asioihin. ]

**77. Ministeriöt ja maakunta kävisivät vuotuiset neuvottelut, joissa tarkasteltaisiin maakunnan toimintaa ja taloutta toteumatietojen ja ennusteiden näkökulmasta. Lisäksi erilliset ohjausneuvottelut käytäisiin vuosittain yhteistyöaluekohtaisesti. Onko neuvottelujen tavoite ja käsiteltävä asiakokonaisuus tarkoituksenmukainen?**

ei pääosin [Neuvottelujen ohjaava merkitys jää epäselväksi. Kuvattu neuvottelumekanismi (pelastustoimen järjestämislaki 10 §), yhdistettynä valtioneuvoston nelivuotisiin tavoitteisiin (8 §) ja aluehallintovirastolle annettaviin vuosittaisiin selvityksiin (13 §) tekee neuvottelu-, arviointi-, seuranta- ja valvontamekanismista sekavan ja aiheuttaa päällekkäistä työtä. Lisäksi Aluehallintovirastojen tehtäviin ei tulisi enää kuulua pelastustoimeen liittyviä tehtäviä. AVI:n roolin poistaminen pelastustoimessa osaltaan selkiyttäisi tätä mekanismia erityisesti raportoinnin osalta. Tällöin pelastustoimen johtaminen, ohjaus ja valvonta olisi selkeästi keskitetty yhteen paikkaan, sisäministeriöön. Muutos vahvistaisi uudistuksen tavoitetta eli valtion mahdollisuutta ohjata entistä paremmin pelastustoimea. Ohjausjärjestelmä olisi aidosti kaksipuolinen. ]

**78. Maakuntien ja valtioneuvoston välille suunnitellaan ministeriöiden ja järjestämisvastuussa olevien tahojen vuorovaikutukseen perustuvaa aktiivista ohjausta, joka perustuisi avoimeen näkemysten ja tietojen vaihtoon sekä järjestäjien toiminnan ja talouden jatkuvaluonteiseen arviointiin. Onko ohjausmalli uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltu?**

kyllä pääosin [Järjestäjien toiminnan jatkuva arviointi ja tietojen avoimuus ovat omiaan parantamaan laatutasoa ja hillitsemään kustannusten kasvua. ]

## Uudistuksen vaikutukset

**79. Vaikutusten arvioinnissa on kuvattu ehdotuksen keskeiset vaikutukset. Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, tarkennettava tai täydennettävä?**

Vaikutusta kuntien talouteen ja erityisesti kasvualueiden kuntien talouteen ei ole arvioitu riittävästi. Esimerkkinä talouden tunnuslukujen heikkenemisen vaikutusta rahoituksen saatavuuteen ja kustannuksiin ei ole arvioitu. Perusteluissa ei arvioida riskiä kansantalouden kasvun heikkenemiseen kasvukaupunkien talouden heikkenemisen vaikutuksesta.

Ehdotettu rahoitusmalli, jossa tuloista leikataan yli puolet, mutta kaupungin ja konsernin lainakanta jäävät lähes ennalleen, heikentää voimakkaasti kasvukuntien rahoituslaskelman ja taseen tunnuslukuja (erityisesti suhteellinen velkaantuneisuus ja lainanhoitokate), joita rahoituslaitokset

käyttävät lainojen myöntämisessä ja hinnoittelussa sekä luottosopimuksiin sisältyvissä erityisehdoissa eli sopimusvakuuksissa (kovenantti). Erityisehdon ylittyessä luotonantaja voi nostaa antamansa luoton korkotasoa tai joskus jopa irtisanoa koko luoton. Tunnuslukujen heikkeneminen vaikeuttaa lainarahoituksen saamista sekä nostaa kaupungin mittavan lainakannan kustannuksia. Rahoituslaitokset päättävät lainan hinnasta, vaikutusta ei kuntakohtaisesti voi arvioida.

Talouden tunnuslukujen heikkenemisen vaikutus rahoituksen saatavuuteen ja hintaan olisi tullut selvittää valmistelun aikana, koska kyseessä on järjestelmätason riski. Vaikutukset ulottuvat kaikkien kuntien rahoitukseen, joten kyse on merkittävästä asiasta koko yhteiskunnan kannalta.

Rahoituslaitosten ja luottoluokittajien johtopäätökset riskien kasvusta realisoituu aikanaan. Jos rahoituksen hinta nousisi esimerkiksi 0,5 prosenttiyksiköllä sen takia, että kaupungin omavaraisuus ja laskennallinen velanhoitokyky soteuudistuksen rahoitusratkaisujen vuoksi heikkenee, olisi negatiivinen vaikutus Espoon rahoituskulujen nousuun nykyisellä 4 miljardin euron lainakannalla 20 miljoonaa euroa vuositasona, kun kaikki lainat on uudelleenrahoitettu. Espoon talous heikkenee soteuudistuksessa arviolta enintään 100 euroa/asukas siirtymäkauden jälkeen. Tähän sisältyy kuitenkin merkittäviä riskejä ja tappio voi vuosien kuluessa kasvaa tästä merkittävästi muun muassa voimakkaasti kasvavan valtionosuusriippuvuuden vuoksi, jolloin investointien takaisinmaksu ja lainanlyhennykset siirtyvät eteenpäin, ja vaikuttavat samalla arvioon Espoon velanhoitokyvystä.

Arvioissa kunnan talouden tasapainon määritelmä on väärä. Suurten ja kasvavien kaupunkien talouden tasapainon muutoksesta syntyy väärä kuva. Vastaavasti tarkastelu emokaupunkien eikä konsernien tasolla vääristää arviota.

Kolmiportaiseen hallintoon siirtymisen dynaamisia vaikutuksia talouteen ei tunnisteta.

Kuntien toiminnan sopeuttamisen kustannuksia ei tunnisteta oikeassa laajuudessa (toimitila ja tukipalvelut).

Henkilöstövaikutusten arvioinnit vaikuttavat pääosin melko realistisilta; uudistuksen nähdään mahdollisesti vaikeuttavan tiettyjen alojen työvoimapulaa.

## **80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?**

ei pääosin [Länsi-Uudenmaalle sote-maakuntiin kohdistuu suuremmat muutuskustannuspaineet kuin aiemmassa valmistelussa. Maakunta tulee perustaa kokonaan uutena organisaationa, ilman valmiita hallinnollisia rakenteita. Pitkällä aikavälillä tämä tarjoaa mahdollisuuden tehokkaiisiin ratkaisuihin mutta muutosvaiheessa lisää työmäärää ja kustannuksia. Hallinnollisten ratkaisujen lisäksi sote-palvelujen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistaminen ja järjestelmäkannan yhdistäminen tulee olemaan merkittävä kustannuserä. Henkilöstövaikutusten arvioinnin yhteydessä (s.302) on otettu kantaa ns. alle 50% työntekijöihin sekä toisaalla on mainittu, että kuntien hallinnon ja tukipalvelujen sopeuttamisessa muutoksen jälkeen tulee olemaan haastetta. Kun Voimaanpanolain 17 § ei ole kuitenkaan otettu ns. alle 50% sotelle tukipalveluja tekevien työntekijöiden siirtymisestä mainintaa, on sopeuttamisongelma jätetty yksin kunnille. Tätä vaikutusta ja näiden kahden tekijän yhteyttä ei ole esityksessä arvioitu. Vaikeana arvioitavana kiinnittäisin huomiota Sotejärjestämislain 12 ja 12a § sisältöihin koskien ostopalvelujen ja vuokratyövoimankäyttöä, rajoittaen ostopalvelujen käyttöä tiettyihin sosiaali- ja terveystoimen tehtäviin, kuten myös vuokratyövoiman käyttöä vastaavissa, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön tehtävissä. Muutuskustannusten arvioinnissa (s.257-) on huomioitu palkkaharmonisointi kustannustekijänä sote-maakuntien osalta. Palkkaharmonisoinnista ei

kuitenkaan ole mitään ohjaavia säännöksiä esityksessä. Kustannusten hallinnan kannalta olisi perusteltua ottaa lakiesityksissä kantaa harmonisointitapaan jo ennakoitavuudenkin vuoksi. ]

**81. Uudistuksesta aiheutuvia ICT:n ja tiedonhallinnan muutoskustannuksia on arvioitu hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelussa tunnistettujen kustannusarvioiden perusteella. Millaisia tarkennuksia ja täydennyksiä nyt esitettyihin arvioihin tulisi tehdä?**

Keskitetyt ICT-palvelut, esim. ICT-infrapalvelut, tietotyöympäristön ja yleishallinnon ICT-palvelut, ja niistä vastaava ICT-asiantuntijahenkilöstö tarvitaan jatkossa sekä Länsi-Uudenmaan kunnissa että tulevassa sote-maakunnassa. Vaikka osa näistä keskitettyjen ICT-palvelujen kustannuksista on volyymipohjaisia (esim. lisenssit), niin osa kustannuksista on kiinteäluontoista (esim. tietoliikenteen tai tietoturvan peruspalvelut). Nämä kiinteät kustannukset eivät vähene, vaikka sote-toiminnot poistuvat kunnista. Myös ICT-henkilöstön osalta tilanne on osin samankaltainen. Tämä tulee aiheuttamaan väistämättä tehottomuutta kuntien ICT-palvelujen ja -henkilöstön kustannusrakenteessa nykytilaan verrattuna. Esim. Espoon kaupungissa v. 2020 sote-toiminnolle on jyvitetty n. 4,6 milj. keskitettyjä ICT-kustannuksia ja n. 0,7 milj. keskitettyjä ICT-poistoja. Jatkossa muu kaupunkiorganisaatio joutuu kantamaan myös nämä sote-toiminnolle jyvitetty kustannusosuudet, jotka ovat n. 8% koko Espoon kaupungin koko ICT-budjetista.

Hankintalain vaatimuksien vuoksi tulevan Länsi-Uudenmaan sote-organisaation ICT-palveluja joudutaan kilpailuttamaan ja käyttöönottamaan merkittävässä määrin, koska pääsääntöisesti Espoon ja muiden kuntien ICT-infran ja yleishallinnon järjestelmäratkaisujen ICT-sopimukset eivät ole sellaisinaan juridisesti hyödynnettävissä uudessa sote-organisaatiossa, vaikka tekninen ja toiminnallinen hyödynnettävyys olisikin olemassa. Lisäksi vaikka kuntien sote ICT -sopimukset lähtökohtaisesti siirtyvät uuteen Länsi-Uusimaan sote-organisaatioon, niiden keskinäinen konsolidointi on hankintajuridisesti ongelmallista.

Espoon näkemyksen mukaan näitä hankintajuridiikan aiheuttamia haasteita ei huomioitu riittävästi lakivalmistelussa eikä edellisen vaalikauden koko Uuttamaata koskeissa maakuntauudistuksen ICT-suunnitelmissa, -budjeteissa ja -aikatauluissa. Lisäksi aikaisemmissa suunnitelmissa nojaututtiin vahvasti HUS:n ICT-palveluihin ja -sopimukseen. Tämä ei ole enää samassa laajuudessa mahdollista, kun Länsi-Uudenmaan maakunta perustetaan HUS:sta erillisenä hallinnollisena organisaationa. Tämä kasvattaa jossain määrin ICT-muutoskustannuksia Länsi-Uudellamaalla. Osa ICT-kilpailutuksista tulee olemaan pitkiä prosesseja (erityisesti asiakaspotilastietojärjestelmäratkaisut) eivätkä ne tule valmiiksi nyt esitetystä v. 2023 tavoiteaikataulussa. Valtion tulee myös huomioida sote-maakuntien rahoituksessa panostukset väliaikaisiin ICT-ratkaisuihin (esim. Länsi-Uusimaan eri sote-järjestelmien keskinäiset integraatoratkaisut).

**82. Näkemyksenne muista mahdollisista ICT- ja digiasioihin liittyvistä vaikutuksista ehdotetussa palvelurakenteessa?**

Uudistusta ohjaavassa lainsäädännössä tulisi kaikin tavoin edistää hankintajuridisia joustoja, jotta esim. keskuskaupunkien ja kuntien nykyisiä ICT-sopimuksia voitaisiin konsolidoida ja laajentaa uusien maakuntien käyttöön. Tämä supistaisi muutoskustannuksia, varmistaisi tavoiteaikataulua ja mahdollistaisi lisääntymistä vaativimmille kilpailutusprosesseille (esim. asiakaspotilastietojärjestelmäratkaisut).

**a) vuosina 2021-2022?**

Mikäli säädösehdotuksen mukainen rajoittava lainsäädäntö tulee voimaan ehdotetussa muodossa, tällä olisi merkittäviä vaikutuksia maakuntien nyt ostopalveluna järjestettävien palvelujen järjestämiseen. Vaikutusten arvioinnissa olisi huomioitava muun muassa palvelurakenteen muuttumisesta tai palvelutuotannosta aiheutuvien kustannuksiin määrä, oman tuotannon lisääminen ja tasapainon hakeminen oman tuotannon ja ulkoa ostetun ostopalvelun välillä. Ehdotetun sääntelyn epäselvyyden takia kysymykseen ei voi vastata.

**b) vuosina 2023-2024?**

Mikäli säädösehdotuksen mukainen rajoittava lainsäädäntö tulee voimaan ehdotetussa muodossa, tällä olisi merkittäviä vaikutuksia maakuntien nyt ostopalveluna järjestettävien palvelujen järjestämiseen. Vaikutusten arvioinnissa olisi huomioitava muun muassa palvelurakenteen muuttumisesta tai palvelutuotannosta aiheutuvien kustannuksiin määrä, oman tuotannon lisääminen ja tasapainon hakeminen oman tuotannon ja ulkoa ostetun ostopalvelun välillä. Ehdotetun sääntelyn epäselvyyden takia kysymykseen ei voi vastata.

**c) vuodesta 2025 alkaen?**

Mikäli säädösehdotuksen mukainen rajoittava lainsäädäntö tulee voimaan ehdotetussa muodossa, tällä olisi merkittäviä vaikutuksia maakuntien nyt ostopalveluna järjestettävien palvelujen järjestämiseen. Vaikutusten arvioinnissa olisi huomioitava muun muassa palvelurakenteen muuttumisesta tai palvelutuotannosta aiheutuvien kustannuksiin määrä, oman tuotannon lisääminen ja tasapainon hakeminen oman tuotannon ja ulkoa ostetun ostopalvelun välillä. Ehdotetun sääntelyn epäselvyyden takia kysymykseen ei voi vastata.

**a) vuosina 2021-2022?**

Ehdotetun sääntelyn epäselvyyden takia kysymykseen ei voi vastata.

On kuitenkin selvää, että ehdotetusta lakisäätteisestä sopimusten mitättömyydestä aiheutuisi merkittäviä kustannusvaikutuksia paitsi sote-maakunnille, niin myös valtakunnallisesti.

On todettava lisäksi, että mikäli vastoin Espoon kantaa lainsäädäntö tulisi voimaan esitetyllä tavalla, on maakunnille taattava riittävät siirtymäajat palvelutuotannon uudelleenorganisoinniseksi.

**b) vuosina 2023-2024?**

Ehdotetun sääntelyn epäselvyyden takia kysymykseen ei voi vastata.

On kuitenkin selvää, että ehdotetusta lakisäätteisestä sopimusten mitättömyydestä aiheutuisi merkittäviä kustannusvaikutuksia paitsi sote-maakunnille, niin myös valtakunnallisesti.

On todettava lisäksi, että mikäli vastoin Espoon kantaa lainsäädäntö tulisi voimaan esitetyllä tavalla, on maakunnille taattava riittävät siirtymäajat palvelutuotannon uudelleenorganisoinniseksi.

**c) vuodesta 2025 alkaen?**

Ehdotetun sääntelyn epäselvyyden takia kysymykseen ei voi vastata.

On kuitenkin selvää, että ehdotetusta lakisääteisestä sopimusten mitättömyydestä aiheutuisi merkittäviä kustannusvaikutuksia paitsi sote-maakunnille, niin myös valtakunnallisesti.

On todettava lisäksi, että mikäli vastoin Espoon kantaa lainsäädäntö tulisi voimaan esitetyllä tavalla, on maakunnille taattava riittävät siirtymäajat palvelutuotannon uudelleenorganisoinniseksi.

**85. a) Tulisiko arvionne mukaan sote-maakunnille siirtyviä hankintasopimuksia mitätöitymään järjestämisvastuuta ja ostopalveluja koskevan sääntelyn nojalla?**

kyllä

**b) jos kyllä, mikä olisi mitätöityvien sopimusten euromääräinen arvo?**

Ehdotetun lainsäädännön perusteella asian tarkempi arviointi ei ole mahdollista.

**c) liittyisikö arvionne mukaan mitätöityviin sopimuksiin yksityisille palveluntuottajille hyödyttömiksi jääviä investointeja, mitä nämä välittömät hyödyttömäksi jäävät investoinnit olisivat ja kuinka suurista menetyksistä olisi kyse?**

Kyllä, mitätöityviin sopimuksiin liittyisi yksityisille palveluntuottajille hyödyttömäksi jääviä investointeja, mutta ehdotetun lainsäädännön perusteella menetyksen suuruutta on mahdotonta arvioida. Joka tapauksessa mitätöityviä sopimuksia koskeva sääntely tulisi olla erityisen yksiselitteistä, jotta mahdollisilta vahingonkorvausoikeudenkäynneiltä vältyttäisiin.

## Uudistuksen toimeenpanon tuki

**86. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntaudistuksen alueelliseen toteutukseen?**

tietohallinto ja ICT

**muuta, mitä?**

Muutuskustannuksiin tarvitaan valtion tukea. Sosiaali- ja terveysministeriön rakenneuudistuksen rahoituspäätökset (30.6.2020) eivät ole riittäviä uudistuksen toimeenpanoon. Lisärahoitusta tarvitaan merkittävästi 2021-2025 aikana.

Sote-uudistus yhdistäisi Länsi-Uusimaan sote-organisaatiot. Onnistuneelle yhdistymiselle kriittisenä kohtana on pidettävä, että uudella toimijalla on kohtuullisen siirtymäajan jälkeen yhteiset tietojärjestelmät. Länsi-Uusimaalla asiakas- ja potilastietojärjestelmien tilanne on lähtötilanteessa haastava, koska kunnilla on toisistaan poikkeavat tietojärjestelmien perusratkaisut. Nykyisen lainsäädännön puitteissa yhteisen tietojärjestelmän toteuttaminen ei ole toteutettavissa kuin vasta pitkällä aikavälillä. Lainsäädännön tulee velvoittaa sote-maakunnan toteuttamaan yhteisen asiakas- ja potilastietojärjestelmä. Tarvittaessa hankintalakiin on tehtävä tarvittavat poikkeussäännökset.

Uudistusta ohjaavassa lainsäädännössä tulisi kaikin tavoin edistää hankintajuridisia joustoja (ks. vastaus kysymykseen 82).

## Muut kysymykset



## 87. Mahdolliset ehdotukset käsitteen ”sote-maakunta” korvaamiseksi jollain muulla käsitteellä.

Esitettävässä uudistuksessa suomeen muodostetaan 21 maakuntaa, joille siirretään sekä kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveys- että pelastustoimen tehtävät. Pelastustoimen järjestämislain perusteluissa kuvatus mukaisesti ”pelastustoimi ei ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa”. Näkemys tulee näkyä käsitteissä, ja se tulisi kirjata myös sote-maakuntalain perusteluihin. Nimessä tulisi olla huomioituna myös pelastustoimi. Näin nimi kuvaisi tehtäväaluetta ja ei aiheuta sekaannusta Uudenmaan maakunnan kanssa.

## 88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Länsi-Uudenmaan, ei ”Länsi-Uusimaan”, kuten esitetty. (”Länsi-Uudenmaan” vastaa vakiintunutta käytäntöä, esim. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos).

## 89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Sote-maakunnat perustettaisiin voimaanpanolailalla jo 1.7.2021 ja sote-maakuntien toiminta alkaisi jo perustamisesta. Kevan jäseniä niistä tulisi kuitenkin vasta vuoden 2023 alusta lukien (s.823, Ns. kevalaki). Mikä on sote-maakunnan väliaikaishallinnon työeläkevakuutusjärjestely ajalla 1.7.2021-31.12.2022?

Sote-maakuntarakennelain ehdotettu 16 § sisältää säännöksen siitä, että jatkossakin sote-maakuntajaon muutos, joka johtaisi työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Säännös on hyvä ennakointi siitä, ettei tulevien muutoksien yhteydessä tule epävarmuutta tästä.

\*\*\*\*\*

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan:

- uudistuksen taloudelliset vaikutukset Espoon kaupungille ovat kestävämpiä,
- esitetty uudistus, jossa siirrytään kolmiportaiseen hallintoon, heikentää kasvavien kaupunkien toimintaedellytyksiä,
- Länsi-Uudenmaan sote-maakuntaan kohdistuvat, rahoituskriteereistä johtuvat, leikkaukset eivät ole hyväksyttävissä,
- uudistuksessa pitäisi turvata paremmin hyvin toimivien monituottajamallien toimintaedellytykset,
- Uudenmaan erillisratkaisun aluejako on kannatettava ja
- pelastustoimen tulee jatkossakin tuottaa ensihoidon palveluja synergiaetujen turvaamiseksi.

Esitetty sote-uudistus horjuttaisi kestävämmällä tavalla Espoon kaupungin taloutta. Se leikkaa suoraan ja perusteettomasti kaupungin rahoitusta ja muuttaa rahoituksen rakennetta vahingollisesti. Tulojen puolitus, velkojen jääminen kaupungille, omaisuuden vastikkeeton siirto ja

verorahoituksen korvautuminen valtionosuuksille heikentävät kaupungin investointikykyä. Investointia tarve ei sen sijaan juurikaan vähene. Talouden tasapainon muutos yksittäiselle kunnalle tulee korvata täysimääräisesti, ei osittain. Vastaavasti rahoitusmalli tulee uudistaa siten, että kaupungilla säilyy mahdollisuus ja kannustin kestävän kasvun rahoittamiseen myös tulevaisuudessa. Tämä on koko maan etu.

Espoolaisille kohdistuisi uudistuksissa lähes täysimääräiset rahoitusmallin sallimat leikkaukset. Espoon kaupungin talouden tasapaino heikkenisi 91 euroa asukasta kohden, eli 26 miljoonaa euroa. Lisäksi espoolaisiin kohdistuisi myös Länsi-Uudenmaan sote-maakunnan rahoituksen leikkaukset, 150 euroa asukasta kohden, jotka espoolaisten osalta olisivat yhteensä 43 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupungin talouteen kohdistuisi merkittävä piiloleikkuri, kun tulojen ja menojen siirron muutosrajoittimeksi kutsuttua valtionosuuserää ei tulevaisuudessa korotettaisi väestön- ja kustannusten kasvua vastaavasti vaan se jäisi pysyvästi vuoden 2022 tasolle. Espoolla tämäkin erä olisi poikkeuksellisen suuri, lähes 80 milj. euroa, ja siten sen kasvun leikkaus tarkoittaisi vuosittaista miljoonaluokan lisäleikkauksia.

Suoria leikkauksia kohtalokkaampaa olisi kuitenkin rahoituksen rakenteen muutokset. Verorahoitusta leikattaisiin merkittävästi enemmän kuin sote-menoja siirtyisi. Tämän seurauksena valtionrahoituksen osuus Espoon tuloista nousisi 9 prosentista yli 30 prosenttiin. Kaupungin velkataakka ei pienenesi lainkaan. Soten siirtyminen ei juurikaan vähentäisi kaupungin investointien tarvetta tulevaisuudessa. Taseen tunnuslukujen voimakas heikkeneminen vaikeuttaisi rahoituksen saamista sekä kasvattaisi vieraan pääoman kustannuksia. Investointikyvyn heikkeneminen olisi ilmeistä.

Investointikyvyn heikkenemisen lisäksi uudistus heikentää kasvavien kaupunkien kykyä vastata tärkeimpiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Uudistus hajauttaisi vastuuta erityisesti lasten- ja perheiden sekä haavoittuvassa asemassa olevien asukkaiden palvelujen järjestämisessä. Espoon kaupunki on lausunnoissaan pitänyt kolmiportaiseen hallintoon siirtymistä epätarkoituksenmukaisena kasvavilla kaupunkiseuduilla.

Espoolaisiin kohdistuu täysimääräiset rahoituksen leikkaukset myös sote-maakuntien rahoitusjärjestelmän kautta. Esitetty sote-maakuntien rahoitus perustuu kriteeristöön, joka on monin osin vaillinainen. Se ei huomioi tuotantokustannustason eroja eri puolella maata eikä vieraskielisen väestön palvelujen tuotantokustannusten todellista tasoa. Espoo pitää välttämättömänä, että sote-maakunnan rahoituksen määräytymiskriteerejä ja niiden painotusta tarkastellaan ja muutetaan.

Lakiesitystä tulee selventää monituottajamallin toimintaedellytysten osalta. Lainsäädännön tulee jatkossakin mahdollistaa kustannusvaikuttava julkisen sektorin, kolmannen sektorin ja yritysten yhteistyölle palvelutuotannossa.

Espoo pitää esityksessä ehdotettua Uudenmaan erillisratkaisua perusteltuna tilanteessa, jossa valtakunnallinen ratkaisu pohjautuu sote-järjestämisvastuun siirtoon kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille. Esitetty ratkaisu huomioi Uudenmaan maakunnan sekä kuntien ja

kaupunkien erityispiirteet paremmin kuin vaihtoehto, jossa Uusimaa muodostaisi yhden itsehallinnollisen sote-maakunnan.

Espoon kaupunki pitää tarkoituksenmukaisena pelastustoimen vastuuta ensihoidon tuottamisesta. Lainsäädännön tulee mahdollistaa tämä ratkaisu sote-maakunnissa myös Uudellamaalla.

### Valtakunnallinen sote-uudistuskokonaisuus

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa. Järjestämisvastuun kokoaminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua etenkin metropolialueen ja suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella. Espoon kannalta olisi kuitenkin ollut parempi jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti ja korjaamalla ongelmia kuntapohjaista nykyjärjestelmää kehittämällä.

Espoo on aiempia sote-uudistuksia koskeneissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että uudistukset eivät ole riittävällä tavalla ottaneet huomioon kaupungistumista, suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä tai kaupunkiseutujen kasvavaa merkitystä. Nämä näkökulmat puuttuvat myös nyt lausunnoilla olevasta uudistuksesta sekä sitä koskevasta lainsäädäntöesityksestä. Niin kansainvälisten kuin kansallisten tutkimustenkin mukaan kaupungistumiskehitys kiihtyy edelleen sekä maailmalla että kotimaassa, mikä entisestään lisää kaupunkien painoarvoa myös koko maan hyvinvoinnin turvaajana ja elinvoiman luojina. Esitysluonnoksessa tätä kaupunkien jatkuvasti kasvavaa merkitystä globaalissa taloudessa ei kuitenkaan tunnisteta eikä uudistus siksi parhaalla mahdollisella tavalla edistä metropolialueen eikä suomalaisten kaupunkien kilpailukykyä eikä tue niiden mahdollisuuksia vastata maailmanlaajuisiin haasteisiin, väestönkasvuun tai kaupungistumisen lieveilmiöihin. Uudistukseen, erityisesti sen rahoitusjärjestelmään sisältyy päinvastoin suuri riski siitä, että kaupunkien tulopohja ja kannusteet esimerkiksi oman elinkeinopolitiikan toteuttamiselle sekä näin globaalisti kilpailukykyisen kaupungin rakentamiseen heikkenevät merkittävästi.

Esityksessä sote-maakunnan mahdollisuuksia käyttää alueen eri sote-toimijoiden resursseja ja osaamista on rajattu voimakkaasti ja epätarkoituksenmukaisesti. Espoon kaupungin näkemys on, että nykyaikainen palvelujärjestelmä on julkisen toimijan johtama, eri toimijoiden laaja verkosto. Vaatimus oman toiminnan lisäämisestä, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuuksien tekeminen hankalaksi sekä vuokratyövoiman epätarkoituksenmukainen rajoittaminen eivät tue nykyaikaista julkisen, kolmannen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Monituottajamalli on palveluiden järjestämisen pääsääntö, ei poikkeus, joka tulee säilyttää myös jatkossa. Monituottajamalli turvaa pelkkään kunnan tuotantoon perustuvaa palvelujärjestelmää paremmin asukkaiden palveluiden saatavuuden, laadun ja kustannustehokkaan järjestämisen.

Uudistus vaikuttaa lisäksi maamme kuntien toimivaltaan ja tehtäviin merkittävästi. Tällä hetkellä kunnilla on mahdollisuus laajojen monitoimialaisten kokonaisuuksien johtamiseen ja monipuolisen

keinovalikoiman tarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen. Nykyinen järjestelmä, jossa kunnilla on laaja toimivalta ja tehtävät, on laajasti ymmärrettyä osa maamme hyvinvoinnin perustaa. Kansainvälisesti korkeatasoisen suomalaisen hyvinvoinnin merkittävä selittäjä on kuntien laaja toimivalta, jossa sosiaali- ja terveyspalvelut integroituvat muihin hyvinvointipalveluihin sekä laaja-alaisesti terveyttä edistäviin palveluihin ja koulutukseen. Uudistus ei tuokaan tästä näkökulmasta lisäarvoa, kun sen myötä tehtävät ja vastuu pirstoutuvat useamman hallinnontason hoidettavaksi. Monimutkaistuvassa ja kaupungistuvassa maailmassa tarve laajojen kokonaisuuksien hallintaan korostuu, kaupunkien ja kasvukeskusten merkitys kasvaa ja samoin kasvaa tarve vahvistaa niiden edellytyksiä menestyä. Nyt esitetty uudistus kuitenkin päinvastoin vaikeuttaa etenkin suurissa kaupungeissa väestönkasvun ja maahanmuuton haasteisiin vastaamista, väestön terveyden ja hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämistä sekä eriytymiskehityksen torjumista. Uudistus onkin edelleen ennen kaikkea pienten kuntien tarpeista lähtevä.

Sote-maakuntamalli eriyttäisi erityisesti lapsia ja nuoria koskevia palveluita, kun sosiaali- ja terveystoimi ja sivistystoimi erotettaisiin eri organisaatioihin. Koronaviruksen torjunnassa havaittiin, että juuri tämä kaupungin mahdollistama palveluiden integroiminen on ratkaisevan tärkeää.

Nyt esitetyn uuden hallinnontason perustaminen ja palveluiden kokoaminen suuremman järjestäjän alle ei automaattisesti paranna palvelua tai yhteistyötä. Kuntapohjainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmämme on kansainvälisestikin vertaillen toimiva ja kustannustehokas. Sote-uudistuksen tavoitteita toteuttavia ja toimivia sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamishankkeita on jo omaehtoisesti kehitetty useilla alueilla kokoamalla järjestämisvastuuta suurempiin yksiköihin, kuten kuntayhtymiin. Tämä on osoitus siitä, että palvelujen järjestämisvastuussa olevien toimijoiden vahvistaminen sekä esitetyn uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen on mahdollista toteuttaa myös ilman uuden hallinnontason ja sote-maakuntien perustamista. Näin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistyö voisi jatkua välittömästi nykylainsäädännön puitteissa ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Myös integraatiota, jota korostetaan keskeisenä keinona uudistuksen tavoitteisiin pääsyssä, voidaan edistää ilman maakuntahallintoa ja rahoituksen siirtoa valtiolle. Samoin perusterveydenhuollon vahvistamiseksi ajatellut laaja-alaiset sote-keskukset ovat toteutettavissa ilman uutta hallinnontasoa ja nykyrakenteessa.

Suunnitellun aikataulun mukaan esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaanpanolaki 1.7.2021. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tammikuussa 2022 ja vaaleissa valittavan maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi 1.3.2022. Väliaikaiset sote-maakuntien valmistelutoimielimet vastaisivat sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, kunnes sote-maakuntavaltuusto on valittu ja sote-maakuntahallitus on aloittanut toimintansa. Uudellamaalla asetettaisiin lisäksi väliaikainen HUS-valmisteluryhmä, jonka tehtävänä olisi valmistella ehdotus HUS-maakuntayhtymän perussopimukseksi huhtikuuhun 2022 mennessä.

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää kunnilta huolellista valmistelua. Uudistuksella on myös moniulotteisia vaikutuksia ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen sekä paljon epävarmuuksia että riskejä. Muutoksen laajuus ja

haastavuus korostuu Länsi-Uudenmaan kaltaisissa sote-maakunnissa, joissa uudistus edellyttää usean sote-organisaation yhdistämistä uutena perustettavaan organisaatioon. Muutoksessa ei voida juurikaan hyödyntää olemassa olevia rakenteita vaan koko hallinnollinen infrastruktuuri tulee järjestää kilpailutusten tms. kautta.

Uudistusta suunnitellaan toimeenpantavaksi keskellä koronaviruspandemiaa (covid-19), jolla on ollut ja tulee olemaan vielä pitkään merkittäviä vaikutuksia niin kuntien talouteen kuin käytössä oleviin resursseihin. Vallitseva koronaviruspandemia on lisännyt kuntatalouden epävarmuutta merkittävästi ja lisäksi on otettava huomioon, että kuntatalouden tilanne oli jo ennen pandemiaa varsin heikko. Kuntatalouden kestävyysnäkökulmasta uudistuksen toteuttamisajankohta onkin erityisen haastava. Koronaviruspandemia on johtanut taloudellisen kriisin ohella erittäin suureen sosiaaliseen ja terveydenhuollon kriisiin. Tämän johdosta kuntien ja sairaanhoitopiirien palvelu- ja hallintojärjestelmät ovat kuormittuneet merkittävästi. Koronapandemia tulee mitä ilmeisimmin jatkumaan ja vaikuttamaan sekä kansallisesti että paikallisesti monin tavoin vielä pitkään. Tilanne tulee näin ollen jatkossakin kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa, ja voimavarat sote-uudistukseen valmistautumiseen ja sen toimeenpanoon tulevat olemaan hyvin rajalliset.

Uudistuskokonaisuuteen liittyen ovat parlamentaarisen komitean valmisteltavana maakuntien verotusoikeus ja monikanavarahoituksen purkaminen. Lisäksi parlamentaarisesti valmistellaan aluehallinnon ja monialaisten maakuntien selvitystyö. Molemmat valmistuvat vuoden 2020 loppuun mennessä. Näistä valmistelussa olevista esityksistä on erityisesti maakuntien verotusoikeuteen liittyvä selvitys keskeinen koko sote-uudistuskokonaisuuden ja sen vaikutusten näkökulmasta. Sen puuttuminen nyt lausunnoilla olevasta esityksestä vaikeuttaa merkittävästi uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia ja rahoitusjärjestelmän arviointia vaikutuksineen. Mikäli sote-uudistus toteutetaan sote-maakuntien järjestämisvastuulle ei ole perusteltua myöhemmässäkään vaiheessa siirtää muita kuin nyt lausunnolla olevassa esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä.

#### Vaikutukset kuntatalouteen

Espoon näkökulmasta sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyy peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin. Uudistus muuttaa kaikkien kuntien rahoitusmallia ratkaisevasti ja kuntien rahoituksessa tapahtuvia muutoksia voidaan pitää kuntien kannalta vähintään yhtä merkittävänä kuin järjestämisvastuun siirtoa itsehallintoalueille. Lisäksi se tuo poikkeuksellista epävarmuutta kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa epävarmuus on jo erityisesti koronaviruspandemian seurauksena merkittävästi heikentynyt.

Uudistus tulee heikentämään suurten kaupunkien kilpailukykyä suhteessa kansainvälisiin kilpailijoihin ja vaikuttaa tätä kautta koko maan kehitykseen. Uudistus vaikuttaa kasvavan kaupungin kykyyn rahoittaa kasvuun tarvittavia investointeja, kykyä selvittää jo tehtyjen investointien

takaisinmaksusta ja lisää rahoituksen epävarmuutta erityisesti pitkällä aikavälillä. Uudistus myös merkitsee entistä voimakkaampaa rahoituksellista subventiota Uudeltamaalta muualle maahan. Uudistuksen suurimmat riskit ovat niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat kaupungin tulevaisuuden investointikykyyn.

Hallituksen esittämä malli jättää kasvavat kaupungit kestävämpään tilanteeseen. Uudistus leikkaa suurimman osan kaupunkien tuloista ja jättää velat sekä romuttaa kaupunkien kyvyn investoida kestäväan kasvuun. Se tulee iskemään sekä palveluihin, erityisesti sivistystoimissa, että kaupunkien ja sitä kautta koko Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn.

Espoo ei ole hyväksynyt aikaisempien esitysten rahoitusmallia, vaan on todennut sen romuttavan kaupungin elinvoiman ja investointikyvyn. Hallituksen uusi esitys ei epäkohtaa korjaa.

Kasvavien kaupunkien veropohjan merkittävä pientyminen tulee vaikeuttamaan oleellisesti kaupunkiseutujen kasvun ja elinvoiman takaavien investointien rahoitusta. Esitysluonnoksessa kuntien investointitarpeita ei ole juuri lainkaan tarkasteltu kasvukaupunkien näkökulmasta, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Uudistuksen ja sen vaikutusten näkökulmasta on erittäin oleellista huomioida, että sote-uudistus ei aiheuta kasvavien kaupunkien investointitarpeeseen käytännössä lainkaan muutoksia. Tästä huolimatta niiden verotulopohja uudistuksen johdosta kuitenkin puolittuu, jolloin suureksi haasteeksi kaupungeissa muodostuu vuosikatteen pitäminen tasolla, jolla jo tehdyt ja tulevat investoinnit kyetään rahoittamaan nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla. Ilman tämän merkittävän haasteen korjaamista uudistuksen riskinä on, että se heikentää koko kansantalouden näkökulmasta keskeisen metropolialueen, pääkaupunkiseudun ja vaikuttaa tätä kautta koko maan kehitykseen.

#### Peruskunnan rahoitusmallin ongelmat

Maakuntien rahoitusmalli tasaa voimakkaasti kuntien tulopohjaa käynnistysvaiheessa. Kuntien tasausvähennysraja tulisi madaltaa. Esityksessä ehdotettu verotuloihin pohjautuvan valtiosuukuntien välisen tasauksen tasausvähennysraja 10 prosenttia on liian kireä esityksessä ehdotettuun kuntien puolittuvaan veropohjaan nähden sekä kasvavien kaupunkien investointitarpeiden kasvu huomioiden.

Uudistuksessa kuntien veropohjaa heikennettäisiin lisäksi leikkaamalla kuntien saamaa osuutta yhteisöveron tuotosta nykytasosta kolmanneksella. Espoo pitää tärkeänä, että kuntien yhteisöveropohjasta leikattava taso määritetään ehdotettua noin 0,6 miljardia euroa matalammaksi.

Uudistus muuttaa merkittävästi kuntien valtiosuusrahoituksen kokonaisuutta. Esitysluonnoksen mukaan pääosa valtiosuusrahoituksesta voi jatkossa perustua erilaisiin sote-uudistuksen muutosvaikutuksiin tasaaviin mekanismeihin. Tämä heikentäisi merkittävästi kuntien

rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Sote-uudistuksen vuoksi toteutettavat kuntien talouden tasausmekanismit tulee toteuttaa muutoin kuin osana kuntien peruspalvelutuotantoon tarkoitettua valtionosuusrahoitusta. Muutosrajausmekanismien mukaisen rahoituksen tulee kasvaa valtionosuusindeksillä vuosittain.

Uudistuksessa valittu rahoitusmuutoksen toteutustapa johtaisi siihen, että Espoosta tulisi voimakkaasti valtionosuusriippuvainen. Valtionosuudet olisivat kunnan kokonaisrahoituksesta uudistuksen toteutuessa noin kolmasosa. Tämä rahoituksen osan kasvu määräytyisi valtion päätöksenteossa eikä olisi enää yhteydessä Espoon omiin toimiin. Näin rahoituksen ennakointi vaikeutuisi, joka puolestaan heijastuisi investointikykyyn.

Espoo kiinnittää huomiota kunnista siirtymätasauksen perusteena oleviin sote-maakuntakohtaisiin kustannuksiin. Esityksen mukaan kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Keskiarvotiedon käyttöä perusteellaan satunnaisvaihtelun tasaamisella. Koronapandemian taloudelliset vaikutukset eivät ulotu vain kuluvaan vuoteen, vaan sillä tulee olemaan lähivuosina merkittävä vaikutus kuntien talouteen, erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksiin. Vuoden 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee koronaepidemian eli satunnaistekijän mukana olemista sote-maakuntakohtaisissa kustannuksissa ja verotuloissa, mikä on Espoon talouden kannalta kestäväntöntä. Sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa koronasta johtuvien hoitajien purun kustannuksia siirtyy ainakin vuodelle 2021. Lisäksi erikoissairaanhoidon kuntayhtymät ovat tekemässä merkittävää alijäämää, jotka kuntien tulisi esitysluonnoksen mukaan kattaa ennen uudistuksen voimaantuloa 1.1.2023.

### Sote-maakunnan talouden ohjaus ja rahoitusmalli

Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen. Sote-maakunnille ei ainakaan toistaiseksi ehdoteta verotusoikeutta. Maakuntiin kohdistuisi myös varsin tiukkaa valtionohjausta. Niiden kanssa vuosittain käytävissä neuvotteluissa ohjattaisiin sote-maakuntaa sosiaali- ja terveystalouden järjestämistehtävissä. Neuvotteluissa olisi mahdollisuus antaa toimenpide-ehdotuksia koskien esimerkiksi tuotantorakennetta, vähäistä suurempia palveluhankintoja, vuokratyövoimaa sekä investointeja, jotka esitysluonnoksen mukaan olisivat luvanvaraisia ja tiukasti säänneltyjä. Valtio tulisi ohjaamaan tiiviisti sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä ja investointeja. Valtionohjaus olisi varsin voimakasta, myös maakunnan operatiivista toimintaa koskevissa kysymyksissä, mikä ei ole uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua. Vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämistä vastaavaa korostavan tavoitteen kanssa.

Sote-maakuntien rahoitusmalli perustuu täysimääräisesti laskennalliseen kriteeristöön. Rahoitusmallissa ei ole korjaavia mekanismeja, ja siksi kriteeristön vääristymät johtavat suoraan sote-maakuntien epätasa-arvoiseen kykyyn järjestää sosiaali- ja terveystaloudet.

Esitetyt sote-maakunnan rahoituksen määräytymiskriteerit ovat Länsi-Uudenmaan näkökulmasta kestävämmät. Suurin osa eli noin 80 prosenttia yleiskatteisesta rahoituksesta määräytyisi sairastavuuteen ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvan sote-palvelukertoimen perusteella. Asukasmäärän perusteella (€/asukas) määräytyisi vain vajaa 15 prosenttia rahoituksesta. Hyvin pieni osa (alle 4 prosenttia) rahoituksesta määräytyisi vieraskielisyyden ja asukastiheyden perusteella.

Esitetyt tarvetekijät ottavat heikosti huomioon metropolialueen erityispiirteet kuten väestön voimakkaan kasvun, muuta maata suuremman maahanmuuton sekä eriarvoistumiseen liittyvät haasteet kuten segregaaation, syrjäytymisen ja päihteiden aiheuttaman ylikuolleisuuden. Lisäksi ne johtavat siihen, että maakuntiin, joilla on tällä hetkellä ikärakenteeseen nähden korkeat sote-kustannukset (kuten Uusimaa) kohdistuu merkittäviä säästöpaineita. Määräytymiskriteerit poikkeavat myös merkittävästi nykyisistä valtion sosiaali- ja terveystalouden rahoituskriteereistä sekä edellisellä vaalikaudella ehdotetun sote- ja maakuntauudistuksen määräytymiskriteereistä. Tällä hetkellä sairastavuuden ja sosioekonomisten tekijöiden perusteella määräytyy noin 58 prosenttia rahoituksesta ja asukas- ja ikärakennepainotteisesti noin 39 prosenttia rahoituksesta.

Sosiaali- ja terveystalouden rahoituksessa käyttöön esitettävä tarvekriteeristö aiheuttaisi 70 milj. euron leikkaukset Länsi-Uudenmaalla verrattuna nykytilanteeseen. Leikkausta ei voi perustella nykyisellä palvelutasolla tai tuotannon tehostumuudella eikä uudistus Länsi-Uudenmaalla tuo vastaavia uusia tehostamismahdollisuuksia. On todennäköistä, että rahoitus johtaisi Länsi-Uudellamaalla koko maan keskimääräiseen kehitykseen nähden perusteettomiin palvelutason leikkauksiin.

#### Uudistuksen kokonaistaloudelliset vaikutukset

Uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointi on haasteellista mutta taloudelliset riskit ovat ilmeiset. Vaikutuksia ei ole esityksessä tarkasteltu juurikaan laajemmin kuin aiemmissa, sote-uudistusta koskeneissa hallituksen esityksissä. Kokonaistaloudellisten vaikutusten osalta haaste on myös se, että talouden näkökulmasta keskeinen osa uudistuskokonaisuutta, maakuntaveron käyttöönottoa koskeva parlamentaarinen selvitys, valmistuu vasta vuoden 2020 lopussa.

Vaikutuksia ei ole arvioitu riittävän kattavasti kasvavien kaupunkien ja alueiden eikä erityisesti niiden investointikyvyn näkökulmasta. Tästä huolimatta on selvää, että esitetyn uudistuksen taloudelliset vaikutukset kunnille tulevat olemaan merkittäviä. Uudistus sisältää lisäksi riskejä, jotka toteutuessaan vaikuttavat negatiivisesti kaupungin talouteen, turvallisuuteen, kilpailukyvyn ja kansainvälisen vetovoiman kehittämiseen sekä palveluihin ja niiden toimivuuteen. Uudistuksen jälkeen valtionrahoituksen suhteellinen merkitys kaupungin tulo-rahoituksessa tulisi olemaan nykyistä suurempi, mikä lisäisi osaltaan rahoituksellista epävarmuutta sekä heikentäisi kunnallista itsehallintoa.

Myöskään uudistuksen kustannussäästövaikutuksia tai vaikutuksia tuottavuuteen tai talouteen ylipäätään ei ole esityksessä pystytty osoittamaan. Päinvastoin toivottujen vaikutusten, kuten



säästöjen, saavuttaminen on esitysluonnoksenkin mukaan epävarmaa, etenkin lyhyellä aikavälillä. Lisäksi uudistuksen toteuttamisesta syntyisi merkittäviä muutuskustannuksia, joiden kattaminen haastavassa kuntataloustilanteessa tulee olemaan vaikeaa. On tarkoituksenmukaista, että valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset rahoittaa valtio. Valtion varaama rahoitus tähän vaikuttaa kuitenkin alimitoitettulta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (nk. Uusimaa-laki)

Laissa säädettäisiin Uudenmaan erillisratkaisuun perustuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuusta ja sen jakautumisesta Uudenmaan sote-maakuntien, Helsingin kaupungin ja HUS-maakuntayhtymän välillä. Uudenmaan sote-maakunnilla ja Helsingin kaupungilla olisi ensisijainen järjestämistä vastuu ja HUSilla järjestämistä vastuu lailla tai järjestämissopimuksella sille siirrettyistä tehtävistä.

Tarkoituksenmukaisin vaihtoehto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi Uudellamaalla olisi kuntapohjainen ratkaisu. Tilanteessa, jossa valtakunnallinen ratkaisu kuitenkin pohjautuisi sote-järjestämistä vastuun siirtoon kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille, on esitetty erillisratkaisu sellainen, että se ottaa riittävässä määrin huomioon Uudenmaan maakunnan sekä kuntien ja kaupunkien erityispiirteet.

Esitysluonnoksessa ehdotettu Uudenmaan erillisratkaisu on toteuttamiskelpoinen erillisratkaisuvaihtoehto tilanteessa, jossa hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on itsehallintoalueisiin pohjautuva valtakunnallinen ratkaisu.

## **90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.**

Sote-maakuntalaki, 41 § 1 mom, (Sote-maakuntastrategia): kohta 1 ehdotetaan kuuluvaksi: ...Sote-maakunnan strategiassa tulee ottaa huomioon: 1) asukkaiden hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen sote-maakunnan tehtävälalla.

Perustelut: pykälän perustelujen mukaan (s. 434) sote-maakunnassa laadittaisiin vain yksi sote-maakuntastrategia, joka kattaisi sote-maakunnan tehtävälalat. 1. mom. (s. 435) on perusteltu, että asukkaiden hyvinvoinnin tavoitteiden määrittely perustuu tietoon asukkaiden hyvinvoinnin tilasta, mitä kuvataan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettussa alueellisessa hyvinvointikertomuksessa. Pykälä ja sen perustelut eivät riittävässä määrin kata sote-maakunnan toista tehtävälalaa eli pelastustointia. Asukkaiden turvallisuuden tavoitteiden määrittely voisi perustua sisäministeriön tuottamiin kansallisiin selvityksiin ja raportteihin palojen ja muidenkin onnettomuuksien määrästä ja muihinkin vastaavin selvityksiin, siten kuin sisäministeriö esittää.

Tähän liittyen pelastustoimen järjestämislain perusteluihin (s. 628) kirjattu periaate tulee lisätä myös sote-maakuntalain perusteluihin: ”pelastustoimi on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveystoimeen rinnasteinen toimialansa myös sote-maakunnassa”

Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta, täydennys: voimassa olevan terveydenhuoltolain 39 § 2 mom. ”alueen pelastustoimi” korvataan ”sote-maakunnalla” tai huolehditaan sisällöltään vastaava muutos muulla tavoin.

Immonen Mari  
Espoon kaupunki - Mari Immonen, puh. 050 5252706, Konsernihallinto  
Espoon kaupunki