



# Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistaminen sekä maakuntien perustaminen

## Lausuntoyhteenveto



Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:32

# Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistaminen sekä maakuntien perustaminen

Lausuntoyhteenveto

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-6877-6

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö	21.10.2020	
<b>Tekijät</b>	Toimittanut Kaisu Harju-Kolkka, Helena Solin, Saija Tyyskä, STM Muut tekijät lueteltu liitteessä 2.		
<b>Julkaisun nimi</b>	Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistaminen sekä maakuntien perustaminen Lausuntoyhteenvedo		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:32		
<b>Diaari/hankenumero</b>	STM055:00/2019	<b>Teema</b>	Sote-uudistus
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-6877-6	<b>ISSN PDF</b>	2242-0037
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	132	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	lausuntoyhteenvedo, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, lausuntopyynnöt, sote-uudistus, pelastustoimi, sosiaali- ja terveysalueet, maakuntahallinto		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö sekä valtiovarainministeriö pysyivät 15.6.2020 kunnilta, kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta ja muilta toimijoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi. Määräajassa annettiin 804 lausuntoa.</p> <p>Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta pidetään tarpeellisena ja sen tavoitteita hyväksyttävänä. Valtaosa lausujista kannatti uudistuksen tavoitteita ja näki esityksellä voitavan parantaa palveluiden saatavuutta. Kriittisiä huomioita lausujissa herätti mm. palvelutarpeiden alueellisten erojen huomioiminen, sosiaalihuollon asema uudistuksessa, aikataulun haasteellisuus, rahoituksen riittävyys sekä valtion ohjaus. Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että sote-maakuntien asukkaiden osallistumisoikeudet on turvattu riittävällä tai pääosin riittävällä tavalla.</p> <p>Lausunnoissa nousi esiin tarve selkiyttää ja tarkentaa kunnan ja sote-maakunnan rooleja ja tehtäviä. Sote-maakunnan roolin määrittelyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi pidettiin tähän mennessä suppeana ja sitä ehdotettiin laajennettavaksi. Myös järjestöjen ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä korostettiin.</p> <p>Näkemykset uudistuksen voimaantuloaikataulusta jakautuivat merkittävästi myönteisesti ja kielteisesti lausujien kesken. Esimerkiksi yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien sekä organisaattiorakenteen luomisen ja tukipalveluiden katsottiin lausunnoissa edellyttävän esitettyä enemmän valmistelu-aikaa.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet	21.10.2020	
<b>Författare</b>	Redigerad av Kaisu Harju-Kolkka, Helena Solin, Saija Tyyskä, SHM. Andra medverkande uppräknade i bilaga nummer 2		
<b>Publikationens titel</b>	Reformen av ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet samt inrättandet av landskap Sammandrag av remissvaren		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:32		
<b>Diarie-/projektnummer</b>	STM055:00/2019	<b>Tema</b>	social- och hälsovårdsreform
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-6877-6	<b>ISSN PDF</b>	2242-0037
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6</a>		
<b>Sidantal</b>	132	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	sammandrag av utlåtanden, social- och hälsovårdsreform, begäran om utlåtande, räddningsväsen, social- och hälsovårdsområden, landskapsförvaltning		
<b>Referat</b>	<p>Social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet har bett kommunerna, samkommunerna, landskapsförbunden och andra aktörer lämna utlåtanden om utkastet till regeringens propositionsutkast med förslag till lagstiftning om reformen av ordnandet av social- och hälsovård samt räddningsväsendet och om inrättandet av landskap. Det kom in 804 utlåtanden inom utsatt tid.</p> <p>Reformen av ordnandet av social- och hälsovård samt räddningsväsendet anses vara nödvändig och dess mål godtagbara. Merparten av de svarande understödde målen för reformen och ansåg att propositionen kan förbättra tillgången till tjänster. Kritiska observationer hade remissinstanserna bl.a. i fråga om beaktandet av regionala skillnader i behovet av tjänster, socialvårdens ställning i reformen, den utmanande tidtabellen, finansieringens tillräcklighet samt den statliga styrningen. En stor del av remissinstanserna ansåg att vårdlandskapsinvånarnas rätt att delta har tryggats i tillräcklig utsträckning eller huvudsakligen i tillräcklig utsträckning.</p> <p>I utlåtandena lyfte man fram behovet av att förtydliga och precisera kommunens och vårdlandskapets roller och uppgifter. Vårdlandskapets roll i främjandet av välfärd och hälsa ansågs hittills ha varit snävt definierad och det föreslogs att den ska utvidgas. Betydelsen av samarbete med organisationer och företag betonades också.</p> <p>Åsikterna om tidsplanen för ikraftträdandet av reformen fördelade sig avsevärt mellan dem som svarade positivt och dem som svarade negativt. I utlåtandena ansågs till exempel skapandet av gemensamma informationssystem och en gemensam organisationsstruktur samt stödtjänster förutsätta mer beredningstid än vad som föreslagits.</p>		
<b>Förläggare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Social Affairs and Health	21.10.2020
<b>Authors</b>	Editors Kaisu Harju-Kolkka, Helena Solin, Saija Tyyskä Other authors in appendix 2.	
<b>Title of publication</b>	Reform of the organisation of healthcare, social welfare and rescue services and the founding of counties Summary of opinions	
<b>Series and publication number</b>	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2020:32	
<b>Register number</b>	STM055:00/2019	<b>Subject</b> health and social services reform
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-6877-6	<b>ISSN PDF</b> 2242-0037
<b>Website address URN</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6</a>	
<b>Pages</b>	132	<b>Language</b> Finnish
<b>Keywords</b>	summary of opinions, health and social services reform, requests for opinions, rescue services, social and health care areas, county government	
<b>Abstract</b>	<p>The Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of the Interior and the Ministry of Finance requested comments from the municipalities, joint municipal authorities, regional councils and other operators on the draft government proposal for legislation on the reform of health, social and rescue services and the establishment of health and social services counties. A total of 804 comments were submitted by the due date.</p> <p>The reform of health, social and rescue services is deemed necessary and its objectives acceptable. The majority of those who submitted comments were in favour of the reform objectives and considered that the proposal would improve the availability of services. On the other hand, concerns were also raised about regional differences in service needs, the position of social welfare in the reform, the challenging timetable, the adequacy of funding, and central government guidance and direction, for example. Most of those who submitted comments were of the opinion that the participatory rights of residents in the health and social services counties should be secured in an adequate or mostly adequate manner.</p> <p>The comments also stressed the need to clarify and specify the roles and duties of municipalities and health and social services counties. It was considered that the role of health and social services counties in promoting health and wellbeing was narrowly defined, and it was therefore proposed that their role be broadened. The significance of cooperation with organisations and businesses was also emphasised.</p> <p>The opinions about the reform's entry into force were strongly divided between those who provided positive and negative comments. According to the comments, matters such as joint information systems, the creation of the organisational structure and support services were considered to require more preparation time.</p>	
<b>Publisher</b>	Ministry of Social Affairs and Health	
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtionevosto.fi">julkaisut.valtionevosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Tiivistelmä</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset</b> .....	<b>12</b>
4.1	Näkemyksiä uudistuksen tavoitteista .....	12
4.2	Näkemyksiä sote-maakuntalaista .....	16
4.3	Näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista .....	26
4.4	Näkemyksiä pelastustoimen järjestämislaista .....	42
4.5	Näkemyksiä voimaanpanolaista .....	49
4.6	Näkemyksiä maakuntien rahoituslaista .....	66
4.7	Näkemyksiä kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä .....	76
4.8	Näkemyksiä verolainsäädännöstä .....	80
4.9	Näkemyksiä maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevasta lainsäädännöstä .....	82
4.10	Uusimaa-laki .....	85
4.11	Yleishallintoa koskevat lait .....	92
4.12	Näkemyksiä sote-maakuntarakennelaista .....	93
4.13	Näkemyksiä maakuntien ohjauksesta .....	97
4.14	Näkemyksiä uudistuksen vaikutuksista .....	100
4.15	Näkemyksiä uudistuksen toimeenpanon tuesta .....	109
4.16	Muita huomioita .....	110
	<b>Liite 1: Lausuntokysymykset</b> .....	<b>117</b>
	<b>Liite 2: Yhteenvedon tekijät</b> .....	<b>131</b>



# 1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistus. Uudistuksessa on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on turvata pelastustoimen palvelujen saatavuus, kattavuus ja laatu myös tulevaisuudessa. Uudistuksen tavoitteena on kehittää ja tukea pelastustoimen valtakunnallista tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Uudistuksella vastataan pelastustoimen haasteisiin vahvistamalla toimialan valtakunnallisia voimavaroja, kehittämällä toimialan johtamista ja ohjausta sekä tiivistämällä alan toimijoiden yhteistyötä. Tavoitteena on varmistaa myös, että maakuntien pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja koko maassa. Näin varmistetaan jatkossakin pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelutuotannon toiminnallinen ja kustannustehokkuus.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin säädettäväksi uuden hallintotason perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita olisivat maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Perustettaville uusille maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä.

## 2 Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö sekä valtiovarainministeriö pyysivät kunnilta, kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta ja muilta toimijoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi. Myös muut toimijat kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa. Lausuntoaika oli 15.6.2020–25.9.2020, ja lausuntonsa määräajan loppuun mennessä antoi yhteensä 804 toimijaa. Lausuntopyyntöön otti kantaa kaikkiaan 804 kuntaa, kuntayhtymää, järjestöä, valtion viranomaista sekä muuta tahoa tai toimijaa. Lausuntoaika oli 15.6.2020–25.9.2020. Lausunnot pyydettiin sähköisellä kyselyllä. Myös muut kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa.

Pääosa lausuntopyynnön saaneista vastasi pyyntöön. Lausuntoja annettiin määräaikaan mennessä yhteensä 804 kappaletta, joista pääosa (529) lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta.

Määräaikaan mennessä saapuneiden lausuntojen lisäksi lausuntoajan jälkeen sosiaali- ja terveysministeriöön on saapunut joitain yksittäisiä lausuntoja, jotka on kirjattu ja otettu huomioon hallituksen esityksen viimeistelytyössä, mutta joita ei ole huomioitu tämän lausuntoyhteenvedon laatimisessa.

Lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hankesivustolta Internet-osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM055:00/2019>.

### 3 Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta pidetään tarpeellisena ja sen tavoitteita hyväksyttävänä. Valtaosa lausunnonantajista kannatti uudistuksen tavoitteita ja näki esityksellä voitavan parantaa palveluiden saatavuutta. Uudistuksen merkittävänä hyötynä nähtiin mm. painotus ennaltaehkäisyyn ja perustason terveys- ja sosiaalipalveluihin, sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon nykyistä parempi integraatio.

Kriittisiä huomioita lausujissa herätti mm. palvelutarpeiden alueellisten erojen huomioiminen, sosiaalihuollon asema uudistuksessa, aikataulun haasteellisuus, rahoituksen riittävyys sekä valtion ohjaus. Lausunnonantajat esittivät runsaasti kriittisiä huomioita erityisesti sote-maakuntiin kohdistuvasta vahvana pidetystä valtionohjauksesta, jonka katsottiin rajoittavan merkittävästi sote-maakuntien itsehallintoa sekä demokratian toteutumista. Vahvan ohjauksen nähtiin lisäksi kaventavan vaaleilla valittavan sote-maakuntavaltuuston ja muiden toimielinten päätösvaltaa. Toisaalta useissa lausunnoissa rahoitusvastuun ja taloudellisen ohjauksen siirtymistä valtiolle pidettiin perusteltuna. Useissa kuntien lausunnoissa todettiin, että esitetty rahoitusmalli ohjaa sote-maakuntien taloudenhoitoa nykyistä kuntien rahoitusta tiukemmin mutta toisaalta myös vakaammin. Investointien ohjausmenettelyä pidettiin useissa lausunnoissa rasakana ja sen arvioitiin estävän investointien pitkän aikavälin suunnittelua ja toimeenpanoa, vaikka investoinnit olisivat sote-maakunnan toiminnan näkökulmasta perusteltuja ja tarpeellisia. Myös sote-maakuntien keskinäistä poikkeavuutta toisistaan investointitarpeiden suhteen korostettiin useiden kuntien lausunnoissa ja esitettiin näiden poikkeavuuksien huomioimista jatkovalmistelussa.

Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että sote-maakuntien asukkaiden osallistumisoikeudet on turvattu riittävällä tai pääosin riittävällä tavalla. Kuntalakiin pohjautuva osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan sääntelyn nähtiin luovan hyvän ja koetellun pohjan myös sote-maakuntalain osallistumisoikeuksille.

Useat lausunnonantajat korostivat, että kuntien rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä on keskeinen. Tarve selkiyttää ja tarkentaa kunnan ja sote-maakunnan rooleja ja tehtäviä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä nousikin esiin useissa lausunnoissa. Sote-maakunnan roolin määrittelyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä pidettiin tähän mennessä suppeana ja sitä ehdotettiin laajennettavaksi. Myös järjestöjen ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä korostettiin lausunnoissa. Lausunnoissa esitettiin myös, että yritysten ja järjestöjen rooli toiminnassa tulisi määritellä selkeämmin jatkovalmistelussa.

Ostopalveluiden rajaamista julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä pidettiin lähes yksinomaan hyvänä, mutta myös tähän liittyen esitettiin selkiyttämistä ja julkista valtaa sisältävien tehtävien määrittelyä laissa sekä sosiaali- että terveydenhuollon osalta. Useassa lausunnossa korostettiin, että pienten toimijoiden osallistuminen palveluntuotantoon on mahdollistettava. Esityksessä ehdotetun alihankkijoiden käyttöä koskevan sääntelyn nähtiin saattavan vähentää pienten yritysten mahdollisuuksia päästä sote-maakunnallisille sosiaali- ja terveystalvumarkkinoille.

Yliopistosairaaloiden osalta lausunnoissa esitettiin lakiehdotuksen täydentämistä säännöksellä yliopistosairaaloiden ja yliopistojen yhteistyöstä sekä erillissääntelyä yliopistosairaalan ylläpitämisestä ja yliopistosairaalan ja yliopiston yhteistoiminnasta.

Pelastustoimen osalta uudistuksen nähtiin varmistavan pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt. Osa lausunnonantajista katsoi kuitenkin, että synergian varmistamiseksi pelastuslaitosten tuottamista ensihoitopalveluista tulisi säätää nykyistä velvoittavammin. Lisäksi pääosa lausunnon antaneista alueen pelastustoimista ja pelastuslaitoksista katsoi, että ilman lisärahoitusta esityksellä ei voitaisi kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta. Lausunnoissa esitettiin, että pelastustoimen informaation tulee olla saavutettavassa muodossa, ja pelastustoimen suunnittelussa ja kehittämisessä tulisi ottaa huomioon ja osallistaa vammaiset henkilöt. Henkilöstön saatavuus harvaan asutuissa sote-maakunnissa olisi turvattava valtion toimenpitein.

Sote-maakunnille tehtävien edellyttämiä toimitilojen ja irtainomaisuuden siirtoja pidettiin useissa lausunnoissa perusteltuna ratkaisuna. Lausunnoissa esitettiin myös erilaisia näkemyksiä omaisuuden siirtojen kompensoimisesta kunnille sekä esimerkiksi sopimismahdollisuudesta. Lausunnoissa kannettiin huolta kunnille jäävistä kiinteistöistä siirtymäajan vuokrasopimuskauden päätyttyä. Vuokra-ajan pituutta koskevia ehdotuksia esitettiin useissa lausunnoissa. Useimmissa kuntien lausunnoissa esitettiin lausunnolla ollutta ehdotusta (3 + 1 vuotta) pidempää vuokra-aikaa. Toisaalta joissakin lausunnoissa todettiin, että epäedulliset vuokrasopimukset voivat rasittaa myös sote-maakunnan taloutta. Pelastustoimen osalta omaisuusjärjestelyt nähtiin pääsääntöisesti hyväksyttävänä.

Ulkoistamissopimusten mitättömyyttä koskeva sääntely nähtiin monessa lausunnossa ongelmallisena. Sääntelyn haasteina nähtiin esimerkiksi tarkkarajaisuuden puuttuminen ja se, että tulkintaristiriitojen ratkaisumenettely on jätetty avoimeksi. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin mitättömyyssääntelyn mahdollinen taannehtiva oikeusvaikutus, jota pidettiin hyvin ongelmallisena mm. perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan ja sopimusvapauden periaatteen näkökulmasta. Joissakin lausunnoissa esitettiin, että mahdollisesta ulkoistamissopimuksen mitätöimisestä tulee informoida yksityisiä sote-

palveluntuottajia riittävän ajoissa ja käyttää siirtymäaikaa. Hankintasopimusten mitätöiminen ei myöskään saa johtaa kohtuuttomiin ja epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin palveluiden saatavuuden ja asiakkaiden näkökulmasta.

Näkemykset uudistuksen voimaantuloaikataulusta jakautuivat merkittävästi myönteisesti ja kielteisesti lausujien kesken. Esimerkiksi yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien sekä organisaatorakenteen luomisen ja tukipalveluiden katsottiin lausunnoissa edellyttävän esitettyä pidempää valmisteluaikaa. Muutosjohtamisen näkökulmasta uudistuksen ehdotettua voimaantuloaikataulua pidettiin tarkoituksenmukaisena.

Henkilöstön aseman osalta useat lausunnonantajat nostivat esiin sote-maakuntiin siirtyvän henkilöstön palkkojen, muiden palvelussuhde-ehtojen ja toimintamallien harmonisointiin liittyvät haasteet. Lausunnoissa korostettiin sitä, että erityisesti palkkojen harmonisointitarve muodostaa sote-maakuntien toiminnan aloittamiselle merkittävän taloudellisen ja toiminnallisen riskin ja vähentää uudistuksesta saatavia taloudellisia hyötyjä. Osa lausunnonantajista katsoi, että palkkojen harmonisoinnin tasosta ja aika-aulusta tulisi säätää osana uudistusta erikseen henkilöstön yhdenvertaisen aseman varmistamiseksi. Lausunnoissa nostettiin esiin myös tarve pohtia suurten sote-maakunnallisten työnantajaorganisaatioiden syntymisen edellyttämiä osaamis-, tietojärjestelmä- ja muutosjohtamisvaatimuksia, sillä muutos on henkilöstön näkökulmasta merkittävä.

## 4 Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset

Tässä luvussa kuvataan lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi. Lausuntoja tarkastellaan lausuntoyhteenvedossa kysymyskohtaisesti. Analyyseissa kyllä- ja kyllä pääosin -vastauksia sekä niiden perusteluja käsitellään yhdessä myönteisenä suhtautumisena. Vastaavasti ei- ja ei pääosin -vastauksia sekä niiden perusteluja tarkastellaan yhdessä kielteisenä suhtautumisena. Useissa kysymyksissä muut kuin kuntavastaajat ovat jättäneet ottamasta kantaa, minkä vuoksi vastausluokka ”ei kantaa” muodostuu joissain kysymyksissä huomattavan isoksi erityisesti muiden kuin kuntavastaajien osalta. Myös avoimia vastauksia on huomioitu tekstissä.

### 4.1 Näkemyksiä uudistuksen tavoitteista

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

Valtaosa lausunnonantajista kannatti uudistuksen tavoitteita ja uskoi, että esityksellä voidaan parantaa palveluiden saatavuutta järjestämisvastuun siirtyessä suuremmille toimijoille. Kuitenkin tuotiin esiin kysymys siitä, voidaanko yksin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää muuttamalla vaikuttaa ratkaisevasti väestön hyvinvointi- ja terveyseroihin. Painotus ennaltaehkäisyyn ja perustason terveys- ja sosiaalipalveluihin nähtiin uudistuksen merkittäviksi hyödyiksi samoin kuin erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon nykyistä parempi integraatio. Toisaalta esitystä pidettiin terveydenhuoltokeskeisenä ja sosiaalihuollon osuutta ohuena, ja näiden palveluiden integraatio tulisi huomioida paremmin.

Usea lausunnonantaja esitti huolen siitä, miten palvelutarpeiden alueelliset erot, myös maakuntien sisällä, voidaan uudistuksessa ottaa huomioon. Niukka rahoitus voi johtaa palveluiden keskittämiseen. Tällöin peruspalveluiden saatavuus voi jopa paikoitellen heikentyä, ja maakuntien eri osien hyvinvointi- ja terveyserot voivat kasvaa. Lausunnonantajat painottivat myös muiden kuntiin jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistoimien rahoituksen turvaamista. Lisäksi todettiin, että uudistus ei tunnista tarpeeksi suurkaupunkiympäristöjen erityispiirteitä ja niiden väestön erilaisia sosiaali- ja terveystarpeita, ja tähän liittyen tarvekertoimia kritisoitiin. Palveluiden osalta nähtiin riskiksi myös se, että esityksen seurauksena eri maakunnissa päädyttäisiin erilaisiin hoidollisiin ratkaisuihin. Tällöin potilaiden hoidon saatavuus ja hoito voivat olla hyvin

vaihtelevia, eikä kansalaisten yhdenvertaisuus toteudu. Psykkisten häiriöiden ja mielenterveyden saralla tämä voi erityisesti korostua.

Terveydenhuollon palvelujen rinnalla tulisi esityksessä tuoda myös nykyistä selkeämmin esiin sosiaalipalvelujen kehittäminen. Eriarvoisuuden vähentämisen kannalta sosiaalihuollon uudistaminen ja muun muassa rakenteellinen sosiaalityö eivät saa jäädä sivurooliin, koska sosiaaliset tekijät vaikuttavat suuresti myös terveyteen ja hyvinvointiin. Sosiaalihuollon näkökulma tulee nivoa osaksi päätöksentekoa kaikilla tasoilla integraation varmistamiseksi. Usea lausunnonantaja toi esiin, että tällä hetkellä palvelujen tuottamisessa hyödynnetään monituottajamallia, erityisesti sosiaalipalveluissa. Pidettiin tärkeänä, että palvelujen tuottamisessa yrityksillä ja järjestöillä säilyy jatkossakin tärkeä rooli. Sote-maakunnan järjestämisvastuun edellyttämä riittävä oma palveluntuotanto tulisi määritellä esitettyä tarkemmin.

Lausunnonantajat toivat esiin sosiaali- ja terveyspalveluiden vahvan kytköksen kuntien muihin palveluihin, erityisesti sivistys- ja vapaa-aikatoimialojen palveluihin. Toimiva yhteistyö tulevien sote-maakuntien ja kuntien välillä on kriittistä väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi. Kun sote-palvelut siirtyvät pois kuntien järjestämisvastuulta, syntyy uusi rajapinta kuntien ja maakuntien välille. Palveluiden yhteensovittaminen tulisi siksi ottaa esityksessä paremmin huomioon. Yhteistyötä ja tehtävänjakoa kunnan ja maakunnan välillä samoin kuin järjestöjen ja yritysten kanssa tulisi selkiyttää. Lausunnoissa myös kysyttiin, miten kunnissa pystytään tarpeellisella tavalla huomioimaan erityislainsäädännöstä tulevat velvoitteet niiden hoitaessa hyvinvoinnin ja elinolosuhteiden kehittämistehtäviä. Tällaisesta erityislainsäädännöstä mainittiin esimerkiksi mielenterveyslaki ja päihdehuoltolaki. Lausunnonantajat ehdottivat esimerkiksi sote-maakuntien ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä. Useiden lausunnonantajien mielestä on varmistettava hallinnonalojen rajat ylittävät ja yhteen sovitettavat lakisääteiset osallisuutta, kuntoutumista sekä työllistymisen valmiuksia edistävät tukitoiminnot. Nämä täydentävät ydinpalveluja, ja usein järjestöt tuottavat niitä. Uudistuksen tavoitteiden, integraatiohyötyjen sekä kustannustehokkuuden toteutumisen kannalta nähtiin oleellisena, että uudistuksessa mahdollistetaan tiedon integraatio ja tiedolla johtaminen lainsäädännön muutoksilla.

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?

Alueen pelastustoimet ja pelastuslaitokset totesivat, että pelastustoimi on alueellistettu maakunnan kokoihin yksiköihin jo vuonna 2004, joten järjestämisvastuun siirtä-

misellä maakunnille ei ole saavutettavissa samanlaisia hyötyjä kuin sosiaali- ja terveystoimessa. Pääosa lausunnon antaneista alueen pelastustoimista ja pelastuslaitoksista katsoi, että ilman lisärahoitusta esityksellä ei voitaisi kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta. Uudistuksia olisi pelastuslaitosten näkemysten mukaan mahdollista toteuttaa myös nykyisellä pelastustoimen kunnallisella järjestämismallilla vapaaehtoisen yhteistyön kautta. Muun muassa osa pelastuslaitoksista, Hätäkeskuslaitos, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja aluehallintovirastot kuitenkin katsoivat, että esitys mahdollistaa pelastustoimen palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden kehittämisen erityisesti valtakunnallisella tasolla. Pelastuslaitosten lausuntojen mukaan valtionohjauksen ja valtakunnallisen kehittämisen resurssit ei tule leikata sote-maakuntien rahoituksesta. Lisäksi palveluita ja niiden kehittämistä voi vaarantaa mahdollinen maakuntajaon muutos Etelä-Savon ja Pohjanmaa osalta.

Pääosa lausunnon antaneista alueen pelastustoimista ja pelastuslaitoksista arvioi, että esitys varmistaa pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt. Samalla kannalla olivat myös Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Hätäkeskuslaitos. Osa lausunnonantajista katsoi kuitenkin, että synergian varmistamiseksi pelastuslaitosten tuottamista ensihoitopalveluista tulisi säätää nykyistä velvoittavammin. Esitetty lainsäädäntö kyllä mahdollistaa synergian, mutta ei takaa sen toteutumista käytännössä. Lisäksi Uudellamaalla ensihoidon järjestäjä ja tuottaja eivät olisi sama oikeushenkilö, jolloin järjestely olisi kilpailulainsäädännön näkökulmasta epävarmempi kuin muualla maassa.

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

Lausuntopalautteen perusteella esityksen katsottiin lähtökohtaisesti johtavan kunnallista itsehallintoa heikompaan sote-maakunnan itsehallintoon. Lausunnoissa esitettiin laajalti kriittisiä huomioita ennen kaikkea sote-maakuntiin kohdistuvasta vahvasta valtionohjauksesta, jonka katsottiin rajoittavan merkittävästi sote-maakuntien itsehallintoa sekä demokratian toteutumista. Vahvan ohjauksen nähtiin kaventavan vaaleilla valittavan sote-maakuntavaltuuston ja muiden toimielinten päätösvaltaa, ja vähentävän paikallisen demokratian tosiasiallista merkitystä. Useissa lausunnoissa todettiin, että sote-maakunnilla tulisi olla itsenäisempi oikeus päättää palvelujensa järjestämisestä ja mahdollisuus huomioida alueelliset erityispiirteet.

Useissa lausunnoissa erityisen ongelmallisena nähtiin sote-maakuntien rajalliset mahdollisuudet toteuttaa itsehallintoa talouden osalta. Sote-maakuntien investointien tiukka valtionohjaus nostettiin laajalti esiin. Eräissä lausunnoissa katsottiin, että valtionohjauksesta tulisi rajata vain välttämättömiin kohteisiin tai sen velvoittavuutta tulisi väl-



jentää. Toisaalta joissakin lausunnoissa valtion vahva ohjaus nähtiin perusteltuna palvelujärjestelmän uudelleenjärjestelyn, sote-maakunnan taloudellisten toimintaedellytysten, kustannusten kasvun hillinnän ja palvelujen yhdenmukaisuuden parantamisen näkökulmasta.

Lausunnon antaneiden pelastuslaitosten ja pelastusalan järjestöjen näkemysten mukaan pelastustoimen rahoitusta, investointeja ja ohjausta määrittävien pykälien osalta pelastustoimen palvelujen perusteiden ja tuottamisen itsehallinnollinen luonne ei toteudu. Esitystä tulisi korjata siten, että sisäministeriön ohjaus pitäytyisi tarkoituksenmukaisella strategisella tasolla määrittäen pelastustoimen yhteisiä tavoitteita.

Erityisesti kuntien lausunnoissa nähtiin uhkana, että sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnallisen itsehallinnon piiristä sote-maakuntien itsehallinnon piiriin tulisi etäännyttämään päätöksentekoa paikallistasolta. Tämän arvioitiin johtavan päätösvallan keskittymiseen kaupunkeihin ja aluekeskittyisiin, palvelupisteiden siirtymiseen väestökeskittyisiin ja lähipalvelujen heikkenemiseen sekä asukkaiden heikentyviin mahdollisuuksiin vaikuttaa palvelujen sisältöön. Sote-maakunnan itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden kannalta keskeisenä haasteena nähtiin myös sote-maakuntien rahoituksen perustuminen merkittävältä osin valtion rahoitukseen. Katsottiin, että sote-maakunnan asukkailla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa sosiaali- ja terveystalouden rahoitukseen. Useissa lausunnoissa arvioitiin, että maakunnan verotusoikeus vahvistaisi maakunnallista itsehallintoa ja että siitä tulisi säätää mahdollisimman pian. Toisaalta erityisesti osa kunnista vastusti uuden verotustason käyttöönottoa, sillä sen epäiltiin johtavan kansalaisten verotaakan kasvuun sekä kuntien verotusoikeuden rajoittamiseen johtavaan sääntelyyn.

Demokratian toteutumisen kannalta nähtiin perusteltuna, että sote-maakunnan ylin päätöksentekuelin valitaan suorilla maakuntavaaleilla. Vaaleja järjestettäessä kansalaisille tulisi viestiä selkeästi uudistuksesta ja sen tavoitteista sekä antaa selkeä käsitys siitä, mihin asioihin vaaleilla voi vaikuttaa ja miten eri kunnat tai alueet ovat vaalissa edustettuina. Toisaalta eräissä lausunnoissa nostettiin esiin kysymys siitä, millaiseksi sote-maakuntavaltuustoon valittujen ja muiden päätöksentekijöiden päätösvalta tosiallisesti muodostuu. Haasteina nousivat esiin myös maakuntavaalien kiinnostavuus ja mahdollisen alhaisen äänestysprosentin vaikutukset demokratian toteutumiseen. Lisäksi erityisesti kuntien lausunnoissa ilmeni huoli pienten ja reuna-alueiden kuntien edustuksen toteutumisesta sote-maakuntavaltuustossa ja -hallinnossa. Katsottiin, että uudistuksessa tulisi turvata pienten kuntien vaikuttamismahdollisuuksia esimerkiksi kiintiöpaikoilla tai maakuntien sisäisten vaalipiirien käyttöönotolla.

Saamelaiskäräjien lausunnon mukaan saamelaisten itsehallinto ei toteudu sote-maakuntaan perustettavassa enemmistödemokratiaan perustuvassa poliittisessa järjestel-

mässä, eivätkä saamelaiset voi riittävästi vaikuttaa heitä koskeviin asioihin maakuntahallinnon sisällä. Esityksen ongelmana nähtiin myös sote-maakunnan toimivallan ja saamelaiskäräjien ylläpitämän kulttuuri-itsehallinnon välistä toimivaltasuhdetta koskevan selvityksen puuttuminen.

## 4.2 Näkemyksiä sote-maakuntalaista

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

Valtaosa lausujista oli sitä mieltä, että sote-maakuntalaki muodostaa tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle. Kaikista kantaa ottaneista valtaosa piti sote-maakuntalakia vähintään pääosin tarkoituksenmukaisena yleislakina.

Sote-maakuntalain säännösten kuvailtiin olevan yleisiä ja mahdollistavia. Lain nähtiin antavan tarkoituksenmukaiset raamit tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle, ja lakiehdotuksen mukainen hallinnollinen rakenne nähtiin helposti hahmotettavana. Toisaalta korostettiin, että esitetty sote-maakuntalaki ei mahdollista palveluiden organisointia sote-maakuntien erilaiset toimintaympäristöt, palvelurakenteet ja muut olosuhteet huomioon ottaen. Useassa lausunnossa todettiin, että turhan jäykkä sääntely muodostaa esteitä asukaslähtöiselle kehittämiselle ja palveluiden läheisyysperiaatteen mukaiselle tuottamiselle.

Lausunnoissa nousi erityisesti esiin sote-maakuntalain samankaltaisuudet verrattuna kuntalain säännöksiin, mikä osaltaan helpottaa siirtymistä uuteen palveluiden järjestämismalliin. Toisaalta lausunnoissa korostui myös se, ettei sote-maakuntalaki perustu samankaltaiseen itsehallintoon kuin kuntalaki, jossa paikallishallinnolla on verotusvoimakeus.

Eräissä lausunnoissa todettiin lakiehdotuksen johtavan kaksinkertaisen hallinnon muodostumiseen, mikä vuorostaan johtaisi lisäkustannuksiin. Lausunnonantajista osa piti myös todennäköisenä, että valtion vahva ohjaus ei ole tarkoituksenmukainen sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottavuuden parantamisen kannalta. Useissa lausunnoissa arvioitiinkin lakiesityksen painottuvan liian rajalliseen ja kapeaan itsehallintoon etenkin talouden, rahoituksen ja investointien osalta.

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?

Suurin osa lausunnonantajista katsoi, että sääntely tukee tai pääosin tukee maakunnan itsehallinnon toteutumista. Säännöstä pidettiin tarkoituksenmukaisena suhteessa sote-maakunnan tehtäviin. Lausuntojen mukaan rajauksen muun muassa nähtiin sopivan yhteen sote-maakunnan tehtävien kanssa, tukevan itsehallintoa ja mahdollistavan alueilla paikallisia ratkaisuja.

Useiden kuntien lausunnoissa katsottiin, että sote-maakunnan toiminnan rajoituksista tulisi säätää selkeämmin tai tiukemmin siten, että sote-maakunnan hoitaakseen ottamat sen lakisääteisiä tehtäviä tukevat tehtävät eivät saa olla päällekkäin tai ristiriidassa muiden viranomaisten, kuten kuntien, hoitamien tehtävien kanssa.

Useiden lausuntojen mukaan esityksen perusteluja tulisi tarkentaa siltä osin, mitä tarkoitetaan vähäriskisellä liiketoiminnalla. Joidenkin lausuntojen mukaan myös suhdetta esityksen 15 luvun (toiminta kilpailutilanteissa markkinoilla) sääntelyyn tulisi tarkentaa. Joidenkin lausuntojen mukaan sote- maakunnan harjoittaman vähäriskisen liiketoiminnan tulisi olla mahdollista ainoastaan silloin, kun se on rajattua, asiakastarpeeseen perustuvaa ja markkinoiden ulkopuolella olevaa. Jotkin lausunnonantajat katsoivat, että yhtiömuotoisen vähäriskisen liiketoiminnan, jonka tavoitteet tukevat sote-maakunnan lakisääteisten tehtävien toteuttamista, tulisi olla mahdollista yhtenä sote-maakuntien yhteistyön muotona usean sote-maakunnan alueella.

Joidenkin lausuntojen mukaan olisi tarpeetonta kaventaa sote-maakunnan itsehallintoa rajoittamalla sote-maakunnan mahdollisuuksia päättää järjestämisvastuulleen kuuluvien tehtävien hoidosta. Myös mahdollisuus laajempaan yhteistyöhön kuntien kanssa sekä tarve laatia horisontaalisia sopimuksia kuntien kanssa nousivat yksittäisissä lausunnoissa esille. Laissa olisi mahdollistettava tehtävien siirto niin sote-maakunnalta kunnille kuin toisinkin päin kussakin tilanteessa nyt esitettyä tarkoituksenmukaisemmin. Useassa lausunnossa todettiin, että ympäristöterveydenhuollon tehtävät tulisi kirjata sote-maakunnan tehtäviksi tai että lain tulisi mahdollistaa se, että kunta siirtäisi sopimuksella ympäristöterveydenhuollon järjestämisen sote-maakunnalle.

Joissakin lausunnoissa liiketoiminnan harjoittamista ei nähty julkisen hallinnon tehtäviin kuuluvaksi tai sote-maakunnan itsehallintoa tukevaksi. Yrittäjiä ja yrityksiä edustavat tahot katsoivat lausunnoissaan, että sote-maakunnalle esitettävä oikeus harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa sosiaali- ja terveystoimeen sekä pelastustoimeen liittyvissä tukipalveluissa olisi huolestuttava kehityssuunta palvelumarkkinoiden kehittymiselle ja yrittäjyydelle.

Korkeimman hallinto-oikeuden (jäljempänä KHO) lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun ohella säännöksen sanamuotoon ja perusteluihin ja todettiin, että epäselvyyk-

sien välttämiseksi saattaisi olla tarpeen säätää ainakin siitä, että 2 momentissa tarkoitettu lakisääteisten tehtävien toteuttamista tukeva vähäriskinen liiketoiminta ei myöskään saa vaarantaa sote-maakunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista.

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

Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että osallistumisoikeudet on turvattu riittävällä tai pääosin riittävällä tavalla.

Lausunnoissa katsottiin, että kuntalakiin pohjautuva osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva sääntely luo lähtökohtaisesti hyvän ja koetellun pohjan myös sote-maakuntalain osallistumisoikeuksille. Lausunnoissa pidettiin osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisenä, että sote-maakuntavaltuustossa luodaan tosiasialliset edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle ja varataan osallistumismahdollisuuksille riittävät resurssit. Osallistumisjärjestelmien tulisi myös olla kansalaisten näkökulmasta selkeästi hahmotettavia.

Kansalaisten osallistumista ja osallistamista edistävinä asioina nostettiin esiin monipuolisten osallistumismahdollisuuksien käyttöönottoaminen, matalan kynnyksen vaikuttamiskeinojen kehittäminen ja digitaalisten menetelmien hyödyntäminen. Myös sote-maakunnan organisaatiota, sen päätöksentekoa ja eri vaikuttamiskeinoja koskevaa avointa, ymmärrettävää, saavutettavaa ja eri asukasryhmille kohdennettua viestintää pidettiin osallistumisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tärkeänä.

Lausunnoissa nostettiin lisäksi esiin, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista tulisi säännönmukaisesti seurata sote-maakunnan tasolla ja valtakunnallisesti. Lausunnoissa korostettiin myös lasten ja nuorten osallistamisen ja kuulemisen tärkeyttä ja katsottiin, että heille tulisi nuorisovaltuustotoiminnan rinnalle luoda myös muita erilaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että sote-maakunnan palveluiden suunnittelussa ja toteutuksessa kuultaisiin nykyistä enemmän palvelunkäyttäjiä ja saatua tietoa hyödynnettäisiin palvelujen kehittämisessä.

Kriittisinä huomioina esitettiin, että uudistuksen toteutuessa päätöksenteko ja vaikuttamismahdollisuudet etäännyisivät kuntalaisista. Sote-maakuntatason asioihin vaikuttamisen katsottiin edellyttävän yksittäisiltä sote-maakunnan asukkailta aktiivisuutta ja osallisuutta. Lisäksi haasteena osallisuuden toteutumiselle nähtiin se, että sote-maakunta- ja kuntatason osallistumisjärjestelmät muodostavat vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Tämä voi vähentää asukkaiden kiinnostusta vaikuttamiseen ja tehdä osallistumisesta haastavaa. Eri järjestelmien katsottiin luovan päällekkäisyyttä, jolloin

osallistamiseen vaadittaisiin myös päällekkäisiä resursseja. Eräissä lausunnoissa arvioitiin myös kriittisesti asukkaiden näkemysten ja osallisuuden tosiasiallista vaikuttavuutta sote-maakunnan toiminnassa ja päätöksenteossa.

Lausunnoissa esitettiin lakiesitystä täydentäviä muutosehdotuksia. Ehdotusten mukaan esitystä tulisi muun muassa täydentää sote-maakuntien vahvemalla velvoitteella kuulla kansalaisia esimerkiksi säännöllisten kuulemiskierrosten muodossa, korostamalla osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä vahvistamalla lasten, vammaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osallistumismahdollisuuksia. Osallistumisoikeuksia koskevaan sääntelyyn esitettiin myös vahvempaa velvoittavuutta. Etenkin järjestökentän lausunnoissa sääntelyä ehdotettiin täydennettäväksi velvoitteella perustaa jokaiseen sote-maakuntaan virallinen yhteistyöelin vahvistamaan sote-maakunnan ja järjestöjen välistä yhteistyötä ja järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksia. Tällainen yhteistyöelin voisi olla esimerkiksi järjestöneuvottelukunta. Kaksikielisten kuntien lausunnoissa nostettiin esiin, että jokaisessa kaksikielisessä sote-maakunnassa tulisi kansalliskielilautakunnan ohella olla oma yksikkönsä vähemmistössä olevalle kansalliskielelle. Lisäksi kansalliskielilautakunnan puheenjohtajan tulisi olla sote-maakuntahallituksen jäsen.

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

Lausunnonantajista valtaosa oli sitä mieltä, että lakiehdotus on sote-maakuntien yhteistoiminnan osalta pääosin tarkoituksenmukainen. Useat lausunnonantajat pitivät lakiluonnoksessa esitettyjä yhteistoimintamuotoja pääosin kannatettavina ja perusteltuina. Vapaaehtoinen sote-maakuntien välinen yhteistyö koettiin tärkeäksi erityisesti pienille sote-maakunnille, joiden osalta yhteistyö laajentaisi mahdollisuuksia sote-palvelujen järjestämistä vastuun täyttämiseen.

Suomen Kuntaliitto (jäljempänä Kuntaliitto) ja useat muut lausunnonantajat kritisoivat lakiluonnoksessa esitettyä yhteistoimintamahdollisuuksien rajausta, jonka mukaan sote-maakuntayhtymän tehtävinä voisi olla vain jäsen-sote-maakuntien toimialaan kuuluvien tehtävien tukipalveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Lausujien mukaan lakiluonnoksessa ei ole perusteltu valittua ratkaisua, ja sen koettiin olevan liian tiukka. Ratkaisua pidettiin ongelmallisena, koska se käytännössä rajoittaisi sote-maakuntien mahdollisuuksia järjestää palveluja itsenäisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Lausunnoissa nousi esiin myös merkittävien julkisten ylimaakunnallisten palvelutuottajien rooli tulevissa sote-maakunnissa. Lausunnoissa esitettiin, että rajausta vain tukipalveluiden tuottamisesta tulisi poistaa, jotta erityisosaamista vaativat moniammatilliset palvelut voisivat jatkossa toimia sote-maakuntayhtyminä sen sijaan, että palvelut

hajotettaisiin sote-maakuntiin peruspalvelujen yhteyteen. Sote-maakuntayhtymämalli tulisi lausujien mukaan sallia julkisille erityishuollon toimijoille, joiden toiminta on yli-maakunnallista.

Useat lausunnonantajat Kuntaliitto mukaan lukien esittivät kommentteja kuntien ja tulevien sote-maakuntien välisestä yhteistyöstä. Lausunnoissa esitettiin, että sote-maakuntalaissa tulisi sallia sote-maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä sote-maakunnalta kunnalle ja päinvastoin. Lausunnoista ilmeni myös, että kuntien ja sote-maakuntien välisen muodollisen yhteistyön valtuustokausittainen neuvotteluelvoite on liian vähäinen. Kunnan ja sote-maakunnan välisen yhteistyön varmistamiseen ei lausunnonantajien mukaan ole lakiluonnoksessa kiinnitetty riittävästi huomiota, eikä esitetty säädös yksistään turvaa yhteistyökenteiden ja toimintamallien muodostumista.

Eräiden lausunnonantajien mukaan lakiluonnos ei anna riittäviä mahdollisuuksia siirtää sopimuksella sote-järjestämisvastuu kokonaisvaltaisesti toiselle sote-maakunnalle yksittäisen kunnan osalta. Tältä osin lakiin tulisi lisätä määräykset siitä, millä tavoin sote-palveluiden tai pelastustoimen kokonaisjärjestämisvastuu olisi mahdollista siirtää toiselle sote-maakunnalle niin, että palveluiden kustannusvastuu jää sille sote-maakunnalle, joka saa rahoituksen palveluiden järjestämiseen.

Lausunnoissa kommentoitiin myös sote-maakuntien lukumäärää. Eräät lausijat olivat sitä mieltä, että sote-maakuntien lukumäärän tulisi olla sellainen, ettei yhteistyötä sote-maakuntien välillä tarvittaisi. Riskinä nähtiin, että julkisen sektorin yhteistyö paisuttaisi julkista sektoria ja monimutkaistaisi järjestäjävastuita.

Pelastustoimen osalta pääosalla lausunnon antaneista pelastuslaitoksista ei ollut kantaa tähän kysymykseen, tai niiden näkemyksen mukaan säädettäväksi esitetty oli sote-maakuntien toiminnan ja yhteistyön näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Keski-Uudenmaan kuntien ja muiden toimijoiden mukaan sote-maakuntalain 8 luvun yhteistoiminnan säädöksiä arvioitaessa tulisi varmistua siitä, että säädökset mahdollistavat Vantaa-Keravan sote-maakunnan ja Keski-Uusimaan sote-maakunnan keskinäisen sopimisen siten, että sote-maakunta voi myös vastata yhteistoimintasopimuksella toisen sote-maakunnan pelastustoimen järjestämisestä.

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?

Lausunnoissa rahoitusvastuun ja taloudellisen ohjauksen siirtymistä valtiolle pidettiin perusteltuna tai siihen ei otettu kantaa. Valtion rahoituksen yleiskatteellisuutta pidettiin annetuissa lausunnoissa perusteltuna. Useissa kuntien lausunnoissa todettiin, että esitetty rahoitusmalli ohjaa sote-maakuntien taloudenhoitoa nykyistä kuntien rahoitusta tiukemmin mutta toisaalta myös vakaammin.

Useiden lausunnonantajien mukaan sote-maakunnille tulisi kuitenkin asettaa selkeämät kannustimet kustannusten kasvun hillintään ja toisaalta palveluiden tuottavuuden ja vaikuttavuuden kehittämiseen. Toisaalta valtionohjauksen katsottiin rajoittavan yleiskatteisen rahoituksen käyttöä. Lausunnoissa todettiin lisäksi, että julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat vaikuttavat myös muihin sektoreihin. Erityisesti kunnat pitivät tätä riskinä tämän hetkisessä kuntatalouden tilanteessa. Muun muassa sote-maakuntien asiakkaita edustavien järjestöjen lausuntojen mukaan on tärkeää, ettei sosiaali- ja terveystaloudessa kustannuksia hillitä toimilla, jotka nostavat asiakasmaksuja tai vaikeuttavat tai hidastavat palveluun pääsyä.

Lausuntojen mukaan rahoituksen tason tarkastaminen suhteessa toteutuneisiin kustannuksiin tulisi olla mahdollisimman nopeaa. Sote-maakuntien rahoitusjärjestelmän perusteita tulisi tarkastella toiminnan käynnistymisen jälkeen ja niihin tulisi tehdä muutoksia tarvittaessa lyhyelläkin aikavälillä. Joissakin lausunnoissa ehdotettiin toteutuneiden kustannusten huomioon ottamista sote-maakuntakohtaisesti. Oikeusministeriö korosti lausunnoissaan, että riittävien taloudellisten resurssien turvaaminen sote-maakunnille on uudistuksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden keskeinen edellytys. Tämä edellyttää sote-maakunnille lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi valtion perusrahoituksen kautta myönnettävää riittävää rahoitusta siten, että sote-maakunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä velvoitteistaan ja turvata palveluiden yhdenvertainen saatavuus.

Kuntaliiton lausunnon mukaan sote-rahoituksen riittävyyttä suhteessa palvelutarpeisiin eli rahoitusperiaatetta tukee se, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, tehtävien ja velvoitteiden muutokset sekä jälkikäteen vuosittain tehtävä kustannusten tarkastus. Useissa muissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Se, että palvelutarpeen muutoksesta otetaan sote-maakuntien rahoituksessa huomioon vain 80 prosenttia, saattaa lausunnonantajien mukaan aiheuttaa sote-maakunnille rahoituspainetta. Lausuntojen mukaan valtionohjaus ei takaa tavoiteltua kustannusten kasvun hillintää vaan saattaa jopa lisätä kustannuksia, koska ohjaus rajoittaa maakuntien liikkumatilaa ottaa huomioon paikalliset olosuhteet.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan olisi tärkeää, että lisärahoituksen turvautuminen olisi aidosti poikkeuksellista ja siihen turvautumista pidettäisiin käytännössä

tärkeänä kriteerinä arviointimenettelyyn joutumiselle. Lisäksi lausunnoissa pidettiin talouden tasapainoa koskevaa sääntelyä tiukkana, ja sen arvioitiin vaikeuttavan toiminnan ja talouden suunnittelua. Myös arviointimenettelyssä käytettäviä kriteerejä esitettiin muutettaviksi. Elinkeinoelämää ja yksityisiä palvelun tuottajia edustavat lausunnonantajat ehdottivat, että sote-maakunnat velvoitetaan noudattamaan valtakunnallisesti yhteistä kustannuslaskentamallia sote-palveluiden kustannuslaskennassa. Lisäksi lausunnoissa arvioitiin, että sote-maakunnille syntyy rahoitusjärjestelmästä kannustin ryhtyä tekemään taloudellista toimintaa yhtiöiden, liikelaitosten ja sote-maakuntayhtymien kautta. Rahoitusmallin toivottiin huomioivan laskennallisten tarpeiden ohella enemmän sote-maakuntien erityispiirteitä eli esimerkiksi toimintaympäristöä, palvelutarpeita ja sote-maakunnan sijaintia. Ilman sote-maakuntakohtaisia korjaavia mekanismeja rahoitusmallin arvioitiin lisäävän alueellista epätasa-arvoa palveluissa. Toimialojen kustannuspaineet ja toteutuneet kustannukset tulisi mallissa ottaa huomioon, jotta rahoitustaso vastaisi parhaalla mahdollisella tavalla tehtävien hoidosta aiheutuvia kustannuksia. Rahoitusjärjestelmässä tulee varautua siihen, että muutoksia rahoituksen perusteisiin joudutaan tarkistamaan lyhyelläkin aikavälillä.

9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Sote-maakunnille 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.

Lausuntojen mukaan investointien rahoitus- ja ohjausmalli rajoittaa sote-maakuntien itsehallintoa. Mallin koettiin kaventavan sote-maakuntien päätösvaltaa ja edellytyksiä kehittää palvelutoimintaansa. Investointien ohjausmenettelyä pidettiin useissa lausunnoissa raskaana ja sen arvioitiin estävän investointien pitkän aikavälin suunnittelua ja toimeenpanoa, vaikka investoinnit olisivat sote-maakunnan toiminnan näkökulmasta perusteltuja ja tarpeellisia.

Useiden kuntien lausunnoissa korostettiin, että sote-maakunnat poikkeavat huomattavasti toisistaan investointitarpeiden suhteen. Lausuntojen mukaan sote-maakunnat ovat eriarvoisessa asemassa rahoituksen riittävyyden kannalta, jolloin suunniteltuja investointeja ei ole mahdollista toteuttaa. Toisaalta investointien ohjaus- ja rahoitusmallia pidettiin myös maakuntien rahoitusmallin näkökulmasta ja koko julkisen talouden ohjauksen kannalta perusteltuna. Mallin etuna pidettiin muun muassa sitä, että ohjausmalli todennäköisesti estää taloudellisesti kannattamattomat ja liian suuret investoinnit. Tarpeellisena pidettiin mahdollisuutta tietyissä tilanteissa poiketa laskennallisesta lainanottovaltuudesta. Lausunnoissa todettiin myös, että investointien ohjaukseen vaikuttavat pitkällä aikavälillä ratkaisut sote-maakuntien verotusoikeudesta.



Kuntaliiton lausunnon mukaan ehdotettu investointien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä ei kohdenna investointeihin käytettävissä olevia resursseja eri sote-maakuntien erilais- ten investointitarpeiden mukaisesti ja rajoittaa myös välttämättömiä investointeja. Kuntaliitto ehdotti, että valtio ohjaisi vain taloudellisesti merkittäviä investointeja kuten sairaalainvestointeja ja sote-maakuntien työnjaon kannalta merkittäviä investointeja ja että muut investoinnit jäisivät sote-maakuntien harkintaan. Tätä ehdottivat lausunnois- saan myös useat kunnat.

Kuntaliitto piti lausunnossaan lainanottovaltuuden määrittelyssä käytettävän lainanhoi- tokatteen laskentatapaa tiukkana ja ongelmallisena. Lainanhoitokyvyltään heikko sote-maakunta ei voisi toteuttaa välttämättömiä investointeja ilman poikkeuksellista valtuutta, jonka käyttö voisi johtaa sote-maakunnan arviointimenettelyyn. Myös kun- tien lausunnoissa todettiin, että lainanhoitokykyä tulisi arvioida pidemmällä aikavälillä. Lainanhoitokyvyn laskennassa käytettävää kymmenen vuoden keskimääräistä laino- jen takaisinmaksuaikaa pidettiin liian lyhyenä. Joidenkin lausuntojen mukaan inves- tointeja koskevaa rahoitus- ja ohjausjärjestelmää sekä sote-maakunnan lainanottoval- tuutta tulisi kehittää siten, että sote-maakunnille muodostuisi mahdollisuus hankkia kunnilta omistukseensa palvelutoiminnassa tarvittavia tiloja. Lisäksi olisi tarpeellista varmistaa riittävä rahoitus kunnille jäävien kiinteistöjen peruskorjauksiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon mukaan omistajaohjaus ja investointi- suunnitelman hyväksyminen sekä kytkeminen julkisen talouden suunnitelman tavoit- teisiin vähentävät riskiä sote-maakuntien liiallisesta velkaantumisesta.

Kuntaliitto ja useat kunnat kannattivat toimitilojen siirtymistä sote-maakuntien hallin- taan. Paikalliset ja alueelliset olosuhteet ja tarpeet on siten lausuntojen mukaan mah- dollista ottaa huomioon. Eräiden kuntien lausuntojen mukaan toimitilojen hallinnointi on alkuvaiheessa tarkoituksenmukaisinta järjestää paikallisella tasolla ja myöhemmin alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.

#### 10. Maakuntalain pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Lausunnoissa esitettiin muutosehdotuksia ja huomioita sote-maakuntalain useisiin py- käliin. Useimmat ehdotukset koskivat valtionohjausta ja neuvottelumenettelyä, yhteis- toimintaa kuntien kanssa sekä osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä. Useissa lausunnoissa esitettiin, että sote-maakunnan rajoitetusta yleisestä toimialasta tulisi säätää selkeämmin siten, että sote-maakunnan hoitaakseen ottamat sen laki- sääteisiä tehtäviä tukevat tehtävät eivät saa olla päällekkäisiä tai ristiriidassa muiden viranomaisten, kuten kuntien, hoitamien tehtävien kanssa. Eräissä lausunnoissa esi- tettiin, että laissa olisi tarpeen määritellä järjestämistehtävän riittävä itsenäisyys suh- teessa palvelutuotantoon, vaikka järjestämistehtävää ei edellytetä eriyttäväksi tuo- tannosta.

Usean kunnan lausunnoissa esitettiin tarkennuksia sote-maakunnan ja kunnan neuvottelua koskevaan 14 §:ään. Lausuntojen mukaan esitysluonnoksesta ei käy ilmi, tulisiko sote-maakunnan käydä neuvottelu kunkin alueen kunnan kanssa erikseen, vai neuvotella yksi yhteinen neuvottelutulos alueen kaikkien kuntien kanssa. Selvää ei ole myöskään se, kuinka usein neuvottelut tulisi käydä. Neuvottelujen määrää esitettiin lisättäväksi.

Useassa lausunnossa esitettiin sote-maakunnan lainanottovaltuutta koskevaan 15 §:ään laskennallista lainan-hoitokatetta koskevia muutosehdotuksia. Lainanlyhennysten laskentaan ehdotettiin eri pituisia jaksoja. Investointien ohjausta koskevaa sääntelyä pidettiin sote-maakunnan itsehallintoa rajoittavana. Useissa lausunnoissa pidettiin sote-maakunnan arviointimenettelyä ja talouden tasapainoa koskevaa sääntelyä tiukkana.

Kuntaliiton ja useiden kuntien lausuntojen mukaan sote-maakuntalaissa tulisi sallia sote-maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä sote-maakunnalta kunnalle ja päinvastoin. Lähtökohtana tulisi olla itsehallintoon ja järjestämistehtävään luontevasti kuuluva mahdollisuus sopia järjestämisvastuun siirtämisestä niissä tehtävissä ja niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaisinta. Tarpeeton rajoittava sääntely jäykistää toimintaa, vähentää tehokkuutta ja heikentää alueiden ja kuntien poikkeavien olosuhteiden huomioinnin mahdollisuutta. Sote-maakunnalla tulisi olla mahdollisuus arvioida omista lähtökohdistaan, onko tarkoituksenmukaista sopia tehtävien hoitamisesta kunnan kanssa. Sopimismahdollisuus on tarpeen esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon, kotouttamisen ja kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä sekä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluissa. Sote-maakunnalla tulisi olla mahdollisuus ottaa kunnalta tehtävä hoitaakseen täyttä korvausta vastaan ja toisaalta mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnalle. Lisäksi lausunnoissa kommentoitiin muun muassa sote-maakuntien yhteistoiminnan mahdollisuuksien rajoittamista sote-maakuntayhtymien osalta. Esityksen mukaan sote-maakuntayhtymälle ei nimittäin voisi siirtää järjestämisvastuuta. Luonnoksessa ei ole esitetty perusteluja valitulle ratkaisulle, joka käytännössä rajoittaisi sote-maakuntien mahdollisuuksia järjestää palveluja itsenäisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi eräissä lausunnoissa ehdotettiin yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä muutettavaksi siten, että sote-maakunnat voisivat tuottaa palveluita myös yhteiseen omistukseen perustuvassa ja sote-maakuntien ohjaus- ja valvontavastuulle kuuluvassa yhteisömuodossa.

KHO:n lausunnossa kiinnitettiin huomioita muun ohella sote-maakuntavalitusta koskevaan sääntelyyn. Lausunnon mukaan sääntely perustuu kuntalain vastaaviin säännöksiin ja on pääosin asianmukaista. Esitys jättää kuitenkin paikoin epäselväksi, onko kysymys sote-maakuntavalituksesta vai hallintovalituksesta. Tämä voi lausunnon mukaan johtaa muutoksenhakijoiden kannalta viivästyksiin tai jopa oikeudenmenetyksiin

ja tuomioistuinten kuormittumiseen valituslajin epäselvyyden vuoksi. Lausunnossa nostettiin esiin, että sote-maakuntalain muutoksenhakusäännökset koskevat vain tilanteita, joissa on kysymys sote-maakuntavalituksesta tai sitä edeltävästä oikaisuvaatimuksesta. Lakiehdotus koskee myös Valtiokonttorin, ministeriön ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä, joissa oikeussuojakeinona on hallintovalitus. Tämän tulisi käydä ilmi myös laista. KHO piti tarpeellisena, että sote-maakuntalaissa säädetään esitettyä selkeämmin sote-maakuntavalituksen ja sitä edeltävän pakollisen oikaisuvaatimuksen ja toisaalta hallintovalituksen ja sitä mahdollisesti edeltävän oikaisuvaatimuksen välisestä suhteesta.

#### 11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Lausunnoissa esitettiin runsaasti maakuntien talouteen, rahoitukseen ja investointien ohjaukseen liittyviä huomioita. Monen lausunnonantajan mukaan maakuntalain 113 §:ssä määritelty maakuntien alijäämän kattamisvelvollisuus on määritelty liian tiukaksi. Samoin monessa lausunnossa toistui näkemys, jonka mukaan investointien vahva valtionohjaus ja rajoittaminen lakiluonnoksessa esitettyllä tavalla asettavat huomattavia rajoitteita sote-maakuntien mahdollisuuksiin järjestää palvelunsa niiden alueellisista tarpeista käsin. Muutamissa lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että toteutuneiden kustannusten perusteella tapahtuva rahoitustason vuosittainen korottaminen johtaa kustannustason yleiseen nousuun. Joissakin lausunnoissa todettiin, että mahdollisuudet hyödyntää yksityistä palveluntuotantoa on rajattu tiukoiksi, mikä puolestaan hankaloittaa mahdollisuuksia järjestää palveluntuotanto rationaalisesti. Lisäksi joissakin lausunnoissa kritisoitiin sitä, että lakiluonnoksessa julkisomisteiset yhtiöt rinnastetaan yksityisomisteisiin yhtiöihin.

Maakuntien itsehallinto, kansalaisten vaikutusmahdollisuudet sekä valtionohjaus ja valvonta nousivat esille niin ikään useissa lausunnoissa. Moni lausunnonantaja näki sote-maakuntien ohjausjärjestelmän olevan ongelmallinen sote-maakuntien itsehallinnollisen aseman kannalta. Jotkin lausunnonantajat katsoivat sote-maakunnan verotusoikeuden vahvistavan sote-maakunnallista itsehallintoa. Muutamissa lausunnoissa todettiin lainsäädännön antavan kansalaisille periaatteessa monipuoliset vaikutusmahdollisuudet, mutta samalla esitettiin huoli todellisten vaikutusmahdollisuuksien jäämisestä vähäisiksi. Joissakin lausunnoissa nostettiin esiin mahdolliset ristiriidat valtionohjauksen ja alueellisten tarpeiden välillä sekä sote-maakuntien ja kuntien välillä kerran valtuustokaudessa käytävien neuvottelujen riittävydestä. Lisäksi jotkin lausunnonantajat kokivat ministeriön ja sote-maakuntien keskinäisen neuvottelu- ja valvontamenettelyn olevan liian raskas.

Sote-maakuntien, kuntien ja valtion väliset rajapinnat nostettiin esille useissa lausunnoissa. Monessa lausunnossa muistutettiin, että kunnilla ja sote-maakunnilla on runsaasti yhteisiä asiakasrajapintoja, minkä vuoksi kuntien ja sote-maakuntien välisen

yhteistyön ja tiedonkulun turvaaminen on tärkeää. Muutamien lausujien mukaan esimerkiksi sote-maakunnallisten sote-palvelujen ja kunnallisten sivistyspalvelujen välisen rajapinnan toimivuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi joissakin lausunnoissa esitettiin, että sote-maakunnan ja kunnan olisi tarpeellista saada sopia ympäristöterveydenhuollon, kotouttamisen, kuntouttavan työtoiminnan sekä opiskelija-huollon ja kuraattori- ja psykologipalvelujen järjestämisestä. Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin asiakasrajapinnoilla asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden turvaamiseksi tehtävän yhteistyön sujuvuus ja sen vaikutukset kuntien ja sote-maakuntien kustannuskehitykseen. Muutamat lausunnonantajat huomauttivat, että lakiesityksessä huomio kiinnittyy liiaksi sote-maakunnan ja valtion väliseen rajapintaan samalla, kun tosiasiallinen toiminta tapahtuu sote-maakunnan ja kunnan välisessä rajapinnassa.

Palvelujen järjestämisen osalta monessa lausunnossa painottui se, että sote-maakunnilla ja kunnilla tulisi olla lain mukaan mahdollisuus sopia keskenään työnjaosta tehtävien hoidossa ja järjestämisvastuun siirtämisestä. Jotkin lausujat kokivat lakiluonnoksessa esitetyn sote-maakunnan ja kuntien tehtävien eriyttämisen olevan mallina liian jäykkä. Lisäksi muutamissa lausunnoissa todettiin tarpeelliseksi merkittävien julkisten yli maakunnallisten palveluntuottajien, kuten joidenkin erityishuoltopiirien kuntayhtymien, mahdollisuus toimia sote-maakuntayhtyminä.

Edellä mainittujen nostojen lisäksi lausuntopalautteesta on mahdollista osoittaa muitakin huomionarvoisia asioita. Joissakin lausunnoissa esitettiin maakuntien hallintorakenteen olevan liian moniportainen. Muutamassa lausunnossa todettiin, että valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksen tehtävät jäävät esityksessä epäselviksi. Muutama lausunnonantaja huomautti, ettei pelastustoimi ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa. Tämä tulisi kirjata myös sote-maakuntalain perusteluihin tai vielä vahvemmin itse lakitekstiin.

## 4.3 Näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

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

Valtaosa lausunnonantajista katsoi, että sote-järjestämislaki muodostaa täysin tai pääosin tarkoituksenmukaisen yleislain julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Lausunnonantajat totesivat muun muassa, että sote-järjestämislaki yhdistää perustason sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä erikoissairaanhoidon sote-maakuntatason suunnittelun ja toteuttamisen johtamisen ja tuo niille yhteisen budjetin.

Lausunnonantajat totesivat myös, että sote-palvelujen integraatio madaltaa eri toimintojen välisiä raja-aitoja ja mahdollistaa saumattomammat hoitoketjut. Todettiin lisäksi, että vahvempi rahoituspohja ja eheämmät sote-palveluketjut tukevat onnistuneita ihmislähtöisiä palveluja. Yksittäiset lausunnonantajat totesivat myös, että ehdotuksessa tulee selvemmin tuoda esille horisontaalisen integraation yhdyspinnat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon välillä.

Muutamit lausunnonantajat totesivat lakiluonnoksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin olevan haastavaa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä säädetään sekä sote-maakuntalaissa että sote-järjestämislaissa, jotka muodostavat yhdessä kokonaisuuden. Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että sote-järjestämislaissa viitataan useasti muuhun lainsäädäntöön, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Olisikin tarkoituksenmukaista, että sote-järjestämisvastuun sisällöstä säädettäisiin sote-järjestämislaissa.

Yksittäiset lausunnonantajat totesivat myös, että yleislain tulee olla selkeä ja ehdotetussa sote-lainsäädännössä tulisi varmistaa, ettei erityislakeihin jää päällekkäistä sääntelyä, joka aiheuttaisi lainsäädännön soveltamiselle haasteita. Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että lakiesityksessä on arvioitu niukasti uusien säädösten ja niihin sisältyvien säännösten suhdetta muihin substanssilakeihin, kuten esimerkiksi yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeviin substanssilakeihin, ja että tätä olisi selkiytettävä esityksessä sekä tuotava selkeästi esiin sote-maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut.

Noin neljäsosa lausunnonantajista katsoi, ettei sote-järjestämislaki muodosta tarkoituksenmukaista yleislakia julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Tätä perusteltiin yleisesti sillä, ettei sote-maakunnan ole lakiluonnoksen mukaan mahdollista riittävästi päättää tuotantotavasta, investoinneista ja monituottajamallista.

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

Hieman yli puolet lausunnonantajista katsoi, että sote-järjestämislain säännökset turvaavat sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden kokonaan tai pääosin. Useat lausunnonantajat korostivat, että sote-järjestämislaki muodostaa tarkoituksenmukaisen yleislain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle ja antaa puitteet sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiselle saatavuudelle. Lausunnonantajat totesivat, että nykyistä suuremmat järjestämisvastuussa olevat alueet voivat helpottaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja yhtenäisiä käytäntöjä. Lausunnoissa esitettiin useita yhdenvertaista saatavuutta edistäviä elementtejä kuten sote-palvelujen järjestäjien määrän merkittävä väheneminen, sote-integraatio, sote-maakuntien vastuu

sote-palvelujen palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä ja yhteensovittamisesta, valtakunnallisten strategisten tavoitteiden asettaminen, ministeriö-ohjaus, sote-maakunnan oma strategia ja palvelustrategia.

Useat lausunnonantajat totesivat, että palvelujen saatavuuteen ja erityisesti saavutettavuuteen vaikuttavat monet muutkin asiat kuin sote-järjestämislain säännökset. Lausuntojen mukaan lainsäädännöstä riippumatta alueille syntyy palveluverkkoon ja palveluiden ominaisuuksiin liittyviä eroja, joiden syyt ovat maantieteellisiä, kielellisiä, henkilöstön saatavuuteen tai alueen tulotasoon liittyviä. Palvelujen saatavuuden parantuminen riippuu myös esimerkiksi hoitotakuulain velvoittavuudesta ja sote-palvelujen toimintatapojen uudistamisesta, mukaan lukien etä- ja digipalvelujen käyttö. Yksittäisissä lausunnoissa todettiin myös, että työntekijöiden ja työnantajien rahoittama työterveydenhuolto ja Kelan korvaama yksityinen terveydenhuolto ovat saatavuudeltaan tai saavutettavuudeltaan julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa parempia myös uudistuksen jälkeen.

Muutamit lausunnonantajat totesivat, että yhdenvertaisessa palvelujen saatavuudessa ja saavutettavuudessa on huomioitava alueellisen tasa-arvon lisäksi väestöryhmittäinen tasa-arvo, esimerkiksi ikääntyneiden, pitkäaikaissairaiden, paljon palveluja tarvitsevien, vammaisten henkilöiden, lapsiperheiden tai heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertainen palvelujen saatavuus. Lausunnonantajat korostivat sitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden toteutuminen on kiinni ensisijaisesti lain toimeenpanosta ja etenkin sote-maakuntien toiminnasta ja päätöksenteosta ja siksi tarvitaan myös selkeitä valtakunnallisia linjauksia tukemaan saatavuutta sekä hyvien käytäntöjen laajentamista muun muassa laaturekisterien kautta. Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi soveltuvalla säädöksellä pitäisi varmistaa, että etäisyys ei muodostu palvelun saamisen esteeksi ja jos henkilö ei pääse palvelujen luo, ne on tuotava hänen luokseen sekä huolehdittava matkojen maksuttomuudesta.

Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että osa sote-maakunnista jää henkilöstö-, osaamis- ja muilta resursseiltaan sekä väestöpohjaltaan liian pieniksi kyetäkseen vastaamaan ongelmitta niille osoitettavista tehtävistä. Näiden lausunnonantajien mukaan perustettavien sote-maakuntien välillä olisi liian suuret erot rahoituksessa ja toimintaedellytyksissä ja näin myös palvelujen saatavuudessa voisi muodostua alueellisia ja eri väestöryhmien välisiä eroja.

Sisäministeriö ja oikeusministeriö näkivät tärkeäksi viranomaisten yhteistyön ja ohjausmallien rakentamisen palveluihin.

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

Vastaajien näkemykset jakaantuivat sen osalta, varmistaako lakiesityksen tehtävien määrittely kunnan ja sote-maakunnan osalta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisen.

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin tarve selkiyttää ja tarkentaa kunnan ja sote-maakunnan rooleja ja tehtäviä. Myös sote-maakunnan ja HUS-maakuntayhtymän tehtäviä ja yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä tulisi selkiyttää.

Lausunnonantajat korostivat, että kuntien rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä on keskeinen. Tämä rooli tulee siksi huomioida, ja on varmistettava, että kunnilla on tehtäviensä toteuttamiseksi riittävät taloudelliset resurssit ja osaaminen. Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien vähentämistä.

Lausunnonantajat korostivat myös sote-maakuntien roolia hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä niiden toimialalla. Sote-maakunnan roolin määrittelyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä pidettiin kuitenkin suppeana ja sitä ehdotettiin laajennettavaksi. Lisäksi lausunnoissa todettiin, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen kytkeminen muun muassa sivistys-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluihin tule riittävästi esille esitysluonnoksessa. Sosiaalihuollon näkökulmasta ehdotettiin, että väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä siihen liittyvä TKI-toiminta olisi hyvä keskittää laajemmille alueille kuin sote-maakuntiin.

Useat lausunnonantajat totesivat, että kunnan ja sote-maakunnan yhteistyön varmistamiseen ei lakiluonnoksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutuminen edellyttää yhteistyötä, kahdensuuntaista ja ajantasaista tiedonkulkua sote-maakunnan ja kunnan välillä sekä niitä tukevia, selkeitä yhteistyörakenteita toiminnan eri tasoilla. Erityisen tärkeänä mainittiin yhteistyö sote-maakunnan ja kunnan yhteisillä asiakaspinoilla, joissa vaikuttavalla yhteistyöllä on mahdollista edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä sekä hillitä sote-kustannusten kasvua. Yhteisiä asiakaspintoja on muun muassa lasten ja perheiden palveluissa, nuorten työpajapalveluissa, mielenterveyspalveluissa, työllisyyden hoitoon liitetyissä tehtävissä ja maahanmuuttopalveluissa. Lausunnoissa ehdotettiin rakenteellisen sosiaalityön ja sen hyödyntämiseksi tehtävän yhteistyön roolin vahvistamista lainsäädännössä.

Lausunnoissa korostettiin järjestöjen ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä. Kuntien ja sote-maakuntien sekä järjestöjen välistä monialaista yhteistyötä tulisi

selkiyttää. Osa lausunnonantajista esitti myös erillisen toimielimen, kuten järjestöneuvottelukunnan, ja vastuutahon nimeämistä. Lausunnonantajat ehdottivat sote-maakunnille myös avustusmekanismeja järjestöavustuksiin.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tietopohjaan ja tiedon ajantasaisuuteen on tarvetta kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Huomiota tulee kiinnittää tiedon liikkumisen rakenteisiin ja mahdollistavaan lainsäädäntöön. Lausunnoissa ehdotettiin säädetävän selkeämmin tiedonvaihdon kaksisuuntaisuudesta kuntien ja sote-maakuntien välillä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvontaa koskevia kirjauksia ehdotettiin tarkennettavaksi.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimia (kunnan ja sote-maakunnan yhteiskertoimet) pidettiin yleisesti myönteisinä. Samalla lausunnonantajat korostivat riittävän resursoinnin sekä kannustavan rahoituksen merkitystä. Rahoitukseen liitettyä kannustetta ehdotettiin myös kunnan ja sote-maakunnan yhteistyön varmistamiseen. Rahoituksen riittävyttä kritisoitiin useissa lausunnoissa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimien käyttöönoton aikataulua ehdotettiin nopeutettavan ja niillä määräytyvän rahoituksen määrää suurennettavan. Kertoimien sisältöä ehdotettiin myös laajennettavaksi.

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

Valtaosa lausunnonantajista katsoi, että 8 §:n ehdotettu sääntely turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä toteutumisen riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lausunnoissa todettiin muun muassa, että järjestämistä vastuu on ehdotuksessa määritelty riittävän tarkasti ja kattavasti ja on hyvä, että esityksessä on selvästi kuvattu järjestämistä vastuuseen kuuluvan päätösvalta, ohjaus, valvonta sekä palvelujen tosiasiallinen yhteensovittaminen. Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että sote-uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää vahvan julkisen vastuun toteutumista. Tältä osin lakiesityksessä on onnistuttu varsin hyvin, sillä sote-maakuntien on tarkoitus tuottaa sote-palvelut pääosin julkisina palveluina yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden täydentäessä palveluvalikkoo. Näiden lausunnonantajien mukaan tämä varmistaisi palvelujen olemassaolon kaikissa tilanteissa markkinatilanteesta riippumatta.

Yksittäiset lausunnonantajat kuitenkin totesivat, että on vaikeaa arvioida, ohjataanko sosiaali- ja terveydenhuollon toteutukseen riittävästi rahoitusta, jolla voidaan vastata tavoitteisiin. Useat lausunnonantajat pitivät hyvänä, että pykälässä painotetaan järjestämisen ja järjestämistä vastuun merkitystä. Yksittäiset lausunnonantajat myös katsoivat, että järjestämistä vastuun asianmukainen toteuttaminen edellyttää sosiaali- ja terveysministeriön sote-maakuntiin kohdistuvaa valvonta- ja tarkastustoimintaa.



Useat yrittäjiä, järjestöjä ja osin myös kuntia edustavat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että järjestämistä toteuttaminen edellyttää vahvaa itsenäisyyttä toteuttaa parhaita ratkaisuja. Näiden lausunnonantajien mukaan esityksessä ei riittävästi huomioida monituottajamallia ja 8 §:ään ehdotetaan yksityiskohtia, jotka sitovat palvelujen järjestäjiä merkittävästi ja käytännössä voivat estää niitä toteuttamasta vastuulle kuuluva järjestämistehtävää parhaalla mahdollisella tavalla toiminta-alueensa olosuhteet huomioon ottaen. Nämä lausunnonantajat katsoivat, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjällä tulee olla mahdollisuus käyttää erilaisia tuottamisen tapoja järjestämistä toteuttamiseksi. Yksittäiset lausunnonantajat myös katsoivat, että esitys olisi tavoitteen kannalta parempi, jos järjestäminen ja tuottaminen olisi eriytetty toisistaan lain tasolla. Muutamit lausunnonantajat totesivat, että perusteluissa tulisi kuvata vielä tarkemmin, mitä tarkoitetaan sote-maakunnan riittävällä omalla palveluntuotannolla.

Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että sote-maakunnat tulevat pitkään olemaan keskenään eri tilanteessa järjestämistä toteuttamiskykynsä osalta, kun osassa sote-maakunnista taustalla on jo yhteinen organisaatio, jossa on tehty vaadittavia toimenpiteitä muun muassa toimintatapojen, henkilöstön tai tietojärjestelmien yhdenmukaistamisen osalta.

Yksittäiset lausunnonantajat katsoivat, että 8 §:n perusteluihin olisi lisättävä, että yhteistoimintaan kehoitetaan etenkin niissä tapauksissa, joissa muodostetaan uusia sote-alueita, tai alueita siirtyy sote-maakunnasta toiseen. Sote-maakuntien tulee sopia yhteistyösopimuksissa, etteivät asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet heikkene. Niissä tapauksissa, joissa raja-alueiden kunnilla on aiemmin ollut osallistumis- tai läsnäolo-oikeus eri toimielimissä, sote-maakuntien tulee sopia, että nämä mahdollisuudet voivat jatkua vähintään samalla tasolla uudistuksen jälkeenkin. Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että maakuntarajat ylittävä toiminta on sallittava, sillä se sallitaan digitaalisesti.

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

12 §:n ehdotettua sääntelyä kommentoitiin lausunnoissa runsaasti. 12 ja 12 a §:n muotoiluun sekä perusteluihin esitettiin myös yksityiskohtaisia muutosehdotuksia. Lausunnoissa oli suurta hajontaa ehdotetun 12 §:n sääntelyn hyväksyttävyydestä. Myös monet viranomaiset kuten oikeuskanslerinvirasto, jotkin ministeriöt, KHO ja Valvira esittivät muutosehdotuksia.

Lähes yksinomaan hyvänä pidettiin ostopalveluiden rajaamista julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä, mutta siihenkin liittyen esitettiin selkiyttämistä. Julkista valtaa sisältävät tehtävät tulisi määritellä laissa sekä sosiaali- että terveydenhuollon osalta,

jotta asia ei jäisi lain perustelujen tai tulkinnan varaan. Tulisi huomioida muun muassa ostopalveluiden suhde julkisen vallan käyttöön ja rajoitustoimenpiteisiin, joiden osalta esitettiin useita kommentteja sääntelyn tarkentamistarpeesta. Määriteltävä olisi myös julkisen vallan käyttö ja virkatoiminta suhteessa terveydenhuollon hoitopäätöksiin, sillä esityksessä on poikettu aiemmasta määrittelystä.

Pääasiallinen kritiikki kohdistui siihen, että pykälissä rajataan tarpeettomasti sote-maakuntien tosiasiallista mahdollisuutta päättää järjestämisestä. Monituottajuuden todettiin olevan järjestämistoiminnassa nykyisin vahvassa asemassa. Ehdotetuissa säännöksissä uhkana olisi saatavuuden, laadun ja kustannustehokkuuden ongelmat. Muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön mukaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista, ellei uudistus anna tilaa myös yksityiselle sektorille tuottaa uusia innovaatioita sekä laadukkaita ja vaikuttavia palveluvaihtoehtoja niin alueellisesti kuin valtakunnallisestikin. Huolta esitettiin myös asiakaslähtöisyyden sekä palveluiden laadun ja jatkuvuuden osalta sosiaalipalveluissa, mikäli hyvin toimivien monituottajamallien ja julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyö heikentyy. Eri-tyistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa oleviin.

8 §:ssä tarkoitettu sote-maakunnan riittävä oma palveluntuotanto tulisi määritellä esitettyä tarkemmin tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi. Tulkinnanvaraisuutta nähtiin syntyvän päällekkäisyydestä ja tarpeettomasta ylikapasiteetista ostopalveluiden ja oman tuotannon välillä. Useiden lausuntojen mukaan joidenkin palvelujen osalta pitkälti yksityiseen palveluntuotantoon perustuvan nykyisen palvelurakenteen muuttaminen voi olla epärealistista. Näin on esimerkiksi lastensuojelun laitoshoidon osalta. Palvelujen tuotantomahdollisuus tulisi lausuntojen mukaan varmistaa kolmannen sektorin palveluntuottajille ja pk-yrityksille. Palvelusetelien asema suhteessa ostopalveluihin ja riittävään omaan palveluntuotantoon vaatii selkiyttämistä. Julkisomisteisten yhtiöiden ja osuuskuntien aseman tulee olla selvä. Lausunnoissa esitettiin niiden rinnastamista sote-maakunnan omaan palveluntuotantoon. Toisaalta osa lausunnonantajista katsoi, että niiden tulisi olla yksityistä palveluntuotantoa. Julkisomisteisten yhtiöiden ehdotettu toimintamahdollisuus vain omalla maantieteellisellä alueellaan sai sekä kannatusta että vastustusta.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (jäljempänä THL) ja KHO esittivät tarkennusta siihen, missä menettelyssä palvelujen hankkimiselle järjestämislaissa säädettävät edellytykset arvioidaan, tehdäänkö edellytysten täyttymisestä erillinen päätös ja mikä on 12 §:ssä säädettyjen edellytysten suhde hankintalainsäädäntöön ja hankintalainsäädännön soveltamista koskevaan muutoksenhakuun.

Lähes poikkeuksetta edellytettiin mahdollisuutta käyttää vuokratyövoimaa sekä päivityksessä että erityispalveluna ja kokonaispalveluna. Muutoin yhdenvertaisten, laadukkaiden palveluiden toteuttaminen vaarantuu merkittävästi, ja uudistui voi täysin

epätarkoituksenmukaisesti muuttaa muun muassa palveluverkkoa ja palveluiden saavutettavuutta. Kyseessä olevan työvoiman todettiin lähes poikkeuksetta toimivan sote-maakunnan tosiasiallisen työnjohdon ja valvonnan alaisena, mikä vähentää riskejä. Useissa lausunnoissa todettiin, että 12 a §:ssä ei säädetä sosiaalityön virkavastuutehtävien osalta vuokratyövoiman käytöstä riittävän selkeällä tavalla ja painotettiin, että sosiaalihuollon vuokratyövoiman käyttö sekä julkisen vallan käytön tarkempi määrittely on välttämätöntä tuoda lainsäädännön tasolle.

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

Suurin osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, että vaatimukset ovat vähintään pääosin perusteltuja. Osa lausunnonantajista ei ottanut asiaan kantaa. Lausunnoissa todettiin, että 13 §, jossa säädetään tilaajan hankintamenettelyille asetettavista vaatimuksista, kuvaa paremmin sitä, mitä osin epäselvässä ja tarkentamista vaativassa 12 §:ssä tavoitellaan. Hankintalaki ja yleiset hankintaohjeet asettavat taloudelliset ja toiminnalliset vaatimukset palveluntuottajalle. Lausunnoissa nostettiin esiin, että 13 §:n sisältöä ja tarkoituksenmukaisuutta on syytä vielä tarkastella. Useassa lausunnossa pohdittiin järjestämislain ja hankintalain välistä suhdetta ja tarvetta hankintalain muutoksille. Lausunnoissa muun muassa ehdotettiin selvää kirjausta siitä, että sote-palveluhankinnoissa noudatetaan sote-järjestämislakia ja muissa hankinnoissa hankintalakia. Sama selvennys esitettiin tehtäväksi myös muutoksenhaun osalta.

Useassa lausunnossa korostettiin, että myös jatkossa on mahdollistettava pienten toimijoiden osallistuminen palveluntuotantoon. Yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset tulee suhteuttaa ostettavan palvelun laajuuteen ja sisältöön. Oikeusministeriö totesi, että sääntelyn ei tulisi asettaa tarpeettoman korkeaa soveltamiskynnystä tilanteissa, joissa on kyse esimerkiksi yksityiseltä ammatinharjoittajalta hankittavista yksittäisistä palveluista. Useissa lausunnoissa nostettiin esiin, että laissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa on palvelun hankinnassa keskeistä korostaa yhä vahvemmin laatutekijöitä. Oikeusministeriö totesi lausunnossa myös, että yksityisen palveluntuottajan toiminnasta vastaavan henkilön osalta sääntelyn sanamuoto voi johdattaa virheelliseen tulkintaan siitä, että vain yksi henkilö olisi vastuussa yksityisen palveluntuottajan toiminnasta. Tätä seikkaa on hyvä avata perusteluissa.

Lausunnoissa nostettiin esiin, että jatkossa on punnittava sitä, miten sote-maakunta varmistaa, ettei yksityisen palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ole todettu vakavia tai toistuvia puutteita asiakas- ja potilasturvallisuudessa. Nykyisessä muodossaan kyseessä oleva säännös ja sen perustelut ovat epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Mikäli tarkoituksena on, että säännöksellä lisättäisiin sote-maakunnan ja valvovien viranomaisten tietojen vaihtoa, tulisi tästä olla selkeämmät kirjaukset. Lisäksi säännöksen tehokas toimeenpano edellyttää, 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. Myös valvonnan työnjakoa tulee tarkentaa.

Valvira totesi, että tietyissä nimikesuojatuissa tehtävissä voi työskennellä myös nimikesuojaamattomia henkilöitä. Näin on esimerkiksi lähihoitajien kohdalla. On olemassa riski, että palvelutuottajat rekrytoivat kyseisiin tehtäviin huomattavissa määrin muita kuin nimikesuojattuja henkilöitä, jotka eivät siten ole terveyden- tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ylläpidettävässä rekisterissä. Valviran näkemyksen mukaan tulisi edellyttää lainsäädännön tasolla, että toimintayksiköissä tällaisten henkilöiden määrä ei ole merkittävän suuri.

Lausunnoissa esitettiin, että sote-maakunnalla tulisi olla mahdollisuus harkintansa mukaan ottaa käyttöön henkilökohtainen budjetointi, joka osaltaan lisääisi asiakastytyväisyyttä ja palvelukentän monimuotoisuutta. Palvelusetelit voivat paradoksaalisesti johtaa valinnanvapauden kaventumiseen, jos palvelutuotteet ovat pitkälle standardoituja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti, että sekä yksityisille että julkisille tuottajille säädettäisiin velvollisuus ottaa harjoitteluun opiskelijoita tai tarjota harjoittelupaikkoja niille, jotka suorittavat sosiaali- ja terveydenhuollon ammatteihin suuntaavaa tutkintoon johtavaa koulutusta tai muuta säänneltyä koulutusta.

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

Lausunnonantajista suuri osa oli sitä mieltä, että 16 §:n sääntely on vähintään pääosin tarkoituksenmukainen. Osa lausunnonantajista ei ottanut asiaan kantaa.

Ehdotuksen mukaan yksityinen palveluntuottaja ei voisi hankkia kaikkea palvelutoimintaansa alihankkijalta. Lausunnoissa nostettiin esiin, että tämä olisi ongelmallista esimerkiksi kattoyrityksen ollessa sopimuskumppani, joka toteuttaa palvelun tytäryritystensä kautta. Toimintatapa on tyypillinen esimerkiksi vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluja tuottavissa yrityksissä. Ehdotus myös vaikeuttaisi uusien yritysmuotojen tuloa markkinoille. Uudentyyppisten alustatalouksien ja osuuskuntien voidaan katsoa toimivan alihankinnan ketjuttamisen periaatteella, jolloin ehdotettu sääntely voisi tosiasiallisesti rajata markkinoille pääsemistä ja elinkeinonvapautta.

16 §:n 2 momentissa oleva vaatimus siitä, että yksityisellä tuottajalla pitää olla riittävä henkilöstö omassa palveluksessaan ei saa estää kilpailutuksiin osallistumista ryhmittymänä taikka ammatinharjoittajien käyttöä.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa todettiin, että ehdotetun sääntelyn perusteella jää avoimeksi, minkä tyyppisiä tehtäviä palveluntuottajan omaa toimintaa täydentävät palvelut voisivat olla. Täydentävien palvelujen luonne ei ilmene myöskään esityksen perusteluista. Täydentävien palveluiden sisältö ja luonne jäisivät riippumaan palveluntuottajan tuottamien palveluiden laadusta. Esityksen perusteluja olisi sen vuoksi syytä tarkentaa selvittämällä, minkälaisia tehtäviä säännöksessä tarkoitettut täydentävät palvelut voisivat olla. Tämä olisi tarpeen sekä sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi että myös sen soveltamisen ohjaamiseksi.

Lakiluonnoksessa ehdotettu alihankkijoiden käyttöä koskeva sääntely saattaa vähentää pienten yritysten mahdollisuuksia päästä sote-maakunnallisille sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoille. Lisäksi pitkien alihankintaketjujen valvontaa ei voida koordinoita hallitusti ja kustannustehokkaasti. Maakunnan näkökulmasta voi olla hankalaa arvioida, milloin kyseessä on kuoriorganisaatio ja milloin palvelujen tuottajalla on riittävästi omaa palveluntuotantoa. Kuoriorganisaatiollakin voi olla myönnettynä yksityisen terveydenhuollon lupa ja se voi toimia mahdollisesti myös sellaisilla palvelualueilla, joita tosiasiallisesti tuottavat alihankkijat.

Lausunnoissa todettiin kilpailutuksissa vaadittavan yleensä, että tarjoaja vastaa alihankkijan palveluista kuin omastaan ja että alihankkijaa koskevat samat ehdot kuin päätoimittajaa. 16 §:n tarkoituksenmukaisuus ja sisältö olisi siksi syytä tarkistaa. Valvira katsoi lausunnossaan, että vastuista tulisi säätää nyt esitettyä selkeämmin. Pykälän perustelujen mukaan yksityinen palveluntuottaja on esimerkiksi ”omalta osaltaan” vastuussa alihankkijoiden ohjaamisesta ja valvonnasta. Tällainen muotoilu voi aiheuttaa epäselvyyttä sen suhteen, miten vastuunjako määräytyy ja miten rajanveto tulee tehdä. Yksityisen palveluntuottajan vastuuta tulisi vielä selventää ja korostaa.

Valvira totesi lisäksi, että esityksen perusteella jää epäselväksi, asettavatko julkisin varoin palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien lisäedellytykset ne perusteetomasti eriarvoiseen asemaan verrattuna sote-maakuntien omaan palvelutuotantoon. Säännöksistä tulee käydä selkeästi ilmi, että samat edellytykset koskevat lähtökohtaisesti myös sote-maakunnan itse tuottamia palveluita.

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

Valtaosa lausunnonantajista piti yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskevaa sääntelyä vähintään tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Lausuntojen mukaan yhteistyöalueita tarvitaan, koska sote-maakunnat ovat liian pieniä kantamaan kustannustehokkaasti ja laadukkaasti laajempaa vastuuta esimerkiksi uusien menetelmien, rakenteellisen työn ja erikoispalvelujen kehittämisestä. Erityisvastuualueiden järjestämisso-

pimusten laajentamista muuhunkin sosiaali- ja terveydenhuoltoon pidettiin kannatettavana. Yhteistyön toki arvioitiin alkuvaiheessa keskittyvän erityistason terveydenhuoltoon.

Noin neljäsosa lausunnonantajista piti yhteistyöalueisiin liittyvää sääntelyä vähintään jossain määrin epätarkoituksenmukaisena. Ohjauksen koettiin olevan liian byrokraattista ja yksityiskohtaista sekä sote-maakunnan että yhteistyöalueen tasolla. Yhteistyösopimuksen koettiin kattavan liian suuren osan sote-maakuntien toiminnasta sekä jätävän tulkinnanvaraiseksi, mistä pitää sopia ja millä tarkkuudella. Sopimuksen sisältöä esitettiin rajattavaksi koskemaan vain asioita, joiden pitäisi aidosti olla sote-maakunnille yhteisiä. Osa lausunnonantajista esitti, että lakiluonnos selkiyttäisi yhteistyöalueen ja yliopistosairaalam maakunnan juridisen aseman (muun muassa palvelujen järjestämistä vastuut, koordinoitavien, TKIO-rakenteet; asiaa on käsitelty myös kysymyksen 65 yhteydessä). Osin pelkona on, että yhteistyöalue voisi asettaa toiminnalle ehtoja, jotka heikentäisivät esimerkiksi laajan päivystyksen sairaaloiden tai tiettyjen pelastuslaitosten toimintaedellytyksiä. Yliopistosairaalam maakuntien ja erikoissairaanhoidon varaan rakentuvan järjestelmän pelätään myös rajoittavan esimerkiksi laajempaa TKIO-yhteistyötä. Riskinä pidettiin myös, ettei eri yliopistojen ja sote-maakuntien vahvuuksia tunnusteta laajemmin esimerkiksi sosiaalihuollon saralla.

Valtioneuvoston toimivaltaa päättää sote-maakuntien yhteistyösopimuksesta pidettiin useissa lausunnoissa perusteltuna erimielisyytilanteiden ratkaisemiseksi sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseksi. Sen arvioitiin myös lisäävän sote-maakuntien tahtoa sopia sisällöltään riittävästä sopimuksesta. Vaikeutta päästä sopimukseen ennakoitiin erityisesti työnjaon ja vaativien palvelujen palveluverkon osalta. Valtioneuvoston toimivallan koettiin toisaalta antavan liian laajat mahdollisuudet puuttua yhteistyöalueen ja sitä kautta sote-maakuntien itsehallintoon. Mikäli sisällöllinen puuttumismahdollisuus säilytetään lakiluonnoksessa, sen osalta olisi lausunnonantajien mukaan syytä huomioida alueiden erityispiirteet kuten etäisyydet yliopistosairaaloihin, alueelliset riskit, kielelliset erilaisuudet ja alueelliset vahvuudet.

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävä sote-maakunta -termin sijaan ehdotettiin käytettäväksi termiä ”sote-maakunta, jossa sijaitsee sosiaali- ja terveysalan tutkimusta ja koulutusta tuottava yliopisto”. Lausunnonantajat toivat esiin useita täsmennystarpeita: yhteistyöalueen neuvottelut (käsiteltävät asiat, asema suhteessa sote-maakuntien neuvotteluihin), sairaanhoitopiirien yhteistyö (myynti, vuokraus tai resurssien jakaminen yliopistojen tai muiden sairaanhoitopiirien kanssa), laatu- ja potilasturvallisuustavoitteet, koordinointi liittyen suunnitelmiin laadunhallinnan ja potilasturvallisuussuunnitelmien täytäntöönpanosta (terveydenhuoltolaki 8 §) ja kuulemismenettely (menettelyn tarkoitus, kuntien ja järjestöjen osallistuminen). Lausunnonantajat esittivät perusteluihin liittyen huomioita esimerkiksi seuraavia teemoja koskien: sosiaalihuollon keskittä-

minen, OT-keskukset ja niiden välinen yhteistyö, lastensuojelu, LAPE-hanke, VIP-verkostot, maakuntarajalla olevat kuntalaiset, konsultaatiomahdollisuus perustasolle, monitieteelliseen tutkimukseen perustuva vertailukelpoinen tietopohja, kehitysvammaisten palvelut, yksilöllinen kuntoutus ja apuvälineet, psykoterapiatyön ja monialaisen kuntoutuksen kehittäminen, saavutettavuus, laboratoriopalvelut ja koulutusyhteistyö kaikilla koulutuksen osa-alueilla. Terveystuolot esitettiin myös muutettavan siten, että sote-maakunnat voisivat ylläpitää useampaa kuin yhtä päivystävää sairaalaa.

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

Suuri osa lausunnonantajista ei ottanut kantaa asiaan. Enemmistö kantansa ilmoittaneista kannatti esitystä ja totesi sen olevan perusteltu muun muassa siksi, että kaksikielisten maakuntien yhteistyöstä ja työnjaosta on tarpeen säätää palvelujen saatavuuden ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Yhteistyön nähtiin mahdollistavan palvelujen saatavuutta myös sellaisten palvelujen osalta, jotka eivät nykyisin toimi lainkaan tai toimivat puutteellisesti. Tämän pykälän tavoitteena tulisi olla ruotsinkielisten palvelujen 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 niihin liittyvät haasteet.

Esitystä vastustaneet lausunnonantajat totesivat muun muassa, että etenkin vaativat palvelut ja harvojen asiakkaiden tarvitsemat palvelut tulee tuottaa keskitetysti, jotta palvelut voidaan taata ruotsin kielellä. Toiminnan pirstominen hajottaa jo entuudestaan pienen kohderyhmän palvelujen resursseja. On myös tärkeää, että keskitetty toiminta voi koskea muitakin palveluja kuin Kärkullan nykyisin tuottamia palveluja. Tarviin velvoittava lainsäädäntö, joka turvaa sekä kaksikielisten sote-maakuntien välisen yhteistyön että keskitettyyn toimintaan tarvittavat tuotantoyksiköt.

On kuitenkin tärkeää, että palvelut ovat saatavilla lähellä ja että vastuu palveluista on sote-maakunnalla. Kun osa ruotsinkielisistä palveluista järjestetään tämän yhteistyön puitteissa, on erittäin tärkeää, että jokainen sote-maakunta erikseen varmistaa, että myös ruotsinkielisille asiakkaille syntyy eheitä palvelupolkuja.

Yhteistyötä koskevan sopimuksen sisällöstä, seurannasta ja sopimuksen laatimisen velvoittavuudesta sekä valtioneuvoston mahdollisuudesta puuttua sopimuksettomaan tilaan on myös tärkeää säätää laissa kaksikielisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi.

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

Suurin osa lausunnonantajista piti esitettyä sääntelyä valmiuskeskuksesta kannatettavana. Enemmistö lausunnonantajista katsoi sääntelyn tarkoituksenmukaiseksi ja perustelluksi joko kokonaan tai pääosin. Osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, että sääntely ei ole sitä joko kokonaan tai pääosin.

Esitetyn rakenteen todettiin yleisesti antavan varautumiselle ja tilannekuvan kokoamiselle ja ylläpidolle nykyistä paremmat edellytykset. Tämä osaltaan järkevöittää toimialan johtamista erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Jotkut toimijat esittivät varautumisen koordinoitua säädettyä pelastuslaitoksen tehtäväksi, mutta toisaalta merkittävä osa toimijoista korosti nimenomaan sote-toimijoiden oman varautumistoiminnan merkitystä ja toi esiin, ettei valmiustoimintaa saa ikään kuin ulkoistaa toimialan ulkopuolelle. Useissa lausunnoissa käsiteltiin yliopistolista sairaalaa ylläpitävien sote-maakuntien lisäksi muiden sote-maakuntien velvollisuutta ja valmiutta tilannekuvan ylläpitoon ja tietojen tuottamiseen.

Useassa lausunnossa todettiin, että valmiuskeskuksissa tulee turvata sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon riittävä asiantuntemus. Tämä vaatimus korostuu HUS-maakuntayhtymän valmiuskeskuksessa, sillä HUS-maakuntayhtymällä ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa sosiaalihuollon järjestämisessä.

Joissakin lausunnoissa toivottiin esitettyä tarkempia perusteluja sille, että erityisen merkittävässä häiriötilanteissa sosiaali- ja terveysministeriö voi ottaa johto- ja koordinaatiovastuun itselleen.

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

Lausuntopalautteessa ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukemista ehdotettiin eri sote-maakuntien tehtäväksi. Ehdotuksia olivat erityisesti HUS-maakuntayhtymä, Itä-Uudenmaan sote-maakunta, Länsi-Uudenmaan sote-maakunta, Pohjanmaan sote-maakunta ja Varsinais-Suomen sote-maakunta. Muutamat lausunnonantajat kannattivat verkostomaista työtappaa, koska kaksikieliset maakunnat haluavat olla mukana vaikuttamassa ja päättämässä asioista jokaisen sote-maakunnan joutuessa vastaamaan osaltaan kustannuksista. Todettiin myös, että tarkoituksenmukaisinta on antaa tehtävä sellaiselle maakunnalle, jossa on eniten ruotsinkielistä väestöä alueellaan ja jotka ovat jo lähtökohtaisesti joutuneet kehittämään kaksikielisiä palveluitaan.



Pohjanmaan sote-maakunnan osalta perusteluina esitettiin muun muassa, että se on manner-Suomessa ainoa maakunta, jossa on ruotsinkielinen enemmistö. Sote-uudistuksen tuloksena Pohjanmaasta tulee sote-maakunta, jossa on ylivoimaisesti suurin ruotsinkielinen väestö. Pohjanmaan maakunnan asukkaista noin 50 prosenttia puhuu ruotsia äidinkielenään. Pohjanmaalta löytyy myös yksi maailman ruotsinkielisimmistä kunnista, Korsnäs, jossa ruotsinkielisten osuus on lähes 90 prosenttia. Pohjanmaan sote-maakunnalla on kaksikielisistä maakunnista parhaat edellytykset tuottaa palveluja molemmilla kotimaisilla kielillä ja tukea kansallisesti muita sote-maakuntia ruotsinkielisissä palveluissa sekä laajasti viranomais tehtävissä. Onnistuneen kaksikielisen toiminnan perusteena on se, että henkilöstö on kaksikielistä ja arjessa käytetään tasaisesti molempia kieliä. Tämän vuoksi Pohjanmaalla on parhaat mahdollisuudet onnistua tukemaan ruotsinkielisiä palveluja. Alueella on ruotsinkielisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta riittävää osaamista ja kokemusta.

Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, HUS-maakuntayhtymän ja Helsingin valitsemista tehtävään perusteltiin sillä, että Uudellamaalla on suuri ruotsinkielinen väestö. Uudellamaalla ja Helsingissä on laajaa kokemusta ja asiantuntijuutta ruotsinkielisten palvelujen kehittämisessä. Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området (jäljempänä FSKC) sekä Mathilda Wrede-institutet ovat toimineet alalla jo 20 vuotta. Alueella on kaksikielinen Helsingin yliopisto ja sen yhteydessä toimiva Svenska social- och kommunalhögskolan, ruotsinkieliset ammattikorkeakoulut, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (jäljempänä HUS) yhteistyöalueet sekä laaja-alaiset ja koko maata kattavat ruotsinkieliset yhteistyöverkostot. Laaja kokemus ja vankka osaaminen sekä tutkimustiedon tehokas hyödyntäminen antavat parhaimmat edellytykset ruotsinkielisten palvelujen kehittämiselle. Korkeakoulujen, THL:n sekä FSKC:n läheisyys puoltavat kehittämistoiminnan ylläpitämistä Uudellamaalla.

Ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen kuulumista Varsinais-Suomen sote-maakunnan tehtäviin tukee erityisesti Turun kaupungin korkeakoulujen laaja koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä yliopistosairaalan kattava toiminta-alue ja yhteistoiminta eteläisen Pohjanmaan kanssa. Lisäksi Åbo Akademi Suomen ainoana monitie-teellisenä ruotsinkielisenä yliopistona voi toimia kehittämisen tukena uudessa sote-maakunnassa.

Keskeisenä huomiona esitettiin lisäksi, että pykälien tulee tarjota selkeä mandaatti koordinointiin ja kehittämiseen mutta myös antaa mahdollisuus päättää, miten palvelut, tutkimus ja kehitys tulee keskittää, jotta voidaan tarjota myös erittäin vaativat palvelut ruotsin kielellä. On myös määriteltävä, miten sote-maakuntien väliset mahdolliset erimielisyydet käsitellään. Lisäksi kyseisellä sote-maakunnalla on oltava riittävät resurssit kehittämistoiminnan koordinointiin. Tulisi säätää myös selvä yhteistyövelvoite kaikkien ruotsinkielisten maakuntien ja/tai yhteistyöalueiden kesken. Yhteistyö-

velvoite koskisi myös alan ruotsinkielistä koulutusta koskien tätä toimintaa. Ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukemisen tulee perustua vankkaan osaamiseen ja tutkimukseen pohjautuvaan kehittämiseen.

Pykälässä tai perusteluissa ei ole avattu, mitä kehittämisen tukemiseen kuuluu. Tehtävästä vastuussa olevalla sote-maakunnalla pitäisi olla ymmärrystä ruotsinkielisen väestön ominaispiirteistä ja olosuhteista, ruotsinkielisen väestön ja ammattilaisten tarpeista sekä vahva yhteys tutkimustoimintaan. Tämä edellyttää hyviä suhteita esimerkiksi yliopistoihin ja korkeakouluihin, erityisesti lääketieteen, terveydenhuollon sekä sosiaalihuollon koulutusten osalta. Lisäksi on tärkeää, että yhteistyö vastaavanlaisen suomenkielisen toiminnan kanssa toimii. Muuten vaarana on, että ruotsinkielinen tutkimus- ja kehittämistoiminta jää irralliseksi eikä seuraa kansallisia kehittämissuuntia.

### 23. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Useiden järjestöjen mukaan järjestöjen ja kuntien sekä maakuntien rajapinta jää epäselväksi ja tulisikin määritellä selkeämmin. Myös järjestöjen toimintaedellytysten edistäminen on kirjattava lakiin esitettyä selkeämmin. Lausunnoissa esitettiin, että pykälät 6 ja 7 tulisi kirjoittaa ehdotettua symmetrisemmin. Tehtävät tulisikin luetella pykälissä samassa järjestyksessä niiden keskinäisen vertailun helpottamiseksi, ja molempiin pykäliin olisi lisättävä tarkennus, joka kytkee hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toisaalta kunnan ja toisaalta maakunnan tehtäviin. Lisäksi ehdotettiin tiedolla johtamisen velvoitteita vahvistettaviksi. Kaikkiin 4 luvun sote-maakuntaa velvoittaviin tiedolla johtamisen pykäliin 22, 24, 27, 28, 29 ja 30 ehdotettiin lisättäväksi maakunnan oma hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työ.

### 24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Ehdotetun 8 §:n mukainen vaatimus järjestämisvastuun edellyttämästä omasta palvelutuotannosta rajoittaa tarpeettomasti yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien hyödyntämistä sekä voi mahdollisesti johtaa epätarkoituksenmukaiseen palvelurakenteeseen ja ylikapasiteettiin. Lausunnoissa esitettiin, että riittävää omaa palvelutuotantoa täsmennettäisiin, toimivat monituottajamallit turvattaisiin, lähipalveluista säädettäisiin asetuksella sekä että erityispalvelujen palvelutuotanto yli sote-maakuntarajojen ja voimassa olevat ulkoistamissopimukset huomioitaisiin osana sote-maakuntien toimintaa.

Ehdotetun 12 a §:n arvioitiin heikentävän lähipalveluita ja vaarantavan palveluiden saatavuutta syrjäseuduilla. Ehdotetun 12 §:n mukaista kieltoa hankkia yksityissektorilta julkisen vallan käyttöä sisältäviä palveluja kritisoitiin. Esitettiin tarkennettavaksi 12 §:n sanamuotoa tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen osalta huomioiden

monituottajamalli. Tulisi mahdollistaa myös yritysten käyttäminen ensihoitovalmiuden ylläpidossa. Lausunnoissa esitettiin lisäksi, että sote-alan henkilöstövuokrausyritysten tulisi olla valvonnan piirissä. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen ammatinharjoittajiin esitettiin poistettavaksi.

Sääntelyn ei tulisi koskea sote-maakunnan autonomian tai strategisen ja operatiivisen johtamisen piiriin kuuluvia asioita. Ministeriöiden ja sote-maakuntien neuvottelujen merkitys jää epäselväksi 23 §:ssä. Esitettiin, että ohjauksen, tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten merkityksestä säädettäisiin ehdotettua selkeämmin huomioiden sote-maakunnan itsehallinto ja tehtävä vastata palveluiden tuottamistavasta. Esitettiin, että toimenpide-ehdotukset eivät saisi olla velvoittavia tai että niistä luovuttaisiin. Esitettyjen 24 ja 24 a §:n mukaisten sote-maakuntien merkittävien investointien ohjauksen ja päätösvallan arvioitiin olevan tosiasiallisesti ministeriöillä. Tämän nähtiin rajoittavan sote-maakuntien itsehallintoa ja mahdollisuuksia investointien toteuttamiseen alueelliset erityispiirteet huomioiden. Vaatimusta merkittävän investoinnin toteuttamisesta sote-maakuntien yhteistyönä pidettiin liiallisena.

Yhteistyöaluetasoisien yhteistyön liiallinen ohjaaminen 35 ja 36 §:issä estää sote-maakuntien itsehallintoon perustuvan oikeuden sopia työnjaosta, investoinneista ja muusta yhteistyöstä sote-maakuntien omista ja yhteisistä lähtökohdista. Esitettiin, että yhteistyösopimuksen velvoittava vähimmäisisältö rajattaisiin sote-maakuntien välistä yhteistyötä tai työnjakoa edellyttäviin asioihin. Toisaalta sote-maakunnan ja kunnan yhteistyön varmistamiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Yhteistyö korostuu toimijoiden yhteisillä asiakaspinnoilla. 49 §:ää yliopistosairaala ylläpitävän sote-maakunnan ja HUS-maakuntayhtymän valmiuskeskuksesta ei kannatettu ehdotetussa muodossa, vaan valmiuskeskus tulisi useiden lausunnonantajien mukaan olla kaikissa sote-maakunnissa. Julkisosmisteista osakeyhtiöpohjaista palvelutuotannon mallia ei tule asettaa eri asemaan kuin muuta julkisen palvelutuottajan toimintaa. Sote-maakuntarajat ylittävää toimintaa ei tule kieltää.

Yliopistosairaaloitten asemasta ja tehtävistä sekä yhteistoiminnasta yliopistojen kanssa tulee säätää kaikkia yliopistosairaaloita koskien yhdenvertaisesti. Esitettiin lakiehdotuksen täydentämistä säännöksellä yliopistosairaaloitten ja yliopistojen yhteistyöstä sekä erillissäätelyä yliopistosairaalan ylläpitämisestä ja yliopistosairaalan ja yliopiston yhteistoiminnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämistoiminta tulisi huomioida kiinteänä osana sote-kokonaisuutta. Esitettiin, että yhteistyöalueille ja sote-maakunnille säädetään velvoitteet tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoiminnasta ja sen rakenteista, jotta toiminta tulisi osaksi palvelujärjestelmän toimintaa.

## 4.4 Näkemyksiä pelastustoimen järjestämislaista

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?

Hätäkeskuslaitos, valtaosa pelastuslaitoksista ja viranomaisista sekä muista lausunnonantajista näkivät säännöksessä määritellyt tavoitteet tarkoituksenmukaisiksi tai pääosin tarkoituksenmukaisiksi. Osa pelastuslaitoksista ei nähnyt tavoitteita pääosin tarkoituksenmukaisiksi.

26. Mitä pitäisi lisätä/mitä pitäisi poistaa?

Lausuntopalautteessa valtakunnalliset tavoitteet nähtiin pääsääntöisesti oikeansuuntaisina ja kannatettavina. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo nähtiin tavoitteena pääsääntöisesti oikeansuuntaisena, mutta kokonaisuuteen esitettiin lisättäväksi myös kielelliset oikeudet sekä tavoite varmistaa yhdenvertaisuus pelastustoimen viroissa.

Valtakunnallisiin tavoitteisiin tulisi lisätä sote-maakuntien pelastustoimen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen sekä resursoinnin turvaaminen tavoitteet pelastustoimen kansallisen ja kansainvälisen toiminnan kehittämiseksi ja toteuttamiseksi, tavoitteet sopimuspalokuntatoiminnan toimintaedellytysten turvaamiseksi, pelastustoimen ICT-järjestelmien kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet tai pelastustoimen ICT-järjestelmien kehittäminen ja korkean turvallisuuden verkon (TUVE) käyttöönottamisen strategiset tavoitteet sekä tavoitteet pelastustoimen kansallisen kalustonhallintaohjelman kehittämiseen sekä materiaaliseen varautumiseen ja huoltovarmuuteen. Pelastustoimelle asetettavissa tavoitteissa toivottiin huomioitavan strategisella tasolla pelastustoimen ja ensihoidon välisen synergiaedun vahvistaminen. Valtioneuvosto nähtiin oikeana tahona ohjaamaan sisäministeriön ohjaaman pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen ohjaaman ensihoidon yhteistä kehittämistä. Strategisissa tavoitteissa toivottiin ilmaistavan erikseen myös onnettomuuksien ehkäisy-tavoitteet.

Ensihoitopalvelukokonaisuuteen sisältyvien tehtävien toteuttaminen yhdessä pelastustoimen kanssa toivottiin kirjattavan kansallisesti esitettyä velvoittavampaan muotoon. Pelastuspalvelujen saatavuuden turvaaminen harvaan asutuilla alueilla myös jatkossa nähtiin tärkeäksi huomioiden alueen elinkeinorakenne (matkailu, kaivokset ja

teollisuus) ja harva asutus. Pidettiin tärkeänä, että valmistelun jatkovaiheessa varmistetaan pelastustoimen tehtävien synergiat kuntien vastuulle jäävien tehtävien kanssa ja korostettiin myös pelastusviranomaisten roolia ympäristövahinkotilanteissa.

Tavoitteet turvata riittävä henkilöstömäärä sekä kehittää pelastustoimen koulutusta pelastustoimen toimintavarmuuden säilyttämiseksi nähtiin tärkeinä. Valtakunnallisen varautumisen ja koulutetun henkilökunnan saatavuuden näkökulmasta toivottiin lakiin lisättäväksi pelastusalan koulutuksen mahdollistaminen hajautetusti alueen erityispiirteet huomioon ottaen. Erityisesti pääkaupunkiseudulla järjestettävän koulutuksen lakauttamisesta tulisi luopua. Yritysten näkökulmasta lakiin toivottiin lisättävän palveluntuottajamarkkinan toimivana pitäminen ja monituottajamallin hyödyntämismahdollisuus.

Uhkana nähtiin ohjauksen muotoutuminen suunnitteluperusteita ja tavoitekuvauksia tarkemmalle tasolle, jolloin maakunnalle ei muodostuisi hallituksen esityksen painottamaa itsehallinnollista luonnetta. Uhkana nähtiin myös, että pelastustoimen ohjaus etäännyy paikallisesta päätöksenteosta valtiolliselle tasolle.

Esityksen mukaan valtioneuvosto vahvistaa pelastustoimen strategiset tavoitteet joka neljäs vuosi, Tämä nähtiin lyhyeksi ajaksi strategian toteuttamiselle. 8 §:n perusteluista toivottiin poistettavan maininta varallaolojärjestelyistä, koska niistä ollaan luopumassa valtakunnallisesti.

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

Pelastustoimen seuranta- arviointi- ja omavalvontakokonaisuus nähtiin valtaosassa lausuntoja tarkoituksenmukaisena tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Pelastustoimen osalta nostettiin esiin, että olisi tarkoituksenmukaista huomioida valvonnassa myös yhteistyö muiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten kanssa. Haasteina tuotiin esiin sote-maakuntien välisessä vertailussa pelastustoimen järjestelyjen alueellinen erilaisuus. Pelastustoimen osalta koettiin osin, että omavalvonta on uusi tehtävä, jonka osalta lisäresurssien tarvetta ei kuitenkaan ole huomioitu valmistelussa. Uhkana tuotiin esiin se, että pelastustoimen valtioneuhjauksista tiukennetaan huomattavasti nykyisestä. Vahvan valtioneuhjauksen nähtiin olevan ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämistä vastuuta korostavan tavoitteen kanssa.

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?

Koottavat tehtävät katsottiin lausuntopalautteessa pääsääntöisesti perustelluiksi tai pääosin perustelluiksi. Tilannekeskustoiminta, varautumisen koordinointi ja varautuminen poikkeuksellisiin tilanteisiin, kuten metsäpaloihin, katsottiin tärkeäksi koota suurempiin kokonaisuuksiin. Tilannekeskusten osalta tulisi pyrkiä sote-maakuntien sisällä löytämään yhteistyömalli, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tilannekeskustarpeet voitaisiin yhdistää ja näin tuottaa lisäarvoa omalle sote-maakunnalle. Siilomainen ajattelu, jossa sosiaali- ja terveydenhuollolla olisi oma tilannekeskus ja pelastustoimella oma tilannekeskus, ei palvele sote-maakunnan tavoitteita. Maakunnan yhteisellä tilannekeskuksella voisi olla myös maakunnan varautumista tukevia tehtäviä.

Negatiivisena nähtiin, että koottavat tehtävät eivät synnytä maakuntien rakenteellista jakoa kahteen eri tasoon. Esimerkki sisämaassa tapahtuvasta yhteistyötarpeesta voisi olla Saimaan alueen öljyntorjunnan kokoaminen suuremmaksi kokonaisuudeksi siten, että Saimaan alueen pelastuslaitokset voisivat nykyistä paremmin sopia yhteistyöstä ja valtio voisi osoittaa lisärahoitusta tehtävän hoitamiseen. Uhkana tuotiin esiin se, että kyseisten tehtävien järjestäminen lakiin perustuen vaikuttaisi merkittävästi pelastuslaitoksen toiminnan tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen, itsenäiseen päätöksentekokykyyn, varautumisen toteuttamiseen ja kykyyn toimia häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sote-maakunnassa, kustannusten kasvamiseen, taloudellisiin resursseihin sekä itsenäisyyteen. Tilannekeskusten osalta pelastustoimessa katsottiin riittäväksi yksi valtakunnallinen tilannekeskus, jonka lisäksi varalla voisi toimia toinen. Sote-maakuntaa suurempien tilannekeskusten toimintakyky kyseenalaistettiin päivittäistoiminnoissa. Keskitettyjen palveluiden kyky palvella tarkoitustaan laajamittaisessa normaaliolojen häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa kyseenalaistettiin muutamassa lausunnossa.

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

Lausunnonantajien mukaan tulee huomioida, että yksittäinen sote-maakunta ei joudu kantamaan keskitetyistä palveluista paikallista riskiarviota korkeampaa varautumiskustannusta. Suurempiin kokonaisuuksiin kokoamiseen liittyviä rahoitusmekanismeja tulisi tarkentaa, ja tulisi huomioida mahdollinen erillishoitus valtiolta. Yleisesti katsot-

tiin, että kansainvälinen toiminta tulee liittää osaksi päivittäistoimintaa henkilöstön, kaluston ja koulutuksen osalta. Erityisresurssien sijoittamisessa ja rakentamisessa tulisi huomioida maantiede ja alueelliset riskit. Annettavaa apua tulisi voida lähettää erityisesti Suomen merialueilla, Suomen lähialueille pohjoismaisessa yhteistyössä mutta myös globaalissa avunannossa.

Pelastuslaitoksilla oli esityksiä suorituskykyjen kokoamiseksi. Kansainvälinen pelastustoiminta ja siihen liittyvä koulutus tulisi keskittää Helsingin pelastuskoululle. Useassa lausunnossa tuli esiin MIRG-toiminnan keskittäminen Varsinais-Suomen ja Helsingin alueille. Koottaviksi esitettyjä suorituskykyjä olivat myös metsäpalojen torjunta (Pohjoisen alueen pelastuslaitokset=arktinen pelastusjoukkue, tulvantorjunta (Pohjoisen alueen pelastuslaitokset=arktinen pelastusjoukkue, CBRNE-kansallinen tiedustelu- ja dekontaminaatiokyky (Pirkanmaa ja Satakunta); pelastustoiminta terroritilanteissa (Helsinki), raskas pelastusjoukkue (Pohjois-Karjala) /, rauniopelastustoiminta ja varastoivat resurssit. Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön osalta kalustollinen valmius tulee sijoittaa muun muassa Kaakkois-Suomeen (Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson yhteiskäyttöön.); Yleisesti koottavia tehtäviä voisivat olla rauniopelastusmuodostelma HUSAR/MUSAR, (RDC/OSOCC), teknisen avun muodostelma TAST, ICT, RDC/OSOCC, HNS-tilanteissa tai konsulikomennuskunnan tukena "Joint Response Team"; tulvakalusto, CBRN-torjuntakalusto, logistiikka- ja helikopterikalusto sekä RPAS (lennokit), suuret metsäpalot ja niiden johtaminen, arviointivalmiudet (arviointiin erikoistuneet asiantuntijat), muun muassa valmiudet kriittisen infrastruktuurin suojeluun, materiaaliapuvalmiudet, MIRG-toiminta, öljyntorjunta, varastot, koulutus, öljy- ja kemikaalivahinkojen meri- ja rantatorjuntaan kuuluva kalusto ja osaaminen, kansainvälisen pelastustoiminnan tai kemiallisten ja säteilytilanteiden edellyttämä erityisvalmius, valtakunnalliset tilannekuvajärjestelyt ja vaativiin vaarallisten aineiden (öljy- ja kemikaalivahingot, ydinvoimalaonnettomuudet) onnettomuuksien torjuntaan varustetut ja koulutetut muodostelmat (esimerkiksi kolmen "ydinvoimalapelastuslaitoksen" yhteinen pelastusjoukkue).

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

Osa lausunnonantajista katsoi, että nykyisen järjestelmän kautta tarvittavaa kalustoa on jo keskitetty. Osa taas katsoi, että toimintoja tulisi keskittää tiettyihin maakuntiin.

Lausunnoissa haluttiin eriyttää tilannekeskustoiminta, varautumisen koordinointi ja varautuminen poikkeustilanteisiin, kuten metsäpaloihin. Esitettiin myös, että kalusto- ja varustehankinnat ja kansainvälisen pelastustoimen valmiuden ylläpito tulisi eriyttää omiksi tehtävikseen.

HNS (Host National Support) -toiminnot eli pelastustoimen toiminta kansainvälisen avun vastaanottamiseksi esitettiin keskitettäväksi niihin maakuntiin, joissa on suora mahdollisuus vastaanottaa ulkomailta tuleva resurssi. Vastaanottoaikoja olisivat satamat, lentokentät ja maaraajan ylityspaikat. Samalla viitattiin jokaisen maakunnan pelastuslaitoksen kykyyn vastaanottaa muodostelmia osaksi pelastusoperaatiota ja operoida ulkomaisten pelastusmuodostelmien kanssa.

Pelastusopiston nykyinen kansainvälinen toiminta ja Kriisinhallintakeskuksen (CMC) tehtävät haluttiin siirtää sisäministeriön pelastusosaston alaisuuteen. Näihin tehtäviin tulisi myös lisätä koordinoiva rooli kansallisten ja kansainvälisten toimintojen suorituskykyjen osalta.

RDC:n (Reception and departure Centre) perustaminen ja siten kansainvälisten resurssien vastaanottaminen esitettiin Helsingin kaupungin, Vantaa-Keravan ja Länsi-Uudenmaan sote-maakuntien tehtäväksi). Lausunnoissa esitettiin myös, että RDC tulisi antaa hoidettavaksi myös Lapin sote-maakunnalle. Point-of-contact, erityisresurssien hälyttäminen sekä pelastustoimen kansallisen ja kansainvälisen tilannekuvan ylläpitoa esitettiin säädettäväksi Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin pelastuslaitosten yhteiselle tilanne- ja johtokeskukselle. Ulkomaisen avun kansallisena vastaanottoaikoja esitetään Tampereä ja Tampere-Pirkkalan lentokenttää. Lähetettävän avun lähtöpaikkana olisi Tampere yhdistäen toimintaan SPR:n Kalkun varikon toiminnot.

Venäjä -yhteistyötä esitettiin Lapin, Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson sote-maakunnille Barents Rescue-alueen ja Saimaan kanavan sopimusten mukaisten velvoitteiden hoitamiseksi.

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

Lausunnonantajat esittivät pelastustoimen järjestämislakiin lukuisia pykäläkohtaisia muutosesityksiä. Yleisesti esitettiin, että useissa pykälissä oleva sanamuoto "voidaan säätää tarkemmin sisäministeriön tai valtioneuvoston asetuksella" tulisi korjata muotoon "säädetään", jotta sääntelyn tarkkarajaisuus toteutuisi paremmin. Ehdotettua 3 §:ää tulisi lausunnonantajien mukaan tarkentaa muun muassa siten, että pykälässä tarkoitettu pelastustoimen palvelutaso tulisi tarkemmin määritellyksi tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi. 4 §:n ehdotettua säännöstä pelastustoimen järjestämisvastuusta ehdotettiin tarkennettavaksi muun muassa siten, että toimialan rinnakkaisuus suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan tulisi selkeämmin esille. 5 §:ää tehtävien kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin ehdotettiin tarkennettavaksi useilta osin. 7 §:ää pelastustoimen yleisestä ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä



ehdotettiin tarkennettavaksi sisäministeriön ohjauksen osalta. Ehdotettu 8 § sisältäisi valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Lausunnonantajat ehdottivat lukuisia tarkennuksia pykälässä kuvattujen tavoitteiden sisältöön ja määritelmiin sekä pykäläkohtaisiin perusteluihin. Pykälän sisältöä kuvattiin ”avoimeksi valtakirjaksi säätää muita pelastustoimen kehittämiseksi tarpeellisia asioita”, mitä ei pidetty lakitekniisesti onnistuneena muotoiluna tai sisällöllisesti perusteltavissa olevana.

Ehdotettu 9 § sisältäisi säännöksen pelastustoimen neuvottelukunnasta. Lausunnoissa esitettiin täsmennyksiä sekä neuvottelukunnan tehtävien että kokoonpanon määrittelyn osalta. 10 §:n ehdotettua säännöstä sisäministeriön neuvotteluista sote-maakunnan kanssa ehdotettiin muutettavaksi muun muassa neuvottelujen sisällön ja neuvottelujen osallistujien osalta. 11 §:n ehdotettua säännöstä sote-maakunnan investointisuunnitelmasta ehdotettiin joko kokonaan poistettavaksi tai vähintäänkin täsmennettäväksi määritelmien osalta. 12 §:ää tulisi lausunnonantajien mukaan täsmentää määritelmien osalta ja pykälään tulisi lisätä mahdollisuus myöntää valtion korvauksia pelastustoimen valmiuden ylläpitämiseen ja hoitamiseen kuten sote- järjestämislaissa on tehty. Valtionavustusten perusteet tulisi myös kuvata pelastustoimen järjestämislaissa.

13 §:n ehdotetun säännöksen tarkoituksenmukaisuutta pidettiin lausunnoissa kyseenalaisena. Ehdotettua säännöstä sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudesta tulisikin lausunnonantajien mukaan täsmentää muun muassa seurantamekanismien ensisijaisuuden ja arvioinnissa käytettävien kriteerien osalta. 14 §:n säännöstä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta tulisi lausunnonantajien mukaan selkiyttää esimerkiksi sisäministeriön ja aluehallintovirastojen välisen toimivallan ja työnjaon osalta päällekkäisyyksien välttämiseksi. Tulisi myös määritellä valtakunnallisesti yhtenäiset kriteerit esimerkiksi palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta kuvaaville mittareille. 16 §:n säännöstä sote-maakunnan pelastustoimen omavalvonnasta ehdotettiin tarkennettavaksi. 18 §:n säännöstä pelastustoimen palvelutason valvonnasta ehdotettiin täsmennettäväksi muun muassa siten, että viittaus uhkasakkolakiin tulisi sisällyttää säädöskohtaisten perustelujen lisäksi myös itse pykälän tekstiin selvyyden lisäämiseksi.

Ehdotettu 20 § sisältäisi säännöksen muutoksenhausta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan muutoksenhaussa sote-maakuntaviranomaisen päätöksiin olisi syytä soveltaa hallituksen esitysluonnoksessa luotua uutta valituslajia, sote-maakuntavaltutusta. Sote-maakuntalain 136 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki tulee toissijaisesti sovellettavaksi myös sote-maakuntavaltutuksen käsittelyssä, joten siihen ei ole enää tarpeen viitata tässä yhteydessä. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 20 §:n 1 momentin viittausta sote-maakuntalain 16 lukuun tulisi oikeusministeriön lausunnon mukaan laajentaa koskemaan myös vali-

tusta sote-maakunnan viranomaisen päätökseen ja samalla 2 momentti tulisi tarkentaa koskemaan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain nojalla valtion viranomaisen tekemiä päätöksiä.

### 32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Lausuntojen mukaan pelastustoimen informaation tulee olla saavutettavassa muodossa. Pelastustoimen suunnittelussa ja kehittämisessä tulisi ottaa huomioon ja osallistaa vammaiset henkilöt.

Pelastustoimessa tehtävien kokoamisen suurempiin kokonaisuuksiin nähtiin vaarantavan alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomiointia. Lapin erityisolosuhteet tulisi huomioida pelastustoimen palveluiden järjestämisessä muun muassa kustannuskertoimia arvioimalla ja mahdollistamalla laaja-alainen rajayhteistyö.

Lausuntojen mukaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen nykyistä yhdenmukaisemmaksi ja kansallisella tasolla tuottavampaan suuntaan sekä luovat edellytyksiä kehittää yhteistä tiedolla johtamista sekä yhteisiä tietojärjestelmiä. Uudistus mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla.

Haasteena pidettiin sitä, että esityksen mukainen pelastustoimen ohjausrakenne on raskas ja siinä on päällekkäisyyksiä. Valtionohjaus estäisi maakunnan itsehallinnon pelastustoimen asioissa. Pidettiin kuitenkin hyvänä, että pelastusalan strategisia tavoitteita käsiteltäisiin valtioneuvostotasolla neljän vuoden välein. Sen koettiin parantavan pelastustoimen näkyvyyttä merkittävänä sisäisen turvallisuuden toimijana. Lausunnoissa esitettiin sisäministeriön pelastusosastosta erillistä ohjaus- ja valvontavirastoa myös pelastustoimen alalle Valvira tai Poliisihallitusta vastaavasti.

Sote-maakunnan rahoitus tulee lähes täysin valtiolta, jolloin sote-maakunta maksaisi AVI:n mahdollisesti asettaman uhkasakon valtiolle tämän sote-maakunnalle myöntämästä rahoituksesta. Tulisi miettiä myös muita tehostekeinoja. Pelastustoimen järjestämislaissa olisi säädettävä maakunnan pelastuslaitokselle velvollisuus tukea alueensa kuntia ja kuntayhtymiä niiden valmiussuunnittelussa ja varautumisessa.

Mahdollisesta tehtävien keskittämisestä (5 §) huolimatta tulisi kiinnittää huomiota ympäristövahinkojen (öljy- ja kemikaalivahinkojen) torjunnan hyviin lähipalveluihin. Pelastustoimessa tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin tulisi toteuttaa maakunnan aidon yhteistyön pohjalta sekä laatia yhteistyöalueelle sopimukset yhteistyön toteuttamisesta. Tilannekeskusten kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin ei saisi

ohjata pelastustoiminnan johtamisjärjestelmää, vaan paikallistasolla tulisi ylläpitää johdokeskukset ja säilyttää kyky riittävien pelastustoimen johtamisvalmiuksien ja viranomaisyhteistyön ylläpitämiseksi. Toisaalta esitettiin, että pelastustoimen tilannekeskustoiminta tulisi Suomessa keskittää yhteen paikkaan esimerkiksi Helsinkiin.

Pelastustoimeen on tarkoituksenmukaista perustaa yhteistyöalueet vastaavalla alueella kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa (ehdotetun sote-järjestämislain 33 §). Pelastustoimen yhteistyöalueille perustettaisiin alueelliset tilannekeskukset vastaavalla tavalla kuin sosiaali- ja terveystoimen valmiuskeskukset (sote-järjestämislain 49 §). Tilannekuvan jakaminen tulisi mahdollistaa myös kuntien ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa.

Kansainvälisen pelastustoiminnan järjestelyt perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin, jotka linkittyvät useamman ministeriön hallinnonalaan. Pelastustoimen kansainvälisen toiminnan kehittäminen ja toteuttaminen olisi linjattava edellä mainituista syistä valtioneuvoston tasolla. Sopimuspalokunnille tulisi taata riittävä siirtymäaika maakunnalliseen järjestelmään. Siirtymäkauden aikana tulisi rakentaa yhdenmukaiset palokuntasopimukset, joissa turvataan muun muassa sopimuspalokuntien resurssit.

Pelastustoimi ja toiminnallisesti sen sisällä oleva ensihoito on säädelty erillisissä laeissa. Valtioneuvoston ja valtion ohjauksen tulisi valtioneuvoston raja-aidoista huolimatta olla yhteneväistä ja saumatonta, jotta sote-maakuntien toiminta ja toiminnan ohjaus olisi tarpeenmukaista. Lausunnoissa tuotiin esiin näkemyksiä, joiden mukaan ensihoidon sekä sairaanhoidon ja sosiaalipalvelujen integrointi ja yhdistäminen on ollut tarkoituksenmukainen toimintamalli. Haasteena on koettu pelastustoimen asemoiminen toimintamallissa, joka on perustunut ensihoidon ja soten integraatiolle.

Pelastustoimen koulutusuudistus ja koulutuksen kehittämisen tavoitteet sekä koulutusjärjestelmän riittävän rahoituksen turvaaminen nähtiin pelastuslaitosten näkökulmasta tarkasteltuna yhdeksi alan kriittisistä menestystekijöistä. Päätoimisen ja sopimushenkilöstön saatavuus harvaan asutuissa sote-maakunnissa olisi turvattava valtion toimenpitein. Strategiset tavoitteet, koulutusjärjestelmän linjaukset ja rahoitus sekä tuki harvaan asutuille alueille osaavan henkilöstön saamiseksi tulisi linjata valtioneuvoston tasolla.

## 4.5 Näkemyksiä 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?

Useat lausunnonantajat pitivät kuntaperusteista maakuntajakoa hyvänä ja luonnollisena perustana sote-maakuntien aluejaolle. Esimerkiksi Kainuun maakunnan osalta todettiin, että sen alueella sosiaali- ja terveystalvet tuotetaan jo tällä hetkellä sote-maakunnan kokoisella alueella. Oikeusministeriön lausunnon mukaan ehdotettu aluejako täyttää lähtökohdiltaan perustuslain vaatimuksen pyrkimyksestä yhteensopiviin aluejaotuksiin ja tarjoaa tarkoituksenmukaisen lähtökohdan uudistuksen alueelliselle toteuttamiselle.

Useat kunnat nostivat esille Enonkosken, Rantasalmen, Savonlinnan ja Sulkavan ehdotetun siirtymisen Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Tätä asiaa käsitellään kootusti kysymyksen 35 lausuntoyhteenvedossa.

Useat Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnat ja kuntayhtymät pitivät epätarkoituksenmukaisena, että yksittäiset kunnat eivät voisi maakuntaa vaihtamalla saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tavanomaiselta asiointi- ja työssäkäyntialueelta. Esimerkiksi nostettiin etenkin Kruunupyö, joka kuuluu tällä hetkellä Pohjanmaan maakuntaan mutta hankkii sosiaali- ja terveystalvet Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystalvetkuntayhtymältä. Lausunnonantajat ehdottivat, että kunnille taattaisiin laissa mahdollisuus hankkia tarvitsemansa sosiaali- ja terveydenhuollon talvet toiselta sote-maakunnalta sote-maakuntien väliseen yhteistyösopimukseen perustuen. Tätä perusteltiin esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien vakiintuneilla käytännöillä sekä kielellisten oikeuksien turvaamisella. Lakiin tulisi kirjata tällaisen yhteistoimintasopimuksen perusteet. Tällöin se sote-maakunta, johon kyseessä oleva kunta maakuntajaon puolesta kuuluisi, vastaisi palveluista syntyvistä kustannuksista. Vaihtoehtona esitettiin, että kyseessä olevat sote-maakunnat yhdistettäisiin yhteiseksi rahoitustarvetta kuvaavaksi laskenta-alueeksi ja valtion rahoitus maksettaisiin suoraan talvet järjestävälle sote-maakunnalle tai että kunnille annettaisiin oikeus rajatuin ehdoin valita erikseen maakuntajakolain mukainen maakunta ja sote-maakunta.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin myös muutamia muita yksittäisiä kuntia, joissa ehdotettu sote-maakuntien aluejako johtaisi muutoksiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä tai joiden pitäisi muuten arvioida erikseen, mihin sote-maakuntaan ne kuuluisivat. Tällaisia kuntia ovat ainakin Jämsä, Järvenpää, Myrskylä, Pukkila ja Simo.

Useat kuntia, yrityksiä ja järjestöjä edustavat lausunnonantajat pitivät ehdotettua sote-maakuntien määrää liian suurena. Näin totesivat myös muun muassa aluehallintovirastot, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (jäljempänä ETLA), THL ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Lausunnonantajat arvioivat, että osa sote-maakunnista olisi väestöpohjaltaan ja kantokyvyltään liian pieniä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen ja kehittämiseen. Tämä voisi johtaa yhdenvertaisuuden vaarantumiseen ja pakottaa sote-maakunnat laajamittaiseen yhteistyöhön. Lausunnonantajat

myös arvioivat, että kriisikuntamenettelyt, sote-maakuntien arviointimenettelyt tai sote-maakuntien vapaaehtoinen yhteistyö tulevat myöhemmin vähentämään sote-maakuntien määrää.

Muutamit lausunnonantajat erityisesti Uudenmaan alueelta totesivat, että kuntapohjainen malli olisi paras vaihtoehto sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tätä perusteltiin esimerkiksi palveluiden alueellisen saatavuuden turvaamisella sekä järjestelmän hallinnollisella selkeydellä.

Pelastustoimen näkökulmasta valtaosa lausunnonantajista näki ehdotetun aluejaon tarkoituksenmukaisena. Negatiivisesti suhtauduttiin esitettyyn Etelä-Savon aluejakoon pelastustoimen näkökulmasta. Keski-Uudenmaan pelastuslaitosta ei tulisi myöskään jakaa kahteen osaan.

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?

Useiden lausunnonantajien mukaan maakuntajako olisi toimiva ratkaisu myös muun aluehallinnon näkökulmasta ja sen tulisi toimia muiden valtion aluejakojen perustana. Muutamit Uudenmaan kunnat totesivat, että niiltä osin kuin aluejako ei ole sellaisenaan tarkoituksenmukainen, asiat ovat sovittavissa joustavasti yhteistyösopimuksella. Useat Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnat ja kuntayhtymät muistuttivat, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan maakuntajaosta voidaan poiketa kielellisistä syistä.

Muutamit lausunnonantaja ehdottivat, että esimerkiksi maakuntien liitoilla tulisi jatkossa olla mahdollisuus ottaa hoitaakseen toiseen maakuntaan kuuluvien kuntien maakunnan liitolle kuuluvia tehtäviä. Oikeusministeriö piti ehdotettua maakuntajakoa erittäin ongelmallisena Etelä-Savon käräjäoikeuden kannalta, joka menettäisi merkittävän osan tuomiopiiristään Savonlinnan seudun siirtyessä Pohjois-Savo. Lisäksi käräjäoikeuksien tuomiopiiri- jaotusta jouduttaisiin muuttamaan Itä-Uudenmaan ja Kymenlaakson käräjäoikeuksien kohdalla. Tuomioistuinvirasto totesi, että maakuntajaon muutosten valmistelussa olisi aina otettava huomioon niiden vaikutus tuomioistuimiin, ja vastaisuudessa tulisi ottaa harkittavaksi, voitaisiinko hallinto- ja käräjäoikeuksien tuomiopiirit irrottaa maakuntajaosta ja muuttaa kuntajakoon perustuviksi.

Useat Länsi-Savon kunnat totesivat, että maakuntajakoa tarkasteltaessa ja muutettaessa olisi kiinnitettävä laaja-alaisesti huomiota alueiden asiointi- ja palveluyhteyksiin,

työssäkäyntiliikenteeseen, kuntien yhteistoimintaan, kuntayhtymiin kuulumiseen, elinkeinoelämän yhteyksiin, kulttuuri- ja historiallisiin perinteisiin sekä yhdistystoiminnan toimintaedellytyksiin. Asia liittyy Enonkosken, Rantasalmen, Savonlinnan ja Sulkavan ehdotettuun siirtymiseen Etelä-Savosta Pohjois-Savoon, jota käsitellään kootusti kysymyksen 35 lausuntoyhteenvedossa.

Useat kunnat totesivat, että sote-maakuntien määrän tulisi olla ehdotettua pienempi. Tätä asiaa käsitellään laajemmin kysymyksen 33 lausuntoyhteenvedossa.

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 vaihtoehtoilla olisi lausunnonantajan toimintaan?

Varsinkin Länsi-Savon alueen kunnat, kuntayhtymät, yritykset ja järjestöt sekä alueella toimivat valtion viranomaiset ehdottivat, että Enonkosken, Rantasalmen, Savonlinnan ja Sulkavan tulisi säilyä osana Etelä-Savoa ja perustettavaa Etelä-Savon sote-maakuntaa. Samalla kannalla olivat myös esimerkiksi Kuopio Pohjois-Savossa ja Sulkava Itä-Savossa. Lausunnonantajat perustelivat ehdotustaan muun muassa sillä, että nykyinen Etelä-Savo muodostaa yhteyksien, elinkeinorakenteen ja työssäkäynnin näkökulmasta toiminnallisesti selkeän kokonaisuuden. Etelä-Savon väestöpohja jäisi ilman Itä-Savon kuntia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen kannalta niin pieneksi, että sen toimintakyky ja elinkelpoisuus vaarantuisivat. Etelä-Savon kyky ylläpitää erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteispäivystystä heikkenisi oleellisesti. Siirto aiheuttaisi vaikeuksia alueella toimiville kuntaorganisaatioille, yrityksille ja järjestöille. Siirto vaikuttaisi negatiivisesti alueen työllisyyteen, aluekehittämiseen ja alueen saamaan rahoitukseen. Savonlinnan keskussairaalan rooli ja työnjako muiden sairaaloiden kanssa tulisi sopia uudistuksesta erillisenä asiana. Muutos vaikuttaisi myös vaalipiirijakoon sekä maakuntien liittojen toimintaan ja maakuntakaavoitukseen. Muutos heikentäisi huomattavasti Etelä-Savon alueella toimivien valtion viranomaisten toimintaedellytyksiä. Oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston mukaan Itä-Savon kuntien tulisi joka tapauksessa kuulua edelleen Etelä-Savon käräjäoikeuden tuomiopiiriin. Kirkkohallituksen mukaan muutos rikkoisi maakuntapohjaisten hiippakuntien kehittymisen. Osa Pohjois-Savon kunnista esitti, että ehdotettu siirto edellyttäisi erillistä rahoitusta Pohjois-Savon sote-maakunnalle. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että esitysluonnokseen ei sisällynyt laaja-alaista kokonaistarkastelua ehdotetun siirron vaikutuksia muille kuin sosiaali- ja terveydenhuollon alalle eikä ehdotettua muutosta siten voida perustellusti tehdä. Esitysluonnoksen taustamuistiossa esitettyjen laskelmien mukaan Itä-Savon kuntien olisi edullisempaa jäädä osaksi Etelä-Savoa.

Joidenkin pelastuslaitosten mukaan Itä-Savon kuntien tulisi kuulua Etelä-Savoon. Itä-Savon kuntien siirtyminen Pohjois-Savon maakuntaan tarkoittaisi käytännössä sitä, että pelastuslaitoksen käytettävissä olevat henkilöstö- ja muut resurssit pienenisivät oleellisesti, mikä puolestaan heikentäisi Etelä-Savon pelastuslaitoksen toimintamahdollisuuksia ja vaarantaisi sen kehittämistoiminnan vakavalla tavalla. Myös uudistuksen tavoitteena oleva lähtökohta palvelutason turvaamisesta ja kehittämisestä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön tarpeita vaarantuisi Etelä-Savon pelastuslaitoksen osalta vakavasti eikä välttämättä toteutuisi jäljelle jäävän huomattavasti pienemmän Etelä-Savon maakunnan alueella.

Ehdotettua siirtoa kannattaneet Itä-Savon kunnat ja kuntayhtymä perustelivat kantansa etenkin sillä, että asiassa tulisi kiinnittää huomiota Itä-Savon väestörakenteeseen, maantieteelliseen asemaan, palvelutasoon sekä elinkeinoelämän ja elinvoiman säilymiseen. Pohjois-Savon sote-maakunnassa olisi paremmat edellytykset säilyttää Savonlinnassa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteispäivystyksen ylläpitävä sairaala. Sairaalan lakkauttamisella olisi suuri negatiivinen vaikutus alueen väestön hyvinvointiin ja työllisyyteen. Itä-Savon sairaanhoitopiiri on tehnyt aktiivista yhteistyötä Pohjois-Savon kanssa, ja Itä-Savon ja Pohjois-Savon erikoissairaanhoidon yhdistymisen vaikutukset olisivat Itä-Savolle positiiviset. Etelä-Savossa toimenpiteiden kokonaismäärä on niin pieni, ettei kahden päivystävän ja leikkauksia tekevän sairaalan ylläpito olisi mahdollista.

Muutamit lausunnonantajat ehdottivat yhteisen Savon sote-maakunnan muodostamista tai tiiviimpää yhteistyötä Etelä-Savon ja Etelä-Karjalan maakuntien välillä. Muutamit lausunnonantajista korostivat, että asiassa tulee kuulla alueen kuntien omaa näkemystä ja sen on oltava ratkaiseva mahdollisesta maakuntajaon muutoksesta päätettäessä.

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?

Useat lausunnonantajat totesivat, että Uudenmaan erillisratkaisu on tarpeen maakunnan suuren väestöpohjan vuoksi. Ehdotusta pidettiin tarkoituksenmukaisena ja toteutamiskelpoisena ratkaisuvaihtoehtona, joka ottaa huomioon alueen erityispiirteet ja kokoluokan sekä on kestävä kaikkien alueen kuntien näkökulmasta. Aluehallintovirastot huomauttivat, että valtiosääntöasiantuntijoiden mukaan hallinnolliset ratkaisut voivat olla erilaisia maan eri osissa. Muutamissa lausunnoissa nostettiin esiin tietojärjestelmien yhtenäisyys ja tiedon integraation turvaaminen Uudellamaalla. Useat järjestöt

kiinnittivät huomiota siihen, että sääntelyn tulee turvata palvelujen pysyminen yhdenvertaisina koko Uudenmaan alueella.

Kotimaisten kielten keskuksen mukaan Uudenmaan toimialueita ei tulisi kutsua maakunniksi vaan muodostaa niille toisenlainen nimitys, joka voi olla sama hallinnollisen yksikön nimityksen kanssa. Oikeusministeriö katsoi, että ehdotetulle erillisratkaisulle tulee esittää jatkovalmistelussa myös palveluintegraation toimivuuden ja asiakkaan aseman näkökulmasta kestävä perustelut.

Monet Uudenmaan ulkopuoliset kunnat pitivät Uudenmaan erillisratkaisua ongelmallisena kuntien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Muutamat Lapin kunnat esittivät, että myös Lapissa pitäisi sallia muusta maasta poikkeava erillisratkaisu. Useiden lausunnonantajien mukaan ehdotettu Uudenmaan erillisratkaisu olisi vaikeaselkoinen, uudistuksen keskeisen tavoitteiden ja periaatteiden vastainen eikä se toteuttaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden integraatiota ainakaan kaikilta osin. Viimeksi mainittua kantaa edustivat esimerkiksi ETLA ja THL. HUS piti perusongelmana yhdenvertaisuuden ja kustannustehokkuuden kannalta sitä, että järjestämistä vastuu jakautuisi sen ja Uudenmaan sote-maakuntien sekä Helsingin kaupungin kesken. Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota siihen, miten Uudenmaan erillisratkaisu mahdollistaisi sote-maakunnille myöhemmin mahdollisesti siirrettävät uudet tehtävät.

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

Lausunnonantajat toivat esiin, että väliaikaisen valmisteluelimen perustaminen ja toiminta tulevat vaihtelevaan alueellisesti sen mukaan, onko alueella jo ylikunnallisia (alueellisia/maakunnallisia) sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisjärjestelyjä.

Lausunnonantajat katsoivat, että väliaikaisten valmistelutoimielinten työtä ohjaamaan tulee asettaa demokraattisesti valitut päätöksentekijät. Viranhaltijapäätöksiä ilman poliittista ohjaus- ja päätöksentekomekanismia pidettiin ongelmallisena sekä päätösten että johtamisen kannalta. Suuri osa lausunnonantajista huomioi, että valmistelutoimielinten työ tulee turvata riittävin taloudellisin resurssein.

Näkemykset jakaantuivat sen suhteen, tulisiko väliaikainen valmisteluelin muodostaa kuntavaalien 2021 mukaisesti valituista luottamushenkilöistä vai kyseessä olevan alueen kuntien edustuksella. Samoin näkemykset jakaantuivat sen suhteen, millaisin painotuksin edellä mainittu edustus toteutettaisiin, kuntapohjaisesti vai väestöpohjaisesti. Erityisesti pienten kuntien edustuksen turvaamisesta ilmaistiin huolta.



Lausunnoissa esitettiin myös, että väliaikaisessa toimielimessä tulisi olla virkamies-edustus kaikista kunnista. Toisaalta lausunnoissa tuotiin myös esiin, että väliaikaisessa toimielimessä sote-maakunnallisennäkömyksen tulisi olla vahva kuntakohtaisten intressien sijaan. Huolta ilmaistiin myös henkilöstöressurssien saatavuudesta sote-maakuntien valmistelutyöhön koronapandemiatilanteessa. (Jäljempänä käytetään myös nimitystä COVID-19-pandemia.)

Lain jatkovalmistelun osalta esitettiin linjaustarve koskien maakunnallisia ohjausryhmiä sekä eri väestöryhmien osallistamista uudistuksen valmisteluun. Useat lausunnonantajat korostivat, että väliaikaisten toimielinten tulee valmistelussa ottaa huomioon erilaisten sidosryhmien ja yksityisten palveluntuottajien edustus.

Valtaosa pelastuslaitoksista näki väliaikaisten toimielinten kokoonpanon ja laissa säädettyjen tehtävien turvaavan vähintäänkin pääosin uudistuksen toimeenpanon. Valmistelutoimielinten työ tulisi kuitenkin turvata riittävin taloudellisin resurssein.

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?

Useissa lausunnoissa pidettiin perusteltuna ratkaisua, jonka mukaan sote-maakunnille siirtyy tehtävien edellyttämät toimitilat ja irtain omaisuus. Lausunnoissa esitettiin myös erilaisia näkemyksiä omaisuuden siirtojen kompensoimisesta kunnille sekä esimerkiksi sopimismahdollisuudesta. Suurin osa lausunnoista ja ehdotuksista koski omaisuussiirojen korvaamista sekä kunnan ja sote-maakunnan välisiä toimitilajärjestelyjä ja siirtymäajan vuokrasopimuksia. Lausunnoissa kannettiin huolta kunnille jäävistä kiinteistöistä siirtymäajan vuokrasopimuskauden päätyttyä. Keskeisenä ongelmana kuntien näkökulmasta koettiin epätietoisuus siitä, tulevatko sote-maakunnat hyödyntämään kuntien toimitiloja siirtymäkauden jälkeen. Lausunnoissa todettiin tämän heikentävän kuntien investointimahdollisuuksia ja estävän välttämättömiä investointeja. Lausunnoissa todettiin kunnille jäävän riskin siirtymäajan jälkeen mahdollisesti tyhjilleen jäävistä toimitiloista. Joidenkin lausuntojen mukaan järjestelyn perustelun mukaisuus tulisi arvioida.

Lausunnoissa esitettiin vuokra-ajan pituutta koskevia ehdotuksia. Useimmissa kuntien lausunnoissa esitettiin lausunnolla ollutta ehdotusta (3 + 1 vuotta) pidempää vuokra-aikaa. Perusteluina esitettiin, että tällöin kunnat voisivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Siirtymäkauden vuokra-ajaksi esitettiin vähintään viisi tai kuusi vuotta ja sitä pidempiä aikoja, kuten keskeisten kiinteistöjen osalta

kymmenen vuotta. Toisaalta joissakin lausunnoissa todettiin, että epäedulliset vuokrasopimukset voivat rasittaa myös sote-maakunnan taloutta.

Kuntaliiton ja eräiden kuntien lausunnoissa ehdotettiin säädettäväksi, että sote-maakunnan tulee viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimukseen päättymistä ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden jatkokäytöstä sote-maakunta haluaa käynnistää kunnan kanssa neuvottelut. Sote-maakunnan laiminlyödessä tämän ilmoitusvelvollisuuden kunnalla olisi oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella. Kuntaliitto pitäisi perusteltuna myös järjestelyä, jossa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien maapohjat säilyisivät kuntien omistuksessa, jolloin ajan myötä palveluiden järjestämisen kannalta mahdollisesti tarpeettomaksi jäävät maa-alueet jäisivät joustavasti hyödynnettäviksi kuntien maapolitiikassa ja kaavoituksessa.

Useiden lausuntojen mukaan omaisuuden siirrot olisi korvattava kunnille. Esityksen mukaista peruspääomaa vastaan tehtyjä siirtoja ei pidetty perusteltuina. Useissa lausunnoissa todettiin, että irtain omaisuus tulee siirtää sote-maakunnille täyden korvauksen periaatteella ja että kuntayhtymäosuudet tulisi korvata täysimääräisesti. Joissakin lausunnoissa todettiin, ettei voida pitää hyväksyttävänä, että kuntayhtymien mahdolliset alijäämät jäisivät jäsenkuntien katettavaksi. Eräiden lausuntojen mukaan velvollisuutta pitäisi kohtuullistaa tai huomioida koronaviruspandemiasta aiheutuvat alijäämät. Yksittäisissä lausunnoissa ehdotettiin kuntayhtymille mahdollisuutta kattaa alijäämiä kuntayhtymän peruspääomaa alentamalla.

Eräiden lausuntojen mukaan uudistuksen yhteydessä tulisi antaa kunnille mahdollisuus käyttämättömäksi jäävien kiinteistöjen osalta alaskirjata tasearvot ilman kirjauksen tulosvaikutusta kunnan tilinpäätöksessä. Eräissä lausunnoissa esitettiin, että jo toteutettujen alueellisten ratkaisujen vuoksi toteutetut sote-kiinteistöjen alaskirjaukset tulee ottaa huomioon kunnalle koituvan taloudellisen rasitteen arvioinnissa. Lisäksi esitettiin, että sote-maakunta ja kunnat voisivat tarvittaessa myös sopia tapauskohtaisesti kiinteistöjen omistuksesta.

KHO käsitteli lausunnossaan kunnilta siirtyvien sopimusten suhdetta hankintalainsäädäntöön. Siirron edellytyksiä olisi syytä täsmentää säännöksessä ja sen perusteissa. Erityisesti jos tarkoituksena on mahdollistaa sopimusten siirto myös ilman sopimuskumppanin suostumusta. Lisäksi sääntelyn suhdetta hankintadirektiiviin ja perustuslain omaisuudensuojaa ja sopimus- ja elinkeinonvapautta koskeviin säännöksiin on lausunnon mukaan aiheellista tarkastella nykyistä yksityiskohtaisemmin esityksen perusteissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi lausunnossaan muun ohella, että omaisuuden ja vastuiden siirron yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että siirtyvät

omaisuuserät ja veloitteet siirrettäisiin täysimääräisinä ja arvostettuna oikeaan arvoonsa.

Valtiokonttori kiinnitti lausunnossaan huomiota säännöksiin kirjattujen takausmuotojen merkityksen ja sisällön kuvaamisen tarpeeseen hallituksen esityksessä. Valtiokonttorin lausunnossa pidettiin tärkeänä, että lainakohteen vakuutena käyttämiseen liittyvästä kiellosta säädettäisiin myös siirtyvien lainojen osalta sote-maakuntalaki -luonnosta vastaavasti. Valtiokonttori kiinnittää huomiota valtion takausten voimassaolon sekä viivästyskoron määrittämiseen. Lainaan liittyvien muutosten osalta ehdotetuissa Valtiokonttorin hyväksyttäviin muutoksiin olisi lausunnon mukaan perusteltua lisätä myös vakuuksiin tehtävät muutokset. Valtiokonttori puolsi esitetyn toimintamallin sijaan toimintamallia, jossa Valtiokonttorin toimivaltaa ei ole erikseen rajattu mutta jossa Valtiokonttorin tulee ennen päätöksen tekemistä pyytää erikseen yksilöidyissä erityisissä tilanteissa valtioneuvostolta lausuntoa asiassa.

Kuntien takauskeskus kiinnitti lausunnossaan huomioita sote-maakuntien rahoitus- huoltoon. Lausunnon mukaan esitys ei mahdollistaisi uusien rahoitussopimusten tekemistä Kuntarahoitus Oyj:n ja sote-maakuntien välillä, mikä heikentäisi sote-maakuntien rahoitushuoltoa ja vaikuttaisi pääomamarkkinoiden kilpailuolosuhteisiin. Lausunnossa todettiin muun ohella, että esityksessä tulee käsitellä myös siirtyviin lainoihin sovellettavaa menettelytapaa, jos luottolaitokset irtisanovat myöntämänsä luotot siirron yhteydessä. Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia tulisi lausunnon mukaan muuttaa siten, että Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj voivat vastata sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuollosta nykytilaa vastaavalla tavalla. Vastaavasti myös Kuntarahoitus Oyj, Keva sekä Kuntaliitto ja eräät kunnat kiinnittivät huomiota sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuollon ja siirtyvien lainojen rahoituksen turvaamiseen.

Pelastustoimen osalta omaisuusjärjestelyt nähtiin pääsääntöisesti hyväksyttävänä. Lausunnoissa nostettiin kuitenkin esiin, että sote-maakunnalle tulisi siirtyä kuntien omistamat kiinteistöt, joissa pelastustoimen palveluita on harjoitettu täysimääräisesti. Vaihtoehtona olisi myös siirtymävaiheen vuokrasopimusten pidentäminen.

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 kompensaatiosäätely hyväksyttävä?

Kuntien oikeutta saada korvaus omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista kustannuksista pidettiin lausunnoissa tarpeellisena tai välttämättömänä. Huomiota kiinnitettiin erityisesti korvausrajaan sekä siihen, millä perusteella syntyisi oikeus saada korvaus.

Kuntaliiton lausunnon mukaan ehdotettu korvausraja on liian korkea. Kuntaliitto ehdotti, että korvaus myönnetään, jos kustannukset ovat vähintään kolme miljoonaa euroa tai se vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin. Kuntaliiton lausunnon mukaan kompensatiota laskettaessa tulisi ottaa huomioon kaikki omaisuuslajit riippumatta siitä, käsitelläänkö omaisuuden siirtoja tulosvaikutteisesti vai taseessa peruspääoman alenemisena.

Useiden kuntien lausuntojen mukaan kunnille tulisi maksaa sote-maakunnille siirtävästä omaisuudesta tai ainakin merkittävästä siirtävästä omaisuudesta täysimääräinen korvaus. Kunnat pitivät korvausrajaa liian korkeana ja useat kunnat ehdottivat korvausrajaksi 0,25 prosenttiyksikön laskennallista veronkorotustarvetta. Korvausmenettelyä pidettiin epäselvänä ja sen soveltamista yksittäisen kunnan talouden suunnitteluun vaikeana. Useat kunnat viittasivat lausunnoissaan kuntatalouden heikkenemiseen ja siitä johtuvaan kunnallisveron korotuspaineeseen myös muissa kuin niin sanotuissa kriisikunnissa. Korvausmenettely ei lausuntojen mukaan täytä perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 65/2018 vp.) mukaisia edellytyksiä. Korvauksen on oltava täysimääräinen ja sen tulee kattaa myös siirtyvät kuntayhtymäosuudet sekä irtaimiston. Lausuntojen mukaan ehdotettu korvausjärjestelmä voi johtaa oikeusprosesseihin.

Eräiden kuntien ja kuntayhtymien lausunnoissa esitettiin, että korvauksen tulisi kattaa myös kustannukset, jotka ovat syntyneet jo aiemmin vapaaehtoisia sote-kuntayhtymiä perustettaessa. Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi aiemmin käyttämättä jääneiden sote-tilojen aiheuttamat käyttö- ja purkamiskustannukset. Kuntien takauskeskukseen mukaan korvaussäätelyn tulisi olla yhteensopiva muun omaisuudensuojaan liittyvän lainsäädännön kanssa ja sovellettavissa samalla tavalla eri oikeushenkilöiden luonteesta riippumatta.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon mukaan valtioneuvoston asetuksella on todennäköisesti tarpeen antaa tarkempia säännöksiä omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien välittömien kustannusten määrittämisestä. Tilintarkastajalta olisi suositeltavaa edellyttää lausunto siitä, että kustannukset ovat aiheutuneet omaisuusjärjestelyistä ja että korvaukset ovat välittömiä kustannuksia koskevan määritelmän mukaisia.

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?

Lähes kaikki asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista katsoivat, että henkilöstön siirtymisestä on esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla. Palkansaajien siirto kuntasektorilta sote-maakuntiin tai maakunnallisiin tehtäviin tulee tehdä yhteneväisin perustein. Lausuntojen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannossa työskentelevän henkilöstön osalta esitys on selkeä, mutta Tukipalveluhenkilöstön osalta liikkeenluovutuksen piiriin kuuluvan henkilöstön määrittely on kuitenkin haasteellisempaa toteuttaa, ja edellyttää tehtäväjärjestelyjä ja neuvotteluja sote-maakunnan valmistelijoiden ja luovuttavien organisaatioiden kesken.

Yleisesti esitettiin sääntelyn joustavoittamista siten, että sote-maakunnalla ja alueen kunnilla tulisi olla mahdollisuus arvioida ja sopia omista lähtökohdistaan tukipalvelujen hoitamista koskevista kysymyksistä. Joissakin lausunnoissa esitettiin, että myös alle 50-prosenttisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa tukevia tehtäviä hoitavien henkilöiden siirto tulee säätää tapahtuvaksi liikkeenluovutuksen periaatteita noudattaen. Tuotiin esiin myös, että tukipalveluhenkilöstön osalta on aiheellista tarkentaa, tapahtuuko siirtyminen myös kuntien yhtiömuotoisesta toiminnasta samalla periaatteella. Toimintoja voitaisiin katsoa kokonaisuuksina eikä yksittäisen viran tai toimenhaltijan näkökulmasta, jotta kunnat voivat vapaammin suunnitella toimintaansa taloudellisten resurssiansa puitteissa. Useissa lausunnoissa esitettiin, että yksittäisten henkilöiden ja toimintojen osalta tulisi olla mahdollisuus neuvotella kulloinkin tarkoituksenmukaisimmasta ratkaisusta tai yhteiskäytöstä.

Moni lausunnonantaja toi esiin henkilöstön siirtymisestä aiheutuvan palkkojen harmonisoinnin tarpeen. Osa lausujista piti perusteltuna, että palkkojen harmonisointia koskevasta kokonaisuudesta säädetään laissa, jotta henkilöstö eri maakunnissa saa yhdenvertaisen kohtelun ja toisaalta muutoksen kustannusarvioiden täsmällisyyttä voidaan parantaa. Erityisesti harmonisoinnin aikataulusta tulisi säätää laissa. Lausunnoissa painotettiin, että tulevat harmonisointikustannukset tulee huomioida maakuntien rahoituksessa ja näihin kustannuksiin tulee olla erillisrahoitus, jotta palkkaharmonisointi voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisessa aikataulussa ilman sote-maakunnan talouden tasapainon vaarantumista.

Henkilöstön siirtymisen valmistelu tulee lausuntojen mukaan aloittaa hyvissä ajoin sote-maakuntien ja kuntien välillä, jotta palvelutuotanto voidaan turvata niin kunnissa kuin sote-maakunnissa ja osaamisen siirto turvataan joustavasti. Riskinä pidettiin, että esityksessä ei ole riittävästi huomioitu henkilöstön hyvinvoinnin turvaamista massiivisessa liikkeenluovutuksessa. Riittävä johtamisresurssi, hyvä henkilöstöjohtaminen, läpinäkyvä viestiminen työntekijöille sekä näiden tekijöiden myötä saavutettava henkilöstön hyvinvointi tulee turvata.

Joissakin lausunnoissa katsottiin, että koska maakunnat tulevat uudelleenorganisoidaan toimintojaan niiden käynnistymisen jälkeen edelleen toiminnallisesti järkeviin kokonaisuuksiin, lainsäädännössä tulisi määritellä maakuntien perustamisen jälkeen kahden vuoden kuluessa tapahtuvat henkilöstön siirrot suoraan liikkeenluovutuksiksi. Laissa tulisi turvata myös jatkoliikkeenluovutuksella sote-yhtiöihin siirtyvän henkilöstön lisäeläkkeet sekä aiemmat alhaisemmat eläkeiät.

Muutamissa lausunnoissa tuotiin esiin, että sote-tukipalveluiden siirto kunnasta sote-maakuntaan aiheuttaa erityisesti pienten kuntien osalta sen, että kuntaan jäljelle jäävän tukipalveluiden yksikkökustannukset nousevat, kun kunnan tuottamien palveluiden volyymimäärä pienenee.

Pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevän henkilöstön siirtyminen henkilöstön näkökulmasta nähtiin tarkoituksenmukaisena tai pääosin tarkoituksenmukaisena.

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

Suurin osa vastaajista katsoi, ettei mitättömyyssääntely ole perusteltu, eikä turvaa osapuolten asemaa riittävästi.

Mitättömyyttä koskeva sääntely nähtiin monessa lausunnossa ongelmallisena. Sääntelyn haasteina nähtiin esimerkiksi tarkkarajaisuuden puuttuminen ja se, että tulkintaristiriitojen ratkaisumenettely on jätetty avoimeksi. Ulkoistamissopimusten suhdetta esitettyyn lainsäädäntöön olisi perustellumpaa lähestyä irtisanomismenettelyn kautta, jolloin sote-maakunta voisi irtisanoa uuden lainsäädännön kanssa selvässä ristiriidassa olevat sopimukset ja irtisanominen olisi mahdollista riitauttaa puolueettomassa ja riippumattomassa oikeusprosessissa.

Sopimusten taannehtivasta mitätöimisestä ei pitäisi usean lausujan mukaan säätää lailla. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu sääntelystä mahdollisesti aiheutuvasta

korvausvastuusta sote-maakunnalle ja sitä kautta veronmaksajille aiheutuvaa taloudellista riskiä. Osa lausunnonantajista toi esiin, että sote-maakunnille sopimusten tarkistamisesta ja hallinnoimisesta aiheutuva hallinnollinen taakka on huomattava.

Yksityisten sote-palveluntuottajien asema on turvattava muutoksessa. Mahdollisesta ulkoistamissopimuksen mitätöimisestä tulee informoida riittävän ajoissa ja käyttää siirtymäaikaa. Toisaalta esitettiin myös, että koko mitättömyyssäännös tulisi poistaa perustuslainvastaisena.

Osa lausunnonantajista kannatti mitättömyyssäätelyä, eli lausunnonantajien mukaan on perusteltua voida mitätöidä lain vastaiset maakunnalle siirtyvät sopimukset kahden vuoden siirtymäkauden aikana. Mitättömyys ei vaikuttaisi koskevan sote-järjestöjä, mutta maakuntalain 9 §:n sekä järjestämislain 8 § ja 12 §:n perusteella tätä mahdollisuutta ei voida sulkea pois.

Oikeuskanslerinviraston lausunnon mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, milloin yksittäisten sopimusehtojen mitättömyys alkaisi ja milloin tällaisia ehtoja sisältävät sopimukset tulisivat kokonaan mitättömiksi. Lisäksi on perusteltua säätää määräajasta, jonka kuluessa mitättömiä sopimusehtoja sisältäviä sopimuksia voidaan muuttaa.

Hankintasopimusten mitätöiminen ei myöskään saa johtaa kohtuuttomiin ja epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin palveluiden saatavuuden ja asiakkaiden näkökulmasta. Ulkoistamissopimusten mitätöinti lain nojalla merkitsisi olennaista puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä tulee täten arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, näkökulmasta

KHO:n lausunnon mukaan on tulkinnanvaraista, voiko EU-jäsenvaltio ylipäätään säätää ainakaan takautuvasti sopimuksen siirrosta ilman sopimuskumppanin suostumusta ja tällaisten sopimusten mitättömyydestä sillä perusteella, että palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta koskevat edellytykset ovat hankintasopimuksen jälkeen muuttuneet. Mitättömyyssäätelyyn liittyy menettelyllisesti ongelmia tai kysymyksiä esimerkiksi siitä, milloin sopimusta voidaan pitää mitättömänä, miten mitättömyys todetaan tai kuka sen tekee, missä vaiheessa sopimus muuttuu mitättömäksi erityisesti silloin, jos maakunta ei tee ilmoitusta ja miten ja milloin mitättömyyden toteamiseen (tai ei-toteamiseen) haetaan muutosta vai vahvistetaanko se hallintoriitamenettelyssä.

#### 42. Turvaako Kårkullan toiminnan jakamista koskevat ehdotukset sen toiminnan jatkuvuuden sote-maakuntien toimintana?

Kårkullan toiminnan jakamista koskevia ehdotuksia kommentoitiin lausunnoissa vain vähän, mutta suurin osa kantansa ilmaiseista kannatti esitystä. Esitetyn mallin katsottiin olevan perusteltu, jotta voidaan taata YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti ruotsinkielisille kehitysvammaisille henkilöille palvelut yhdenvertaisesti muiden kanssa lähipalveluina, osana oman sote-maakunnan palveluntarjontaa. Esityksen katsottiin olevan perusteltu myös vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen näkökulmasta. Esityksen katsottiin mahdollistavan palvelujen integraation ja valinnanvapauden nykyistä paremmin.

Lausunnonantajat korostivat, että uudistuksessa on tärkeää varmistaa palvelujen saatavuus yhdenvertaisesti ruotsin kielellä, tarvittavan erityisosaamisen säilyminen ja yhteistyö kaksikielisten maakuntien välillä. Riittävä rahoitus tämän toteuttamiseen on turvattu. Myös palvelujen jatkuvuutta ja asiakkaiden itsemääräämisoikeutta korostettiin.

Esitystä vastustaneet katsoivat, että Varsinais-Suomelle jäävät Kårkullan hallinnosta ja asiantuntijatehtävistä aiheutuvat kustannukset pitää jakaa esitettyä tasaisemmin sote-maakuntien kesken. Osa lausunnonantajista katsoi, ettei esitys turvaa riittävästi ruotsinkielistä sote-maakuntien rajat ylittävää yhteistyötä eikä erityisosaamisen säilymistä ja kehittämistä. Lausunnonantajat olivat huolissaan ruotsinkielisten palvelujen järjestämisedellytyksistä niissä sote-maakunnissa, joissa ruotsinkielisiä palvelun tarvisijoita on vain vähän.

Yhteistyösopimukset nähtiin kuitenkin monissa lausunnoissa ratkaisuin edellä mainittuihin riskeihin. Niiden katsottiin olevan keskeisessä roolissa turvaamassa erityisasiantuntijuuden säilymistä sekä yhteistyön ja koordinoinnin määrittelyä tarkoituksenmukaisella tavalla. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi, etteivät yhteistyösopimukset turvaa palvelujen pitkäjänteistä kehittämistä tai jatkuvuutta. Siirtymäaikaa pidettiin joissakin lausunnoissa tiukkana. Lausunnoissa tuotiin esiin, että on tärkeää mahdollistaa myös jatkossa Ahvenanmaan mahdollisuus ostaa palveluita sote-maakunnilta.

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

Lausunnonantajien näkemykset uudistukselle esitetystä voimaantuloaikataulusta jakautuivat merkittävästi myönteisesti ja kielteisesti vastanneiden kesken. Esitettyä aikataulua pidettiin kireänä sekä eduskuntakäsittelyn että toimeenpanon osalta. Iso osa



lausunnonantajista piti kyseenalaisena sitä, olisivatko hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu, vaikutusten arviointi ja huolellinen toimeenpano toteutettavissa esitetystä aikataulussa.

Useissa lausunnoissa todettiin esitetyn voimaantuloaikataulun olevan soveltuva alueilla, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä toteutetaan nykyisin ylikunnallisina ratkaisuin. Sen sijaan alueilla, joissa tällaista ylikunnallista järjestämistä ei toteuteta, uudistuksen voimaantuloaikataulun arvioitiin olevan liian kireä ja siten epärealistinen. Erityistä huomiota kiinnitettiin yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien puutteeseen, jonka johdosta uudistuksen käytännön toteutusta ei pidetty realistisena. Tällaisten järjestelmien toteuttamisen katsottiin edellyttävän esitettyä enemmän aikaa. Samoin organisaatorakenteen luomisen ja tukipalveluiden katsottiin edellyttävän enemmän valmistelu-aikaa.

Muutosjohtamisen näkökulmasta uudistuksen ehdotettua voimaantuloaikataulua pidettiin tarkoituksenmukaisena. Muutoksen toteuttamisen näkökulmasta aikataulun realistisuutta pidettiin tärkeänä seikkana. Lausunnoissa huomioitiin, että uudistusta on yhtäältä valmisteltu jo vuosia ja toisaalta on alueita, joilla ei toistaiseksi ole toteutettu uudistuksen edellyttämää valmistelua.

Lausunnoissa katsottiin, että sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtoon liittyvä hallinnollinen valmistelu ja päätöksenteko tulisi toteuttaa pääsääntöisesti vasta sen jälkeen, kun sote-maakunnalla on demokraattisesti valitut päättäjät ja toimivaltainen virkamiesjohto. Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtäviä esitettiin rajattavaksi pelkästään toimeenpanon liittyvän päätöksenteon valmisteluun.

Esitettyä voimaantuloaikataulua pidettiin uudistukselle suurena riskinä, erityisesti riittämättömän toimeenpanoajan osalta. Aikataulua esitettiin väljennettäväksi. Lisäksi lausunnonantajat katsoivat, että aikataulusta tulisi voida myös poiketa. Aikatauluriskin hallintakeinona nostettiin esiin myös riittävä rahoitus uudistuksen toimeenpanolle.

#### 44. Voimaantuloaikataulun pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Lausunnonantajat ehdottivat useita pykäläkohtaisia muutoksia voimaantuloalakiin. Liki kaikkiin pykäliin ehdotettiin joitain muutoksia, joista tähän on koottu keskeisimmät. 3 §:n säännöstä järjestämisvastuun siirtämisestä ehdotettiin useissa lausunnossa muutettavaksi siten, että alueellinen tilanne sote-palvelujen järjestämisessä huomioitaisiin esitettyä paremmin siirron ajankohdassa. 5 §:ää (maakuntajako) ja 6 §:ää (sote-maakuntien nimet ja alueet) koskien lausujat ehdottivat useita muutoksia, joista keskeisin liittyi Itä-Savon kuntien sijoittumiseen maakuntien muodostamisessa ja sen myötä sitä, mihin muodostettavaan sote-maakuntaan nämä neljä kuntaa sijoittuisivat.

Lausunnot sisälsivät myös ehdotuksia maakuntien määrän olennaisesta vähentämisestä. Ehdotettu 7 § koskee sote-maakunnan väliaikaista valmistelutoimielintä, jonka osalta ehdotettiin muutoksia rahoituksen varmistamiseksi ja valmisteluelimien kokoonpanon järjestämiseksi. Useassa lausunnossa esitettiin tarkennuksia ehdotettuun 17 §:ään (henkilöstön asema). Siirtyvinä henkilöinä tulisi mainita myös pelastustoimen tehtäviä muualla kuntaorganisaatiossa tekevät henkilöt. Pykälää esitettiin täsmennettäväksi myös palkkaharmonisoinnin ehtojen osalta ja henkilöstön suoja-ajan täsmenämiseksi. Usea lausunnonantaja ehdotti myös pykälää muutettavaksi niin, että 2 momentissa tarkoitettu tukipalveluhenkilöstön siirto liikkeenluovutuksen periaattein tarkoittaa myös sellaisia työntekijöitä, joiden työajasta alle 50 % on sote-tehtäviin kuuluvia tai ainakin tämä tulisi voida järjestää sopimalla asiasta erikseen.

Ehdotettuja omaisuusjärjestelyjä koskevia pykäläitä esitettiin myös muutettavaksi tai tarkennettavaksi. Usea lausunnonantaja esitti ehdotuksia erityisesti 21 ja 22 §:en muuttamiseksi tai täsmenämiseksi. 21 §:n ehdotettua säännöstä kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilojen vuokraamista sote-maakunnalle ehdotettiin muutettavaksi muun muassa siten, että vuokra-ajan tulisi olla ehdotettua pidempi. Ylipäätään kuntien omistukseen jäävien kiinteistöjen aiheuttamaa riskiä ehdotettiin useissa lausunnoissa pienennettäväksi muun muassa siten että lakiin tulisi kirjata säännökset kiinteistöriskien kompensointiomenettelystä. 22 §:n ehdotettua säännöstä kuntien irtaimen omaisuuden siirtymisestä sote-maakunnalle ehdotettiin myös lukuisissa lausunnoissa muutettavaksi tai täsmennettäväksi. Erityisesti ehdotettiin säännöstä muutettavaksi siten, että irtaimen luovutus sote-maakunnalle olisi vastikkeellista tai siirto muuten kompensoitaisiin kunnille.

Useat lausunnonantajat esittivät myös, että eräiden kunnilta tai kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyyttä koskevaa 28 §:ää tulisi muuttaa siten, että pykälä joko poistetaan esityksestä kokonaan tai sitä täsmennetään merkittävästi tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi ja tarkkarajaisuuden lisäämiseksi. Siirtymäaikaa ehdotettiin pidennettäväksi esitetystä kahdesta vuodesta. Ongelmallisena koettiin useissa lausunnoissa erityisesti se, että ehdotettu säännös heikentäisi sopimusvapautta ja perustuslaissa turvattua omaisuuden suojaa, sekä olisi voimaantullessaan taannehtivaa lainsäädäntöä, jollaista tulisi välttää. Sopimusten mitättömyyden sijasta useissa lausunnoissa ehdotettiin irtisanomismenettelyä. Uudistuksen omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvia korvauksia koskevaa pykälää 41 ja korvausten myöntämistä koskevaa menettelyä käsittelevää pykälää 42 ehdotettiin useassa lausunnossa muutettavaksi siten, että kompensoation rajaa tulisi laskea huomattavasti. Myös kompensoatiossa hyväksyttävät omaisuuserät ja kustannukset tulisi kuvata laissa tarkemmin ja muuttaa ehdotettua sääntelyä tältä osin.

Kärkullan kuntayhtymää koskevaa ehdotettua 54 §:ää esitti muutettavaksi myös usea lausunnonantaja. Pykälää ehdotettiin selkiytettäväksi siirtymäajan ja palvelujen jatkuvuuden turvaamisen osalta. Lakien voimaantuloa käsittelevää 63 §:ää ehdotettiin muutettavaksi erityisesti siten, että voimaantuloa joko lykättäisiin, tai voimaantuloa ainakin porrastettaisiin alueelliset tilanteen huomioiden.

#### 45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Voimaanpanolain vapaamuotoisissa kommentteissa esitettiin sekä yleisiä kommentteja ja tarkennuksia tiettyihin esitettyihin pykäliin tai lukuihin että tarkemmin tiettyihin kysymyksiin liittyviä lisähuomioita. Useat lausunnonantajat toivat esille näkemyksensä uudistukselle asetetusta aikataulusta. Lähestulkoon kaikki asiaa kommentoineet pitivät aikataulua haastavana. Osa lausunnonantajista piti aikataulua kuitenkin mahdollisena, kun taas osa esitti huolensa siitä, että uudistuksen toteuttaminen esitetyllä aikataululla voi osoittautua mahdottomaksi.

Usea lausunnonantaja toi esille alueelliset erot sen suhteen, onko sote-tehtävien järjestämisessä jo toteutettu alueellista integraatiota vai onko järjestäminen vielä yksittäisten toimijoiden vastuulla. Jälkimmäisessä tilanteessa uudistuksen toteuttamisen aikataulu saattaisi osoittautua erittäin haastavaksi. Useassa lausunnossa todettiin, että alueelliset erot tulisi huomioida esitettyä tarkemmin ja porrastaa uudistuksen toteuttamisaikataulu tämän mukaisesti. Väliaikaisen valmistelutoimielimen toimivallasta, resursseista ja kokoonpanosta esitettiin myös runsaasti huomioita. Erityisesti useat lausunnonantajat esittivät tarkennettavaksi riittävän rahoituksen turvaamista väliaikaiselle valmistelu-toimielimelle. Kokoonpanoon ja toimivaltaa koskien esitettiin myös lukuisia tarkennuksia ja korjausehdotuksia.

Aluejakoon liittyen Kuntaliitto ja useat kunnat totesivat, että sote-maakuntien aluejaon vaikuttaessa muihin aluejakoihin sitä ei voi tehdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden näkökulmasta. Muut aluejaot eivät saisi olla alistaisia sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteille. Monet Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnat ja kuntayhtymät esittivät, että lakiesitykseen on täydennettävä helpotettu prosessi sellaisia alueellisia sote-alueita varten, joita on jo perustettu tai ollaan perustamassa, jotta ne voivat muodostaa uuden sote-maakunnan. Nämä lausunnonantajat myös katsoivat, että esitysluonnos ei ota huomioon, että useat alueet ovat jo muodostaneet tai ovat muodostamassa lähes identtisiä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita kuin mitä esitysluonnoksessa nyt esitetään.

28 §:n ehdotettu säännös eräiden kunnilta sote-maakunnille siirtyvien sopimusten määrittämydestä keräsi runsaasti huomioita ja kommentteja. Useat lausunnonantajat toivat esille ehdotetun säännöksen mahdollista ongelmallisuutta suhteessa perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja sopimusvapauden periaatteeseen, sekä toi

esille näkemyksensä siitä, että kyseessä olisi oikeusvaikutukseltaan taannehtiva säännös, jollaista tulisi välttää oikeusvaltiossa oikeusvarmuuden turvaamisen näkökulmasta. Osa lausunnonantajista piti 28 §:n ehdotettua säännöstä mahdollisena, mutta esitti vapaamuotoisesti tarkennuksia tai huomioita esitetystä säännöksestä erityisesti liittyen ehdotettuun kahden vuoden siirtymäaikaan.

Voimaanpanolain 4 luvun ehdotettuja säännöksiä omaisuus- ja kompensatiokysymyksistä kommentoitiin vapaamuotoisesti myös runsaasti. Useissa lausunnoissa tuotiin esille, että omaisuuden siirtymistä ja kompensatiota koskevien säännösten tulisi olla muodoltaan täsmällisempiä ja helpommin tulkittavissa olevia. Kunnille jäävien sote-kiinteistöjen osalta tuotiin runsaasti esille erilaisia tilanteita ja mahdollisia riskejä, joita ehdotettu sääntely voisi aiheuttaa. Jonkin verran esitettiin huomioita myös ehdotetusta 17 §:stä, sillä useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti henkilöstön palkkaharmonisointiin liittyviin kysymyksiin.

Useissa lausunnoissa esitettiin myös huomioita siitä, että uudistus on tarpeellinen. Palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamista piti tärkeänä usea lausunnonantaja. COVID-19-pandemian vaikutuksia tuotiin myös runsaasti esille lausunnoissa. Useat lausunnonantajat esittivätkin, että vallitseva pandemiatilanne tulisi huomioida myös uudistuksen toteuttamiseen liittyvissä kysymyksissä.

## 4.6 Näkemyksiä maakuntien rahoituslaista

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

Useissa lausunnoissa toistui näkemys, jonka mukaan valtion rahoitus on oikea ensivaiheen ratkaisu. Sen toimivuutta pitäisi arvioida ja olla valmiutta korjaaviin toimiin myös nopealla aikataululla uudistuksen voimaantulon jälkeen. Kriittisissä lausunnoissa korostui sote-maakuntien itsehallinnon kaventuminen ja riittävien kannustimien puutteet.

Lausunnoissa nousi esiin myös mahdollinen maakuntaveron lausuntoja. Näistä suuressa osassa esitettiin maakuntaveron käyttöönottoa tai vähintäänkin sen pikaista selvittämistä. Toisaalta todettiin, että maakuntaveron käyttöönotto vaatisi merkittäviä taksajärjestelmiä. Voimakkaimmin maakuntaveron puolustettiin sen tuomien kannustimien ja itsehallinnon lisäämisen kannalta. Valtion rahoitukseen perustuvan mallin ei nähty kannustavan riittävästi tehokkuuteen ja kustannusten hillitsemiseen. Maakuntaveron vastustavissa näkemyksissä korostettiin alueiden välisiä eroja väestöpohjassa ja kantokyvyssä sekä uhkaa kokonaisveroasteen nousulle.

Valtion rahoitusta pidettiin pelastustoimen antamissa lausunnoissa pääosin uudistuksen tavoitteiden kannalta perusteltuna, mutta toisaalta ratkaisun nähtiin kaventavan merkittävästi maakunnan itsehallintoa. Rahoitustason tulisi olla maakunnan päätettävissä eli maakuntien verotusoikeus tulisi toteuttaa. Valtiontalouden tiukat raamit luovat lausunnonantajille epävarmuutta palveluntuotannon rahoituksen riittävydestä. Pelastustoimen nykyinen rahoitus nähtiin riittämättömänä tulevaisuuden toimintaympäristössä. Koottavien tehtävien rahoitus tulisi lausuntojen mukaan hoitaa keskitetysti valtion toimesta. Pelastustoimen valtakunnalliset järjestelyt on nyt hoidettu puutteellisesti ja siksi niihin panostaminen nähtiin hyvänä. Resursointi tulee hoitaa sisäministeriön budjetista, eikä se saa vähentää maakuntien rahoitusta. Lausunnoissa todettiin, että laskelmissa ei ole huomioitu mahdollisen uudistuksen aiheuttamia lisäkustannuksia eikä sopimuspalokuntatoiminnan varmistamisesta aiheutuvia kustannuksia (varallaolo, saatavuus, koulutus).

47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sotemaakuntien 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 kolmannelta vuodelta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

Palvelutarpeen kasvun rajoittaminen 80 prosenttiin ennakoitusta kasvusta nähtiin toisaalta tärkeänä kannustimena toiminnan tehostamiseen ja tuottavuuden parantamiseen mutta toisaalta riskinä rahoituksen riittämiseksi. Lausuntojen mukaan koko maan tasolla tavoite on tarkoituksenmukainen, mutta sote-maakunnittaisissa palvelutarpeen arvioinneissa voi olla suuria eroja. Joidenkin vastaajien mukaan laskennallista tarvetta niukempi rahoitus ei ole toimiva ratkaisu yhdessä esitysluonnoksen muun sääntelyn kanssa. Esitysluonnos antaa maakunnille vain rajatusti keinoja ja aitoja mahdollisuuksia pyrkiä kustannustehokkaisiin ja vaikuttaviin palveluihin. Riittämätön sote-maakuntien rahoitus voi vaarantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen. Käytännössä tämä tarkoittaa merkittävää menojen leikkaustarvetta ja edellyttää sen kautta palvelujen muutoksia.

Sote-maakuntien kustannuksia kasvattavat henkilöstömenot ja palkankorotukset sekä hoitoteknologian kehittyminen. Muutamien vastaajien mukaan maakuntaindeksi ei huomioi riittävästi terveydenhuollon ja lääketieteen kustannuskehitystä, joka poikkeaa merkittävästi yleisestä kustannustason muutoksesta. Lakisääteisiin tehtäviin kohdistuvien muutosten ja uusien tehtävien huomioiminen rahoitustasossa edellyttää, että niitä

koskevat vaikutusarviot ja erityisesti taloudelliset vaikutukset on arvioitava huolellisesti.

Rahoituksen tason tarkistus koko maan tasolla jälkikäteen kuitenkin kohdistuisi rahoituslain määrätymistekijöiden mukaisesti laskennallisena rahoituksena, eikä tarkistuksessa arvioitaisi laskennallisen rahoituksen riittävyyttä yksittäisen sote-maakunnan tehtävien hoitamiseen. Mikäli toteutuneita kustannuksia ei huomioida sote-maakunta-kohtaisesti, tämä voi johtaa riittämättömään rahoituksen tasoon yksittäisen sote-maakunnan kannalta.

Valtion mahdollinen lisärahoitus sote-maakuntien toiminnan turvaamiseksi nähtiin välttämättömänä. Lisärahoituksen saamisen kriteerit koettiin osin varsin harkinnanvaraisina. Maakunnille tulisi antaa riittävästi aikaa selviytyä akuuteista maksuvalmiusongelmista ja äkillisistä talousvaikeuksista. Toisaalta lisärahoitus tekee rahoitusmallista kalliin ja tehottoman eikä siten ole riittävän kannustava palveluiden kustannustehokkaaseen kehittämiseen.

Asiakasmaksujen taso ja kannusteet kerätä lain suomia maksimitason asiakasmaksuja herättivät huolta, sillä pienituloiset maksavat niitä selvästi enemmän kuin paremmin toimeen tulevat. Asiakasmaksut eivät saa johtaa sote-maakuntien asukkaiden tai haavoittuvassa asemassa olevien väestö- tai asiakasryhmien osalta sote-palvelujen käyttämättä jättämiseen tai niiden alikäyttöön.

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

Näkemykset määrätymistekijöistä ja niiden painoarvoista jakaantuivat. Noin puolet lausunnonantajista piti määrätymiskriteerejä ja niiden painoarvoja vähintään pääosin perusteltuina. Määrätymistekijöitä ei pitänyt perusteltuina tai täysin perusteltuina yhteensä noin neljänneslausunnonantajista. Osa lausunnonantajista piti esitettyjä määrätymistekijöitä jopa täysin kestäättöminä.

Tarveperusteista rahoitusta pidettiin laajasti oikeana lähtökohtana sote-maakuntien rahoitukselle. Useissa lausunnoissa korostettiin kuitenkin alueellisten erityispiirteiden merkittävämpää huomioimista rahoituksessa. Toisaalta todettiin, että kriteerien ja painoarvojen toteutumista tulee seurata ja kehittää sekä tarvittaessa muuttaa niitä nopeasti uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Esitysluonnoksen mukaisesti valtaosa rahoituksesta määräytyisi THL:n tutkimukseen perustuvan palvelutarpeen perusteella. Lausunnoissa korostuivat jotkin mallinnukseen liittyvät puutteellisuudet ja kehittämiskohteet. Lausunnoissa painotettiin myös mallin

tietopohjan varmistamisen ja kehittämisen tärkeyttä. Näiden johdosta osa vastaajista toivoi tämän painoarvon pienentämistä ja toisaalta jatkuvaa kehittämistä. Lausunnoissa myös todettiin, ettei voimakas tarveperusteisuus välttämättä kannusta riittävästi terveyden edistämiseen.

Lausunnoissa nousi esiin muun muassa alueellisten tuotantokustannusten huomioiminen, asukasmäärän tarkempi huomioiminen, väestön kasvuun ja kaupungistumiseen liittyvät tekijät, vieras- ja kaksikielisyyden kustannusten parempi huomioiminen, etäisyyksien ja saaristoisuuden ja muun maantieteellisen rakenteen parempi huomioiminen, sosiaalihuollon merkittävämpi huomioiminen, hyte-rahoituksen merkitys, saamenkielisyyslisän määritelmä sekä yliopistollista sairaalaa ylläpitävien sote-maakuntien muita korkeamman kustannusrakenteen huomioiminen. Toisaalta puolustettiin tarveperusteisuutta ja sen korkeaa painoarvoa.

Lausunnoissa tuotiin laajasti esiin, että kriteerien seurantaan ja kehittämiseen tulee varautua. Uudistuksen alkuvuosina rahoitusmallia pitäisi arvioida tiheämmin. Toisaalta toivottiin, ettei kriteereitä muuteta liian usein, jottei rahoituksen ennakoitavuus vaarantuisi.

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

Enemmistö lausunnonantajista ei ottanut kantaa sote-maakuntien pelastustoimen tehtävien valtion rahoituksen määräytymistekijöihin ja niiden painokertoimiin. Osa lausunnonantajista näki tehtävien rahoituksen määräytymistekijät ja niiden painokertoimet perusteltuina tai osittain perusteltuina. Osa Lausunnonantajista ei nähnyt määräytymistekijöitä ja niiden painokertoimia lainkaan perusteltuina.

Enemmistö alueen pelastustoimista ja alueellisista pelastuslaitoksista ei nähnyt sote-maakuntien pelastustoimen tehtävien rahoituksen määräytymistekijöitä ja niiden painokertoimia perusteltuina joko kokonaan tai osittain. Tämä mukaillee osin niitä tulevia sote-maakuntia, joiden pelastustoimen tehtävien laskennallinen rahoituksen taso tulisi vähenemään nykyisestä tasosta.

Pelastustoimen tehtävien laskennallisen rahoituksen määräytymistekijöiden ja painokertoimien osalta lausunnot jakautuivat tasaisesti eri vaihtoehtojen kesken. Suurten kaupunkipainotteisten alueiden lausunnoissa ehdotetut asukasmäärän ja -tiheyden perustuvat tekijät nähtiin perusteltuina, mutta painoarvoltaan liian alhaisia. Toisaalla nähtiin, että asukasperusteisuuden painoarvoa tulisi pienentää ja asukastiheyden painoarvoa kasvattaa. Asukastiheyden ei nähty huomioivan muun muassa harvaan asut-

tujen alueiden maantieteellistä rakennetta, vesistöjä ja sopimuspalokuntien merkitystä. Lapin ja Etelä-Savon osalta määräytymistekijöissä tulisi huomioida vakituisen asutuksen lisäksi kausiasukkaat. Asukastiheys todettiin keskeiseksi pelastustoimen kustannuksiin vaikuttavaksi tekijäksi.

Riskitekijöiden määräytymisen osalta lausunnonantajat esittivät oman alueensa erityistekijöitä myös riskikriteerin laskennan perustaksi, näitä olivat suuri kausiasukkaiden määrä, suuronnettomuuskohteet, vesistöt, saaristoisuus, harva-asutus, nopea asukasluvun kasvu, kaksikielisyys, 3.-riskiruutujen määrä, elinkeinorakenne, pinta-ala, alueen muoto, ikärakenne, merkittävät matkailukohteet (kuten hiihtokeskus) tai merkittävä vapaa-ajan asuntojen keskittymä sekä kulttuurihistoriallisesti merkittävät kohteet.

Usean lausunnon mukaan riskiluokkien ja asukastiheyden huomioiminen rahoitusmallissa on parempi kuin pelkkään asukasluvuun perustuva malli. Osassa lausunnoista pidettiin tärkeänä, että pelastustoimen tehtävien laskennallisen rahoituksen tekijöiden ja painokertoimien tulee perustua tutkittuun ja ajantasaiseen tietoon. Kriteerien ja painokertoimien toivottiin erityisesti olevan jatkossa dynaamisia ja rahoituksen reagoivan herkästi maakunnissa tapahtuviin muutoksiin. Tehtävien laskennallisen rahoituksen kriteerit ja niiden painokertoimien perusteet esitettiin avattavaksi rahoitusasetuksessa. Rahoitusasetuksen ei nähty huomioivan olemassa olevia palvelutason puutteita ja mahdollisia muutoksia öljyntorjunnan kustannusten rahoituksessa. Pelastuslaitosten öljyntorjunnan kustannuksia on rahoitettu öljysuojarahastosta noin 85-prosenttisesti. Öljysuojarahaston toiminta uhkaa loppua ja näin pelastustoimelle nähtiin siirtyvän noin 20 miljoonan euron vuosittainen lisäkustannus.

Riskiperusteisuus tulisi huomioida oikeassa suhteessa tuotettaviin palveluihin koko maassa. Valtioneuvoston asetuksessa sote-maakuntien rahoituksesta 7 § (pelastustoimen riskikertoimien tekijät ja niiden painokertoimet) on otettava uudelleen tarkasteluun ja sen sisältöä ja perusteita on muokattava. Uudelleen arvioitavaksi pitäisi nostaa ainakin riskiruudun painokerrointa määrittävien riskikohteiden lista sekä ehdoton linjaus riskiluokan korotuksiin tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella ilman ruutu-kohtaista analyysia ja harkintaa noston tarkoituksenmukaisuudesta. Huomioon tulee ottaa rahoituskriteerien ja niiden painokertoimien sekä riskiluokkien painokertoimien määrittelyn läpinäkyvyys. Lisäksi huomioon tulee ottaa olemassa olevat palvelutason puutteet sekä mahdolliset muutokset öljyntorjunnan kustannusten rahoituksessa. Tulisi tehdä tarvittavat esitykset rahoitustason korottamiseksi.

50. Sote-maakunnan rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja sote-maakunnan alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten, että muutosta rajataan 7 vuoden ajan vuosittain porrastetusti kasvaen. Enimmäismuutos rajataan toistaiseksi pysyvästi enintään +/- 150 euroon asukasta kohden vuodesta 2029 lähtien (35 §).



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

Noin puolet lausunnonantajista piti siirtymäkauden pituutta riittävänä, mutta myös vastakkaisia näkemyksiä esitettiin.

Yleisesti lausunnonantajat pitivät siirtymäkautta tarpeellisena, mutta näkemykset jakaantuivat sen mukaan, miten rahoituksen arvioitiin muuttuvan lausunnonantajan omassa sote-maakunnassa. Siltä osin kuin rahoituksen arvioitiin kasvavan laskennallisessa rahoitusmallissa, toivottiin lyhyempää, esimerkiksi viiden vuoden siirtymäkautta ja isompaa maksimimuutosrajausta. Pitkän siirtymäkauden katsottiin jättävän sote-maakunnan rahoituksen tarveperusteiset erot tasaamatta. Siltä osin kuin valtion rahoituksen arvioitiin pienenevän suhteessa nykytilaan, katsottiin että siirtymäkauden tulisi olla pidempi ja maksimimuutos pitäisi rajata alemmalle tasolle.

Osa vastaajista ehdotti, että niillä sote-maakunnilla, joiden rahoituksen arvioitiin vähenvän, maksimimuutos voisi olla pienempi ja niillä, joilla rahoituksen arvioidaan kasvavan, maksimimuutos voisi olla isompi eli niin sanottu epäsymmetrinen siirtymätasaus.

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

Noin kolmannes lausunnonantajista piti toistaiseksi pysyvää enimmäismuutoksen tasausta kannatettavana ja noin kolmannes lausunnonantajista vastusti ehdotusta. Noin kolmannes lausunnonantajista ei ottanut kantaa.

Lausunnonantajien näkemykset jakoutuivat sen mukaisesti, miten lausunnonantajan oman sote-maakunnan laskennallisen rahoituksen arvioitiin muuttuvan. Ne lausunnonantajat, jotka eivät pitäneet toistaiseksi pysyvää enimmäismuutoksen tasausta kannatettavana, korostivat lausunnoissaan, että toistaiseksi pysyvä tasaus lukitsee olemassa olevat kustannus- ja palvelutarve-erot osaksi sote-maakuntien rahoitusta. Tämä olisi esityksen tavoitteiden mukaista. Nämä lausunnonantajat katsoivat, että siirtymäajan jälkeen kunkin sote-maakunnan valtionrahoituksen tulisi vastata sote-maakunnan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen arvioitua tarvetta täysimääräisesti.

Ne lausunnonantajat, jotka pitivät toistaiseksi pysyvää enimmäismuutoksen tasausta tarpeellisena, korostivat, että maksimimuutos tulisi rajata pienemmäksi. Tätä perusteltiin pitkälti sillä, että rahoitusjärjestelmän on turvattava eri alueiden yhdenvertainen mahdollisuus toteuttaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät. Sote-maakuntakohtaiset erot rahoituksessa ovat niin isot, että eroja on tasoitettava toistaiseksi pysyvällä tasauksella.

COVID-19-pandemia nousi esiin useissa lausunnoissa. Siirtymätasaus määritettäisiin uudistuksen poikkileikkaustilanteessa vuosien 2021 ja 2022 kunnilta sote-maakunnille siirtyvien kustannusten keskiarvona eli skaalattuna vuoden 2022 tasoon. Lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, miten COVID-19-pandemia näkyy siirrettävässä kustannuspohjassa ja siten myös siirtymätasauksessa. Useat lausunnonantajat korostivat, että koko rahoitusjärjestelmä tulisi arvioida perusteellisesti siirtymäkauden päätyttyä.

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?

Suurin osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, että ehdotettu maksatuksen aikataulu on kannatettava ja tarkoituksenmukainen. Eri mieltä olleet korostivat, että erityisesti toiminnan alkaessa vuonna 2023 heikko maksuvalmius voi hankaloittaa ja pahimmillaan ohjata toimintaa uudistuksen tavoitteiden vastaisesti. Lausunnonantajat katsoivat, että sote-maakuntien tulee saada rahoitusta hyvin etupainotteisesti, esimerkiksi ensimmäisen kuuden kuukauden maksuserä tulisi maksaa sote-maakunnille jo ennen toiminnan alkamista. Nämä lausunnonantajat katsoivat myös, että investointien järkevä toteuttaminen olisi haastavaa esitetyllä menettelyllä.

Osa lausunnonantajista toi esiin, että maksusaikataulu voi olla ongelmallinen niille sote-maakunnille, joissa väestöpohjan ja palvelutarpeen muutokset ovat nopeassa muutosvaiheessa. Myös mahdollisuutta kiireelliseen lisärahoitukseen korostettiin lausunnoissa.

52. Maakuntien rahoituslain pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Pykäläkohtaisissa muutosehdotuksissa otettiin useimmin kantaa rahoitusmallin määräytymistekijöiden painoarvoihin (lakiehdotuksen 3 §), siirtymätasaukseen (35 §) sekä uudistuksesta aiheutuvien muutuskustannusten huomioimiseen lakiehdotuksessa.

Määräytymistekijöiden painoarvoihin (3 §) esitettiin useita erilaisia ja erisuuntaisia ehdotuksia, kuten tarveperusteisen osuuden kasvattamista, asukasmäärän suurempaa painotusta ja kaksikielisyyden painoarvon nostamista.

Siirtymätasauksen osalta esitettiin erisuuntaisia muutosehdotuksia. Useat lausunnonantajat katsoivat, että siirtymätasaus on poistettava ja siirtymäaikaa lyhennettävä. Toisaalta joissakin lausunnoissa katsottiin, että rahoituksen siirtymäajassa tasausajan tulee olla esitettyä pidempi ja enimmäismuutoksen esitettyä pienempi.

Useat kunnat katsoivat, ettei siirtymäajan talousarvion määräytymisperusteissa ole huomioitu riittäväällä tavalla muutuskustannuksia. Vuosien 2023 ja 2024 sote-maakuntien rahoituksessa tulee huomioida muutuskustannukset ja tästä on tehtävä kirjaukset lakiin.

Mainittujen asioiden lisäksi yksittäiset lausunnonantajat esittivät pykäläkohtaisia huomioita liittyen useisiin muihin lakiehdotuksen kohtiin, muun muassa palvelutarpeen muutoksen huomioimiseen, toteutuneiden kustannusten huomioimiseen ja lisärahoituksen myöntämiseen.

### 53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Lausunnonantajien mukaan uudistusesityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on vielä keskeneräistä. Rahoitusratkaisu ei tue riittävästi uudistuksen tavoitteita, sillä se ei hillitse tarpeeksi kustannusten kasvua. Sote-maakunnilla on alkuvuosina hyvät mahdollisuudet lakisääteistä tehtävistään suoriutumiseen. Toisaalta myöhemmin valtionrahoituksen leikkaukset voivat johtaa merkittäviin palvelutason leikkauksiin.

Valtionrahoitteisuutta pidettiin tarkoituksenmukaisena uudistuksen läpimenon kannalta. Kriittistä on kuitenkin valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Lakiesitys ei sisällä vahvoja kannustimia sote-maakunnille toimia kustannuksia hillitseväällä tavalla. Sote-maakuntien verotusoikeus on kuitenkin selvitettävä ja säädettävä siitä mahdollisimman pian. Verotusoikeutta joudutaan tukemaan sote-maakuntien valtionosuusjärjestelmällä. Kokonaisveroaste ei saa nousta.

Pelastustoimen kokonaisrahoitustarpeen todettiin olevan merkittävästi suurempi kuin hallituksen esityksessä kuvattu rahoitustaso. Uudistuksessa tavoiteltua pelastustoimen kustannusten kasvun hillintää tai vaikutuksia tuottavuuteen tai pelastustoimen alueiden talouteen ei ole analysoitu esityksessä riittävästi eikä uudistuksen vaikutuksia osoitettu. Esitys ei huomioi pelastustoimen palvelutarpeen merkittäviä kasvupaineita tulevina vuosina.

Lausunnonantajien mukaan sote-rahoituksen määräytymistekijät ja niiden painokertoimet ovat kehittyneet oikeaan suuntaan sote-maakuntien rahoituksen kohdentumisen näkökulmasta. Esityksessä on huolehdittu monin tavoin siitä, että sote-palveluiden ra-

hoitus vastaa palvelutarvetta. Esitetyn rahoitusmallin kokonaisvaikutuksia tulee kuitenkin vielä tarkemmin arvioida ja varmistaa, etteivät esitetyt muutokset johda palveluiden vaarantumiseen yhdenkään sote-maakunnan osalta. Määräytymistekijöitä ja painokertoimia tulee lisäksi jatkuvasti edelleen kehittää palveluiden kustannuksia ja käyttöä koskevan tietopohjan parantuessa.

Rahoituksen määräytymistekijöiden osalta tulisi painottaa ehdotettua enemmän muun muassa eriarvoistumiseen, syrjäytymiseen, työttömyyteen, ikärakenteeseen, vieraskielisyyteen ja monikulttuurisuuteen liittyviä tekijöitä.

Rahoituksesta yksi prosentti määräytyy hyte-kertoimen perusteella. Esitys ei kuitenkaan sisällä kannustimia kohdentaa rahoitusta hyte-toimintaan. Painoarvon tulisi olla merkittävästi yhtä prosenttia suurempi, jos aidosti halutaan vastata ennaltaehkäisevään uudistuksen tavoitteeseen.

Joissain lausunnoissa nousi esiin, että rahoitusmallissa ei ole huomioitu yliopistosairaaloiden velvoitteita ja normaaleja keskussairaaloita raskaampaa kustannusrakennetta. Toisaalta lausunnoissa korostettiin tutkimuksen ja koulutuksen merkittävää roolia sekä toivottiin niiden rahoituksen turvaamista.

Kuntatalouden ennakoitavuuden arviointiin paranevan.

Talousarviotietojen käytön arvioitiin olevan ongelmallista, jos tilinpäätöstiedot poikkeavat niistä. Kuntatalouden tilanne on lausuntojen mukaan jo muutenkin vaikea ja on huomioitava myös COVID-19-pandemian aiheuttamat talousvaikutukset kunnissa. Lisärahoitusmekanismin arvioitiin olevan todella monimutkainen.

Alueelliset pelastuslaitokset toivat esille huolen pelastustoimen kokonaisrahoitustarpeesta. Esityksessä kuvattu rahoitustaso ei laitosten mielestä huomioi pelastustoimen palvelutarpeen merkittäviä kasvupaineita tulevina vuosina. Laskennallisten rahoitusperusteiden tulisi turvata pelastustoimen kehittämisen ja vähintään nykyisen palvelutason ylläpitämisen maakuntien alueilla. Sote-maakunnan talouden tila ei saa olla peruste alueen riskejä vastaavan pelastustoimen palvelutason alittamiselle missään tilanteessa, vaan toimintavalmiuden tulee aina täyttää vähintään palvelutasonormien minimitaso.

Alueen pelastustoimien ja pelastuslaitosten yhteinen näkemys oli, että pelastustoimen kokonaisrahoitustarve on merkittävästi suurempi kuin hallituksen esityksessä kuvattu taso. Esityksen ei nähty pystyvän huomioimaan pelastustoimen palvelutarpeessa jo

olemassa olevia ja tulevia merkittäviä kasvupaineita. Lisäksi pelastustoimen rahoituksen ei nähty olevan riittävä laajennettujen tehtävien (öljyn- ja kemikaalintorjunnan) hoitamiseen.

Alueen pelastustoimien näkökulmasta nähtiin tärkeänä, että pelastustoimen tehtävien laskennallisen rahoituksen määräytymistekijöiden osalta tulisi löytää myös palvelujen kustannustehokkaaseen järjestämiseen kannustavia elementtejä, mm. sopimuspalokuntatoiminnan hyödyntäminen.

Muutamassa lausunnossa tuotiin esille, että aiempina vuosina kuntien Tilastokeskukseen ilmoittamissa tilinpäätöksen tiedoissa on ollut runsaasti virheitä. Pelastustoimen rahoituksen osalta nähtiin tärkeäksi huomioida myös sote-palveluiden mukaisesti palvelutarpeen kasvupaine.

Osassa lausuntoja todettiin, että uudistuksessa tavoiteltua pelastustoimen kustannusten kasvun hillintää tai vaikutuksia tuottavuuteen tai pelastustoimen alueiden talouteen ei ole esityksessä analysoitu riittävästi eikä uudistuksen vaikutuksia osoitettu.

Valtiovarainministeriön roolia ei nähty osassa lausunnoista kovin selkeänä vuosittaisissa neuvotteluissa, jotka koskevat puhtaasti pelastustoimen järjestämisen sisältökykyiksi ja tavoitteiden asettamista sekä tulosten seuranta. Joidenkin lausuntojen mukaan lisärahoituksen kriteerit ja mekanismit eivät tule selville lakiesityksessä.

Pelastustoimen lausunnossa nähtiin tärkeäksi turvata lakiesityksessä pelastuslaitoksen asema ensihoitopalveluiden tuottajana sekä laskennallisessa rahoitusmallissa että valtion pelastuslaitoksia koskevissa rahoitusneuvotteluissa.

Eräissä lausunnossa esitettiin, että riskirudun painokerrointa määrittävät riskikohteet jätetään riskikertoimen määrittämisestä pois tai nyt esitetty luettelo painokertoimista sekä riskikohteista uudistetaan perusteellisesti. Luettelon ei nähty korreloivan miltään osin sen kanssa, mistä pelastustoimen kustannukset muodostuvat.

Joissakin lausunnoissa nostettiin esille huoli, että valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisen resurssit leikkaisivat maakuntarahoitusta. Lisäksi muutamassa lausunnossa nostettiin esille huoli, että rahoituksen kiinnittäminen maakuntien valtionrahoitukseen voi pitää sisällään myös mahdollisuuden siihen, että maakuntien kokonaisrahoituksen pieneneminen esimerkiksi sote-puolen kustannustehokkuuden parantuessa pienentäisi myös pelastustoimen kokonaisrahoitusta.

Erään lausunnon mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannustason muutos otetaan huomioon sote-maakuntien rahoituksessa sote-maakuntien hintaindeksillä, joka ei juuri lainkaan kuvaa kyseisten palvelujen kustannustason muutosta. Esityksenä valtion rahoitusta tulisi tarkistaa vuosittain täysimääräisesti väestön ennakoitua sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen tarpeen kasvua vastaavasti eli noin 1,2 prosenttia vuodessa.

## 4.7 Näkemyksiä kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä

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

Suurin osa kuntien valtionosuusjärjestelmän tasausjärjestelyistä lausuneista oli sitä mieltä, että järjestelyt eivät ole tai eivät pääosin ole riittäviä lieventämään sote-uudistuksesta aiheutuvia muutoksia kuntien valtionosuuksissa. Lausunnoista ilmeni selkeästi, että tasausjärjestelyt kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi ovat välttämättömiä. Järjestelyiden nähtiin kuitenkin olevan nykyisen lakiehdotuksen mukaan riittämättömiä, ja esitettyä 100 euron muutosrajaa per asukas ei ole perusteltu esityksessä tarpeeksi. Lausunnoissa esitettiin laajasti, että muutosrajoittimen tulisi olla 0 euroa per asukas. Eräiden lausujien mukaan muutosrajoittimen tulisi olla enintään 50 euroa per asukas. Uudistus tulisi tehdä mahdollisimman neutraalisti, koska kuntien talouden sopeuttamismahdollisuudet pienenevät uudistuksen myötä.

Lausunnoissa todettiin myös, että nyt esitetty malli rankaisee sellaisia kuntia, jotka ovat pystyneet erilaisten toimenpiteiden myötä pitämään sote-kustannukset tarveakioitua keskiarvoa alemmalla tasolla. Useassa lausunnossa todettiin, että järjestelmämuutos ei saisi heikentää yksittäisten kuntien talouden tasapainoa.

Eryteisesti suurten kaupunkien ja kehyskuntien lausunnoissa arvioitiin, että tasausmekanismi ei ota tarpeeksi huomioon kasvukeskusten investointitarpeita ja että kasvava lainakanta jää kaupunkien hoidettavaksi merkittävästi pienemmällä veropohjalla.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös se, että sote-maakunnan kustannusten sekä kuntien vastuulle jäävien kustannusten määrittäminen vuosien 2021 ja 2022 perusteella on ongelmallista, koska koronapandemia vaikuttaa kuntien talouteen näinä vuosina.

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

Pääosa kaikista vastaajista ja kunnista piti kriteereitä ja niiden painotuksia yleisesti ottaen perusteltuina. Lausunnoissa kehittämiskohteina esille nousivat erityisesti kuntien riittävien taloudellisten edellytysten turvaaminen peruspalveluiden ja muiden tehtävien hoitoon (rahoitusperiaate), kasvukuntien ja suurten kaupunkien erityisolosuhteiden huomioiminen sekä aikuis- ja vanhusväestön painoarvon kasvattaminen. Myös Uudenmaan erityispiirteiden huomioon ottaminen nousi esiin.

Kasvukuntien ja suurten kaupunkien huomioimisessa keinoina mainittiin muun muassa asukasmäärän suuren muutoksen kerroin, vieraskielisyyden painoarvon kasvataminen, tulojen tasausjärjestelmän tasausvähennyksen pienentäminen/poistaminen ja kiinteistöveron irrottaminen tulojen tasauksessa huomioitavista tuloista.

Muina yksittäisinä asioina mainittiin muun muassa työttömyyskertoimen kehittäminen nuorisotyöttömyyttä painottaen, asukastiheyden painoarvon nostaminen, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen aloitettava pikaisesti ja hyte-kertoimen perusteet epäselvät. Eräät muutkin kunnat kuin kasvukunnat ja suuret kunnat esittivät kiinteistöveron irrottamista tulojen tasausjärjestelmästä. Lisäksi esiin tuotiin se, että järjestelmään esitetyt tasausjärjestelyt heikentävät järjestelmän läpinäkyvyyttä ja siksi järjestelmän uudistus olisi käynnistettävä pian.

Aikuis- ja vanhusväestön painoarvon kasvattamista perusteltiin muun muassa kuntien tehtävien rajapinnalla maakuntiin erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta.

#### 56. Kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Pykäläkohtaisissa muutosehdotuksissa otettiin useimmin kantaa valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen ehdotettuun enimmäismuutokseen (lakiehdotuksen 30 §), kiinteistöveron sisällyttämiseen verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen piiriin (25 §) sekä valtionosuuden vähentämiseen kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrällä (28 §).

Kuntaliitto ja useat kunnat katsoivat, että lakiluonnoksen 30 §:n mukainen +/-100 euron asukaskohtainen enimmäismuutos on liian suuri muutos ottaen huomioon kuntien tämän hetken taloudellisen tilanteen sekä lisäksi koronapandemian vaikutukset. Näiden lausunnonantajien mukaan uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon, vaan enimmäismuutosten rajauksen tulee olla +/- 0 euroa asukasta kohden. Jotkin kunnat katsoivat, että kuntakohtaiset muutokset tulisi rajoittaa siirtymäajan jälkeen enintään 50 euroon asukasta kohden. Tämän lisäksi joissakin kuntien lausunnoissa todettiin, että lakiehdotuksen 29 §:ssä tarkoitettujen tehtävien järjestämisvastuun

siirrosta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset tulisi huomioida täysimääräisesti ehdotetun 60 prosentin sijasta.

Useat kunnat katsoivat lakiehdotuksen 25 §:n osalta, että kiinteistövero ei tule ottaa verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen piiriin. Näiden lausunnonantajien joukossa oli laajasti eri kokoisia kuntia ja kaupunkeja. Toisaalta yksittäiset lausunnonantajat esittivät kiinteistöveron ottamista huomioon täysimääräisesti.

Kuntaliitto ja useat kunnat katsoivat lakiehdotuksen 28 §:n osalta, että valtionosuudesta ei jatkossa tule tehdä kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrään liittyvää vähennystä, sillä lakiluonnoksessa ei esitetä kunnalle mahdollisuutta järjestää sosiaalitoimen palveluita, joten myös kuntien rahoitusvastuu sosiaalitoimen palveluista tulisi siirtää maakunnille.

Mainittujen asioiden lisäksi yksittäiset lausunnonantajat esittivät pykäläkohtaisia huomioita liittyen muun muassa valtionosuuden laskennallisten kustannusten ikäluokkiin, koskien mm. 16 vuotta täyttäneiden ikäluokan liian matalaa painoarvoa ja erillistä vanhusväestön ikäluokkaa, sekä verotuloihin perustuvan tasauksen tasausvähennysrajaan, jota ehdotettiin sekä nostettavan että madallettavan. Joissakin lausunnoissa esitettiin valtionosuusjärjestelmän yksittäisten muiden määräytymistekijöiden, kuten työtömyyskertoimen ja kaksikielisyyden, painoarvon nostamista. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittämistapaa ehdotettiin yhtäältä yksinkertaistettavan, toisaalta esitettiin myös uusia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä indikaattoreita.

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

Lausunnoissa korostuivat paljolti samansuuntaiset teemat. Lausunnonantajat toivat esiin kasvukuntien elinvoima- ja kasvuinvestointien rahoitukseen liittyviä näkökohtia sote-uudistuksen jälkeen sekä sen, miten investointien rahoitus pystytään turvaamaan leikattaessa tuloja vuodesta 2023 alkaen. Uudistuksessa olisi turvattava kaupungeille kannusteet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa, mikä voidaan varmistaa vain takaamalla kaupungeille riittävä osuus kaupunkiseuduilla muodostuvasta verotulojen kasvusta.

Uudenmaan erityispiirteistä tuotiin esille voimakas väestönkasvu, nopea kansainvälistyminen sekä kansallisestikin merkittävä taloudellinen toimeliaisuus. Nämä huomioden alueen kunnilla on oltava riittävästi investointikykyä ja elinvoimaa. Oleellista on varmistaa myös sote-uudistuksen toteuttamisen jälkeinen kaupunkien toimintakyky ja rahoituksellinen asema. Uudistuksen arvioitiin lisäävän kaupunkien rahoituksellista epävarmuutta sekä heikentävän kasvavien kaupunkien investointikykyä. Vaikka tulot



putoavat kolmannekseen, investointitarve pääkaupunkiseudun kaupungeissa ei juuri vähene esimerkiksi uusien koulujen, varhaiskasvatuksen palvelujen, maankäytön ja logistiikan osalta.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin laskenta-ajankohdan epävarmuustekijöitä. COVID-19-pandemianvaikutuksesta kuntien valtionosuuteen jääviä siirto- ja tasausmekanismeja ei tulisi perustaa vuosien 2021–2022 tietoihin koska koronapandemia vaikuttaa kuntien tuloihin ja menoihin. Laskentaan arvioitiin sisältyvän myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon koronasta johtuvien hoitojonojen purun kustannuksia ainakin vuonna 2021. Ylipäätään kuntien talouden toteutumiin yksittäisten vuosien osalta saattavat vaikuttaa olennaisesti satunnaiset tekijät, mikä voi johtaa kuntien yhdenvertaisen kohtelun vaarantumiseen. Vastauksena koronan aiheuttamiin vaikutuksiin esitettiin uudistuksen siirtämistä, laskentavuosien muuttamista tai koronan vaikutusten erottamista tuloista ja menoista.

Kuntien heikentyneen taloudellisen tilanteen ja koronapandemian talousvaikutusten takia kuntien arvioitiin olevan erilaisessa tilanteessa kuin edellisellä sote-uudistuskieroksella. Esityksen vaikutuksen yksittäisten kuntien taloudelliseen tasapainotilaan arvioitiin olevan liian suuria ottaen huomioon kuntien tämän hetkisen tilanteen ja erityisesti koronapandemian vaikutukset. Kuntien kyvyn rahoittaa jäljelle jääviä palveluita, investoida ja kattaa syntyneitä alijäämiä nähtiin heikkenevän.

Useissa lausunnoissa esitettiin, että uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon, mikä käytännössä tarkoittaa enimmäismuutosten rajaamista +/- 0 €/as. Uudistuksen lähtökohtana ja tavoitteena on linjattu olevan, että kuntien talouteen kohdistuvien muutosten tulisi olla nykytilaan verrattuna mahdollisimman pienet.

Sote-uudistuksen jälkeen on arvioitava valtionosuusjärjestelmän toimivuutta ja huomioidava esimerkiksi kasvavien kuntien tarpeet valtionosuusjärjestelmän kriteereissä. Nopeaa järjestelmän uudistamistarpeen selvittämistä perustellaan muun muassa siten, että lopulliset tiedot siirtyvistä tuloista ja menoista ovat saatavilla vasta vuonna 2023, jolloin uudistus on jo voimassa.

Lausunnoissa esitettiin muutostarpeita verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Kiinteistöveron asemaa kritisoitiin. Kiinteistövero korvaa kasvavien kaupunkien investointitarpeista aiheutuvia menoja, jotka ovat perusteltuja koko kansantalouden kannalta. Kiinteistöveron tulee jäädä puhtaasti kunnan omaksi tuloksi, jotta kunnan maankäyttöpolitiikan tuoma hyöty jää kunnalle.

Myös kymmenen prosentin tasausvähennysrajaa pidettiin osin liian kireänä ottaen huomioon kuntien puolittuva veropohja sekä kasvavien investointitarpeiden kasvu. Tasausvähennysprosentin madaltamista pidettiin perusteltuna monissa kasvukuntien lausunnoissa.

## 4.8 Näkemyksiä verolainsäädännöstä

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

Suurin osa kantaa ottaneista lausunnonantajista piti verojärjestelmään esitettyjä muutoksia joko hyväksyttävänä tai pääosin hyväksyttävänä. Mukana oli myös useita lausunnonantajia, joilla ei ollut kantaa verojärjestelmään ehdotettaviin muutoksiin. Lausunnoissa tuotiin esiin tärkeinä seikkoina muun muassa se, että verotus ei kiristyisi eivätkä alueelliset erot kasvaisi. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että muutosten tulee olla neutraaleja ja ennakoitavissa. Kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen veropohjien yhdistäminen nähtiin hyvänä ratkaisuna.

Useat kuntatoimijat eivät pitäneet ehdotettuja muutoksia hyväksyttävänä tai pääosin hyväksyttävänä. Näissä lausunnoissa korostuivat etenkin huolet uudistuksen vaikutuksista kuntien rahoitusasemaan, veronkorotuspaineisiin, alueellisen kehityksen eroihin sekä kuntien investointimahdollisuuksiin. Osassa lausunnoista tuotiin esiin, että kuntien yhteisövero-osuuden ja yhteisöveron metsävero-osuuden alentamisen tulisi olla lievempi. Muutamissa lausunnoissa katsottiin, että kunnallisveroprosenttien leikkaamisen tulisi olla lievempi. Useiden kuntatoimijoiden lausunnoissa katsottiin, että kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä tulisi siirtää tehtäväksi enemmän valtionverotuksessa.

59. Verolainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Lausuntopalautteessa tuotiin esiin kuntien tarpeet järjestellä kiinteistö- ja toimitilaomistuksia uudelleen. Kuntatoimijoiden lausunnoissa katsottiin, että esitetyt muutokset aiheuttavat täysin uuden tilanteen kuntien kiinteistöjen ja toimitilojen hallintaan. Tämä johtaa kenties jo ennen uudistusta, sen käynnistyttyä tai sidotun vuokra-ajan jälkeen tarpeeseen järjestellä kuntien kiinteistö- ja toimitilaomistuksia uudelleen. Nämä muutostarpeet ovat suoraa seurausta esitetystä lakipaketista ja muutoksista kuntien toimintaan. Lausunnoissa katsottiin, että nämä kiinteistöjen ja muiden toimitilojen uudelleenjärjestelyt ja mahdolliset yhtiöittämiset tulee vapauttaa varainsiirtoverosta uudistuksen yhteydessä niin, että järjestely voidaan toteuttaa verovapaasti vielä sidotun vuokra-ajan (3+1 vuotta) jälkeen.

HUS-maakuntayhtymän ja sote-maakuntayhtymien verotuksellinen asema tulisi huomioida tuloverolaissa esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin kuntayhtymät.

Ansiotuloverotuksen veropohjien yhdistämiseen liittyen katsottiin, että sääntelyä olisi syytä täsmentää ennen uudistuksen voimaantuloa vahvistettujen tappioiden käsittelyn osalta.

Tulotietojärjestelmästä annetussa laissa tulisi huomioida sote-maakunnallisten luottamustehtävien luottamushenkilömaksun ilmoittaminen. Sote-maakuntien tiedonsaanti-oikeudesta ja tulorekisterin tietojen luovuttamisesta sote-maakunnille tulisi säätää erikseen. Uudistus edellyttää muutosta tulotietojärjestelmästä annettuun lain 13 §:ään. Vastaavasti tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n 1 momentin 18 ja 19 kohtia tulisi muuttaa kuntien ja kuntayhtymien tiedonsaantiin oikeuttavien käyttötarkoitusten osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain 52 pykälässä viitatus 50 §:n mukaan varoja ja toimintaa voidaan siirtää niin sote-maakuntiin kuin HUS-maakuntayhtymällekkin. 52 §:ssä toimintaan liittyvien tappioiden siirtymisestä esitetään säädettäväksi vain sote-maakuntien osalta. Tappioiden tulisi siirtyä vastaavasti myös silloin, kun toimintaa siirretään HUS-maakuntayhtymälle.

Arvonlisäverolain 130 a §:n osalta useiden kuntatoimijoiden lausunnoissa esitettiin, että kuntien voidessa vapaaehtoisesti tuottaa sote-palveluja niillä tulisi neutraalisuussyistä olla oikeus saada laskennallisen veron palautus verottomista sote-palvelujen hankinnoista. Eräät yksityisten sote-palveluntuottajien edustajat esittivät, että laskennallisen palautuksen tasoa tulisi korottaa viidestä prosentista seitsemään prosenttiin ostetun palvelun hinnasta. Lisäksi arvonlisäveron osalta esitettiin eräitä selkiyttäviä ja teknisluonteisia tarkistuksia hallituksen esityksen perusteluihin.

#### 60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

Invalidivähennysten poistamisen osalta esitettiin huolenaiheena, ettei sitä vastaava euromäärä osana sote-maakuntien yleiskatteellista rahoitusta siirtyisikään tosiasiallisesti sote-maakunnan vammaisten ja toimintaesteisten ihmisten palveluiden kehittämiseen tai vahvistamiseen. Lausunnoissa edellytettiin, että jos verotuksen invalidivähennyksestä luovuttaisiin, tulisi menetellä esitetyllä tavalla, eli tästä säästyvät varat kohdennettaisiin vammaispalveluiden kehittämiseen.

Muutamissa lausunnoissa katsottiin, että kiinteistövero tulee jättää verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen ulkopuolelle edelleen. Lisäksi kiinnitettiin huomiota

siihen, että kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet kuntien verotuloissa kasvaisivat. Tämä ei saisi johtaa kiinteistöveron korotuspaineisiin.

Yleisradioverosta annetussa laissa on vapautettu yleisradioveron suorittamisesta muun muassa valtio, kunnat ja kuntayhtymät. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, tulisiko kyseisessä momentissa huomioida myös sote-maakunnat ja maakuntayhtymät.

Ahvenanmaan osalta lausuntopalautteessa katsottiin, että tulisi vielä tarkemmin selvittää, miten tehtävät ratkaisut vaikuttavat mantereella ja Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden verojen määrään. Lisäksi katsottiin, että Ahvenanmaan kuntien yhteisöveron jako-osuus tulisi säilyttää entisellään ja tuloverolaissa käytettävää terminologiaa täsmentää.

## 4.9 Näkemyksiä maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevasta lainsäädännöstä

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?

Suuri osa lausunnonantajista piti ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Muutamien lausunnonantajien mielestä sääntely ei ollut tarkoituksenmukainen.

Muutamissa lausunnoissa kritisoitiin esitettyä avoimen ja julkisen virantäytön periaatetta sote-maakuntajohtajan ja HUS-maakuntayhtymän johtajan osalta ja esitettiin, että sote-maakuntajohtajat pitäisi voida valita myös suostumusmenettelyn kautta vastaavasti kuin kunnanjohtajat.

Kuntatyönantajien ehdotettua asemaa itsenäisenä työntäjäorganisaationa ja sen jaostorakennetta pidettiin pääosin kannatettavana. Muutama lausunnonantaja puolestaan vastusti jaostorakennetta. Joissakin lausunnoissa pidettiin ongelmallisena jäsenmaksujen maksuperusteiden muuttumista, jolla olisi vaikutusta kunnan maksuosuuteen riippuen muun muassa siitä, kuinka paljon kunta käyttää ostopalveluja suhteessa muihin kuntiin.

Muutamissa lausunnoissa vaadittiin, että henkilöstön asema ja työsuhteen ehdot eivät saa heikentyä uudistuksen seurauksena. Joissakin lausunnoissa vaadittiin turvaamaan sote-maakunnan yhtiöihin siirtyvän henkilöstön asema, vaikka esitysluonnokseen ei sisälly yhtiörakennetta.

Palkkojen harmonisoinnista ja aikataulusta lausuttiin runsaasti ja näkemykset vaihtelivat harmonisoinnin tason ja aikataulun sekä erinäisten yksityiskohtien suhteen. Joidenkin lausunnonantajien mielestä palkkojen harmonisointi tulee toteuttaa heti, toisten mielestä toteuttamiselle pitää varata riittävästi aikaa. Joidenkin lausunnonantajien mielestä palkkojen harmonisoinnista esimerkiksi mediaanitasoon ja harmonisoinnin aikataulusta tulee säätää lailla. Yhteistä lausunnoissa oli, että harmonisointikustannuksiin vaadittiin runsasta rahoitusta. Toisaalta vaadittiin myös keinoja harmonisointikustannusten hillitsemiseen.

Muutamissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä yliopiston sivuvirkojen säilymistä ennallaan. Lisäksi useissa lausunnoissa otettiin kantaa oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisvastuuseen. Järjestämisvastuu tulisi lausunnonantajien mielestä jättää kuntien vastuulle.

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

Esityksen mukaan sote-maakunnat liittyisivät lain perusteella ja sote-maakuntien omistamat yhteisöt voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöiksi. Nykyinen Kevan eläkemenoperusteinen maksu korvattaisiin tasausmaksulla, joka jakautuisi kuntien ja sote-maakuntien kesken niiden palkkasummien suhteessa. Kuntien kesken tasausmaksu jakautuisi kuntien verorahoituksen suhteessa ja sote-maakuntien kesken sote-maakuntien saaman valtionrahoituksen suhteessa. Useat lausunnonantajat pitivät ehdotettua muutosta tarkoituksenmukaisena tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Lähes puolet lausunnonantajista ei ottanut kantaa.

Yleisesti lausunnoissa kannatettiin sote-maakuntien liittymistä Kevan jäsenyhteisöiksi. Varsinaisesti ei otettu kantaa eläkemenoperusteisen maksun korvaamiseen tasausmaksulla, mutta sen jakautuminen nähtiin osittain hyvänä, osittain ongelmallisena. Jotkin lausunnonantajista näkivät ongelmana tasausmaksun jakautumisen verorahoituksen suhteessa ja sen katsottiin hyödyttävän taantuvia kuntia. Lausunnoissa myönnettiin kuitenkin myös nykyisen eläkemenoperusteisen maksun epätasainen jakautuminen. Olisiko palkkasummaperuste verorahoituksen suhdetta oikeudenmukaisempi määrätymisperuste. Useammassa launnossa esitettiin tasausmaksun kattamista valtionrahoituksesta.

Joissakin lausunnoissa vaadittiin Kevan eläkemaksujen perusteiden tarkempaa lainsäätelyä. Muutamissa lausunnoissa pidettiin nykyistä eläkemenoperusteista maksua liian korkeana. Joissakin lausunnoissa vaadittiin työntäjän eläkemaksutasoksi yksityisten alojen TyEL-maksua vastaavaa tasoa.

Alueen pelastustoimen osalta esitettiin, että isäntäkunnille jää eläkevastuut koko henkilöstön osalta, vaikka merkittävä osa henkilöstöstä olisi palvellut isäntäkunnan ulkopuolella. Esitettiin myös, että henkilöstön eläke-edut tulisi turvata myös henkilöstön mahdollisesti siirtyessä maakuntien liikelaitoksiin ja konserniyhtiöihin.

Ahvenanmaan maakunta piti lausunnossaan tärkeänä, ettei Ahvenanmaan maakunnan kuntien eläkemaksutaso muutu. Koska Ahvenanmaan kunnat eivät ole mukana uudistuksessa, eivät ne saa joutua uudistuksen vuoksi nykyistä huonompaan asemaan. Niiden vaikutusmahdollisuudet eivät myöskään saisi kaventua nykyisestä. Lisäksi todettiin Ahvenanmaan erityisasemaan liittyvä lainsäädäntökompetenssin puute ja viitattiin meneillään olevaan itsehallintolain uudistukseen. Näiden osalta pitäisi löytää yhteinen ratkaisu.

### 63. Vapaaehtoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

Useat lausunnonantajat nostivat esiin uudistuksen yhteydessä siirtyvän henkilöstön palkkojen, muiden palvelussuhde-ehtojen ja toimintamallien harmonisointiin liittyvät haasteet. Lausunnoissa korostettiin sitä, että erityisesti palkkojen harmonisointitarve muodostaa sote-maakuntien toiminnan aloittamiselle merkittävän taloudellisen ja toiminnallisen riskin ja vähentää uudistuksesta saatavia taloudellisia hyötyjä. Osa lausunnonantajista katsoi, että palkkojen harmonisoinnin tasosta ja aikataulusta tulisi säätää osana uudistusta erikseen, jotta harmonisointi voidaan toteuttaa järkevästi ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.

Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että palkkaerojen harmonisointi on toteutettava viivytyksettä ja että se tulee aloittaa jo väliaikaishallinnon aikana. Osa lausujista puolestaan katsoi, että harmonisointi vaatii pitkän siirtymäajan yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Lausunnoissa painotettiin, että palkkojen harmonisointiin liittyvät kustannukset on huomioitava jo uudistuksen toimeenpanon suunnittelussa ja myös sote-maakuntien rahoituksessa. Osa lausujista toi esiin, että jos uudistuksen yhteydessä palkkaharmonisoinnin kustannuksia korvataan, tulisi korvauksen koskea myös kuntia, jotka ovat jo aiemmin muodostaneet vapaaehtoisen kuntayhtymän ja toteuttaneet harmonisoinnin.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös tarve pohtia suurten sote-maakunnallisten työnantajaorganisaatioiden syntyneiden edellyttämiä osaamis-, tietojärjestelmä- ja muutosjohtamisvaatimuksia, sillä muutos on henkilöstön näkökulmasta suuri. Olisi tarpeen saada käyttöön sellaiset toimintamallit, jotka edistävät alan vetovoimaisuutta ja henkilöstön hyvinvointia. Todettiin, että sote-maakunnilla tulee olla riittävä oma tuotanto ja siihen liittyvä henkilöstö, mutta epäselväksi jää kuinka paljon lisähenkilöstöä julkiselle sektorille pitäisi sote-maakunnittain tämän seurauksena palkata ja mitkä olisivat sen kustannusvaikutukset. Myös sote-palvelualan yksityisen sektorin merkittävä osuus työllistäjänä (noin 80 000 henkilötyövuotta) tulisi tunnistaa, koska yksityisen sektorin työllisyydessä tapahtuvat muutokset vaikuttavat myös julkisen sektorin kustannuskehitykseen. Jotkut lausunnonantajat toivat esiin alueelliset koulutetun ja osaavan henkilöstön rekrytoinnin ja saatavuuden ongelmat, joihin tulisi hakea ratkaisuja myös valtion toimenpitein.

Joissakin lausunnoissa esitettiin, että sote-maakuntien perustamisen jälkeen kahden vuoden kuluessa tapahtuvat henkilöstön siirrot katsottaisiin myös suoraan liikkeenluovutuksiksi ja tästä tulisi erikseen säätää. Samoin esitettiin, että laissa tulisi turvata jatkoliikkeenluovutuksella sote-yhtiöihin siirtyvän henkilöstön lisäeläkkeet.

Yksittäisissä lausunnoissa katsottiin, että kuntien näkökulmasta henkilöstön siirtymisestä kiinteistöhuollon, siivouksen ja ruokahuollon osalta ei tulisi säätää. Henkilöstön siirtymistä näiden palvelujen osalta tulisi tarkastella tapauskohtaisesti niin, että tehokkaat toimintakäytännöt voidaan jatkossakin turvata kunnissa.

Lausunnoissa painotettiin sitä, että henkilöstö tulee ottaa ajoissa mukaan uusien toimintojen suunnitteluun ja että muutoksen vaikutuksia esimerkiksi työhyvinvointiin tulee arvioida osana muutosprosessia. Palvelujen kitkattoman jatkuvuuden varmistamiseksi yhteistoimintamenettely olisi käynnistettävä hyvissä ajoin ennen kuin kunnassa tai kuntayhtymässä tehtäisiin sellaisia palvelujen siirtoa koskevia päätöksiä, joilla olisi merkittäviä henkilöstöä koskevia vaikutuksia. Valmisteluun liittyvä avoimuus on keskeinen tekijä tehtävien siirron onnistumiselle ja uuden yhteisen toimintakulttuurin luomiseksi tarvitaan osaavaa johtamista.

## 4.10 Uusimaa-laki

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

Osa lausunnonantajista katsoi, että Uudenmaan erilliskäytäntö huomioi hyvin Uudella- maalla vallitsevat, muusta maasta poikkeavat olosuhteet. Osa lausujista kuitenkin katsoi, että Uudenmaan erillislaki ei turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä

alueella yhdenvertaisesti muuhun maahan verrattuna. Esimerkiksi yliopistosairaalat ovat eriarvoisessa asemassa keskenään.

Keskeinen lausunnoista esille noussut yhdenvertaisuutta heikentävä seikka on integraatio. Riskinä voidaan pitää sitä, että HUS-ratkaisun myötä erikoissairaanhoito jäisi muista sote-palveluista irralliseksi ja ettei palvelujen yhteensovittaminen onnistuisi tarpeeksi hyvin. Lisäksi erikoissairaanhoidon eriyttäminen muusta sosiaali- ja terveydenhuollosta on omiaan hankaloittamaan muodostuvan kokonaisuuden ohjaamista, hallinnointia ja kokonaiskustannusten hallintaa sekä vaikeuttamaan palveluintegraation toteutumista. Ratkaisevaksi muodostuu se, onnistutaanko lain toimeenpanossa varmistamaan Helsingin kaupungin ja Uudenmaan sote-maakuntien HUS:iin kohdistaman omistajaohjauksen tehokkuus siten, että erikoissairaanhoidon vaatimukset eivät määritä liiaksi alueellisen kokonaisuuden muotoutumista ja toimintaa.

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

Asiaa kommentoitiin lausunnoissa vain vähän. Kantaa ottaneista enemmistö oli sitä mieltä, että esitetyt säännökset turvaavat HUS:n tehtävät. Toisaalta esimerkiksi HUS:n ja THL:n lausunnot sisälsivät kritiikkiä.

Myönteisenä ja HUS:n erikoissairaanhoidon järjestämisen sekä tutkimus- kehittämis- ja opetustehtäviä (TKIO) varmistavana pidettiin HUS:n säilymistä jakamattomana.

Muun muassa HUS ja THL painottivat, että pelkästään vaativin, niin sanottu tertiääri-erikoissairaanhoito ja sen tuoma volyymi eivät riitä laadukkaan järjestämistehtävän, laadun ja potilasturvallisuuden tai valtakunnallisesti merkittävimmän tutkimus-, kehittämis- ja opetustoiminnan ylläpitoon. Erikoissairaanhoidon volyymiä ei ole perusteltua tai mahdollista siirtää Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin toteuttamaksi suuressa määrin edellä mainittujen tehtävien vaarantumatta. Osa lausunnonantajista toi esiin HUS:n kansallisten vastuiden ja erityistehtävien mahdollisen vaarantumisen ja toisaalta riittävän resursoinnin tarpeen (muun muassa harvinaiset sairaudet).

Toinen esiin nostettu merkittävä ongelma on riittävä TKIO-rahoittaminen. Ongelma liittyy yhtäältä koko sote-uudistuksen rahoitusmalliin ja toisaalta Uudenmaan erillisratkaisuun. Sote-rahoitusta on siirtymässä esityksen mukaan merkittävästi Uudenmaan alueelta muualle Suomeen. Tämä vaarantaa koko alueen sote-palveluiden toteuttamisen ja vielä erikseen suhteessa HUS:iin viiden sote-järjestämisalueen omistajaohjauksen ja rahoitusallokaation näkökulmasta. Muun muassa HUS:n mielestä on suuri riski, että



riittävää rahoitusta ei kohdenneta HUS:lle TKIO-toimintaan ja siihen tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien varmistamiseksi.

Lausunnoissa korostettiin toisaalta kaikkien yliopistosairaaloiden roolia, joka pitäisi määritellä laissa, ja rahoitusta, jota pitäisi arvioida yhdenvertaisesti. Yliopistosairaaloiden suoritehinnat ovat noin viisi prosenttia korkeampia keskussairaaloihin verrattuna, mikä aiheutuu muun muassa opetus- ja tutkimustoiminnasta tulevasta ylimääräistä rasiitteesta. Valtion tutkimustoimintaan ohjaama niin sanottu VTR-rahoitus on pienentynyt ja koetaan täysin riittämättömäksi.

Yliopistolliset sairaanhoitopiirit ja yliopistot (terveydenhuolto) esittivät täsmennettäväksi sote-järjestämislain 32 §:n ja lisättävän uuden 32 a §:n osalta, ettei yliopistosairaalan toimintaedellytyksiä saa vaarantaa ja että toimiva yliopistosairaala edellyttää lainsäädännön tukea, sote-järjestämislakiin tulee koko maan osalta yhdenmukaisesti sisällyttää yliopistosairaalan ylläpitämisen edellyttämä erillissäätely, yliopistollisten sairaaloiden asemasta ja tehtävistä sekä yhteistoiminnasta yliopistojen kanssa on säädettävä laissa kaikkia yliopistollisia sairaaloita koskien yhdenvertaisesti ja että yliopistollisten tehtävien ylläpitämiseen liittyvä rahoitustarve on otettava huomioon täysimääräisesti joko tarvekriteereissä tai erillisrahoituksena.

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

Valtaosa kantaa ottaneista lausunnonantajista katsoi, että järjestämisvastuun jakautumisesta Uudellamaalla on esitetty säädettäväksi kokonaan tai pääosin tarkoituksenmukaisesti.

THL huomautti lausunnossaan, että noin kolmannes maan väestöstä jää integroidun rakenteen ulkopuolelle. Myös osa muista lausunnonantajista toi esiin, että esitetyssä mallissa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio toteutuu huonommin kuin sote-uudistuksessa muutoin. Osa lausunnonantajista toi esiin huolensa siitä, miten hyvin palveluketju toimii erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon välillä. Lausunnonantajien mukaan nämä haasteet tulee uusia organisaatioita ja yhteistyön rakenteita tunnistettaessa ja perustettaessa ottaa huomioon. Järjestämissopimuksen asemasta esitettiin eri näkökulmia. Espoon kaupungin mukaan sitä ei voi pitää yhteistyörakenteen ratkaisuna yksinään riittävänä, kun taas Helsingin kaupunki oli sitä mieltä, että järjestämissopimus on lainsäädäntöä joustavampi tapa sopia tarkemmasta työnjaosta ja rakenteista. Pidettiin hyvänä, että valtioneuvostolla on mahdollisuus päättää HUS-järjestämissopimuksesta, mikäli osapuolet eivät pääse tästä sopimukseen.

Tämä takaisi viimesijaisesti järjestämisvastuun, asukkaiden yhdenvertaisuuden ja palveluiden saatavuuden toteutumisen.

Espoon kaupungin mukaan palvelujen integraation, saatavuuden ja kustannusten hallinnan näkökulmasta perustason ja erikoissairaanhoidon palvelujen tulisi olla yhtenäisen toiminnallisen suunnittelun alaisuudessa. Espoo ehdotti, että perustason erikoissairaanhoidon osalta HUS:n toiminnallinen vastuunjako noudattaisi Uudenmaan jakoa viiteen alueeseen. HUS:n poliittinen johto tulisi koota Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin poliittisen johdon edustajista. Helsingin kaupunki totesi, että yleisen ja ensisijaisen sote-järjestämisvastuun ollessa esitettyssä mallissa itsehallinnollisilla alueilla myös erikoissairaanhoidon osalta vahvistaisi se perustasoa ja loisi edellytyksiä perus- ja erityistason integraatiolle. Kun HUS:n järjestämisvastuulle kuuluvat keskeiset erikoissairaanhoidon tehtävät määriteltäisiin lainsäädännössä, se turvaisi erikoissairaanhoidon kokonaisuuden.

Yksittäisissä lausunnoissa erikoissairaanhoidosta vastaavaa maakuntayhtymää esitettiin laajennettavaksi, ja yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien (nykyinen HUS-erityisvastuualue) mahdollisuudesta osallistua sen päätöksentekoon olisi säädettävä lailla.

HUS esitti kantanaan, että perustason vahvistaminen ei saa johtaa siihen, että alueellinen erikoissairaanhoidon palvelutuotanto siirtyy kokonaisuudessaan tai merkittävältä osiltaan perustason toiminnaksi. HUS-maakuntayhtymän pitäisi olla jatkossakin maakunnallinen toimija ja osaltaan toteuttaa terveydenhuoltolain mukaista lähipalveluperiaatetta. Lakiesityksen mukainen sote-palvelujen perustason vahvistaminen ei kuitenkaan saisi vaarantaa nykyisin hyvin toimivia erikoissairaanhoidon lähipalveluja.

Oikeuskanslerinvirasto ehdotti, että Uudenmaan erillislaissa säädösperusteisesti pyritäisiin torjumaan erilliskäytännön sisältäviä riskejä perusoikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiselle. Oikeusministeriö katsoi, että erilliskäytännölle tulisi esittää jatkovalmistelussa kestävä perustelut myös palveluintegraation toimivuuden ja asiakkaan aseman näkökulmasta, ei vain taloudellisen tai asukkaiden osallistumisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan lisäksi, että siltä osin kuin HUS:lle säädettäisiin sote-palveluista itsenäistä järjestämisvastuuta, tulisi sen asemasta ja tehtävistä säädettäessä erityisesti varmistaa kansanvaltaisuuden toteutuminen sen hallinnon järjestämisessä samoin kuin huolehtia rahoitusperiaatteen mukaisesti HUS:n tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Niin ikään ehdotetussa hallintomallissa tulee riittävän ohjauksen keinoin huolehtia palveluintegraation toimivuudesta ja palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta. Myös muut lausunnonantajat kiinnittivät huomiota rahoitusjärjestelyihin, joissa maakunnat saavat rahoituksen tarveperustaisesti ja HUS:n rahoitus toteutunee toimenpideperustaisesti.

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

Helsingin kaupungin talouden eriyttämistä koskevia säännöksiä pidettiin pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisina ja riittävinä. Kuntien lausunnoissa korostettiin, että sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi tulee eriyttää selkeästi kaupungin muusta toiminnasta ja esittää omana yksikkönään. Tämä varmistaa myös toiminnan ja talouden raportoinnissa käytettävien tietojen yhdenmukaisuuden ja vertailukelpoisuuden suhteessa sote-maakuntiin.

Yksittäisissä lausunnoissa todettiin, että eriyttämisen tulee olla mahdollisimman tarkkarajaista sekä talousarviossa että kirjanpidossa. Haasteeksi sekä Helsingin että muiden sote-maakuntien osalta voivat muodostua erilaiset rajapintatoiminnot ja poikkiallinnolliset toiminnot, kuten monialaiset työllisyyspalvelut.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon mukaan talouden eriyttäminen on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista vertailukelpoisuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

Yrittäjiä ja palveluntuottajia edustavat lausunnonantajat korostivat, että sote-maakunnat ja Helsingin kaupunki tulisi velvoittaa käyttämään valtakunnallisesti yhteistä kustannuslaskentamallia sote-palveluiden kustannuslaskennassa.

68. Uusimaa-lain pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Ehdotettiin että lain 1§:ään lisätään sosiaalihuollon tarpeet ja ylismaakunnalliset toimijat.

HUS katsoi, että 2 pykälään tulisi lisätä nimenomainen säädös siitä, ettei sote-järjestämislain 58§ 3 ja 4 momentti koske HUS-maakuntakuntayhtymää.

Lain 2 ja 4 §:ään tulisi lisätä HUS:n tehtäviä vastaavat momentit erityishuoltopiirin osalta. Oikeuskanslerinvirasto edellytti lain 4 §:n 1 ja 2 momenttien täsmentämistä koskien ensisijaisen järjestämisvastuun parempaa perustelua perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valtiosääntöoikeudellista arviointia on olennaisesti täydennettävä. Ehdotuksessa tuodaan esille terminologiaan, viittauksiin ja säädösten päällekkäisyyteen liittyviä kysymyksiä erityisesti 17 sekä 23 pykälien osalta.

HUS ehdotti 5 §:ään lisättäväksi suljettua psykiatrista osastohoitoa ja tahdosta riippumatonta psykiatrista hoitoa (Laakso-suunnitelma) sekä liittyviä muutoksia sote-järjestämislain 32 §:ään. Ehdotettiin myös, että vastuu ensihoitopalveluista olisi sote-maakunnalla eikä HUS:lla.

HUS:in ehdotettiin koordinoivan 6 §:n mukaista yhteistoimintasopimuksen valmistelua.

Ehdotettiin, että 6 ja 7 pykälissä huomioidaan järjestölähtöisen hyvinvointi- ja terveydenedistämistyön osaaminen ja asiantuntemus ottamalla järjestöt mukaan kumppaneina työhön.

Kuntaliitto katsoi, että 8 pykälä on kirjoitettu liian maakuntakuntayhtymäkeskeisesti. Tulisi korostaa yhteistyön turvaamista kuntien, sote-maakuntien ja maakuntakuntayhtymän välillä.

9 §:n osalta ehdotettiin, että HUS-järjestämissopimuksessa on sovittava yhteisistä toimenpiteistä perusterveydenhuollon vahvistamiseksi.

Kuntaliitto ei pitänyt tarkoituksenmukaisena 19 §:n 3 momentissa Helsingin kaupungille säädettyä kieltoa käyttää kaupungille sote-palveluihin myönnettyä valtionrahoitusta sekä mainituista palveluista perittyjä asiakasmaksuja tai muita tuottoja kaupungin muuhun toimintaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto ehdotti 22 §:ään liittyen, että tarkastusviraston tehtävistä ja tarkastusoikeudesta säädettäisiin tämän lain sijasta valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

#### 69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?

Uudenmaan kunnat ehdottivat ensisijaisesti kuntapohjaista mallia. Mikäli tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, on ehdotus parempi ratkaisu kuin yksi Uudenmaan sote-maakunta, koska se huomioi hyvin Uudellamaalla vallitsevat muusta maasta poikkeavat olosuhteet ja asukkaiden palvelutarpeet. ErillISRatkaisua puoltaa myös se, että aluejaosta on päästy paikallisesti yhteisymmärrykseen alueen kuntien välillä ja kunnat sekä HUS ovat sitoutuneet ratkaisuun. Hyvänä pidettiin sitä, että HUS-kokonaisuus kyetään säilyttämään. Helsingin kaupungin mukaan esitetty erikoissairaanhoidon järjestämismalli mahdollistaa myös HUS:n ja itsehallinnollisten alueiden työnjaon ja yhteistyön kehittymisen entistä asiakaslähtöisempään ja sujuvampien integroitujen palveluketjujen suuntaan. Esitetyllä ratkaisulla voidaan edelleen olettaa olevan tosiasiallisia ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta ja laatua parantavia vaikutuksia, koska valtaosaan Uttamaata muodostuisi hyvä väestöpohja ruotsinkielisten palvelujen turvaamisen kannalta.

Osa lausujista kuitenkin katsoi, että Uudenmaan erillislaki ei turvaisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä alueella yhdenvertaisesti muuhun maahan verrattuna. Esimerkiksi yliopistosairaalat olisivat eriarvoisessa asemassa keskenään. Myös Helsingin kaupunki ja muut kunnat ja kaupungit olisivat keskenään hyvin eriarvoisessa asemassa päätöksenteko- ja demokratia-asemansa osalta. Useat lausunnonantajat olivat sitä mieltä, että esitys on ongelmallinen perustuslain kannalta tai että esityksen perustuslainmukaisuus pitäisi arvioida perusteellisemmin erityisesti suhteessa perustuslain aluejaotuksia koskevan 122 §:n säännökseen. Riskinä nähtiin, että HUS-ratkaisun myötä erikoissairaanhoidon jäisi muista sote-palveluista irralliseksi ja että kokonaisuuden ohjaaminen ja kustannuskehityksen tasapainoinen hallinta voisivat vaikeutua. Toisaalta korostettiin hallinnon integraation sijaan palvelukokonaisuuksien integraatiota ja lopputuloksen riippuvuutta siitä, miten osapuolet onnistuvat jatkovalmistelussa ja sopimuksissaan. Oikeuskanslerin lausunnossa nostettiin esiin useita keinoja, joilla erilliskäyttöön sisältyviä riskejä voitaisiin ehdotuksen viimeistelyssä hallita muun muassa säädettäessä järjestämissopimuksesta, ohjauksesta ja osallistumisoi-keuden toteutumisesta.

HUS, Kuntaliitto ja useat kunnat nostivat lausunnoissaan esiin rahoitusmallin ja investointien toteuttamistavat. Kuntaliitto ei pitänyt kuntalain mukaisena Helsingin kaupungille säädettyä kieltoa käyttää kaupungille sote-palveluihin myönnettyä valtionrahoitusta muihin tarkoituksiin. Tarvekriteerien puutteiden takia esitetty rahoitusmalli leikkaa Uudenmaan alueen rahoitusta voimakkaasti, joten sote-maakunnan rahoituksen määräytymiskriteerejä ja niiden painotusta on muutettava jatkovalmistelun yhteydessä. Lisäksi voimakas valtionohjaus hankaloittaa erittäin merkittävästi sote-maakuntien ja HUS-maakuntayhtymän mahdollisuuksia pitkän tähtäimen investointien suunnitteluun. Esitettiin myös, että lakia tulisi soveltaa Kymenlaakson sote-maakuntaan, jonka seurauksena sote-maakunta olisi myös osa HUS-maakuntayhtymää. Tällä vaihtoehdolla turvattaisiin Kymenlaakson sote-maakunnan erikoissairaanhoidon palvelut.

Useat Uudenmaan ulkopuoliset lausunnonantajat toivat esiin, että erilliskäyttö vahvistaisi Helsingin yliopistollisen sairaalan kilpailuasemaa ja että uudistuksen vaikutukset pitäisi arvioida myös koko maan palveluiden saatavuuden sekä tutkimuksen ja opetuksen edellytysten näkökulmista. Muita esille nousseita kysymyksiä olivat tarve yhteiseen tietovarantoon ja -järjestelmiin, seuraukset Uudenmaan jakamisesta viiteen alueeseen (nykyisten HUS-sairaanhoidoalueiden ja sote-maakuntien rajat sekä pelastustoimen ja ensihoidon synergian turvaaminen), sosiaalihuollon asema, valmiuskeskuksen tehtävät, tutkimus ja ammatillinen koulutus, järjestöjen toimintaedellytysten ja osallisuuden turvaaminen, HUS:n ja sote-maakuntien yhteisten tukipalveluiden edellytykset, hammaslääketieteellisen erikoissairaanhoidon pilkkoutuminen sekä uudistuksen muusta maasta poikkeava toimeenpanoaikataulu.

## 4.11 Yleishallintoa koskevat lait

### 70. Yleishallintoa koskevien lakien pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Hallinnon yleislakien osalta esitettiin pykäläkohtaisia muutosehdotuksia vain vähän. Lakiesityksessä kielilain 29 §:ää on esitetty muutettavaksi niin, että kaksikielisissä sote-maakunnissa sote-maakuntavaltuuston ja sote-maakuntahallituksen kokoukset ja pöytäkirjat olisi laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kaksikielisten maakuntien kunnat ja kuntayhtymät sitä vastoin voisivat itse päättää hallituksen esityslistojen ja pöytäkirjojen kielestä. Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin tämän valintaoikeuden koskevan myös sote-maakuntia ja sote-maakuntayhtymiä.

Saamelaiskäräjät esitti lausunnossaan viranomaisten tiedottamista sääntelevän saamen kielilain 8 §:n muuttamista niin, että viranomaisten tiedottaminen pitäisi sisällään myös verkossa tapahtuvan saamenkielisen tiedottamisen. Lisäksi se ehdotti lain 12 §:n 1 momenttiin lisättäväksi, että saamelaisella olisi oikeus saada julkisia palveluja saamen kielellä. Saamelaiskäräjät esitti vielä, että saamen kielilain 31 §:n mukaisiin kustannuksiin varattua määrärahaa korotettaisiin vastaamaan todellisia tarpeita. Lapin sairaanhoitopiiri puolestaan totesi, että 31 §:än listaan niistä tahoista, joille saamen kielilain soveltamisesta aiheutuvien erityisten lisäkustannusten kattamiseksi tulee ottaa valtion talousarvioon määräraha, tulisi lisätä sote-maakuntien lisäksi myös sote-maakuntayhtymät ja kuntayhtymät. Ehdotetun 22 §:n mukaan nimittäin sote-maakunta, sote-maakuntayhtymä, kunta, kuntayhtymä taikka hiippakunta tai seurakunta vastaa 4–6, 12, 13, 15, 16 ja 30 §:ssä tarkoitetun toimitus- tai muun asiakirjan laatimisesta tai käänntämisestä sekä tulkkauksesta aiheutuvista kustannuksista.

Sote-maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin liittyen Digi- ja väestötietovirasto (DVV) täsmensi, että sähköinen allekirjoittaminen ja sähköinen tunnistaminen ovat kaksi eri asiaa, eikä niitä tule sekoittaa keskenään. Sähköinen tunnistaminen voidaan tehdä esimerkiksi tunnistusvarmenteella ja sähköinen allekirjoitus allekirjoitusvarmenteella. Henkilökortin sirulla oleva DVV:n tuottama kansalaisvarmenne sisältää sekä tunnistus- että allekirjoitusvarmenteen, samoin sosiaali- ja terveydenhuollolle ammattikäyttöön tuotettavat DVV:n varmenteet. Mikäli sähköinen tunnistaminen katsotaan toimintatapana riittäväksi, tulee se sääntelyssä selkeästi todeta ja erottaa allekirjoittamisesta.

#### 71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

Hallinnon yleislakeihin liittyviä vapaamuotoisia huomioita esitettiin vain vähän. Lausuntopalautteessa todettiin, että uusi julkisoikeudellinen organisaatio on tarkoituksenmukaisella tavalla huomioitu hallinnon yleislakien osalta. Jotkin lausunnonantajista toivat esiin kannattavansa kielilakiin ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettuun lakiin tehtyjä muutoksia. Muutokset kuitenkin vaativat resursseja, ja on tärkeää järjestää toiminta sisäisesti niin, että kielelliset oikeudet voivat toteutua käytännössä.

Yleisesti todettiin myös, että hallinnon yleislakien muutosten tulee tukea uudistusta sekä palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, ennakointia, ennaltaehkäisevän toiminnan toteuttamista ja kustannusvaikuttavien mallien käyttöönottoa. Yleishallintoa koskevien lakimuutosten osalta olisi hyvä huomioida myös yhteiskunnalliset valmius- tai poikkeustilat.

## 4.12 Näkemyksiä 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 sotemaakuntien ja niiden pohjana olevan maakuntajaon suhde sekä jaon muutosprosessi kriteereineen selkeä ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon maakuntajaon merkityksen muille aluejaoille?

Useiden kuntien mukaan sote-maakunnan aluejaon sitominen maakuntajakoon on lähtökohtaisesti perusteltu ratkaisu. Useat yrittäjiä edustavat järjestöt katsoivat, että jos sote-maakunnat eivät kykene vastaamaan tehtävistään, julkisen talouden näkökulmasta tulisi olla selkeämpiä keinoja ohjata sote-maakunta tuottamaan palvelunsa kustannustehokkaammin.

Useat Länsi-Savon kunnat totesivat, että maakuntajaon ja sote-maakuntien aluejaon keskinäinen suhde on ehdotuksessa epäselvä ja että sitä tulisi täsmentää. Niiden mukaan maakuntajaon ja sote-maakuntien aluejaon määrittämisessä tulisi tarkastella sote-palvelujen järjestämistä laaja-alaisemmin alueiden toiminnallista, taloudellista ja suunnittelullista tarkoituksenmukaisuutta. Asia liittyi osaksi Enonkosken, Rantasalmen, Savonlinnan ja Sulkavan ehdotettuun siirtymisen Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Asiaa käsitellään kootusti kysymyksen 35 lausuntoyhteenvedossa. Muutamat Uudenmaan kunnat katsoivat, että Uudenmaan erillisratkaisuun eivät sovellu yleiset sote-maakunnan muutosmenettelyt.

Useiden Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kuntien ja kuntayhtymien mukaan ehdotettu malli ei sisällä riittäviä säännöksiä siitä, miten kuntalaisten palvelut voitaisiin järjestää ja tuottaa toisesta sote-maakunnasta käsin. Sote-maakuntien yhteistyösopimus ei sisällä riittäviä säännöksiä esimerkiksi sote-maakuntien välisestä kustannustenjaosta laajassa palveluiden tuottamisvastuun siirrossa sote-maakuntien yhteistyösopimuksella. Sote-maakuntarakenteen muuttamiskynnyksen tulisi näiden lausunnonantajien mukaan olla erityisen korkea, ja siksi kuntarakennelain pohja sopii huonosti sote-maakuntarakennelain perustaksi. Tästä syystä lainsäädäntöön tulisi tässä vaiheessa ottaa vain elementtejä, jotka mahdollistavat yksittäisten kuntien siirtymisen toiseen maakuntaan. Tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto olisi antaa valtiolle laajat valtuudet talousselvitysten tekemiseen, ehdotusten antamiseen ja seurantaan. Lisäksi lausunnonantajat totesivat, että esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi ottaa huomioon kielelliset periaatteet, jotka koskevat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan myös maakuntia. Näiden periaatteiden mukaan maakuntajaon muutokset eivät esimerkiksi saa johtaa maakunnan kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia toimia omalla kielellään.

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

Useat lausunnonantajat katsoivat, että sote-maakunnan ja yksittäisen kunnan oikeus saada vireille itseään koskeva sote-maakunnan muutosta koskeva asia vastaa niiden itsemääräämisoikeutta. Sen sijaan säännös, jonka mukaan sote-maakuntaa koskeva muutos voisi tulla vireille ministeriöiden aloitteesta tai osana sote-maakunnan arviointimenettelyä, korostaa valtion valvontaa ja sanktiotyypistä ohjausta.

Monet Länsi-Savon kunnat totesivat, että aluejakoja ei tule tarkastella vain yhden hallinnonalan järjestämisen näkökulmasta. Laista tai sen perusteluista ei täsmällisesti selviä, miten laaja-alaisia selvityksiä sote-maakuntien muutokset edellyttävät. Jos sote-maakuntien toiminta-alueita muutettaessa ei tarkastella muutoksen vaikutuksia riittävän laaja-alaisesti, alumuutoksen välilliset vaikutukset myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen voivat näiden lausunnonantajien mukaan jäädä ottamatta huomioon.

Muutamit lausunnonantajat esittivät, että lain 2 §:n 3 momentti kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan on epätarkka eikä ota huomioon kuntalaisten itsemääräämisoikeutta päätöksenteossa. Lain 5 ja 10 §:t eivät tarjoa tarvittavaa joustavuutta tarkoituksenmukaisten järjestelyjen toteuttamiseksi sote-maakuntien välillä. Lain 5 §:ssä säädetyn sote-maakuntajaon muuttamisen tulisi parantaa sekä vastaanottavan että luovuttavan sote-maakunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä. Useiden Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kuntien ja kuntayhtymien mukaan on suhteetonta uhata



talousvaikeuksia kohdattaessa automaattisesti sote-maakuntien yhdistämisellä, kun ongelmassa on pikemminkin kyse yleisestä resurssipulasta.

#### 74. Sote-maakuntarakennelain pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

Useat Länsi-Savon kunnat katsoivat lain 1 §:ään liittyen, että maakuntajaon ja sote-maakuntien aluejaon keskinäinen suhde on ehdotuksessa epäselvä ja sitä tulisi täsmentää. Lisäksi pykälään tulisi lisätä maakuntajaon muuttamisen edellytykset voimassa olevasta maakuntajakolaista tai vaihtoehtoisesti jättää maakuntajakolaki voimaan ja lisätä sote-maakuntarakennelakiin viittaus siihen maakuntajaon osalta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti, että lain 3 §:ssä tulisi tarkentaa, mitkä ovat ne hyväksyttävät erityiset syyt, joiden nojalla valtion viranomaisten toimialueet voivat poiketa maakuntajaosta.

Useiden kuntien mukaan lain 5 §:ssä tulisi selkeästi määrätä sote-maakunnan muuttamisen edellytysten täyttymisen lisäksi myös maakuntajaon edellytyksistä. Maakunnan alueen edellytyksenä tulisi jatkossakin olla se, että maakuntaan kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoitukseenmukaisen kokonaisuuden. Sote-maakuntarakenteen muuttamiskynnyksen tulisi olla erityisen korkea, ja siksi lakiin tulisi ottaa tässä vaiheessa vain elementtejä, jotka mahdollistavat yksittäisten kuntien siirtymisen toiseen maakuntaan.

KHO kiinnitti huomiota siihen, että lain 6 §:n mukaan esityksen sote-maakunnan muuttamisesta voi tehdä muutoksen kohteena oleva sote-maakunta tai muutoksen kohteena oleva kunta, mutta lain 20 §:n 2 momenttiin verrattuna ei käy ilmi, miten kuntalaiset tai maakunnan jäsenet saavat tiedon päätöksestä ja valitusajan alkamisesta siinä tapauksessa, että esitystä ei hyväksytä. Kotimaisten kielten keskus ehdotti lain 7 §:ään lisättäväksi, että muutostilanteessa sote-maakunnan nimestä olisi hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto.

Oikeusministeriö nosti esille lain 9 §:n, jossa luovutettavat tiedot on säännöksen avoimen muotoilun lisäksi sidottu välttämättömien tietojen sijaan tarpeellisiin tietoihin. Tältä osin tulisi ottaa huomioon salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Saman pykälän 5 momentin mukaan selvittäjän sovelletaan, mitä kuntarakennelain 17 §:ssä säädetään kuntajakoselvittäjän asemasta. Virkavastuusta säättämistä tällaisen viittaussäännöksen avulla ei voida ministeriön mukaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta tyydyttävänä.

Muutamit kuntayhtymät esittivät lain 10 §:n 2 momentin muuttamista siten, ettei sote-maakunnan arviointimenettelyssä olleen sote-maakunnan yhdistymisestä voitaisi

päättää selvittäjän esityksestä, jos sote-maakuntavaltuusto vastustaa sitä. Kirkkohallituksen mukaan sote-maakunnan muuttamista koskevaa päätöstä valmisteltaessa tulisi kuulla myös niitä hiippakuntia ja seurakuntia, joita muutos koskisi.

Oikeusministeriön mukaan lain 20 §:ssä on osittain päällekkäistä sääntelyä yleislakien kanssa. Pykälään tulisi lisätä viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Pykälän 3 momentin osalta tulisi harkita, olisiko täytäntöönpanon kieltämiselle syytä asettaa joitakin edellytyksiä, kuten muutoksenhaun käyminen hyödyttömäksi. Lain 21 § pitäisi muotoilla koskemaan myös oikaisuvaatimusvaihetta. Lisäksi laissa olisi tarpeen olla ennen 21 §:ää yleisempi informatiivinen viittaus sote-maakuntalain muutoksenhakusäännösten soveltamiseen.

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

Kuntaliiton ja useiden kuntien mukaan sote-maakuntien aluejaon vaikuttaessa muihin aluejakoihin sote-maakuntien aluejakoa ei tulisi tehdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden näkökulmasta. Muut aluejaot eivät saa olla alisteisia sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteille. Kuntaliitto ja useat kunnat kiinnittivät huomiota myös siihen, että sote-maakuntien pakkoliitokset olisivat huomattavasti helpommin toteutettavissa kuin kuntaliitokset, vaikka uudistuksen tavoitteena on luoda taloudellisesti ja toiminnallisesti kuntia vahvempia itsehallintoalueita. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin kysymys siitä, voisiko sote-maakuntarakennelain 1 §:n 3 momentti mahdollistaa Uudenmaan kaltaiset erillisratkaisut myös muissa maakunnissa. Muutamat kunnat esittivät, että sote-maakuntien muutoksia koskeviin päätöksiin liittyvästä valitusoikeudesta ja täytäntöönpanokielloista tulisi säätää erityisesti siksi, että lakiehdotuksen mukaan muutoksesta voitaisiin päättää valtioneuvostossa jopa alueiden itsehallinnon vastaisesti.

Useat yritykset totesivat, että sote-maakuntarakennelaki loisi Suomeen uuden hallinnon tason, joka lisäisi julkisen sektorin hallinnon määrää, vaikka Suomessa on jo nyt eräs Euroopan laajimmista julkisista sektoreista. Näiden lausunnonantajien mukaan olisi epätarkoituksenmukaista varsinkin kustannusten hillinnän näkökulmasta, että valtio voisi puuttua vasta jälkikäteen sote-maakunnan toimintaan, mikäli sote-maakunta ei selviäisi lakisääteisistä tehtävistään. Lain tavoitteena tulisi olla mahdollisimman kustannustehokas toiminta, jotta käytettävissä olevilla rajallisilla resursseilla pystytään tuottamaan palveluita mahdollisimman monelle. Lisäksi näiden lausunnonantajien mukaan julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnan tulisi olla samanlaista.

Oikeuskanslerinvirasto totesi, että sote-palvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonnan toimivuuden vuoksi tulisi varmistaa, että sote-maakuntien ja niitä valvovien

aluehallintovirastojen toimialueet ovat yhteensopivat ja että aluehallintovirastojen toimivalta sote-maakuntien valvonnassa ja ohjauksessa on selkeä.

## 4.13 Näkemyksiä maakuntien ohjauksesta

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

Valtionohjauksen vahvistaminen nähtiin ymmärrettävänä erityisesti talouden osalta, koska sote-maakuntien rahoitus on miltei kokonaan valtionrahoitusta. Taloudelliset toimintaedellytykset ovat joissakin sote-maakunnissa heikot, kustannusten kasvua pitäisi hillitä ja palvelujärjestelmää järjestellä uudestaan. Valtakunnalliset strategiset tavoitteet sekä toiminnan ja talouden muodostama ohjauskokonaisuus koettiin myös parannuksena nykyiseen. Useissa lausunnossa katsottiin, että valtionohjaus on tärkeä keino sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen palvelujen saatavuuden, yhdenvertaisuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi, alueellisesti ja paikallisesti. Ohjauksen onnistunut toteutus edellyttää lausuntojen mukaan nykyistä parempaa tietopohjaa, ohjausmallin toimivuuden säännöllistä arviointia erityisesti sote-maakuntien itsehallinnon näkökulmasta sekä eri ministeriöiden ja neuvottelukoonpanojen toteuttaman ohjauksen samansuuntaisuutta ja koordinaatiota.

Osa lausunnonantajista ei pitänyt ohjauksen vahvistamista pääosin perusteltuna tai lainkaan perusteltuna. Sote-maakuntien itsehallinnon koettiin olevan liian rajoitettua ja kapea-alaista verrattuna kuntien itsehallintoon. Vahvan valtionohjauksen nähtiin olevan ristiriidassa itsehallinnon, paikallisen demokratian ja vahvan järjestäytyneen toteutumisen kanssa. Sote-maakuntia verrattiin jopa valtion virastoihin, joihin kohdistetaan tulosohjausta. Lakiluonnosta tulkittiin osin valvontalaiksi, jossa valtion yksityiskohtainen valvonta ja monivaiheiset lupamenettelyt esimerkiksi investointi- ja yhteistyösopimuksia koskien sitovat itsemääräämisoikeutta merkittävästi. Liian tiukan ohjauksen pelättiin tasapäistävän alueita huomioimatta niiden eri kehitysvaiheita, erityispiirteitä ja asukkaiden tarpeita. Ongelmallisena nähtiin säännökset, joissa sote-maakunnan päätösvaltaa rajataan taloutta ja palvelutuotantoa koskien. Toiveena oli, että valtionohjaus olisi tavoitteiden toteuttamiseksi oikein mitoitettua eikä tarpeettomasti rajaisi itsehallintoa.

Talouden ohjausta on käsitelty kysymysten 8 ja 9 yhteydessä. Yhteistyöalueita on käsitelty kysymysten 19 ja 20 yhteydessä. Ohjaukseen liittyviä kannanottoja tuli myös muihin kysymyksiin, erityisesti kysymyksiin 16 ja 23. Kriittisten näkemysten keskiössä olivat sote-maakuntien investointisuunnitelma, hankintakielto julkisen vallan käyttöä sisältävissä palveluissa sekä omaan palvelutuotantoon, osaamiseen, toimintakykyyn ja valmiuteen liittyvät vaatimukset.

Pelastustoimen keskitetyllä ohjauksella ja mahdollisella sisäministeriön tilanne- ja johdotuskeskusjärjestelmän rakentamisella nähtiin olevan tärkeä rooli turvallisen ja riittävän tietopohjan rakentamisessa sekä palvelujen yhdenmukaistamisessa ja keskittämisessä tietyille toimijoille. Toisaalta pelastustoimen palvelujen katsottiin olevan jo nyt merkittävästi yhdenvertaisempia kuin sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Pelastustoimi toimii jo nykyisin vastaavan kokoisina alueellisina palveluina, kuin mihin esityksessä tähdätään. Valtionohjauksen vahvistamisesta huolimatta ohjauksen ei toivuttu ulottuvan liian yksityiskohtaisiin teknisiin ja taktisiin asioihin, jotka kuuluvat sote-maakunnan vastuulle ja jotka edellyttävät paikallista substanssiosaamista. Esimerkkeinä mainittiin päivystys- ja varallaolojärjestelyt, työajan hallinta ja riskiperustaiset työvuorovahvuudet. Ohjauksen selkiyttämiseksi merkittävä osa lausunnonantajista ehdotti pelastustoimen johtamisen, ohjauksen, raportoinnin, seurannan ja valvonnan keskittämistä selkeästi yhteen paikkaan eli sisäministeriöön. Tällöin esimerkiksi aluehallintovirastolla ei olisi tässä erillistä roolia ja yksiportainen keskitetty ohjaus onnistuisi lausunnonantajien mukaan paremmin. Osa lausunnonantajista toivoi myös, ettei pelastustoimea erotettaisi muusta sote-sääntelystä erillisellä lailla.

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?

Valtaosa lausunnonantajista piti neuvottelujen tavoitetta ja käsiteltävää asiakokonaisuutta tavoitteiden näkökulmasta kokonaan tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Neuvottelujen tarpeellisuutta, käytännön vaikutuksia ja velvoittavuuden tasoa ei kaikilta osin hahmotettu, vaan osa lausunnonantajista koki yhteisen toteumaseurannan tuottavan rajallisesti lisäarvoa ja valtioneuvoston ohjauksen aseman olevan epäselvä. Pykälässä olisi lausunnonantajien mukaan perusteltua säätää selkeämmin ohjauksen, tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten merkityksestä ja mahdollisista seurauksista.

Neljäsosa lausunnonantajista ei pitänyt neuvotteluja tai niiden sisältöön liittyviä ehdotuksia lainkaan tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Maakunnan itsehallinnon ja valtionohjauksen, joka toteutuu esimerkiksi neuvottelujen avulla, koettiin olevan ristiriidassa keskenään. Vähiten perusteltuna pidettiin ministeriöiden mahdollisuutta antaa toimenpide-ehdotuksia koskien esimerkiksi tuotantorakennetta, vähäistä suurempia palveluhankintoja, vuokratyövoimaa sekä investointeja, jotka esitysluonnoksen mukaan olisivat luvanvaraisia ja tiukasti säänneltyjä. Ehdotettiin, että neuvottelut keskittyisivät pitkän aikavälin suurten strategisten tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta parhaiden käytäntöjen edistämiseen. Lisäksi osa lausunnonantajista piti erityisesti hallinnollisesti työläänä tai mahdottomana sovit-

taa yhteen ja koordinoida eri ministeriöiden ja erilaisten neuvottelukokoonpanojen tavoitteita, ehdotuksia ja ohjaustoimia. Tässä yhteydessä mainittiin eri neuvottelukunnat ja ministeriöiden neuvottelut sekä sote-maakuntien että yhteistyöalueiden kanssa.

Useat lausunnonantajat esittivät neuvottelujen osallistujajoukon laajentamista siten, että edustettuina olisivat kaikki sellaiset tahot, joihin neuvottelut voisivat vaikuttaa. Lausuntojen mukaan näitä ovat esimerkiksi kunnat, kolmannen sektorin toimijat ja saamelaiskäräjät. Valtion edustajina neuvotteluissa toivottiin olevan mukana kaikki ne keskeiset ministeriöt, jotka jossain muodossa antavat tehtäväksi taikka muutoin odottavat suorituksia sote-maakunnilta. Toisaalta koettiin myös, että mukana on liian monta ministeriötä, jolloin ei synny selkeää ”omistajaohjausta”.

Muita pykäläluonnoksesta esitettiin myös muita kommentteja. Pykäläluonnos sisältää ilmaisun ”muut toimijat”, jota esitettiin täsmennettäväksi mainitsemalla erikseen esimerkiksi järjestöt ja seurakunnat. Tällaiset toimijat kokivat oman toimintansa, tutkimustietonsa ja kokemusasiantuntijuutensa olevan niin tärkeää sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä ja palveluketjuissa, että heidät tulisi mainita erikseen myös tässä pykälässä. Lisäksi esitettiin, että neuvotteluissa keskusteltaisiin palvelujärjestelmän toimivuudesta asiakkaiden näkökulmasta, terveys- ja hyvinvointieroista, sosioekonomisesta yhdenvertaisuudesta, sukupuolten tasa-arvosta sekä järjestöjen toimintaedellytyksistä.

78. Maakuntien ja valtioneuvoston välille suunnitellaan ministeriöiden ja järjestämistä vastuussa 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?

Valtaosa lausunnonantajista ohjausmallia uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta vähintäänkin tai pääosin perusteltuna. Avoimen tietojen vaihdon valtioneuvoston ja sote-maakuntien välillä sekä toiminnan ja talouden jatkuvan seurannan ja arvioinnin uskotaan luovan edellytykset yhteisen tilannekuvan muodostamiselle, palvelujen laadun kehittämiseksi ja kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Tämän koettiin edellyttävän kattavan ja oikea-aikaisen tieteellisen tiedon ja alan asiantuntijoiden näkemysten hyödyntämistä sekä riittävää tutkimuksen, koulutuksen ja tietopohjan kehittämisen rahoitusta. Avoin, tasavertainen ja jatkuva vuorovaikutus sote-maakuntien ja ministeriöiden välillä nähtiin uudistuksen valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta välttämättömänä joidenkin lausuntojen mukaan.

Neljäsosa lausunnonantajista ei pitänyt ohjausmallia lainkaan tai pääosin perusteltuna. Osa lausunnonantajista ei kannattanut valtioneuvoston ja sote-maakuntien väli-

seen yhteydenpitoon sisältyvän valtioneuvoston mahdollisuutta antaa aktiivista ohjausta alueille. Valtioneuvoston jatkuvan aktiivisen ohjauksen koettiin kaventavan sote-maakuntien itsehallintoa ja tekevän ohjausmallista epäselvän. Vuorovaikutusohjauksen nähtiin olevan yksipuolista, tarpeetonta, jäykkää ja byrokratiaa lisäävää. Parempana mallina pidettiin esimerkiksi perinteiseen resurssiohjaukseen, sote-maakuntien vertaiskehittämiseen tai laatumittaristoihin perustuvaa ohjausmallia. Osassa lausunnoissa todettiin asian jäävän epäselväksi ja ihmeteltiin esimerkiksi erillisen valtioneuvoston vuorovaikutusohjauskokouksen tarpeellisuutta ministeriöiden vuosineuvottelujen lisäksi.

## 4.14 Näkemyksiä uudistuksen vaikutuksista

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

Valtaosa lausunnonantajista esitti täydennys- ja tarkennustarpeita esityksen vaikutuksista kuntatalouteen. Erityisesti taloudellisia vaikutuksia kuntien rooliin, toimintaan, talouteen ja elinvoimaisuuteen esitettiin tarkennettavaksi jatkovalmistelussa. Yleisesti kuntien edellytyksiin vastata niille jäävistä tehtävistä sekä uudistuksen seurauksista kuntien pitkäaikaiseen taloustilanteeseen sekä kuntien investointikykyyn esitettiin täydennyspyyntöjä. Kunnille aiheutuvista muutuskustannuksista erityisesti palkkaharmonisoinnin osalta esitettiin täsmennettäväksi jatkovalmistelussa. Lausunnonantajat nostivat esiin myös koronapandemian aikaansaamat negatiiviset vaikutukset kuntatalouteen, jotka tulisi huomioida kuntatalouden vaikutusarvioissa. Useiden lausunnonantajien mukaan yksityisen sektorin roolin ja yritysvaikutusten näkökulmasta vaikutusten arviointia tulisi lausuntopalautteen perusteella tarkentaa.

Muutamit lausunnonantajat esittivät täydennyspyyntöjä uudistuksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan. Nämä koskivat sosiaali- ja terveystoimea sekä pelastustoimen yhteistyöviranomaisia. Esitykseen valmiutta ja varautumista koskevia vaikutusarvioita tulisi täydentää sekä tarkentaa Uudenmaan erillisratkaisua koskevaa vaikutusten arviointia nykyisen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen osalta.

Erityisesti järjestöjen lausunnoissa nousi esiin yhdenvertaisuuteen ja eriarvoisuuteen liittyvät kysymykset erityisesti lasten, vähemmistöryhmien, pitkäaikaissairaiden, vakavasti sairaiden, vammaisten, toimintaesteisten sekä heikoimmassa asemassa olevien ihmisten osalta.

Muutamit lausunnonantajat nostivat esiin, että esitys ei huomioi kaupungistumista sekä kasvaviin alueisiin liittyviä erityispiirteitä. Lisäksi uudistuksen vaikutuksista järjes-

töjen rooliin esitettiin täydennyspyyntöjä. Muutamit lausunnonantajat esittivät täydennystarpeita vaikutusarvioihin koskien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia, demokration toteutumista ja poliittista järjestelmää. Osassa lausunnoista nousi esille myös uudistusta koskevan jälkikäteisarvioinnin tarve ja sen tärkeys esityksen vaikutusten ennakoarviointia myöhemmin täydentävänä toimenpiteenä.

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

Yli puolet vastaajista katsoi, että uudistuksen muutuskustannuksia ei ole tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti, kun taas osa lausunnonantajista katsoi, että muutuskustannukset on tunnistettu ja arvioitu pääosin asianmukaisesti.

Useat lausunnonantajat totesivat, että muutuskustannusten tyyppejä on tunnistettu kattavasti, mutta esitetyt arviot kustannuksista ovat kuitenkin vielä keskeneräisiä ja sisältävät epävarmuutta. Tämä toistui myös lausunnoissa, joissa todettiin, että esityksessä muutuskustannuksiin sisältyy vielä epävarmuutta. Jatkossa arvioiden luotettavuutta tulisikin pyrkiä parantamaan. Lukuisissa lausunnoissa todettiin, että muutuskustannusten arviota tulisi tarkentaa yhdessä kuntatoimijoiden kanssa. Lausunnoissa korostettiin myös kuntapuolelle mahdollisesti syntyviä suorja ja epäsuoria kustannuksia ja sitä, että sote-maakuntien muutuskustannukset eivät saisi vaikuttaa negatiivisesti kuntien rahoitukseen.

Lausunnoissa korostettiin sitä, että valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset tulisi valtion rahoittaa täysimääräisesti. Lausunnoissa myös todettiin, että vaikutusarviossa esitetty muutuskustannusten taso vaikuttaa alimitoitulta.

Yksittäisistä muutuskustannuksista palkkaharmonisointi nousi lausunnoissa esiin. Korostettiin, että myös harmonisoinnin aikataulusta on sovittava yhteisesti. Lausunnoissa myös todettiin, että palkkaharmonisointi tulee todennäköisesti toteuttaa ylimpiin tulodesiileihin. Lausunnoissa toivottiin myös ohjaavia säännöksiä koskien palkkaharmonisoinnin toteuttamista. Tämän lisäksi useissa lausunnoissa todettiin, että uuden hallinnon tason rakentaminen aiheuttaa uudistuksen alkuvaiheessa kustannuksia. Useassa launnossa todettiin, että muutuskustannuksia aiheutuu myös paloasema- ja palveluverkon uudistamishankkeista, joita ei ole vaikutusarviossa arvioitu.

Useissa lausunnoissa todettiin, että niillä alueilla, joilla on jo olemassa laaja-alainen sote-kuntayhtymä, muutuskustannuksia ei todennäköisesti synny merkittävästi vaan ne ovat jo osa alueiden toiminnan käyttökustannuksia. Näissä lausunnoissa painotettiin sitä, että näille alueille tulisi yhdenvertaisuuden vuoksi kompensoida myös osa muutuskustannuksiin varattavasta summasta.

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

Lähtökohtaisesti lausunnonantajat pitivät pääosin edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa tunnistettuja kustannusarvioita kokoluokaltaan oikeasuuntaisina. Arviointiin sisätyviä puutteita ja kehittämiskohteita lausunnoissa nostettiin esiin runsaasti.

Kuntien ja kuntayhtymien lausunnoissa keskeisimmiksi kehittämiskohteiksi nähtiin yleisen hintakehityksen, maakunnallisten vaikutusten sekä kunnille uudistuksesta aiheutuvien kustannusten arvioinnit. Lisäksi arviointia esitettiin tarkennettavaksi kertaluonteisten ja jatkuvien kustannusten, muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien sekä uudistuksessa poistuvien tietojärjestelmien ja arkistoitavien tietojen osalta. Edelleen hajanaisten ICT-ympäristöjen yhdenmukaistamisen edellyttämän työn määrää tulisi tarkentaa. Kuntien ja kuntayhtymien lausunnoissa korostuivat myös uudistukselle asetetun kireän aikataulun sekä rajallisten osaamisresurssien muodostamat riskit kustannusten kasvusta. Arvioinnin kehittämiskohteiden lisäksi kustannusten korvaaminen kunnille ja kuntayhtymille täysimääräisesti nousi esiin suuressa määrässä lausuntoja. Lisäksi kuntien huolenaiheena korostui resurssien riittävyys muutoksen jälkeisenä aikana. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien lausunnoissa korostuivat alueellisten arviointien puuttuminen sekä muutoksen aikataulu. Pelastuslaitosten lausunnoissa nousi esiin arviointien päivitystarpeet pelastustoimen kustannusten, tietojen luokittelun ja valtakunnallisten palvelujen (turvallisuusverkon palvelut) käyttövelvoitteiden osalta.

Valtion viranomaisten ja eduskunnan alaisten virastojen ja laitosten lausunnoissa nousi esiin vain yksittäisiä huomioita ICT-muutuskustannuksiin. Muutuskustannukset nähtiin sekä oikeasuuntaisina että tarkennusta vaativina. Arvioinnin heikkoutena lausunnoissa tuodaan esiin muun muassa se, että kustannukset on arvioitu pääosin vain sote-toimijoiden osalta. Arvioinnin kehittämiskohteiksi tunnistettiin kertaluonteisten ja pysyvien kustannusten erottaminen toisistaan sekä tiedonhallinnasta ja rekisterinpidon muutoksista ja uudistuksen kanssa samanaikaisesti huomioitavien muusta lainsäädännöstä (muun muassa asiakastietolaki) johtuvien muutosten arviointi kokonaisuutena.

Yhdistysten ja yhteisöjen lausunnoissa painottuivat myös yksittäisten lausunnonantajien näkemykset ICT- ja muutosvaikutuskustannusten esittämisen läpinäkyvyydestä ja kustannuslaskelmien päivittämisen tärkeydestä. Ammatilliset etujärjestöt nostivat esiin erityisesti tarpeen selkeille laskelmille muutuskustannuksista esittäen samalla huolen,



ettei muutuskustannuksia ole riittävästi huomioitu. Vaikutusten esittämistä sote-maakuntien ja kuntien osalta pidettiin tärkeänä.

Elinkeinoelämän yksittäisissä lausunnoissa katsottiin, että ICT:n ja tiedonhallinnan muutuskustannusten laskelmien tulee olla avoimia ja läpinäkyviä, mikä on tärkeää myös laadun ja vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta. Muutosten arvioinnissa nostettiin esiin muun muassa julkisten palvelujen tuottajille aiheutuvien kustannusten arviointi.

Lausunnoissa huomautettiin, että pelastusviranomaisille on lainsäädännöllä asetettu turvallisuusverkon käyttövelvoite. Lausunnoissa korostettiin, että pelastuslaitosten tulisi käyttää julkisen hallinnon turvallisuusverkon palveluita ICT-peruspalveluina, sillä toimialan toiminnalliset tietojärjestelmät ja muut järjestelmät on tarkoitus toteuttaa kansallisina valtion rahoittamina ja tuottamina palveluina ja sote-maakunnan osalta mahdollistaa palveluiden käyttö julkisen hallinnon turvallisuusverkon päätelaitteilla.

Turvallisuusverkossa käytettävät yhteiset viranomaisten tietojärjestelmät, jotka edellyttävät korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia tulevat aiheuttamaan muutuskustannuksia sekä lisäämään pelastuslaitosten nykyisiä ICT-kustannuksia. Nämä tulee huomioida myös pelastustoimen rahoituksessa ja lisäksi palveluntuottajan resursoinnissa. Tavanomaiset ICT-kustannukset organisaatioissa ovat usein noin kymmenen prosenttia organisaation kokonaiskustannuksista. Tämän perusteella pelastustoimen nykytilan ICT-kustannukset olisivat noin 40–50 miljoonaa euroa.

Kansalliset toimialan tietojärjestelmät tarvitaan nopeasti. Tällä varmistettaisiin myös pelastuslaitosten tiedonhallinnan toteuttaminen lainsäädännön ja toiminnan vaatimusten mukaisesti. Rekisterinpitoon liittyvät oikeuksia tulisi tarkastella kansallisesti ja rekisterinpito tulisi säätää sisäministeriön pelastusosaston vastuulle.

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

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin digitalisaation ja ICT-palveluiden kehittämisen mahdollisuudet uudenlaisen toiminnan kehittämiseksi ja tätä kautta paremmille ja kustannustehokkaammille palveluille. Uudistuksen myötä syntyvät laajemmat järjestämisen rakenteet ovat mahdollisuus siirtyä suoraan uudenlaisiin digitalisoiuihin toimintatapoihin.

Merkittävänä huolena lausunnoissa nousi toistuvasti esiin uudistuksen tiukka aikataulu sekä jo olemassa olevien että uusien velvoitteiden aiheuttamat resurssitarpeet.

Useat lausunnonantajat nostivat esiin sen, että alueet ovat lähtötilanteeltaan erilaisessa asemassa. Niillä alueilla, joilla ei ole esimerkiksi kuntayhtymäpohjaista sote-rakennetta joudutaan ICT-ratkaisujen osalta varautumaan usean vuoden siirtymäaikaan. Sote-maakuntien aloittamisen tavoiteaikaa 1.1.2023 pidettiin useissa lausunnoissa hyvin haastavana. Lausunnonantajat toivoivat, että lainsäädännöllä varmistettaisiin mahdollisimman joustavia keinoja hankintojen toteuttamiseksi. Pitkiä hankintaprosesseja pidettiin aikatauluriskinä ja muutosta hidastavina tekijöinä.

Keskeiseksi haasteeksi esitettiin myös riittävän osaamisen varmistaminen ICT-muutoksen toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveyspalveluja ja pelastustoimea syvällisesti tuntevia ICT-asiantuntijoita on rajallinen määrä ja uudistuksen toimeenpanon lisäksi heitä tarvitaan samanaikaisesti muissakin kehittämistehtävissä. Esimerkiksi isot asiakas- ja potilastietojärjestelmähankkeet sitovat paljon asiantuntijoita, joita voi olla vaikea irrottaa uudistuksen vaatimiin tehtäviin. Joissain lausunnoissa nostettiin esiin, että valtion tulisi pidättäytyä antamasta päällekkäisiä uusia tiedonhallintaa ja ICT:tä koskevia velvoitteita.

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin Kanta-palveluiden merkitys tiedon saatavuuden varmistamisessa ja pidettiin niiden jatkokehittämistä tärkeänä. Lausunnoissa myös todettiin, että Kanta-palvelut eivät ratkaise kaikkia tietointegraation tarpeita. Yritysten kehittämien ratkaisujen mahdollisuuksia ja käyttöönottoa korostettiin useissa lausunnoissa.

Yhtenäisen tietopohjan saamista johtamisen ja ohjauksen tueksi pidettiin tärkeänä useissa lausunnoissa. Tämän nähtiin kuitenkin vaativan useita vuosia, koska se ei ole mahdollista ilman tietojärjestelmien yhtenäistämistyötä.

Muita esiin nousseita asioita olivat sote-maakunnan laajuisten asiakas- ja potilastietojärjestelmien tarve ja tämän kehitystyön vaatima aika, sosiaali- ja terveydenhuollon integraation helpottaminen tietosuojan näkökulmasta, Uudenmaan erillisratkaisun tuomat haasteet asiakas- ja potilastietojen käsittelylle, vanhojen tietojärjestelmien tietojen arkistointi, saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden huomiointi sähköisten palveluiden kehittämisessä, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvien digitaalisten palveluiden tarve ja työnjako kuntien kanssa, kritiikki nykyisiä tietojärjestelmätoimittajia kohtaan, tulevien sote-maakuntien parempi mahdollisuus integroitua Kelan kanssa sekä tarve huomioida paremmin valtion viranomaisiin kohdistuvat muutokset.

Lausunnonantajat toivoivat myös vahvaa muutostukea ja -ohjausta valtiolta ja vaikutusarvioiden täsmentämistä tältä osin. Olennaista on varmistaa riittävä yhdenmukaisuus ja yhteen toimivuus eri alueiden tietojärjestelmien kesken ja välttää päällekkäinen kehitystyö.

83. Minkälaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviä vaikutuksia järjestämisvastuuseen ja ostopalveluihin liittyvästä täsmentävästä sääntelystä sotemaakunnille aiheutuisi (liittyen esimerkiksi palvelurakenteen muuttumiseen tai palvelutuotannosta aiheutuviin kustannuksiin):

a) vuosina 2021–2022? b) vuosina 2023–2024? C) vuodesta 2025 alkaen?

Useat lausunnonantajat ovat totesivat, että vaikutuksia on vaikea tai jopa mahdotonta arvioida, koska asiaa koskeva sääntely ei ole täsmällistä. Valtaosassa lausunnoista ei erotella vaikutuksia eri vuosiin, joten lausuntopalaute kuvataan yhteenvetona.

Useat lausunnonantajat arvioivat järjestämisvastuuta ja ostopalveluja täsmentävän sääntelyn vaikuttavan erittäin kielteisesti palvelujärjestelmään. Esimerkiksi Kuntaliitto totesi ehdotuksen rajoittavan tarpeettomasti yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien hyödyntämistä ja se uhkaa johtaa tehottomiin ja vaikeasti toteutettavissa oleviin ratkaisuihin, mukaan lukien ylikapasiteetin ylläpitämiseen. Suomen Lääkäriliitto ry ja muun muassa osa sairaanhoitopiireistä piti ehdotettua vaatimusta erikoissairaanhoidon virkasuhteesta ja hoidon tarpeen arvioinnista ja/tai ehdotusta päivystyspalveluista käytännössä tarpeettoman tiukkoina ja hyvin hankalina toteuttaa. Saman erikoislääkärin olisi oltava virkasuhteessa useaan eri sote-maakuntaan, mikä ei olisi realistinen vaihtoehto. Ehdotus myös estäisi palvelujen järjestämisen julkisomisteisten yhtiöiden kautta. Edellä mainitut ehdotukset vaikeuttaisivat erityisesti lääketieteen monien erikoisalojen ja suun terveydenhuollon palvelujen järjestämistä. Lisäksi pitkien välimatkojen sote-maakunnissa päivystysverkko olisi vaarassa harventua ja kansalaisten peruspalveluiden sekä yhdenvertaisuuden arvioitiin vaarantuvan.

Lausuntojen perusteella palvelujen saatavuuden arvioitiin heikkenevän kaikilla osaluilla ja kustannusten kasvavan. Useat kuntia edustavat lausunnonantajat sekä myös muun muassa Elinkeinoelämän keskusliitto ja ETLA esittivät lausunnoissaan merkittävän huolen kustannusten kasvusta ja sote-maakunnan kyvystä tuottaa palveluja, etenkin jos ostopalveluja puretaan tai niitä puretaan liian nopealla aikataululla. Ehdotus heikentäisi asiakkaan tai potilaan palvelutasoa, etenkin palvelujen saatavuutta ja laatua. Myös työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että yritysten toimintamahdollisuuksien kaventaminen voisi vähentää alueellista palvelutarjontaa, palvelujen saatavuutta, laadukkuutta sekä kustannustehokkuutta ja yhdenvertaisuutta, etenkin jos yritystoiminta suuntautuu jatkossa yksityisesti rahoitetuille markkinoille.

Osa esimerkiksi kunnista ja keskussairaaloista katsoi lausunnoissaan, että ehdotus heikentäisi palvelurakenteen pitkäjänteistä suunnittelua ja se rajaisi järjestäjien toimintavaihtoehtoja. Useiden lausuntojen perusteella ehdotus rajaisi yksityisen palvelutuotannon käyttömahdollisuuksia ja vaikeuttaisi rationaalista tuotantotapojen harkintaa.

Osa kunnista ja kaupungeista arvioi, että palvelurakenteen muutoksesta johtuen, järjestäjien tulisi jatkossa hakea tasapainoa oman tuotannon ja ostopalvelujen välille. Osa kunnista näki ehdotusten myös muuttavan palveluja nykyistä avohoitopainotteisemmiksi. Tampereen yliopiston mukaan sote-maakuntien käytännön mahdollisuudet palauttaa toimintaa omaksi toiminnaksi voisi olla rajallista. Joidenkin kaupunkien ja kuntien arvion mukaan ehdotus johtaisi palveluverkon karsimiseen ja palvelujen keskittämiseen. Muutamassa lausunnossa ehdotuksen todettiin vaikeuttavan sote-henkilöstön rekrytointia muun muassa pienille paikkakunnille.

Osa lausunnonantajista arvioi, että palvelurakenteen muuttuminen tulisi edellyttämään sote-maakunnissa mittavia kilpailutuksia ja lukuisten sopimusten uusimista eri palveluntuottajien kanssa. Useiden lausujien mukaan sote-maakuntien järjestämisosaimista olisi vahvistettava valvonnan, hankintojen ja hallinnon osalta. Tähän arvioituun kehitykseen lausunnoissa suhtauduttiin kuitenkin pääsääntöisesti positiivisesti.

Osassa lausunnoista ehdotuksen arvioitiin vaikuttavan erityisen kielteisesti pk-yrityksiin ja niiden toimintamahdollisuuksiin ja sitä kautta kuntien elinvoimaisuuteen. Esimerkiksi Hali ry:n mukaan ehdotus johtaisi merkittäviin muutoksiin alueellisessa ja paikallisessa palvelutuotannossa.

84. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevista sote-maakunnille siirtävistä hankintasopimuksista saattaisi olla uusien säännösten nojalla mitättömiä. Sote-maakunta olisi velvollinen korvaamaan palveluntuottajille sopimusten mitätöitymisen takia hyödyttömäksi jäävät investoinnit. Minkälaisia vaikutuksia lakisääteisestä mitättömyydestä aiheutuisi sote-maakunnille tai yksityisille palveluntuottajille?

a) vuosina 2021–2022? b) vuosina 2023–2024? c) vuodesta 2025 alkaen?

Lukuisat lausunnonantajat katsoivat lakiluonnoksen olevan tältä osin vaikeasti tulkittavissa ja tarkkarajaisuudeltaan heikko, mikä tekee ehdotusten vaikutusten arvioinnista haastavaa tai mahdotonta. Valtaosa lausunnoista ei erottele vaikutuksia eri vuosiin, joten lausuntopalaute kuvataan yhteenvetona.

Kuntaliiton lausunnon mukaan kyseinen ehdotus ei ole toteuttamiskelpoinen, koska ehdotettu sääntely ei ole riittävän tarkkarajaista, eikä tulkintaristiriitojen ratkaisemiselle ole esitetty menettelyjä. Työ- ja elinkeinoministeriö lausui, että kyseessä olevan sääntelyn tulisi olla tarkkarajaista ja täsmällistä. Kuntaliitto katsoi mitättömyyssääntelyn seurauksien olevan etukäteen erittäin vaikeasti arvioitavissa, koska ehdotettu säännös jättää sen näkemyksen mukaan hyvin paljon harkintavaltaa sekä maakunnalle että ministeriölle. Myös useat kunnat ja kaupungit totesivat, että tulkinnallisuuden takia sääntelyn seurauksia on erittäin vaikea arvioida. Yksi sairaanhoitopiiri totesi, että

mitättömyyttä arvioitaessa on olennaista, arvioitaisiinko oman palvelutuotannon riittävyys alueellisesti vai paikallisesti.

Edelleen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos lausui, että voimaanpanolain sääntely siirtävien sopimusten mitättömyydestä edellyttää vielä täsmentämistä muun muassa sen osalta, missä menettelyssä mitättömyys todetaan sekä tähän liittyvistä oikeussuojakeinoista. Laitos piti tärkeänä, että jatkovalmistelun yhteydessä vielä selvennetään, mitä sote-järjestämislakiluonnoksessa tarkoitettulla riittäväällä omalla palveluntuotannolla ja palvelujen turvaamisveloitteella tarkoitetaan. Valtiovarainministeriön mukaan ehdotetun mitättömyyssääntelyn voidaan kuitenkin katsoa olevan tulkinnanvaraista erityisesti siltä osin, kuin sopimuksen mitättömyys olisi kytketty sote-maakunnan oman tuotannon riittävyden arviointiin. Tulkinnanvaraisuutta liittyy ministeriön mukaan lisäksi järjestämisvastuun toteuttamiseen kuuluviin tehtäviin tai palveluihin, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että ehdotetut sopimusten mitätöinnit heikentäisivät yritysten toimintaedellytyksiä, aiheuttaisivat toimintaympäristöön epävakautta ja voisivat pahimmillaan heikentää Suomen kasvuedellytyksiä ja houkuttelevuutta investointikohteena. Tähän yhtyivät myös Finanssiala ry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Helsingin kaupunki. Ulkoministeriö totesi, että korvausvaateita- ja veloitteita voisi syntyä ehdotuksen perusteella myös Suomea sitovien investointisuojaosopimusten veloitteiden myötä. Niiden lähtökohtana on sijoitusten edistäminen ja suojaaminen ja ulkomaisten sijoittajien sijoitusten kansallinen tai suosituimman maan kohtelu.

Useat lausunnonantajat arvioivat, että ehdotuksen vuoksi syntyisi hallintoriitoja, vahingonkorvausvastuut kasvaisivat, investointeja tulisi korvattaviksi ja aiheutuisi oikeudenkäyntikuluja. Tuomioistuinviraston mukaan sopimusten mitätöintiin liittyvä ehdotus on omiaan lisäämään merkittävästikin sopimusmuutoksiin liittyviä hankintavalituksia markkinaoikeudessa. Kuntaliitto lausui, että ulkoistussopimuksia on vaikeaa jällempäin muuttaa järjestämislain mukaisiksi ajautumatta vaikeisiin ristiriitatilanteisiin hankintalain kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö lausui, että sopimusten määrittely mitättömiksi voi johtaa vaikeisiin tulkintakysymyksiin ja mahdollisesti myös mitättömyysratkaisun riitauttamiseen ja sen myötä pitkäaikaisiin oikeuskäsittelyihin eri tuomioistuimissa. Ministeriön esittämä ongelma heijastuu myös kuntiin, jotka voivat joutua irtisanomistilanteessa raskaisiin vastuisiin sopimusehtojen vuoksi ja maksamaan korkeita sopimussakkoja. Useat kunnat ilmaisivat huolensa omasta vastuustaan sopimusriidoissa.

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

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

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

Lukuisat lausunnonantajat katsoivat lakiluonnoksen olevan tältä osin vaikeasti tulkittavissa ja tarkkarajaisuudeltaan heikko, mikä tekee ehdotusten vaikutusten arvioinnista haastavaa tai mahdotonta. Lausuntopalaute kuvataan eri kohtien osalta yhteenvedossa.

Kuntaliitto kiinnitti huomiota siihen, että palveluntuottajan oikeus vahingonkorvaukseen ulkoistamissopimukseen liittyvistä palveluntuottajan investoinneista on oikeusvarmuuden näkökulmasta liian tulkinnanvarainen. Tulkinnanvaraisuus liittyy investoinnin merkittävyyden ja tarpeellisuuden arviointiin, tehdyn investoinnin osittain tai kokonaan hyödyttömäksi jäämiseen ja sen arviointiin, onko palveluntuottajalla ollut mahdollisuus varautua tähän. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että sote-maakunnan ja sopimuksensa menettävän palveluntuottajan saattaa olla vaikeaa päästä yksimielisyyteen kustannusten korvauksista. Oikeusministeriön mukaan korvausperusteen kohdentamista määrittävä ”merkittävän ja tarpeellisen” investoinnin käsite jää ehdotuksen perusteella avoimeksi. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto huomautti, että mitätöimisen estämiseksi tehtävät sopimusten muuttamiset tulevat olemaan osin riippuvaisia hankintalain tulkinnasta, mikä voi johtaa pitkiin tuomioistuinkäsittelyihin. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos lausui, että voimaannpanolain sääntely siirtyvien sopimusten mitättömyydestä edellyttää vielä täsmentämistä muun muassa sen osalta, missä menettelyssä mitättömyys todetaan sekä tähän liittyvistä oikeussuojakeinoista. Mitätöitymiseen liittyviä ongelmia on käsitelty laajemmin kysymyksen 84 yhteenvedossa.

Suuri osa kunnista ja kuntayhtymistä katsoi, että sopimuksia ei tulisi mitätöitymään. Yhdistyksistä ja yhteisöistä suuri osa ennakoiki sopimusten mitätöitymistä tapahtuvan. Toisaalta kysymykseen vastanneista yrityksistä vain harvat katsoivat, että sopimuksia tulisi mitätöitymään.

Vain harvat lausijat ottivat kantaa mitätöityvien sopimusten euromääräiseen arvoon. Muutamat niin sanottuja kokonaisulkoistuksia tehneet kunnat viittasivat potentiaalisena arvona lähes koko kunnan sote-käyttömenojen suuruisiin lukuihin. Länsi-Pohjan terveyspalvelujen ulkoistuskokonaisuuteen kytkeytyviä lukuja esiintyi tämän alueen toimijoiden lausunnoissa.

Joidenkin vastaajien mukaan yksityisille palveluntuottajille jäisi sopimusten mitätöitymisen vuoksi hyödyttömiä investointeja. Muutama lausunnonantaja arvioi, että hyödyttömiksi jäisi etenkin palveluasumiseen liittyviä kiinteistöjä. Eräs lausunnonantaja tosin yhdisti hoivakiinteistöihin liittyvän huolen sote-maakunnallisen järjestämisen mahdollisesti aiheuttamaan yleiseen keskittymiskehitykseen.

## 4.15 Näkemyksiä uudistuksen toimeenpanon tuesta

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

Kysymykseen vastasi noin puolet lausunnonantajista. Valtaosa heistä edustaa laki-luonnoksen mukaisia tulevaisuuden järjestäjätahoja eli nykyisiä kuntia, kuntayhtymiä ja muita vastaavia toimijoita. Suuri osa heistä toivoi valtakunnallista tukea useampaan kuin yhteen teemaan. Osa vastaajista toivoi tukea kaikkiin mainittuihin teemoihin. Haaveena on ”kattava tuki maakunnallisesti räätälöitynä ja täysimääräisesti rahoitettuna”. Muut kysymykseen vastanneet olivat esimerkiksi potilasjärjestöjä ja yrittäjiä, jotka joko eivät kokeneet tarvitsevansa valtakunnallista tukea tai valitsivat yhden teeman, usein ”viestintä ja osallisuus”. Vapaiden vastausten perusteella ne toivoivat keskitettyä kansallista tietoa uudistuksesta sekä pääsevänsä osallistumaan valmisteluun.

Eniten tukea kaivattiin tietohallintoon ja ICT-kysymyksiin. Näihin tukea toivoi noin puolet lausunnonantajista. Seuraavaksi eniten tukea katsottiin tarvittavan sote-integraatioon ja talouteen. Vähiten tukea kaivattiin hallintoon ja johtamiseen sekä henkilöstösiirtoihin. Kuntavastaajien kohdalla suurin tuen tarve koettiin olevan tietohallinnon ja ICT:n, omaisuusjärjestelyjen sekä talouden osalta. Tietohallinnon osalta esitettiin kansallista koordinaatiota tai tukea digikehittämispolkuun, tietovarantoihin, kokonaisarkkitehtuurityöhön, yhteisiin tietojärjestelmiin (erityisesti asiakas- ja potilastietojärjestelmät sekä talouden ja toiminnan seurantajärjestelmät), tiedolla johtamiseen, etäpalvelujen suunnitteluun sekä sähköiseen asiakas- ja palveluneuvontaan liittyen. Talouden osalta toivottiin erityisesti uudistuksen aiheuttamien muutuskustannusten laskentaa, jotta valtio voisi korvata nämä täysimääräisesti. Lisäksi mainittiin uudistuksen taloudellisten tavoitteiden ja niiden mittaamisen täsmennystarpeet. Hallinnon osalta lausunnonantajan roolista riippuen toivottiin valtakunnallista tukea työsuhteiden ehtojen harmonisoinnin estämiseksi tai edistämiseksi. Lisäksi oltiin huolissaan henkilöstön hyvinvoinnista ja toimitilakysymyksistä, erityisesti kiinteistöjen käytön optimoinnista.

Palvelutarpeen arviointiin toivottiin muun muassa kehittämisrahoja sekä järjestöyhteistyötä. Palvelujen kehittämisen osalta mainittiin esimerkiksi ikäihmiset, lapset ja nuoret,

pitkäaikaistyöttömät ja osatyökykyiset, ensihoito, saamenkieliset palvelut, ennaltaehkäisevät palvelut ja rajayhteistyö. Lisäksi mainittiin esimerkiksi TKIO-yhteistyö, kielelliset oikeudet sekä maakuntien ja kuntien yhdyspinnat. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta mainittiin maakunnalliset yhteistyöelimet, tiedolla johtaminen ja vaikutusten arviointi. Kansallisiin uudistuksiin ja kokeiluihin (sote, työllisyys, sosiaaliturva, lääkehuolto) liittyvien hankkeiden osalta toivottiin myös kansallista yhteen nivomista ja koordinaatiota toimintamallien viemiseksi alueiden pysyvään toimintaan asti. Alueellisen valmistelun osalta toivottiin vahvempaa ohjausta, valmisteluverkostojen yhtenäisyyttä ja avointa tiedonvaihtoa mutta myös alueellisten erityispiirteiden huomioimista.

Alueelliseen pelastustoimen valmisteluun toivottiin sisäministeriön vahvaa ohjausta erityisesti kolmen osa-alueen osalta: alueellinen tukiverkosto, tietohallinto ja ICT sekä talous. Pelastuslaitosten lausunnoissa tuotiin esiin sisäministeriön johdolla toimiva pelastustoimen alueellisten valmistelijoiden verkosto, joka edistäisi hyvien käytäntöjen levittämistä koko maan pelastustoimen valmisteluun. Laitosten mielestä alueellisen valmistelun jaosto ei nykyisellään tue riittävästi alueellista pelastustoimen valmistelua vaan painottuu sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksiin. Valmisteluun toivottiin myös taloudellista tukea, erityisesti järjestelmäkustannuksiin liittyen.

## 4.16 Muita huomioita

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

Kotimaisten kielten keskuksen mukaan vakiintunut termi maakunta – landskap olisi ensisijainen nimitysvaihtoehto esitetyille hallinnollisille yksiköille ja niiden toimialueille. Suomenkielinen nimitys sote-maakunta on vaikeakäyttöinen eikä täytä hallintolain 9 §:n vaatimusta asiallisesta, selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä. Näin ollen keskus ei lausunnossaan suosita nimitystä sote-maakunta – vårdladskap ainakaan pysyväksi nimeksi uusille hallinnollisille yksiköille. Väliaikaisena nimenä se on kuitenkin mahdollinen, mikäli myöhemmin voidaan siirtyä käyttämään maakunta-nimitystä sote-alueiden toiminnan laajentuessa aidosti monialaiseksi. Sote-maakuntaa toimivampi väliaikainen nimitys olisi kuitenkin aluekunta – regionkommun. Kotimaisten kielten keskus korosti myös, ettei hallinnolliselle yksikölle pidä antaa sen tuottamiin palveluihin perustuvaa nimeä, jos ei ole selvillä, mitä kaikkia palveluita sen vastuulle tulee kuulumaan. Myös monet muut lausunnonantajat ehdottivat maakunta-nimitystä. Kotimaisten kielten keskus totesi vielä, että otettaessa käyttöön nimitys maakunta Uudelleen ehdotetuille uusille hallinnollisille yksiköille olisi syytä antaa jokin muu nimitys.



Toisaalta useat lausunnonantajat totesivat, ettei sote-uudistukseen liitetty maakuntanimitys vastaa maakunnan käsitettä eurooppalaisella tasolla. Sote-maakunta tulisikin korvata käsitteellä sote-alue. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että uusien hallinnollisten yksiköiden nimi olisi selkeästi erotettavissa nykyisistä maakuntien liitoista. Esimerkiksi maakunnan liiton maakuntahallituksen ja maakuntavaltuuston on erotuttava vastaavista sote-maakunnan toimielimistä. Sote-alue olisikin nimityksenä erottamiskykyisempi kuin ehdotettu sote-maakunta.

Myös pelastustoimi on osa esitettyjä sote-maakuntia, ja tämän olisi useiden pelastuslaitosten mukaan hyvä näkyä alueiden nimissä. Nimeä, jossa viitataan vain toiseen maakuntien järjestämisvastuulle siirrettävään toimialaan, ei voidakaan pitää perusteltuna yksin sillä perusteella, että tavoitteena on säilyttää mahdollisuus käyttää nykyisistä maakuntien liitoista nimeä maakunta. Nimen soveltumattomuus korostuu entisestään, mikäli sote-maakunnille osoitetaan jatkossa muitakin kuin nyt siirrettäviä tehtäviä. Näin totesi esimerkiksi sisäministeriön pelastusosasto. Pääosa pelastuslaitoksista esittikin nimeksi maakunta. Vaihtoehtoisiksi nimityksiksi esitettiin myös muun muassa sote- ja pelastustoimi -maakunta, sotepe-maakunta, hyvinvointi- ja pelastuspalvelualue, sote- ja pela-alue, sote- ja pelastusalue sekä sote- ja pelastustoimen alue.

Muita lausunnoissa esitettyjä vaihtoehtoja olivat ainakin hyvinvointialue – välfärdsområde, huolenpitoalue, (sote)palvelualue, sote-piiri, soma, perusturvamaakunta, sosiaali- ja terveysterveystoimialue, seutu(kunta), seutuvaltuusto, seutuhallitus ja maakunnallinen sote-alue. Lisäksi maakunta-käsitteen poisjättämistä ehdotettiin, jolloin nimityksenä olisi vain sote, esimerkiksi Lapin sote.

Nimityksen tulee olla kansalaisille ymmärrettävä, ja sen on kuvattava yksikön toiminnan luonnetta ja päätehtävää. Nimeämisessä tulee ottaa huomioon hyvän hallinnon periaatteet sekä kuntalain 4 §:n nimivaatimukset, eli nimen tulee olla asiallinen eikä se saa olla harhaanjohtava. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että useiden maakuntien nimet ovat kaksiosaisia kuten Etelä-Savo tai Päijät-Häme. Tämän vuoksi tiivis ja yksiosainen käsite olisi kannatettava. Lisäksi huomautettiin, että ”sote” ei ole suomen kielen sana ja koska kyseessä on yhteiskunnan keskeinen toiminto, on tärkeää, että toiminnalla on selkeä ja kuvaava nimi.

Myös nykyisten maakuntien liittojen ja niiden toimielinten nimien vaihtamista ehdotettiin sekaannusten välttämiseksi. Toisaalta todettiin, ettei nykyisten maakuntaorganisaatioiden nimeä voi siirtää toiselle organisaatiolle ilman, että samalla siirretään myös organisaation tehtävät. Sote-maakunta ja nykyiset maakunnan liitot ovat kansalaisille vaikeasti hahmotettavia ja sekaantuvat helposti keskenään.

#### 88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Useat lausunnonantajat ehdottivat nimekseen lakiluonnoksessakin esitettyjä sote-maakuntien nimiä. Myös maakunnan ja sote-alueen käsitteisiin pohjautuvia nimiä ehdotettiin paljon. Muitakin ehdotuksia esitettiin runsaasti, esimerkiksi alueen nimi lisätynä sanoilla sote, sote-piiri tai hyvinvointialue. Lisäksi jonkin verran ehdotettiin nimiä, joissa huomioitaisiin myös pelastustoimen tehtävät kuten sotepe-maakunta ja hyvinvointi- ja pelastuspalvelualue. Lausunnoissa tuotiin lisäksi esille, että asukkaiden osallistaminen maakunnan nimeämiseen on toivottavaa.

Ehdotettuja nimityksiä olivat myös esimerkiksi Keskisoma, Oma Häme, POSOTE Pohjois-Savon SOTE, PoPSote ja Lapin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta-alue. Etelä-Savon ja Pohjois-Savon ehdotettiin joissakin lausunnoissa olevan yhdessä Savo tai Suur-Savon sote-piiri.

Kotimaisten kielten keskus ja useat muut lausunnonantajat kiinnittivät huomiota paikannimien taivutuskäytäntöön sekä oikeinkirjoitukseen ja totesivat, että Uudenmaan sote-maakuntien nimien tulisi olla muotoa ”Länsi-Uudenmaan”, esitetyn ”Länsi-Uusimaan” sijaan. ”Länsi-Uudenmaan” vastaa vakiintunutta käytäntöä ja esiintyy viranomaisten nimissä kuten esimerkiksi Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitos. Myös Vantaa-Keravan sote-maakunnan nimeä tulisi tarkistaa joko muotoon Vantaan ja Keravan sote-maakunta tai Vantaan–Keravan sote-maakunta. Vantaa-Kerava sote-maakunnan tilalle ehdotettiin joissakin lausunnoissa myös nimitystä Etelä-Uudenmaan (-Uusimaan) sote-maakunta.

#### 89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Vapamuotoisia huomioita hallituksen esitysluonnoksesta esitettiin runsaasti. Useat lausunnonantajat pitivät esitystä ja sen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Monet tahot myös pitivät uudistuksen rajaamista vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin hyvänä asiana ja lausuiivat, että mikäli sote-uudistus toteutetaan, ei sote-maakuntien järjestämisvastuulle tule siirtää muita kuin nyt lausunnoilla olevassa esityksessä ehdotettuja tehtäviä. Jotkin tahot puolestaan lausuiivat, että esitettyä useampien tehtävien, esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon, tulisi kuulua sote-maakunnan vastuulle. Lisäksi joidenkin palveluiden, esimerkiksi työterveydenhuollon ja opiskelijoiden terveydenhuollon, integroimista sote-maakunnan sote-palveluihin esitettiin.

Toisaalta esityksen tavoitteisiin uskottiin useissa lausunnoissa päästävän nopeammin ja varmemmin nykyistä kuntapohjaista järjestelmää kehittämällä ja palveluiden saata-

vuuteen ja laatuun panostamalla. Yleinen kommentti olikin se, että esitetty uusi hallinnon taso ei ratkaisisi sosiaali- ja terveydenhuollon ydinongelmia. Lakiesityksellä ei onnistuttaisi kehittämään sote-palvelujen sisällöllistä puolta, eikä siinä ole riittäviä keinoja esimerkiksi hoitoon pääsyn, jonotilanteen, palveluiden laadun tai kustannusvaikutavuuden parantamiseksi. Jotkin kunnat toivat lisäksi esille, että useilla alueilla on luotu tai ollaan luomassa esityksessä ehdotettujen kanssa lähes identtisiä rakenteita sote-palveluille. Nämä rakenteet huomioivat paremmin alueiden erityispiirteet. Näiden osalta on myös valmiita ratkaisuja esimerkiksi käytännön toimintaan sote-maakuntien ja kuntien rajapinnoilla.

Järjestöt toivat esiin kolmannen sektorin roolia ja näkökulmaa sekä niiden edustamien ryhmien asemaa ja oikeuksia. Monia erityispalveluita hyödyttäisi palvelujen siirto kunnista suurempiin kokonaisuuksiin, jolloin voitaisiin nykyistä paremmin turvata asiantuntemus palvelua järjestettäessä. Joidenkin lausuntojen mukaan erityisryhmät ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt on kuitenkin huomioitu puutteellisesti samoin kuin heidän vaikutusmahdollisuutensa heitä itseään koskeviin palveluihin. Yksilön vapaus valita palveluitaan on joidenkin lausunnonantajien mukaan varsin kapea myös muiden henkilöiden osalta.

Palvelusetelin käyttöä koskevan sääntelyn, henkilökohtaisten budjettien sekä monituottajamallia tukevien kirjausten puuttuminen esityksestä nähtiin useissa lausunnoissa puutteena. Järjestämisen ja tuottamisen erottamista pidettiin joissakin lausunnoissa tärkeänä. Monet lausunnonantajat korostivat maakuntien verotusoikeutta ja monikanavarahoituksen purkamista koskevien selvitysten huomioimisen tärkeyttä jatkossa.

Kommenteissa esitettiin myös lukuisia muita yksittäisiä huomioita hallituksen esitykseen liittyen.

#### 90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Useat lausunnonantajat ehdottivat monituottajamallin, palvelusetelien ja henkilökohtaisten budjettien käyttöön ottamista. Osassa lausuntoja tuotiin esiin tarve säätää niin sanottu palveluntuottajalaki, joka asettaisi julkisen ja yksityisen palvelutuotannon sääntelyn ja valvonnan osalta keskenään samanlaiseen asemaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ennaltaehkäisevää ja hyvinvointia edistävää toimintaa säätelevän lainsäädännön uudistusta ja niin sanotun hyvinvoinnin- ja terveydensuojelulain valmistelua esitettiin aloitettavaksi jo ennen sote-järjestämislain säätämistä. Lisäksi ehdotettiin asiakasmaksulain maksimimaksujen alentamista, sairausvakuutuk-

sen lääkekorvauksien korottamista sekä sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain nykyistä yksiselitteisempää sääntelyä asiakkaan ja potilaan oikeuksista tarvitsemiensa palvelujen saamiseen kuten palvelutarpeen arvioinnin ja hoitotakuiden säätämistä henkilön subjektiivisiksi oikeuksiksi. Lisäksi tarvittaisiin muita lainsäädännöllisiä toimia, joilla poistetaan ihmisten taloudellisesta asemasta, sosiaalisesta taustasta sekä asuinpaikasta johtuvaa eriarvoisuutta. Erityisesti ikääntyneiden kokeman sosiaalisen ja taloudellisen ahdingon lieventämiseksi olisi laadittava toimenpideohjelma eläkeläis- köyhyyden poistamiseksi.

Valtion nuorisoneuvosto totesi substanssilainsäädännön tarkastelemisen hyvissä ajoin ennen uudistuksen voimaantuloa olevan välttämätöntä palveluiden käyttäjien ja tuottajien näkökulmasta. Esimerkiksi työpajatoiminnan tuottamisen kehyksestä on säädetty nuorisolaissa, kun taas toiminnan sisällöistä on säädetty sosiaalihuoltolaissa, eikä kunta voisi jatkossa toimia sosiaalihuoltolain mukaisen toiminnan tuottajana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että julkiset ja yksityiset sosiaali- ja terveysalan palvelutuottajat veloitettaisiin ottamaan eri tutkintoja suorittavia ammatillisen koulutuksen sosiaali- ja terveysalan opiskelijoita harjoitteluun. Samalla luovutettiin ammattikorkeakoulujen maksamista harjoittelukorvauksista.

Keskussairaaloita tulisi ohjata lainsäädännöllä, jotta erikoissairaanhoidon polikliininen vastaanotto toiminta voidaan turvata jatkossa aluesairaaloissa ja terveyskeskuksissa. Keskittämisasiäsetuksen leikkausten lukumäärärajoja ehdotettiin väljennettäväksi. Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä Essoten mukaan kuntalakia tulisi muuttaa niin, että nykyisten sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja hyvinvointikuntayhtymien kertyneiden alijäämien kattaminen olisi mahdollista tehdä alentamalla kuntayhtymien peruspääomaa enintään peruspääoman verran.

Pirkanmaan käräjäoikeuden lausunnon mukaan kyseessä olevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä olisi pyrittävä eroon maakuntajakoon perustuvasta tuomioistuinten tuomiopiirijaosta ja määritettävä tuomiopiirijako niin, että tuomiopiirinä on yksi tai useampi kunta. Kuntajakoon perustuvat tuomiopiirit olisivat joustavia, helpommin muokattavissa olevia ja sallisivat mahdollisesti jopa uusien rakenteellisten muutosten ja käräjäoikeuksien yhdistymisen toteuttamisen helpommin.

Verohallinto huomautti, että muutettaessa mahdollisesti tuloverolaissa termi ”kunnallisverotuksen verotettava tulo” muutetaan ”kunnallisverotuksen verotettava ansiotulo” vastaava muutos olisi selkeyden vuoksi hyvä tehdä myös sairausvakuutuslakiin.

Tasa-arvovaltuutetun mukaan nimikirjalain 7 §:n palkkatietojen julkisuus on ulotettava sote-maakuntien ja sote-maakuntayhtymän työntekijöiden palkkauksiin. Näin kunnista

ja kuntayhtymistä sote-maakuntiin ja sote-maakuntayhtymän palvelukseen siirtyvän henkilöstön palkkatietojen julkisuus säilyisi ennallaan. Tämä helpottaisi osaltaan Suomea sitovan samapalkkaisuusperiaatteen noudattamista.

#### (Ei omaa kysymystä) Opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut

Suuri osa kunnista vastusti opiskeluhuollon kuraattorien ja psykologien siirtämistä sote-maakuntiin. Työntekijöiden toivottiin säilyvän kunnan palveluksessa, jotta palveluita ja niiden resursointia koskeva päätöksenteko säilyisi opetustoimessa, lähellä palveluja. Huolta ilmaistiin siitä, että sosiaali- ja terveystoimen alaisuudessa yksilökohtainen työ korostuisi yhteisöllisen työn kustannuksella. Kuntaliiton sekä useiden kuntien näkemyksen mukaan kuntien ja sote-maakuntien tulisi voida sopia keskenään opiskeluhuollon palvelujen järjestämisvastuusta.

Lukuisat lausunnonantajat kannattivat opiskeluhuollon palvelujen kokoamista yhden järjestäjän vastuulle sote-maakuntaan. Kunnat ja kuntayhtymät, joissa opiskeluhuollon palvelut ovat jo sosiaali- ja terveystoimessa, totesivat, että opiskeluhuollon kiinteä yhteys oppilaitosyhteisöihin sekä myös yhteisöllinen työ toimivat hyvin työntekijöiden hallinnollisesta sijoittumisesta riippumatta. Kuraattorien ja psykologien sijoittumista sote-maakuntaan kannatettiin, koska ratkaisun nähtiin turvaavan paremmin tukea tarvitsevien lasten ja nuorten oikea-aikaisen avunsaannin, parantavan tiedonkulkua opiskeluhuollossa eri ammattiryhmien välillä, varmistavan kuraattorien ja psykologien ammatillisen osaamisen ja yhteyden muihin sote-palveluihin sekä mahdollistavan palvelujen johtamisen ja kehittämisen yhtenä kokonaisuutena.

Muutokseen suhtautumisesta riippumatta huolta aiheutti kuntien mahdollisuus vaikuttaa palvelujen riittävyteen kunnassa. Lukuisissa lausunnoissa korostettiin, että muutoksen toteutuessa erityistä huomiota tulisi kiinnittää kunnan ja sote-maakunnan yhteistyörakenteen ja tiedonvaihdon toimivuuteen sekä palvelujen yhteensovittamiseen.

Lähes kaikki opiskeluhuollosta lausuneet pitivät välttämättömänä, että opiskeluhuollon palvelut toteutetaan jatkossakin lähipalveluina. Useat lausunnonantajat huomioivat, että järjestämisvastuun siirtyminen sote-maakunnalle edellyttäne vielä joitain muutoksia oppilas- ja opiskelijalakiin sekä mahdollisesti muuhun opetusta ja koulutusta koskevaan lainsäädäntöön.

### (Ei omaa kysymystä) Yliopistolliset sairaalat

Yliopistolliset sairaanhoitopiirit ja terveydenhuollon tutkimuksesta ja opetuksesta vastaavat yliopistot ottivat lausunnoissaan samansuuntaisesti kantaa yliopistosairaaloitten aseman ja tehtävien sekä yliopistojen kanssa tehtävän yhteistoiminnan säätämiseksi laissa.

Lausunnoissa toisaalta korostettiin kaikkien yliopistosairaaloitten roolia, joka pitäisi määritellä laissa, ja rahoitusta, jota pitäisi arvioida yhdenvertaisesti. Ehdotettu rahoitusmalli ei huomioi yliopistollisen sairaalan roolia kansallisten erityistehtävien, valmiussuunnittelun, koulutuksen, innovaatio toiminnan, uusien menetelmien kehityksen ja käyttöönoton eikä tutkimuksen osalta. Se ei myöskään huomioi yliopistosairaalaan ylläpitävän sote-maakunnan raskaampaa, erityistason tutkimuksia ja hoitoja vaativia potilaita, joiden hoidon järjestämisvastuu ulottuu myös oman maakunnan ulkopuolelle. Yliopistosairaanhoitopiirien erityispiirteet ja vaativan erikoissairaanhoidon toimintakyvyn takaavan riittävän lisärahoituksen tarve tulisi erikseen huomioida. Yliopistosairaloitten suoritehinnat ovat noin viisi prosenttia korkeampia keskussairaaloihin verrattuna, mikä johtuu muun muassa opetus- ja tutkimustoiminnasta tulevasta ylimääräistä rasiitteesta. Valtion tutkimustoimintaan ohjaama niin sanottu VTR-rahoitus on pienentynyt ja koetaan täysin riittämättömäksi.

Lausunnoissa todettiin, että yliopistosairaloitten toimintaedellytyksiä ei saa vaarantaa ja että toimiva yliopistosairaala edellyttää lainsäädännön tukea. Sote-järjestämislakiin tulee koko maan osalta yhdenmukaisesti sisällyttää yliopistosairaalan ylläpitämisen edellyttämä erillissäätely. Yliopistollisten sairaaloitten asemasta ja tehtävistä sekä yhteistoiminnasta yliopistojen kanssa on säädettävä laissa kaikkia yliopistollisia sairaaloita koskien yhdenvertaisesti. Lisäksi yliopistollisten tehtävien ylläpitämiseen liittyvä rahoitustarve on otettava huomioon täysimääräisesti joko tarvekriteereissä tai erillisrahoituksena. Yliopistosairaanhoitopiirit ja yliopistot ehdottivat sote-järjestämislain 32 §:ään muutoksia ja lisättäväksi uusia 32 a ja 32 b §:ä edellä mainittujen sääntelytarpeiden täyttämiseksi.

## Liite 1: Lausuntokysymykset

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

### Kysymyksiä sote-maakuntalaista

4. Muodostaako sote-maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?
  - kyllä
  - kyllä pääosin
  - ei pääosin
  - ei
  - ei kantaa
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
  - kyllä pääosin
  - ei pääosin
  - ei
  - ei kantaa
6. Sote-maakuntalain 5 luvussa säädetään sote-maakunnan asukkaiden osallistumisoi-keuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?
  - kyllä
  - kyllä pääosin
  - ei pääosin
  - ei
  - ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomiioon ottavalla tavalla. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

### **Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista**

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa



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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

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.

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

#### **Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaista**

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

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?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

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

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

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

### **Kysymyksiä voimaannolaista**

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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 vaihtoehtoilla olisi lausunnonantajan toimintaa:

- Etelä-Savon maakuntaan
- Pohjois-Savon maakuntaan

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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 kompensatiosääntely hyväksyttävä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

#### **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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sotemaakuntien 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 kolmannelta vuodelta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

50. Sote-maakunnan rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja sote-maakunnan alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten, että muutosta rajataan 7 vuoden ajan vuosittain porrastetusti kasvaen. Enimmäismuutos rajataan toistaiseksi pysyvästi enintään +/-150 euroon asukasta kohden vuodesta 2029 lähtien (35 §).

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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
- kyllä pääosin
- ei
- ei pääosin
- ei kantaa

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.

### **Kysymyksiä muista lakiluonnoksista**

#### **Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö**

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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.

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

### **Verolainsäädäntö**

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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.

### **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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

### **Uusimaa-laki**

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa



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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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 sotemaakuntien ja niiden pohjana olevan maakuntajaon suhde sekä jaon muutosprosessi kriteereineen selkeä ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon maakuntajaon merkityksen muille aluejaoille?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

### Uudistuksen vaikutukset

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

80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

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

83. Minkälaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviä vaikutuksia järjestämisvastuuseen ja ostopalveluihin liittyvästä täsmentävästä sääntelystä sote- ja maakunnille aiheutuisi (liittyen esimerkiksi palvelurakenteen muuttumiseen tai palvelutuotannosta aiheutuviin kustannuksiin):

- a) vuosina 2021–2022?
- b) vuosina 2023–2024?
- c) vuodesta 2025 alkaen?

84. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevista sote- ja maakunnille siirtyvistä hankintasopimuksista saattaisi olla uusien säännösten nojalla mitättömiä. Sote- ja maakunta olisi velvollinen korvaamaan palveluntuottajille sopimusten mitätöitymisen takia hyödyttömäksi jäävät investoinnit. Minkälaisia vaikutuksia lakisäätöisestä mitättömyydestä aiheutuisi sote- ja maakunnille tai yksityisille palveluntuottajille?

- a) vuosina 2021–2022?
- b) vuosina 2023–2024?
- c) vuodesta 2025 alkaen?

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

kyllä

ei

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

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

### **Uudistuksen toimeenpanon tuki**

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

sote-integraatio

palvelutarpeen arviointi

hallinto ja johtaminen

henkilöstösiirrot

talous

omaisuusjärjestelyt

tietohallinto ja ICT

viestintä ja osallisuus

muuta, mitä?

### **Muut kysymykset**

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

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

## Liite 2: Yhteenvedon tekijät

Ahonen Ville-Veikko, VM

Annala Timo, VM

Arrhenius Viveca, STM

Auero Merja, STM

Auli Valli-Lintu, STM

Eriksson Teemu, VM

Halinen Kaisa, STM

Heimberg Unna, VM

Heinonen Noora, VM

Helismaa Ilpo, SM

Hernesmaa Anu, VM

Hoffren Tea, STM

Huovila Mikko, STM

Huttunen Maria, STM

Hytönen Mikko, STM

Hätönen Heli, STM

Ilkka Anne, STM

Ilkka Lasse, STM

Isomäki Marja, VM

Jaakkola Jenni, VM

Jouttimäki Riitta-Maija, STM

Juurikkala Virva, STM

Kaikko Kirsi, STM

Kainulainen Pirjo, STM

Koivukoski Janne, SM

Koponen Ville, VM

Kuittinen Mervi, VM

Kuopila Antti, STM

Leppämäki Henna, STM

Leppänen Pasi, VM

Liukko Marja, VM  
Luomala Juha, STM  
Luukko Teemu, SM  
Makkonen Katri, STM  
Meuronen Mikko, STM  
Mäkinen Linnea, VM  
Mäntyranta Taina, STM  
Niiranen Marja, VM  
Nissinen Markku, VM  
Oikarinen Tommi, VM  
Oksa Stina, STM  
Palmroos Maija, STM  
Pekola Piia, STM  
Pikkujämsä Sirkku, STM  
Pukander Fransiska, VM  
Pöyhönen Eveliina, STM  
Remes Suvi, VM  
Salonen Ville, VM  
Sillanmäki Matti, VM  
Soikkeli Linda, STM  
Talka Hanna, VM  
Tuokko Kaarina, STM  
Ulvinen Tanja, SM  
Vallimies-Patomäki Marjukka, STM  
Velic Suvi, STM  
Voipio-Pulkki Liisa-Maria, STM  
Vorma Helena, STM  
Vähänen Miikka, VM  
Väisänen Antti, STM



