



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin erillisratkaisua koskeva valmistelu

Strategiajohtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM

19.12.2019

Sote-uudistus

Hallitusohjelma 2019

- Hallitus käynnistää sote-uudistuksen valmistelun. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Uudistus tehdään hallitusti ja vaiheistaen.
- Alueelliset erityispiirteet otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja palveluiden järjestämisessä.
- Hallitus selvittää Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillISRatkaisun yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa vuoden 2019 loppuun mennessä.

Selvityksen organisointi syksyllä 2019

- **Selvityshenkilönä** toimi kaupunkineuvos Kari Nenonen, raportoi perhe- ja peruspalveluministerille.
- **Erillisselvityksen ohjausryhmä:** puheenjohtaja perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru, jäseninä viiden alueen kuntien edustajat, HUS, hallituspuolueiden edustajat ja VM, OM, SM ja STM edustus. Raportoi sote-ministerityöryhmälle.
- **Erillisselvityksen seurantaryhmä:** puheenjohtaja kansliapäällikkö Kirsi Varhila, jäseninä Uudenmaan kaikkien kuntien edustajat, kuntayhtymien edustajat, järjestöjen edustajat sekä valmisteluun osallistuneiden ministeriöiden edustajat. Raportoi ohjausryhmälle.
- **HUS-työryhmä:** pj kansliapäällikkö Kirsi Varhila, jäseninä kuntien sote-johtajia, HUSin johtoa sekä STM:n virkakuntaa. Toimikausi marraskuu. Raportoi ohjausryhmälle.

Käsiteltyt hallintomallit

- Uudenmaan kuntien ja HUSin ensisijaisena esityksenä oli kuntayhtymäpohjainen malli viiden alueen pohjalta
- Tarkastellut hallintomallit
 - Vapaaehtoiseihin tai lakisääteisiin kuntayhtymiin pohjautuva vaihtoehto (A)
 - Itsehallinnollisiin alueisiin pohjautuva malli (B)
 - Sote-tuotantoalueisiin pohjautuva malli (C)
- Kuntien esityksen mukainen aluejako on ollut erillisselvityksen lähtökohtana kaikissa tarkastelluissa vaihtoehtoissa

Selvityksessä käytetty aluejako

- Toimintansa jo aloittanut Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä Keusote (n. 200 000 asukasta: Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula)
- Länsi-Uusimaa (n. 460 000 asukasta: Espoo, Kauniainen, Hanko, Raasepori, Inkoo, Siuntio, Lohja, Karkkila, Kirkkonummi, Vihti)
- Itä-Uusimaa (n. 100 000 asukasta: Porvoo, Loviisa, Askola, Lapinjärvi, Myrskylä, Pukkila, Sipoo)
- Vantaa ja Kerava (n. 265 000 asukasta) sekä
- Helsinki (n. 650 000 asukasta)

Perustuslain tarkastelukulmat UPH-ratkaisussa

Keskeistä, miten ratkaisu turvaa sosiaalisten perusoikeuksien (palveluiden) toteutumisen alueella riittävästi ja yhdenvertaisesti (PL 19 §, 6 § ja 22 §).

Lisäksi mallia on arvioitava itsehallinnon, ja kansanvaltaisuuden ja kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta (PL 121.4 §, ja 2 § ja 17 §).

Maakuntaitsehallinnon näkökulmasta ei liene esteitä säätää maakuntien välisestä yhteistoiminnasta, koska aiemmin on katsottu tällaisen säätämisen olevan mahdollista tiukemmin säädetyin kunnallisen itsehallinnonkin perusteella.

Perustuslakivaliokunnan aiemmista lausunnoista

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 67/2014 ja PeVL 75/2014), että kuntayhtymäpohjainen sote-rakenne-esitys oli **ongelmallinen kansanvaltaisuuden puutteen, yhdenvertaisuuden toteutumisen sekä kunnallisen itsehallinnon osalta.**

PeV 67/2014 mahdolliset sote-mallit

- Yksitasoinen kuntayhtymämalli
- PL 121.4 § eli **itsehallintoalue kuntaa suuremmalla alueella**
- Tehtävän hoito valtion toimesta

Päätelmä: Valiokunnan asettamat reunaehdot ovat uudenkin uudistuksen ja erillISRatkaisun reunaehtoja. Perustuslakivaliokunnan mallivaihtoehtotarkastelu ei ottanut kantaa erilaisiin malleihin eri puolella maata.

Erilliskorjauksen perusteista

- Palveluiden turvaamiseen (perustuslain 19 §) tai hallinnon tarkoituksen-mukaiseen järjestämiseen liittyvillä syillä tulee pystyä osoittamaan, miksi erilliskorjaus juuri Uudellamaalla on perusteltu,
 - Sote-järjestämisen näkökulmasta Uudenmaan erityispiirteitä ovat olennaisesti suurempi kokonaisväestömäärä, vieraskielisen väestön suuri määrä ja väestönkasvun ennuste.
- Keskeisintä valitun mallin hyväksyttävyyden arvioinnissa on sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen.
- Koska uudistus kohdistuu PL 19 § turvattuihin perusoikeuksiin, on otettava huomioon uudistuksen toimeenpanon toteutuksen suuruusluokkaan liittyvät riskit.

Perustuslaki ja kielelliset oikeudet

PL 17 §: Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan

PL 122 § Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

”Silloin kun aluejaotus liittyy esim. 19 §:n takaamien välttämätöntä huolenpitoa sekä riittäviä sote-palveluja koskevien oikeuksien toteuttamiseen, on valittava ratkaisu, joka parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa kaikkia aluejaotuksen kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia” (Kaarlo Tuorin lausunto 29.9.2019)

Valmistelun eteneminen

Kuntapohjainen malli todettiin haasteelliseksi sovittaa yhteen sote-uudistuksen kokonaisuuden sekä perustuslain reunaehtojen kanssa. Erityisiksi haasteiksi katsottiin rahoitusjärjestelmän eriytyminen muun maan järjestelmästä, verovelvollisten yhdenvertaisuuden sekä kansanvaltaisuuden toteutuminen kuntayhtymäpohjaisissa ratkaisuissa.

Sote-tuotantoalueisiin pohjautuvassa mallissa nähtiin vastaavia haasteita kuin yhden maakunnan mallissa, eikä sitä katsottu tarkoituksenmukaiseksi valmistella pidemmälle.

Itsehallinnollisiin alueisiin pohjautuva malli asetettiin ensisijaiseksi, koska siinä perustuslain reunaehtojen arvioitiin täyttyvän parhaiten ja alueellisten erityispiirteiden tulevan paremmin huomioon otetuiksi kuin yhden maakunnan mallissa. Erilliskäytäntö olisi myös helpommin sovitettavissa koko maan sote-uudistukseen ja sen rahoitusmalliin.

Ratkaisun pääpiirteet

- Ratkaisu perustuisi itsehallinnollisiin alueisiin lukuun ottamatta Helsinkiä, joka kaupunkina vastaisi soten ja pelastustoimen järjestämisestä. Näillä olisi ensisijainen järjestämisvastuu sote-palveluista ja pelastustoimesta.
- Itsehallinnolliset alueet toimisivat kuten maakunnat muussa maassa, niillä olisi omat valtuustot ja vaalit. Helsingin kaupunginvaltuusto päättäisi sotesta ja pelastustoimen asioista.
- HUSlla olisi toissijainen järjestämisvastuu erikoissairaanhoidosta siltä osin kuin laissa säädettäisiin. Itsehallinnolliset alueet (ml. Helsinki) ja HUS laatisivat järjestämissopimuksen niiden sote-palvelujen järjestämisestä, joita ei erikseen lainsäädännöllä osoiteta HUSille tai itsehallinnollisille alueille. Järjestämissopimuksen alasta ja kriteereistä säädettäisiin lailla.

Helsingin asema

Helsingin asema arvioitava erikseen, pyydettiin lausuntoja asiantuntijoilta

- Kaikissa lausunnoissa painotettiin, että erilliskäytännöllä on oltava sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvät hyväksyttävät perusteet.
- Helsingin asema maakuntana olisi uusi tulkintatilanne, ja Helsinki kuntana sote-järjestäjänä olisi lainsäädännön valmistelun lähtökohtana ongelmattomampi.
- Helsingin taloudessa on eriytettävä sote-järjestämisen sote-menot (ml. investoinnit)
- Helsingin rahoitusratkaisun on perustuttava samanlaisiin perusteisiin kuin muun maan rahoituksen.
- Sote-tehtävien rahoitus on turvattava myös Helsingissä (rahoitusperiaate).

HUSin asema

- HUSin poikkeuksellinen asema ("HUS:a ei saa pilkkoa") edellyttää sen tehtävistä ja järjestämissopimuksesta erikseen lain tasolla säätämistä.
- HUSin aseman tarkastelua varten asetettiin työryhmä toimikaudeksi 20.10.2019 – 30.11.2019. Lähtökohtana oli itsehallinnollisiin alueisiin pohjautuva malli.
- Työryhmään kuului kuntien sosiaali- ja terveystoimintajohtajia, HUSin johtoa sekä STM:n virkamiehiä.
- Työryhmä päätyi yksimielisesti ehdottamaan mallia, jossa järjestämisvastuu on yleisesti ja ensisijaisesti itsehallinnollisilla alueilla/maakunnilla ja toissijaisesti HUSilla lailla säädetyin ja järjestämissopimuksessa jaetun toissijaisen erikoissairaanhoidon järjestämisvastuun perusteella.

Erikoissairaanhoidon järjestäminen 1

- Itsehallinnollisilla alueilla olisi ensisijainen järjestämisvastuu myös erikoissairaanhoidosta
- HUSin lailla säädetty toissijainen järjestämisvastuu koskisi vaativaa ja yliopistosairaalatehtävän edellyttämää erikoissairaanhoidoa ja sen järjestämiseksi tarpeellista muuta erikoissairaanhoidoa, kiireellistä sairaanhoitoa ja eräitä muita tehtäviä (esim. ensihoito, synnytykset) *sekä* muuta erikoissairaanhoidoa siltä osin kuin itsehallinnolliset alueet eivät ole ottaneet sitä järjestettäväkseen
- Lainsäädännössä turvattaisiin HUS:n kansalliset vastuut, valmius ja varautuminen, yliopistollinen opetus ja tutkimus sekä näiden edellyttämä riittävä tuotantovolyymi ja nykyisen HUSin keskittämishyödyt

Erikoissairaanhoidon järjestäminen 2

- Itsehallinnolliset alueet (ml. Helsinki) ja HUS laatisivat järjestämissopimuksen niiden sote-palvelujen järjestämisestä, joita ei erikseen lainsäädännöllä osoiteta HUSille tai itsehallinnollisille alueille
- Järjestämissopimuksen perusvaatimukset määriteltäisiin lainsäädännössä
- Järjestämissopimuksen alasta säädettäessä huomioitaisiin perustuslailliset reunaehdot ja valtakunnalliset tavoitteet kuten integraatio tulevaisuuden sote-keskuksen palveluihin
 - ▶ luotaisiin nykyistä suurempi paine integroida esh:n palveluja perustasoon
- Terveystieteiden tutkimusta jouduttaneen täsmentämään erikoissairaanhoidon järjestämisvastuun ja sisällön kuvauksen osalta, jotta sopimusosapuolten vastuut ja oikeudet ovat selkeämpiä ja aukottomia
- HUSin rahoituksen periaatteet ratkaistaisiin lainsäädännössä, perussopimuksessa sekä soveltuvien osin järjestämissopimuksessa

Ruotsinkieliset palvelut 5 järjestäjän mallissa

Kaksikielisiä alueita ovat Helsinki (5,6%), Vantaa ja Kerava (2,3 %), Itä-Uusimaa (29,3 %) ja Länsi-Uusimaa (12,5%). Keski-Uusimaa on yksikielinen.

- Nykyisiä kuntia laajemmilla alueilla voidaan olettaa olevan lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet kohdentaa voimavaroja ruotsinkielisiin palveluihin.
- Itä- ja Länsi-Uudellamaalla on vahvoja ruotsinkielisiä kuntia, jotka voisivat toimia vetureina alueen palvelujen kehittämisessä.
- Helsingissä tilanne olisi ennallaan. Vantaa-Kerava –alueella huomioitava, että kaksikieliset palvelut on järjestettävä jatkossa myös Keravalla.
- **Aluejako itsessään ei takaa kielellisten oikeuksien toteutumista. Kaikilla alueilla ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen edellyttää lisätoimia tai erityisratkaisuja.**

Pelastustoimen uudistus osana erillISRatkaisua



- Hallitusohjelman mukaan myös pelastustoimi siirtyy 18 maakunnan järjestämisvastuulle.
- Lainsäädännöllä tulee turvata pelastustoimen mahdollisuus tehdä Uudenmaan itsehallinnollisten alueiden välistä yhteistyötä (esim. Vantaa-Kerava ja Keski-Uusimaa).
- Jos ensihoidon järjestämisvastuu säädetään erillISRatkaisussa jatkossakin HUSille, olisi mahdollistettava nykyisenkaltainen pelastuslaitosten tuottama ensihoito.
- Tästä syystä myös pelastustoimen lainsäädäntövalmistelun on edettävä samassa aikataulussa kuin sote -uudistuksen kokonaisvalmistelu.

Rahoituksellisia näkökulmia

- Lähtökohtaisesti sama perusratkaisu kuin muuallakin maassa, erillisselvityksessä ei otettu kantaa rahoitukseen.
- Pelastustoimessa sovelletaan pelastustoimen valtakunnallista ratkaisua.
- Verojärjestelmä yhdenmukainen koko maassa ► verovelvollisten yhdenvertaisuus.
- Rahoitusjärjestelmän yksinkertaisuus pääperiaate, ei kahta toisistaan eroavaa järjestelmää.
- Kuntakentän näkemys on, että kasvukeskusten pitkän aikavälin investointitarpeet on huomioitava valtakunnallisessa rahoitusratkaisussa.

Johtopäätökset 1

Viiteen itsehallinnolliseen alueeseen pohjautuva erilliskokous edustaa ohjausryhmän toimeksiannon ja aikataulun puitteissa toteuttamiskelpoisinta vaihtoehtoa.

Malli huomioi Uudenmaan erityispiirteet samalla kun se vie alueiden sote- ja pelastustoimen järjestelmää sisällöllisesti samaan suuntaan kuin muualla maassa.

Tässä mallissa muutoksen toimeenpanoon liittyvät riskit ovat helpoimmin hallittavissa. Integraatio sote-palvelujen ja jäljelle jäävien kuntien palveluiden välille turvataan perusratkaisua paremmin.

Johtopäätökset 2

Esitetty erilliskokous luo paremmat edellytykset sote-uudistuksen toteuttamiselle myös Uudellamaalla. Ohjausryhmä esittää, että hallitus huomioi esitetyt ratkaisuehdotukset ja niiden tavoitteet linjatessaan uudistuksen jatkovalmistelua.

Arvioinnin näkökulmasta ohjausryhmä toteaa tärkeäksi sote-ratkaisun vaikutukset julkishallinnon ja -talouden kokonaisuuteen sekä kasvukuntien ja kasvukaupunkien elinvoimaisuuteen.

Ohjausryhmä pitää tärkeänä, että myös jatkovalmistelu ml. säädösvalmistelu tehdään tiiviissä yhteistyössä Uudenmaan alueen kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien kanssa.



Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin erillisratkaisua koskeva selvitystyö 2019

Lisätietoja:

Strategiajohtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki
liisa-maria.voipio-pulkki@stm.fi

Hallitusneuvos Auli Valli-Lintu
auli.valli-lintu@stm.fi

Erityisavustaja Laura Lindeberg
laura.lindeberg@stm.fi

stm.fi | @STM_Uutiset