



04.04.2018

Kokousaika 04.04.2018 18:00 - 23:03

Kokouspaikka Vanha Raatihuone, Aleksanterinkatu 20

Läsnä

Jäsenet

Kousa, Tuuli  
Bogomoloff, Harry

Arajärvi, Pentti

Vapaavuori, Jan  
Pakarinen, Pia  
Razmyar, Nasima  
Sinnemäki, Anni  
Vesikansa, Sanna  
Alametsä, Alviina  
Arhinmäki, Paavo

Aro, Katju  
Asko-Seljavaara, Sirpa  
Biaudet, Eva  
Borgarsdottir Sandelin, Silja

Ebeling, Mika  
Haatainen, Tuula  
Hakola, Juha

Halla-aho, Jussi  
Hamid, Jasmin

Harjanne, Atte  
Harkimo, Joel

Heinäluoma, Eero  
Heinäluoma, Eveliina

Hernberg, Kaisa  
Holopainen, Mari  
Honkasalo, Veronika

Jalovaara, Ville  
Juva, Kati

Järvinen, Jukka  
Kivekäs, Otso

Kivelä, Mai  
Koivulaakso, Dan

Kopra, Pia  
Korkkula, Vesa

kaupunginvaltuuston puheenjohtaja  
kaupunginvaltuuston 1. varapuheenjohtaja

kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja

pormestari

apulaispormestari

apulaispormestari

apulaispormestari

apulaispormestari

saapui 18:07, poissa: 66§, 67§



04.04.2018

Koskinen, Kauko  
Koulumies, Terhi  
Laaksonen, Heimo  
Malin, Petra  
Modig, Silvia  
Mohamed, Abdirahim  
Moisio, Elina  
Mutttilainen, Sami  
Muurinen, Seija  
Månsson, Björn  
Niskanen, Dani  
Nygård, Mia  
Parpala, Matti  
Peltokorpi, Terhi  
Pennanen, Petrus  
Raatikainen, Mika  
Rantala, Marcus  
Rantanen, Mari  
Rautava, Risto  
Rydman, Wille  
Said Ahmed, Suldaan  
Saxberg, Mirita  
Stranius, Leo  
Sydänmaa, Johanna  
Taipale, Ilkka  
Terho, Sampo  
Torsti, Pilvi  
Urho, Ulla-Marja  
Wallgren, Thomas  
Vanhanen, Reetta  
Vepsä, Sinikka  
Vuorjoki, Anna  
Yanar, Ozan  
Enroth, Matti  
Finne-Elonen, Laura  
Hillman, Perttu  
Hyttinen, Nuutti  
Klemetti, Tapio  
Laine, Anna  
Luoma, Tuomo  
Nieminen, Jarmo  
Nordström, Laura  
Nuorteva, Johanna  
Pajula, Matias  
Pasanen, Amanda  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen  
varajäsen



04.04.2018

Pasterstein, Dennis	varajäsen
Puska, Pekka	varajäsen
Raittinen, Timo	varajäsen
Rantanen, Tuomas	varajäsen
Varjokari, Laura	varajäsen
Vuorinen, Tuulikki	varajäsen

#### Muut

Sarvilinna, Sami	kansliapäällikkö
Aho, Mikko	kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Jolkkonen, Juha	sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja
Laitio, Tommi	kulttuurin ja vapaa-ajan toimialajohtaja
Pohjolainen, Liisa	kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Pohjaniemi, Marju	henkilöstöjohtaja
Saxholm, Tuula	rahoitusjohtaja
Summanen, Juha	hallintojohtaja
Andersson, Victor	kaupunginsihteeri
Hyttinen, Hannu	kaupunginsihteeri
Isbom, Hanna	erityisavustaja
Kentala, Julianna	erityisavustaja
Mickwitz, Leena	kaupunginsihteeri
Sairanen, Heikki	erityisavustaja
Seppänen, Pirre	erityisavustaja
Menna, Lauri	johtava asiantuntija
Peltonen, Antti	hallintopäällikkö
Vallittu, Anja	kaupunginsihteeri
Villeneuve, Anna	kaupunginsihteeri
Hopeakunnas, Maisa	tiedottaja
Katajamäki, Paula	tiedottaja
Djupsjö, Stefan	ylikielenkääntäjä
Saarinen, Susanna	kielenkääntäjä

#### Asiantuntijat

Henriksson, Riikka	erityissuunnittelija
Hietämäki, Ari	johtava suunnittelija
Jäntti, Sanna-Mari	yhteysjohtaja
Nyholm, Inga	yhteysjohtaja

#### Puheenjohtaja

Tuuli Kousa	kaupunginvaltuuston puheenjohtaja 66, 67, osa 68, 69 §
-------------	---



04.04.2018

Harry Bogomoloff

kaupunginvaltuuston 1. varapuheen-  
johtaja  
osa 68 §

Pöytäkirjanpitäjä

Lauri Menna

johtava asiantuntija  
66, 67, osa 68, 69 §

Antti Peltonen

hallintopäällikkö  
osa 68 §

Anna Villeneuve

kaupunginsihteeri  
osa 68 §



04.04.2018

Tid 04.04.2018 18:00 - 23:03

Plats Gamla Rådhuset, Alexandersgatan 20

Närvarande

Ledamöter

Kousa, Tuuli	stadsfullmäktiges ordförande
Bogomoloff, Harry	stadsfullmäktiges I vice ordförande
Arajärvi, Pentti	stadsfullmäktiges II vice ordförande
Vapaavuori, Jan	borgmästare
Pakarinen, Pia	biträdande borgmästare
Razmyar, Nasima	biträdande borgmästare
Sinnemäki, Anni	biträdande borgmästare
Vesikansa, Sanna	biträdande borgmästare
Alametsä, Alviina	
Arhinmäki, Paavo	
Aro, Katju	
Asko-Seljavaara, Sirpa	
Biaudet, Eva	
Borgarsdottir Sandelin, Silja	
Ebeling, Mika	
Haatainen, Tuula	anlände 18:07, frånvarande: 66§, 67§
Hakola, Juha	
Halla-aho, Jussi	
Hamid, Jasmin	
Harjanne, Atte	
Harkimo, Joel	
Heinäluoma, Eero	
Heinäluoma, Eveliina	
Hernberg, Kaisa	
Holopainen, Mari	
Honkasalo, Veronika	
Jalovaara, Ville	
Juva, Kati	
Järvinen, Jukka	
Kivekäs, Otso	
Kivelä, Mai	
Koivulaakso, Dan	
Kopra, Pia	
Korkkula, Vesa	
Koskinen, Kauko	



04.04.2018

---

Koulumies, Terhi	
Laaksonen, Heimo	
Malin, Petra	
Modig, Silvia	
Mohamed, Abdirahim	
Moisio, Elina	
Muttalainen, Sami	
Muurinen, Seija	
Månsson, Björn	
Niskanen, Dani	
Nygård, Mia	
Parpala, Matti	
Peltokorpi, Terhi	
Pennanen, Petrus	
Raatikainen, Mika	
Rantala, Marcus	
Rantanen, Mari	
Rautava, Risto	
Rydman, Wille	
Said Ahmed, Suldaan	
Saxberg, Mirita	
Stranius, Leo	
Sydänmaa, Johanna	
Taipale, Ilkka	
Terho, Sampo	
Torsti, Pilvi	
Urho, Ulla-Marja	
Wallgren, Thomas	
Vanhanen, Reetta	
Vepsä, Sinikka	
Vuorjoki, Anna	
Yanar, Ozan	
Enroth, Matti	ersättare
Finne-Elonen, Laura	ersättare
Hillman, Perttu	ersättare
Hyttinen, Nuutti	ersättare
Klemetti, Tapio	ersättare
Laine, Anna	ersättare
Luoma, Tuomo	ersättare
Nieminen, Jarmo	ersättare
Nordström, Laura	ersättare
Nuorteva, Johanna	ersättare
Pajula, Matias	ersättare
Pasanen, Amanda	ersättare
Pasterstein, Dennis	ersättare



04.04.2018

---

	Puska, Pekka Raittinen, Timo Rantanen, Tuomas Varjokari, Laura Vuorinen, Tuulikki	ersättare ersättare ersättare ersättare ersättare
Övriga		
	Sarvilinna, Sami Aho, Mikko Jolkkonen, Juha	kanslichef sektorchef i stadsmiljösektorn sektorchef i social- och hälsovårds- sektorn
	Laitio, Tommi Pohjolainen, Liisa	sektorchef i kultur- och fritidssektorn sektorchef i fostrans- och utbild- ningssektorn
	Pohjaniemi, Marju Saxholm, Tuula Summanen, Juha Andersson, Victor Hyttinen, Hannu Isbom, Hanna Kentala, Julianna Mickwitz, Leena Sairanen, Heikki Seppänen, Pirre Menna, Lauri Peltonen, Antti Vallittu, Anja Villeneuve, Anna Hopeakunnas, Maisa Katajamäki, Paula Djupsjö, Stefan Saarinen, Susanna	personaldirektör finansdirektör förvaltningsdirektör stadssekreterare stadssekreterare specialmedarbetare specialmedarbetare stadssekreterare specialmedarbetare specialmedarbetare ledande sakkunnig förvaltningschef stadssekreterare stadssekreterare informatör informatör övertranslator translator
Sakkunniga		
	Henriksson, Riikka Hietamäki, Ari Jäntti, Sanna-Mari Nyholm, Inga	specialplanerare ledande planerare kontaktchef kontaktchef
Ordförande		
	Tuuli Kousa	stadsfullmäktiges ordförande 66, 67, delvis 68, 69 §
	Harry Bogomoloff	stadsfullmäktiges I vice ordförande delvis 68 §



04.04.2018

---

Protokollförare

Lauri Menna	ledande sakkunnig 66, 67, delvis 68, 69 §
Antti Peltonen	förvaltningschef delvis 68 §
Anna Villeneuve	stadssekreterare delvis 68 §





04.04.2018

---

§	Asia	
66	Asia/1	Nimenhuuto, laillisuus ja päätösvaltaisuus Namnupprop, laglighet och beslutsförhet
67	Asia/2	Pöytäkirjan tarkastajien valinta Val av protokolljusterare
68	Asia/3	Helsingin kaupungin lausunto maakunta- ja sote-uudistuksesta Utlåtande från Helsingfors stad om landskaps- och vårdreformen
69	Asia/4	Kokouksessa jätetyt aloitteet Motioner inlämnade vid sammanträdet



04.04.2018

Asia/1

## § 66

### Nimenuoto, laillisuus ja päätösvaltaisuus

#### Päätös

Kaupunginvaltuusto totesi kokouksen laillisesti koolle kutsutuksi ja päätösvaltaiseksi.

#### Nimenuoto ja estyneet

Puheenjohtaja totesi, että esteilmoituksen tämän kokouksen osalta ovat jättäneet läsnäololistassa mainitut valtuutetut ja heidän tilalleen on kutsuttu listasta ilmenevät varavaltuutetut.

#### Laillisuus ja päätösvaltaisuus

Puheenjohtaja totesi, että kaupunginvaltuuston kokous on kutsuttu koolle kuntalain ja hallintosäännön edellyttämässä järjestyksessä. Toimitetun nimenuodon mukaan vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista on läsnä. Edellä olevan perusteella puheenjohtaja totesi, että kokous on laillisesti koolle kutsuttu ja päätösvaltainen.

#### Liitteet

1 Läsnäololista

#### Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

#### Päätösehdotus

Kaupunginvaltuusto toteaa esteen ilmoittaneet valtuutetut ja heidän tilalleen tulevat varavaltuutetut, toimittaa nimenuodon sekä toteaa kokouksen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden.

#### Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano



04.04.2018

Asia/2

---

**§ 67**

**Pöytäkirjan tarkastajien valinta**

**Päätös**

Puheenjohtajan ehdotuksesta pöytäkirjan tarkastajiksi valittiin valtuutetut Silja Borgarsdóttir Sandelin ja Mika Raatikainen sekä varalle valtuutetut Leo Stranius ja Pilvi Torsti.

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Päätösehdotus**

Kaupunginvaltuusto valitsee pöytäkirjantarkastajiksi kaksi valtuutettua ja varatarkastajiksi kaksi valtuutettua.

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano



04.04.2018

Asia/3

## § 68

### Helsingin kaupungin lausunto maakunta- ja sote-uudistuksesta

HEL 2018-003339 T 00 01 06

#### Päätös

Kaupunginvaltuusto totesi Helsingin kaupungin lausuntona, että eduskunnan käsiteltävänä olevaa maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa ehdotuskokonaisuutta ei tule hyväksyä.

#### Käsittely

Valtuutettu Pekka Puska ehdotti valtuutettu Sampo Terhon kannattamana, että kaupunginvaltuusto merkitsee keskustelun tiedoksi, Helsinki ei anna lausuntoa ja kaupunginhallituksen esitys hylätään.

1 äänestys

Kaupunginhallituksen ehdotus JAA, hylkäys EI

JAA-ehdotus: Khs

EI-ehdotus: Esitän, että keskustelu merkitään tiedoksi, Helsinki ei anna lausuntoa ja kaupunginhallituksen esitys hylätään.

Jaa-äännet: 82

Alviina Alametsä, Pentti Arajärvi, Paavo Arhinmäki, Katju Aro, Sirpa Asko-Seljavaara, Eva Biaudet, Harry Bogomoloff, Silja Borgarsdottir Sandelin, Mika Ebeling, Matti Enroth, Laura Finne-Elonen, Tuula Haatainen, Juha Hakola, Jussi Halla-aho, Jasmin Hamid, Atte Harjanne, Joel Harkimo, Eero Heinäluoma, Eveliina Heinäluoma, Kaisa Hernberg, Perttu Hillman, Mari Holopainen, Veronika Honkasalo, Nuutti Hyttinen, Ville Jalovaara, Kati Juva, Jukka Järvinen, Otso Kivekäs, Mai Kivelä, Tapio Klemetti, Dan Koivulaakso, Pia Kopra, Vesa Korkkula, Kauko Koskinen, Terhi Koulumies, Tuuli Kousa, Heimo Laaksonen, Anna Laine, Tuomo Luoma, Petra Malin, Silvia Modig, Abdirahim Mohamed, Eliina Moisio, Sami Muttilainen, Seija Muurinen, Björn Månsson, Jarmo Nieminen, Dani Niskanen, Laura Nordström, Johanna Nuorteva, Mia Nygård, Matias Pajula, Pia Pakarinen, Matti Parpala, Amanda Pasanen, Dennis Pasterstein, Petrus Pennanen, Mika Raatikainen, Timo Raittinen, Marcus Rantala, Mari Rantanen, Tuomas Rantanen, Risto Rautava, Nasima Razmyar, Wille Rydman, Suldaan Said Ahmed, Mirita Saxberg, Anni Sinnemäki, Leo Stranius, Johanna Sydänmaa, Ilkka Taipale, Pilvi Torsti, Ulla-Marja Urho, Thomas Wallgren, Reetta Vanhanen, Jan Vapaavuori, Laura Varjokari, Sinikka Vepsä, Sanna Vesikansa, Tuulikki Vuorinen, Anna Vuorjoki, Ozan Yanar



04.04.2018

Asia/3

Ei-äännet: 3

Terhi Peltokorpi, Pekka Puska, Sampo Terho

Kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä kaupunginhallituksen ehdotuksen.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

Sami Sarvilinna, kansliapäällikkö, puhelin: 310 36050  
sami.sarvilinna(a)hel.fi

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

## Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

## Esittelijän perustelut

Yleistä

Maakunta- ja sote-uudistusta koskevat ehdotukset, keskeisimpinä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevat lait sekä valinnanvapauslaki ovat eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä. Kasvupalvelulainsäädäntöä koskeva ehdotus on tulossa eduskunnan käsittelyyn maaliskuussa. Uudistukseen kytkeytyvä muu lainsäädäntö on pääosin eduskunnan käsittelyssä. Suunnitellun aikataulun mukaan eduskunta tekee maakunta- ja sote-uudistusta koskevat päätökset kesäkuussa 2018 ja lait vahvistetaan tulemaan voimaan heinäkuussa 2018.

Helsingin kaupunki on antanut valmistelun eri vaiheissa yhteensä 19 lausuntoa uudistukseen liittyvistä yksittäisistä osakokonaisuuksista. Lisäksi Helsinki on yhdessä pääkaupunkiseudun muiden kuntien kanssa esittänyt erillisratkaisua sote- ja aluehallintouudistuksesta ja kasvupalveluista pääkaupunkiseudulle. Helsinki on esittänyt kannan, että pelastustoimi tulisi säilyttää kaupungin omana toimintana.

Lausuntojen ja muiden esitysten suuri lukumäärä osoittaa, että maakunta- ja sote-uudistusta on valmisteltu osissa hyvin monivaiheisena prosessina, mistä johtuen uudistuksesta on ollut hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa. Erityisesti uudistuksen taloudellisten vaikutusten osalta kokonaiskuvan muodostaminen on edelleen vaikeaa. Kireä aikataulu ja valmistelun ohjauksessa tapahtuneet suunnanmuutokset ovat lisäksi johtaneet lainvalmistelun laadullisiin puutteisiin. Moniin aiempiin lau-



suntopyyntöihin liittynyt aineisto on ollut epätäydellistä, niin nykytilan kuvauksissa kuin vaikutusarvioinneissa on ollut aukkoja.

Sote- ja maakuntauudistus on Suomen historian suurin hallinnonuudistus, joka toteutuessaan muuttaisi koko suomalaista hallintojärjestelmää merkittäväällä tavalla. Se vaikuttaa keskeisesti myös kuntiin ja kunnalliseen itsehallintoon. Maakuntien perustamisessa on lisäksi kyse kokonaisvaltaisesta järjestelmämuutoksesta, jolla on mittavia ja vaikeasti ennakoitavia seurauksia ja vaikutuksia. Uudistusta ei voi verrata mihinkään aiemmin tehtyyn julkisen hallinnon uudistukseen tai organisaatiomuutokseen. Uudistuksen merkitys ja suuruusluokka huomioon ottaen olisi ollut ensiarvoisen tärkeää, että valtioneuvosto olisi tarjonnut kunnille ja muille sidosryhmille mahdollisuuden tarkastella ja arvioida uudistusta kokonaisuutena. Tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan ole ollut.

Helsinki on tuonut aiemmissa lausunnoissaan toistuvasti esille vaikeudet, jotka johtuvat kokonaiskuvan ja kokonaisarviointien puuttumisesta. Kaupungin näkemyksen mukaan yksittäisiin ja laajan lainsäädäntökokonaisuuden pienempiin osakokonaisuuksiin kytkeytyvät lausuntopyyntöt, kyselyt tai kuulemiset eivät ole riittäviä, koska niiden pohjalta ei ole voitu aidosti arvioida lakien kokonaisvaikutuksia ja kustannuksia. Edellä todetusta huolimatta on ilmeistä, että uudistusehdotuksella on erittäin merkittäviä ja laajakantoisia vaikutuksia Helsingin kaupungille, erityisesti kaupungin talouden näkökulmasta.

Tällä lausunnolla Helsingin kaupunki haluaa ottaa selkeästi kantaa uudistuskokonaisuuteen nyt kun tämä on ensi kertaa mahdollista ehdotuskokonaisuuden edettyä eduskuntakäsittelyyn.

Vaikka uudistusta koskeviin lakiesityksiin on valmistelun edetessä tehty muutoksia ja tarkennuksia, ne eivät ole parantaneet uudistusta suhteessa sen alkuperäisiin tavoitteisiin, pikemminkin päinvastoin. Uudistuksen tavoitteet terveys- ja hyvinvointierojen kaventumisesta, palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja kustannusten kasvun hillitsemisestä eivät Helsingin näkemyksen mukaan tule toteutumaan.

Uudistus ei huomioi Helsingin erityistä asemaa maan pääkaupunkina, pääkaupungin ja metropolialueen ja muiden suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä eikä metropolialueen tai kaupunkiseutujen merkitystä Suomelle ja sen taloudelle. Lainvalmistelussa ei ole riittäväällä tavalla otettu huomioon vaikutuksia, jotka kohdistuvat Uudellamaalla yli neljäsosaan maan koko väestöstä. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri ovat maan suurimmat sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat, joiden näkemyksille olisi pitänyt antaa uudistuksen valmistelussa huomattavasti toteutunutta enemmän painoarvoa.



Helsinki toteuttaa selkeää suunnitelmaa sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseksi. Tavoitteina ovat tasa-arvoinen palvelujen saatavuus, terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen integraation vahvistaminen sekä asiakkaiden osallisuuden ja itsemääräämiskyvyn vahvistaminen. Kansallinen uudistusehdotus ei toteuta näitä tärkeitä tavoitteita.

Helsingin metropolialueen on kyettävä kilpailemaan investoinneista, osaajista ja työpaikoista pohjoismaisten ja eurooppalaisten metropolialueiden kanssa jatkuvasti kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa. Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021 asettaa tavoitteen maailman toimivimmasta kaupungista. Globaalissa taloudessa kaupunkien merkitys kasvaa jatkuvasti ja sekä kansainvälisten että kansallisten tutkimusten mukaan kaupungistumiskehitys kiihtyy maailmalla ja kotimaassa. Kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on myös Suomessa keskeinen merkitys koko maan kasvun ja kilpailukykyyn näkökulmasta kaikilla kehitykseen liittyvillä tunnusluvuilla.

Maakuntauudistusehdotuksessa ei tunnisteta kaupungistumista eikä kaupunkien tai kaupunkiseutujen kasvavaa merkitystä. Se ei siksi myöskään edistä Helsingin ja metro-polialueen tai suomalaisten kaupunkien kilpailukykyä eikä tue niiden mahdollisuuksia vastata maailmanlaajuisiin haasteisiin, väestönkasvuun tai kaupungistumisen lieveilmiöihin.

Uudistus aiheuttaa erityisesti heikossa asemassa olevien henkilöiden palveluihin ja asumiseen riskejä, jolla voi erityisesti metropolialueella olla vakavia seurauksia. Uudistuksella muodostetaan uusi hallinnon taso, joka hajauttaa valtaa ja vastuuta. Palvelutoiminta vaikeutuu, koska esitetty monituottajamalli ei tue sosiaali- ja terveystalouden yhteensovittamista. Toimintamallit eivät ole kaikilta osin selvät ja asukkaiden näkökulmasta päätösten taso on monia.

Uudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien toimivaltaan ja tehtäviin ja sitä kautta heikentää niiden mahdollisuuksia vastata kohtaamiinsa monimuotoisiin haasteisiin. Kunnilla on tällä hetkellä mahdollisuus laajojen monitoimialaisten kokonaisuuksien johtamiseen ja monipuolisen keinovalikoiman tarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen. Uudistus ei tuo lisäarvoa kunnille, vaan pirstoo niiden tehtäväkenttää ja vaikeuttaa esimerkiksi väestönkasvun ja maahanmuuton haasteisiin vastaamista, väestön terveyden ja hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämistä sekä eriytymiskehityksen torjumista.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan uudistusta ei ole perusteltua toteuttaa. Uudistus ei ole Suomen pääkaupungin, helsinkiläisten tai



uusmaalaisten näkökulmasta hyväksyttävä. Se ei myöskään huomioi muiden suurten kaupunkien erityispiirteitä.

Uudistusta ei voida pitää olemassa olevaan tietoon perustuvana parhaana mahdollisena ratkaisuna. Vaikka uudistukseen on sinänsä panostettu runsaasti, ei sen peruuntuminen aiheuta yhtä merkittävää riskiä kuin sen toteuttaminen. Valmisteluun jo käytetty aika ja siihen kulutetut resurssit eivät ole riittävä perustelu, että uudistus toteutettaisiin riskeistä ja haitallisista vaikutuksista huolimatta.

Valmistelun eri vaiheissa tehdyt ratkaisut ovat vieneet uudistusta kauemmas sen alkuperäisistä tavoitteista. Pitkänkään valmistelun lopuksi toteuttamatta jättäminen ei ole epäonnistumista, vaan tosiasioiden tunnistamista. Uudistuksesta luopuminen vähentää haittoja ja kustannuksia enemmän kuin uudistuksen toteuttaminen.

Uudistuksen aikatauluun liittyy suuria riskejä. Helsingissä äskettäin toteutettu johtamisjärjestelmä uudistus oli pieni verrattuna ehdotettuun maakunta- ja sote-uudistukseen, mutta antaa kaupungin mittakaavassa käsityksen suurten muutosten läpiviennin haasteista. Laajasta yhteisymmärryksestä sekä huolellisesta suunnittelusta ja vaiheistuksesta huolimatta, uudistuksen toteuttaminen suunnitellussa aikataulussa oli haastavaa.

Helsingin kokemusten valossa uudistuksen toimeenpano on suunniteltu liian nopeaksi. Maakuntavaalit käytäisiin lokakuussa 2018 ja maakuntavaltuustojen toimikausi alkaisi vuoden 2019 alussa. Maakuntavaltuustojen tulisi alkuvuodesta 2019 kyetä tekemään nopeassa tahdissa päätökset maakunnan hallinto- ja johtamisjärjestelmästä sekä budjetista, jotta järjestämisvastuu voisi siirtyä maakunnille vuoden 2020 alusta lukien. Mitkään päätöksistä eivät voi viivästyä, jotta maakunta voisi rakentaa hallintonsa ja mm. toteuttaa henkilöstön siirtämiseen liittyvät lakisää-teiset yhteistoimintamenettelyt. Palvelujen jatkuvuuden turvaaminen tulee olemaan merkittävä haaste. Erityisen isoksi haasteet muodostuvat Uudellamaalla alueen suuresta koosta johtuen.

## Sote-uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistustyötä on tehty toistakymmentä vuotta neljän hallituksen aikana. Uudistuksen tarpeellisuudesta on oltu yhtä mieltä yli puoluerajojen. Vuoden 2015 vaalien jälkeen uudistusta oli tarkoitus edistää kaikkien eduskuntapuolueiden yhteistyöllä. Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan uudistus oli tarkoitus toteuttaa vaiheittain siten, että aluksi olisi toteutettu sosiaali- ja terveystalouden integraatio ja rakenneuudistus ja vasta viime vaiheessa lisätty valinnanvapautta ja monipuolistettu tuotantoa. Sipilän hallituksessa rakenteeksi muodostui maakuntiin pohjautuva ratkaisu ja





valinnanvapausjärjestelmän valmistelu kytkettiin ajallisesti sote- ja maakunta-uudistukseen. Valitussa ratkaisussa itsehallinnollisilla 18 maakunnalla olisi järjestämis- ja osittain tuottamisvastuu julkisesti rahoitetuista sosiaali- ja terveyspalveluista. Merkittävä osa palveluista tuotettaisiin yritysten ja kolmannen sektorin yhteisöjen toimesta valinnanvapautta koskevan lainsäädännön ohjaamana. Kunnalla ei olisi vastuuta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä eikä oikeutta niiden tuottamiseen. Lakiesitykset monikanavarahoituksen yksinkertaistamiseksi puuttuvat toistaiseksi.

Sote-uudistuksen tavoitteena on kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja ja parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja vaikuttavuutta ja hillitä julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta aiheutuvien kustannusten kasvua 3 miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä.

#### Keskeisimmät sote-uudistuksesta annetut kaupungin lausunnot

Helsingin kaupungin antamat lausunnot (2.11.2016 kaupunginvaltuusto, 27.3.2017 kaupunginhallitus, 13.12.2017 kaupunginvaltuusto) merkittävimmistä uudistusta koskevista laeista eivät aiheuttaneet muutoksia palvelujen integraation varmistamiseksi esitettyihin säädöksiin hallituksen lakiesityksessä (HE 15/2017), joka on käsiteltävänä eduskunnassa. Kesällä 2017 perustuslakivaliokunta edellytti muutoksia valinnanvapausesitykseen ja valinnanvapauslainsäädäntö oli uudelleentalmisteltavana sosiaali- ja terveysministeriössä ja lausuntokierroksella marras-joulukuussa 2017. Valinnanvapauslainsäädännössä ei riittävästi turvata palvelujen integraatiota sosiaali- ja terveyspalvelujen välillä eikä perus- ja erityistason palvelujen välillä. Hallitus tarkensi lakiesitystä lausuntojen perusteella jatkovalmistelussa palvelu- ja hoitoketjujen sujuvoittamiseksi. Loppuvuodesta 2017 lausunnolla olleeseen esitysluonnokseen verrattuna viimeisen esityksen merkittävin muutos on erikoissairaanhoidon asiakassetelivelvoitteen poistaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluissa esitys sisältää edelleen laajan velvollisuuden asiakassetelien tarjoamiseen.

#### Sote-lainsäädäntöesitysten arviointia

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi valtakunnallisen sote-uudistuksen tarve on olemassa. Järjestämisen siirtäminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua metropolialueen ja suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella.

Valinnanvapausesityksen mukaan kansalainen listautuu asiakkaaksi valitsemaansa terveyspalveluja ja sosiaalineuvontaa ja -ohjausta tarjoavaan sosiaali- ja terveyskeskukseen sekä hammashoitolaan. Maakunnan liikelaitos tarjoaisi omien sote-keskusten ja hammashoitoloiden lisäksi kaikki sosiaalipalvelut ja muut terveyspalvelut, kuten esimerkiksi



perhekeskusten palvelut, kouluterveydenhuollon, kotihoidon ja sairaaloiden erikoissairaanhoidon.

Maakunnan liikelaitoksen olisi myönnettävä asiakaseteleitä määrättyissä palveluissa, kuten kotihoidossa, asumispalveluissa ja lääkinnällisessä kuntoutuksessa sekä hoitotakuun aikarajojen ylittyessä. Asiakas käyttäisi asiakasetelin yksittäisen palvelun hankkimiseen toiselta palveluntuottajalta. Asiakaseteliä voitaisiin maakunnassa käyttää laajemminkin, edellyttäen ettei siitä olisi haittaa palvelujen toimivuudelle. Velvoittavuus asiakasetelin käyttöön määrättyissä palveluissa ei antaisi maakunnille mahdollisuutta käyttää asiakaseteliä tarkoituksenmukaisesti.

Henkilöt, joilla on laaja ja pitkäaikainen avuntarve, voisivat saada käyttöönsä henkilökohtaisen budjetin, jonka avulla asiakas voisi valita yksilölliseen tilanteeseen sopivia palveluja. Maakunnan tehtävänä olisi rakentaa yhteen sovitettua palvelukokonaisuuksia eri väestöryhmille.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen, monituottajamalli sekä valinnanvapauspalveluiden vieminen markkinoille ei tue integraatiota ja pirstoo palvelujen tuottamisen ja palveluketjut. Puutteellinen integraatio peruspalveluissa sekä sosiaali- ja terveystieteiden välillä aiheuttaa haasteita erityisesti paljon palveluja tarvitseville ja sekä sosiaali- että terveystieteiden tarvitseville. Asiakkaan kokonaisvaltaiset tarpeet voivat jäädä huomiotta. Sekä sosiaali- että terveystieteiden tarvitsevan asiakkaan osalta on myös epäselvää kumpien palveluiden kautta hän tulee asiakkaaksi.

Integraation haasteisiin vastataan lakiesityksessä useilla maakunnan ohjauksella koskevilla säännöksillä, joiden pohjalta muodostuisi monimutkainen ja vaikeasti hallittava järjestelmä. Maakuntien järjestämistehtävä tulee olemaan vaikea. Helsingin näkemyksen mukaan laki ja tarjottava tehostettu muutostuki eivät poista riskejä ja takaa palvelujen jatkuvuutta. Malli hyödyttää eniten satunnaisesti ja vähän palveluja tarvitsevia. Paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden näkökulmasta esitetty palvelujärjestelmä on erityisen haastava.

Kansainvälisesti korkeatasoisen suomalaisen hyvinvoinnin merkittävä selittäjä on kuntien laaja toimivalta, jossa sosiaali ja terveystieteiden palvelut integroituvat muihin hyvinvointipalveluihin sekä laaja-alaisesti terveyttä edistäviin palveluihin sekä koulutukseen. Maakunta- ja sote-uudistus luo uuden rajapinnan esimerkiksi lasten ja nuorten palveluihin neuvolatoiminnan ja varhaiskasvatuksen sekä koulujen ja kouluterveydenhuollon väliin. On epätodennäköistä, että palvelut paranevat kokonaisuutena asiakkaan kannalta, kun hallinnolliset organisaatiot palveluissa liisääntyvät. Maakunnan vastuulle uudistuksessa siirtyä korjaava ja eh-



käisevä toiminta, terveyttä ja hyvinvointia edistävä toiminta jää kuntien vastuulle. Maakuntien ehkäisevän toiminnan luonne on epäselvä ja yhteys kuntien edistävään toimintaan puutteellinen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannalta tämä merkitsee hallinnollista ja tiedonhallinnallista tehottomuutta.

#### Lainsäädäntöön liittyvät riskit

Esityksessä valinnanvapauslaiksi tunnistetaan, että EU-valtiontukisääntely on tärkeä osa arvioitaessa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden toteuttamistapoja. EU-tuomioistuinten ratkaisukäytänteissä operoidaan käsitteillä taloudellinen ja ei-taloudellinen toiminta ja valtiontukisääntely koskee vain niin sanottua taloudellista toimintaa. Suomalaisen valinnanvapausmallin elementtejä on esityksessä arvioitu siltä pohjalta, viittaako elementti taloudelliseen vai ei-taloudelliseen toimintaan. Valinnanvapausmalli sisältää aiempiin oikeuskäytäntöihin perustuviin tulkintoihin perustuen sekä ei-taloudelliseen toimintaan että taloudelliseen toimintaan viittaavia elementtejä. Lakiluonnoksessa todetaan, että Slovakian järjestelmästä tehty tuore ratkaisu kasvattaa riskiä, että Suomen valinnanvapausjärjestelmän voitaisiin tulkita olevan ainakin osittain taloudellinen. Lähtökohtaisesti jokainen valtiontukiarviointi on kuitenkin tapauskohtainen ja edellyttää hyvin yksityiskohtaista arviointia. Lakiesityksessä esitetyn näkemyksen mukaan valinnanvapauslain notifiointi merkitsisi käytännössä lainsäädäntökehikon notifiointia, koska tosiasiallista toimintaa ei ole olemassa. Lainsäädäntökehikko ei määrittele tosiallista toimintaa tai maakuntien toimeenpanoa, joka on keskeistä taloudellisen toiminnan luonteen ja EU-valtiontukitarkastelun osalta.

Lakiesityksessä esitetty arvio riskeistä liittyen valinnanvapausjärjestelmän taloudelliseen luonteeseen vahvistaa näkemystä, että esitettyä uudistusta ei kannata toteuttaa.

#### Jos uudistus ei toteudu

Uudenmaan maakuntaan kuulumisen ei toisi helsinkiläisille lisäarvoa sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Helsinki on asukasluvultaan yli kymmenesosa Suomesta. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala on maan johtava sosiaali- ja terveydenhuollon toimija ja uudistaja, joka on kyennyt ja kykenee itse vastaamaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuottamisesta. Helsingissä uudistuksessa ehdotettu uudelleen organisointi ja toiminnan käynnistäminen kireässä aikataulussa saattaa häiritä nykyisiä toimivia palveluita ja palveluiden jatkuvuutta, erityisesti siirtymä- ja muutosvaiheessa. Merkittävänä riskinä voidaan nähdä myös se, että uudistusta ei ole mahdollista porrastaa alueellisesti tai ajallisesti eikä palvelujen järjestämistä tai valinnanvapautta toteuttaa vähitellen kokeilujen kautta.



Maakunnan valtiolta tuleva rahoitus tulee perustumaan etupäässä ikärakenteeseen ja sairastuvuuteen. Maakuntiin, joilla on tällä hetkellä ikärakenteeseen nähden korkeat sote-kustannukset – kuten Uusimaa – kohdistuvat merkittävät säästöpainet. Esitetyt tarvetekijät ottavat heikosti huomioon Helsingin ja metropolialueen erityispiirteet, kuten väestön voimakkaan kasvun, muuta maata suuremman maahanmuuton sekä eriarvoistumiseen liittyvät haasteet, kuten segregaaation, asunnottomuuden, syrjäytymisen ja päihteiden aiheuttaman ylikuolleisuuden. Maakunta- ja sote-uudistukselle asetettu säästötavoite on epärealistinen ja toteutettavissa vain asiakasmaksuja korottamalla ja palveluverkkoa supistamalla.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen toteuttaa myös maakunta- ja sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita ja huomioi maakuntavaihtoehtoa paremmin pääkaupunkiseudun haasteet. Kaupungin palveluiden uudistaminen jatkuu maakunta- ja sote-uudistuksesta riippumatta. Helsingissä toteutetaan sosiaali- ja terveystalouden integraatiota, digitalisaatiota ja monituottajuutta. Helsinki uudistaa peruspalveluja muun muassa terveys- ja hyvinvointikeskuksen, perhekeskuksen ja monipuolisten palvelukeskusten toimintamallien mukaisesti. Palvelusetelien käyttöä on Helsingissä lisätty harkiten, joka lisää valinnanvapautta ja tuottajien välistä kilpailua vaihteittain. Helsingin sosiaali- ja terveystalouden saatavuus ja asiakaskokemus, vaikuttavuus, tuottavuus ja henkilöstökokemus paranevat nopeasti. Helsinki on myös parantanut kiireetöntä hoitoon pääsyä.

Helsinki on purkanut palvelujen päällekkäisyyksiä HUS:n kanssa ja integroinut sekä omaa erikoissairaanhoidon että tukipalvelujaan HUS:iin. Yhdistämisten yhteydessä on varmistettu palveluketjujen saumattomuus ja parannettu kustannustehokkuutta. Tämä kehitys jatkuu vuonna 2019 muun muassa Helsingin päivystyksen yhdistyessä HUS:iin muodostaen maan suurimman yhteispäivystyksen.

Helsingin sosiaali- ja terveystaloudet digitalisoituvat nopeasti, Helsingin osuus koko maan terveydenhuollon sähköisestä asioinnista on yli puolet. Apotti -tietojärjestelmänhanke toteuttaa konkreettisesti ja kansallisesti ainutlaatuisella tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityistasojen tietointegraation ja tukee palvelujen uudistumista ja digitalisaatiota.

Helsingin sosiaali- ja terveystalouden menokehitys on ollut maltillista. Sosiaali- ja terveystalouksissa budjetissa on pysytty tai se alitettu useana vuonna. Helsingin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat tavoitteiden mukaisesti pitkään lähestyneet suurimpien kaupunkien mediaania ja pääosin saavuttaneet sen.



Helsingin tapaan maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteita toteuttavia ja toimivia sosiaali- ja terveystalv palvelujen uudistamishankkeita on eri puolilla Suomea, kuten esimerkiksi Eksote ja Siun sote. Uudistustyön myötä luotuja toimivia malleja ei ole perusteltua romuttaa, vaan pikeminkin tukea niiden hyvien käytäntöjen toteutumista eri puolilla Suomea. Paikallisiin olosuhteisiin sovelletut ratkaisut ovat toimivampia kuin yhtenäinen malli koko Suomessa.

## Maakuntien perustaminen ja maakunnille siirrettävät muut tehtävät

### Maakuntien perustaminen ja tehtävät

Maakuntauudistuksen myötä Suomessa siirryttäisiin kaksitasoisesta valtioon ja kuntiin pohjautuvasta hallintojärjestelmästä kolmitasoiseen hallintoon. Uudistuksen myötä maahan syntyisi uusi hallinnontaso, 18 maakuntaa, jotka olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä ja joilla olisi alueellaan itsehallinto.

Maakunnilla ei olisi yleistä toimialaa, vaan ne hoitaisivat niille erikseen säädettyjä kunnista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, työ- ja elinkeinotoimistoista, aluehallintovirastoista sekä maakuntien liitoista siirtyviä tehtäviä. Tehtäviin kuuluisivat sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto, aluekehittäminen ja rakennera- hastotoiminta, elinkeinojen edistäminen, alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu, maatalous- ja viljelijätukihallinto, maatalous- ja turkistar- hayrittäjien lomitus, vesivarojen käyttö ja hoito, vesien- ja merenhoito, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, maakunnallisen identi- teetin ja kulttuurin edistäminen, ympäristötiedon tuottaminen ja jakami- nen sekä muut lain perusteella annettavat alueelliset palvelut.

Maakunnan ylin päättävä elin olisi vaaleilla valittava maakuntavaltuus- to, joka vastaa maakunnan toiminnasta ja taloudesta. Muita lakisäätei- siä elimiä olisivat maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta.

### Maakuntien perustamisesta ja maakuntien tehtävistä annettu lausunto

Helsingin kaupungin lausunnossa (kaupunginvaltuusto 2.11.2016) esi- tystalvonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuol- lon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laiksi nostettiin esiin maakuntajaon ongelmallisuus aluejaon perustana, valtakunnallisten palvelukeskusten käyttövelvoitteen ongelmallisuus, uudistuksen vaiku- tukset pääkaupunkiseudun kasvun mahdollisuuksiin, valtalon ohjauksen vaikutukset maakuntien itsehallintoon sekä otettiin kantaa maakuntien tehtäviin.

Hallitus tarkensi esitystään (HE 15/2017) maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevaksi



04.04.2018

Asia/3

lainsäädännöksi lausuntojen perusteella. Hallituksen reformiministeri-työryhmä linjasi 18.1.2018, että hallituksen esityksestä poistetaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta koskeva sääntely. Helsingin lausunto ei aiheuttanut merkittäviä muutoksia lakiesitykseen.

#### Maakuntaratkaisun aluejaon arviointia

Uudistuksen eri valmisteluvaiheissa esitetyt asiantuntija-arviot osoittavat, että optimaalinen määrä alueita olisi nyt esitettyä pienempi lähes kaikissa maakuntien tehtävissä. Arvio koskee niin erikoissairaanhoidoa kuin valtiolta siirrettäväksi suunniteltuja maakuntien tehtäviä. Osa arvioista perustuu taloudellisiin tarkasteluihin, osa muun muassa valtion aluehallinnon kyvykkyyteen ja erikoistumiseen nykyisten tehtävien hoitamisessa. Osaavan työvoiman potentiaali pääosassa maakuntia on pieni ja vähenemässä. Monet valtion alueellistamishankkeet ovat kaatuneet osaavan työvoiman puutteeseen. Suunniteltujen 18 maakunnan vaativiin asiantuntija- ja johtamistehtäviin ei riitä tekijöitä. Uudistuksen valmistelussa olisikin tullut vähentää alueiden lukumäärää.

Ehdotettu aluejako perustuu tämänhetkiseen maakuntajakoon ja se ei huomioi toiminnallisuutta eikä suurten kaupunkien tai kaupunkiseutujen merkitystä ja erityisyyttä. Maakuntajako ei tunnista maakuntien taloudellisen kantokyvyn eroja eikä maakuntien välisiä eroja laajemmin.

Aluejako ei myöskään huomioi nykyisiä toimivia yhteistyöratkaisuja. Pääkaupunkiseudulla ja metropolialueella Uudenmaan laajuinen ratkaisu tulisi todennäköisesti korvaamaan monia nykyisiä seudullisia yhteistyöratkaisuja, minkä johdosta saatetaan menettää saavutettu tehokkuus ja kustannusten kasvun hidastaminen.

Väestönkasvun ennustetaan olevan Helsingissä ja Helsingin seudulla voimakasta tulevina vuosina. Helsingin muuttovoitto kostuu sekä ulkomaalaisista ja työmarkkina-alueen ulkopuolisista kotimaan tulomuuttajista. Merkittävä osa Suomen kasvusta tapahtuu pääkaupunkiseudulla. Maakuntaratkaisu heikentäisi paitsi pääkaupunkiseudun taloudellisen kasvun mahdollisuuksia, vaikeuttaisi merkittävästi myös väestönkasvun mukanaan tuomiin asuntorakentamisen määrän ja palveluiden kehittämisen tarpeisin vastaamista.

Metropolialueella vaikuttava terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen edellyttää muuta maata tiiviimpää yhteistyötä kaupunkisuunnittelun, elinkeinopolitiikan, työllisyyspalvelujen ja koulutuspalvelujen kanssa. Koko maahan yhtenäisenä sovellettava maakuntamalli ei huomioi pääkaupunkiseudun erityisiä palvelutarpeita, ominaispiirteitä tai haasteita ja vaikeuttaa terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista. Tehtävien siirtäminen maakunnan hoidettavaksi ja uuden hallinnollisen rajapinnan syntyminen vaikeuttaa haasteiden ja muutosten hallintaa pääkaupunki-



seudun erityiskysymyksissä ja voi siten aiheuttaa koko maan kannalta ennakoimattomia seurauksia.

## Maankäyttö, asuminen ja liikenne

Helsingin seudulla on tehty pitkään toimivaa yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa (MAL) sekä MAL-sopimusmenettelyssä valtion kanssa. MAL-suunnittelu perustuu vahvaan tietopohjaan ja toimiviin yhteistyörakenteisiin. Suunnittelun avulla yhdyskuntarakenne on tiivistynyt, kasvuun on pystytty vastaamaan hallitusti ja alueella on tehokas joukkoliikennejärjestelmä.

Metropolialueen MAL-suunnittelussa kehittämistyö on luonut luottamusta osapuolien välille ja toimijat ovat sitoutuneet Helsingin seudun ja valtion yhteisiin tavoitteisiin. Uudenmaan maakunnassa metropolialueen ja sen ulkopuolisten kuntien suunnitteluhaasteet eroavat. Maakunnissa ei myöskään ole tai uudistuksen myötä tule olemaan asumisen strategista suunnitteluosaamista. Maakunnan ja metropolialueen välille muodostuva hallinnollinen rajapinta ei edistä toiminnan sujuvuutta. Metropolialueen kasvun, toimivuuden, seudullisen tasapainon ja eriytymiskehityksen hillitsemisen turvaamiseksi yhteisten seudullisten linjausten painoarvo on suuri. Metropolialueen MAL-yhteistyön jatkaminen on näiden syiden vuoksi tärkeää.

Maakuntakaavoitusta koskevat säännökset on kirjattu maankäyttö- ja rakennuslakiin, jonka kokonaisuudistus on parhaillaan valmisteilla. Maakuntakaavoituksen ja maakunnan suunnittelun tehtäviä ollaan siirtämässä uudelle maakunnalle tilanteessa, jossa kaavajärjestelmää uudistetaan ja tulevaisuuden kaavoitusjärjestelmä ei ole tiedossa. Maakuntakaavojen valmistelun ja päätöksen siirtäminen itsehallinnollisten maakuntien vastuulle muuttaa kuntien perinteistä kaavoitusmonopolia. Maakunta ei kuitenkaan voi investoida maakuntakaavan toteuttamiseen, vaan toteutus jää kuntien vastuulle.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamista ei ole kytketty maakuntauudistukseen ja sen vuoksi on epäselvää, millainen maankäytön ohjausjärjestelmä on tulevaisuudessa ja mitkä ovat uudistusten yhteisvaikutukset kunnan näkökulmasta. Uudistus ja valmisteilla olevat lakiehdotukset merkitsevät, että Helsingin seudulla ja muilla kaupunkiseuduilla toimivien maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyörakenteiden nykyisenkaltainen toimiva ja kaupunkiseutujen erityispiirteet huomioon otava yhteistyö monimutkaistuu.

## Pelastustoimi

Helsinki on korostanut pelastustoimen säilyttämistä kaupungin omana toimintana koko uudistuksen valmistelun ajan. Pelastustoimella on Hel-



singissä muista alueista poikkeava rooli liittyen pääkaupungin erityispiirteisiin. Uudistuksessa ei ole huomioitu Helsingin pelastustoimen erityishaasteita kuten satama-, lentokenttä- ja muuta erityistoimintaa, valtionhallinnon toimipisteitä, maanalaista ja korkeaa rakentamista, kansallisia ja kansainvälisiä suurtapahtumia, väestön suurta määrää ja nopeaa kasvua eikä turvallisuuteen liittyviä haasteita.

Nykyinen järjestelmä on toimiva ja kykenee vastaamaan paikallisiin tarpeisiin ja reagoimaan nopeasti muutoksiin ja tilanteisiin. Pelastustoimen tehtävien siirtäminen maakuntaan vaikuttaisi helsinkiläisten turvallisuustasoon epäedullisesti. Uudenmaan maakunta ei pysty päättämään alueen pelastustoimen järjestämisestä yhtenäisesti alueen eri osien erilaisuudesta johtuen. Säilyttämällä pelastustoimi Helsingin kaupungin omana toimintana, varmistetaan maan suurimman väestökeskitymän turvallisuus.

Uudistuksen toteuttaminen vaarantaisi viranomaisten välillä toimivat yhteistyömallit, kuten pelastustoimen, kaupungin ja poliisin yhteistyön sekä onnettomuuksiin varautumisen. Uudistuksessa kunnan vaikutusmahdollisuudet omaan turvallisuustasoon ja turvallisuuspalvelujen määrään katoavat. Osalle pelastustoimen tehtävistä jouduttaisiin järjestämään kaupungissa korvaava järjestelmä, joka johtaisi kokonaiskustannusten kasvuun.

Helsingin pelastustoimen toiminta kiireellisen ensihoidon tuottajana Helsingissä tulee turvata ja ensihoidon tuottamista ei tule eriyttää pelastustoimesta. Pelastuslaitoksen henkilöstö on saanut pääkaupungin erityistarpeisiin suunnatun koulutuksen, josta on hyötyä suuronnettomuustilanteissa ja päivittäisessä ensihoidon toiminnassa. Ensihoidon lisäreservi menetetään muutamassa vuodessa, mikäli ensihoitotoiminta pelastuslaitokselta lakkaisi. Pelastajien ammatillinen peruskoulutus tulee järjestää Helsingissä osana pelastuslaitoksen toimintaa ja turvata lainsäädännössä.

#### Huomiot maakuntien muihin tehtäviin liittyen

Ehdotuksen mukainen kuntien muiden tehtävien siirtäminen maakunnille ei ole tarkoituksenmukaista.

Helsingin kaupungin ympäristöpalveluilla on lakiesityksen mukaisesti riittävästi osaamista ja resursseja ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseen itsenäisesti ja kaupunki on jo ilmoittanut haluavansa käyttää tätä mahdollisuutta hyväkseen. Valvontaeläinlääkärien työ tulisi hoitaa osana tätä kokonaisuutta.

Helsingissä sosiaali- ja terveystalvet ovat vahvasti integroituneet erityisryhmien (ikäihmiset, lastensuojelun jälkihuolto-uooret, asunnottomat,





päihde- ja mielenterveyskuntoutajat) asumispalveluihin. Uudistuksessa asumiseen ja siihen liittyvien palvelujen turvaaminen on uhattuna, kun asuminen ja asukkaan palvelut erotetaan eri organisaatioihin.

Kaupungin elinvoimatehtävän toteutuminen ja maapohjan kehittämishyödyt varmistetaan kaupungin maanomistuksella riippumatta kiinteistössä tapahtuvan toiminnan vastuiden siirtymisestä. Kaupungeilla tulee olla kaikissa tilanteissa mahdollisuus määritellä maanvuokra, tilojen vuokranmääräytymisen perusteet ja vuokriin kohdistettavat kustannukset niin, että se on kaupungin periaatteiden mukaista, kokonaistaloudellisesti tarkoituksellista ja mahdollisimman riskitöntä. Uudistusesityksessä näiden ehtojen toteutuminen ei ole varmaa. Erityisryhmien asuntojen käyttörajoituksia ei ole huomioitu maakuntiin siirtyvien vuokrasopimuksien pituudessa.

Helsinki on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota myös työllistämismallin siirtämiseen maakunnille sekä talous- ja velkaneuvonnan osalta liikkeenluovutusperiaatteesta luopumiseen liittyviin riskeihin, jotka kohdistuvat haavoittuvassa asemassa olevaan asiakaskuntaan.

## Kasvupalvelut

Pääkaupunkiseutu poikkeaa toimintaympäristönä talouden dynamiikan, elinkeinorakenteen ja ulkomaisten investointien määrän suhteen muusta Suomesta. Pääkaupunkiseudun yritysten liikevaihdon, työpaikkojen ja yksityissektorin työpaikkojen sekä pitkäaikaistyöttömien osuus on merkittävä koko maahan verrattuna. Alueella on paljon avoimia työpaikkoja, mutta vaikea työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma, työttömien työnhakijoiden osaaminen ei kohtaa työnantajien vaatimuksia. Pääkaupunkiseudun pitkäaikaistyöttömien profiili poikkeaa muusta maasta, pitkäaikaistyöttömissä korostuvat ylempään korkeakoulututkinnon tai tutkija-asteen koulutuksen suorittaneet sekä ilman koulutusta olevat. Pääkaupunkiseudun erityispiirteisiin kuuluvat myös lukuisat korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja niihin liittyvät yritysten osaamiskeskittymät. Alueen yritystoiminta on poikkeuksellisen kansainvälistä verrattuna muuhun maahan ja merkittävä osa Suomen uusista yrityksistä syntyy pääkaupunkiseudulla. Kasvuennusteiden mukaan seudun rooli kansallisen kasvun veturina tulee säilymään vähintään nykyisenlaisena.

## Kasvupalvelut metropolialueella

Kasvupalveluiden tavoitteena on turvata yritysten työvoiman saantia, nopeuttaa työllistymistä, tehostaa kotoutumista sekä lisätä ja kehittää yrittäjyyttä. Kasvupalveluiden tulee tukea työvoiman liikkuvuutta sekä tehostaa työmarkkinoiden toimivuutta. Maakunnan järjestämismallin ei edistä kasvupalvelujen mahdollisuutta reagoida työmarkkinoiden muutoksiin ja alueelliseen liikkuvuuteen. Kasvupalvelujen rahoitus on osa



04.04.2018

Asia/3

maakunnan yleiskatteellista rahoitusta ja malli saattaa heikentää kasvupalveluihin käytettävää rahoitusta, sillä sosiaali- ja terveystalouden rahoituspaineet ovat kovat. Maakunnat eivät muodosta kasvupalveluihin strategista, palveluiltaan yhtenäistä ja tehokasta kokonaisuutta, jota Suomen työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän kehittäminen edellyttäisi. Työmarkkinoiden tullessa yhä laajemmiksi globaalien kilpailun myötä, kasvupalveluita ei tule organisoida maakunnittain. Maakuntamalli heikentää Suomen kykyä vastata työmarkkinoiden muutoksiin.

Kaupunginhallitus esitti 5.9.2016 valtioneuvostolle pääkaupunkiseudun erillisratkaisua yhteistyössä valtion ja pääkaupunkiseudun kaupunkien kesken. Kaupunkien yhteinen esitys kasvupalveluita koskevaksi pääkaupunkiseudun erillisratkaisuksi perustuu alueelliseen yhteistyöhön. Sillä vahvistetaan kilpailukykyä, innovaatiotoimintaa, työllisyyttä ja maahanmuuttajien kotoutumista. Kasvupalvelujen järjestämisvastuu tulisi lakiin perustuvalla pääkaupunkiseudun kasvupalvelukuntayhtymälle.

Erillisratkaisu mahdollistaisi valtion ja kuntien voimavarojen yhdistämisen ja toimet työllisyyden hoidon ja kotouttamisen järjestämisessä sekä yrityspalveluissa. Ratkaisu mahdollistaisi pääkaupunkiseudun erityispiirteiden huomioimisen kasvupalveluiden sisällöissä ja toteuttamisvoimissa sekä mahdollistaen yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisen ja innovaatioiden syntyminen ja sen avulla kasvupalvelut pystyttäisiin paremmin yhdistämään koulutus- ja elinvoimapalveluihin ja varmistamaan palvelutuotannon laatu ja tehokkuus.

Pääkaupunkiseudun kasvupalveluita koskeva erillisratkaisu huomioi pääkaupunkiseudun erityispiirteet ja on oikeansuuntainen näiden palveluiden ja toimintojen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Tavoitteita toteuttava kehittämistyö on pääkaupunkiseudulla kuitenkin mahdollista riippumatta maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumisesta.

#### Itsehallintovaje ja demokratian toteutumatta jääminen

Maakuntalaki on valmisteltu kuntalain sääntelyn pohjalle, mutta maakuntien itsehallintomalli poikkeaa kunnallisesta itsehallinnosta. Maakuntien itsehallinto on näennäistä, sillä niillä ei ole omaa verotusoikeutta ja rahoitusvastuu maakuntien toiminnasta on valtiolla. Maakuntia koskeva sääntely ja valtion maakuntiin kohdistama taloudellinen ohjaus sekä osittain myös toiminnan ohjaus ovat yksityiskohtaista ja tiukkaa. Maakunnilla ei myöskään ole yleistä toimialaa.

Itsehallinnon keskeiset periaatteet eivät toteudu maakuntahallinnossa niin kuin ne on määritelty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Peruskirjan tarkoittama paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen



väestön etujen mukaisesti. Maakuntahallinto ei tule esitetyssä muodossa täyttämään kaikkia paikallisen itsehallinnon edellytyksiä. Maakunnilla ei olisi yleistä toimialaa, niiden taloudelliset voimavarat eivät muodostuisi edes osittain paikallisista veroista ja maksuista eikä niillä olisi mahdollisuutta päästä kansallisille pääomamarkkinoille. Lisäksi maakuntien valtionohjaus olisi varsin voimakasta, myös maakunnan operatiivista toimintaa koskevissa kysymyksissä.

Maakuntalakiehdotus jättää maakunnan tarkemman hallinto- ja organisaatorakenteen maakuntavaltuuston päätettäväksi. Valtionohjaus kuitenkin rajoittaa maakuntavaltuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden mahdollisuuksia toimia samanlaisessa valta- ja vastuuasemassa kuin kunnalliset luottamushenkilöt. Vahva valtionohjaus on myös ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta korostavan tavoitteen kanssa.

Maakunnan hallinto- ja toimielinrakenteesta päätettäessä on otettava huomioon lainsäädännön edellyttämä järjestäjän ja tuottajan erottaminen. Tämä on hallinnollisena organisointina ja johtamisrakenteen osalta vaikea tehtävä, josta on kokemusta lähinnä muutamista suurimmista kaupungeista. On otettava huomioon, että maakunnan hallinnon järjestämisessä on kyse kokonaan uuden hallintotason organisoinnista, joka vaatii mittavaa osaamista mukaan lukien käytännön osaamista demokratian ja osallisuuden rajapinnoissa toimimisesta. Nykyisten maakuntien liittojen kyvykkyydet rajoittuvat yleispiirteiseen maakuntakaavoitukseen ja pienimuotoiseen aluekehitystoimintaan.

Toimeenpanon erityisenä haasteena on, ettei uudistusta koskevaa lainsäädäntöä esimerkiksi vaalien osalta ole hyväksytty ja näin ollen kaikki keskeiset maakuntien perustamiseen liittyvät kysymykset (toimivalta, tehtävät, rahoitus) ovat tosiasiallisesti vielä avoimia. Tämä vaikeuttaa oleellisesti ensimmäisiin maakuntavaaleihin valmistautumista.

Maakuntavaalien suunniteltu ajankohta on lokakuu 2018. Toistaiseksi ehdokkailla tai äänestäjillä ei ole mahdollisuutta arvioida, mihin tehtävään he ovat asettumassa ehdolle, mitä valituksi tulleita edellytetään tai millä perusteella äänestyspäätös tehdään. Vaaleihin valmistautumiseen varattu aika voidaan arvioida riittämättömäksi myös kansainvälisten sopimus- ja valvontajärjestelmän linjausten valossa. Euroopan neuvoston Venetsian komission suositus vuodelta 2002 on, että vaaleja koskevan lainsäädännön keskeisiä periaatteita ei muuteta enää silloin, kun vaaleihin on vuosi. Aikaa ei tarvita tekniseen toteutukseen, vaan demokratian toteutumiseen. Demokraattisen järjestelmän muuttaminen lähellä vaaleja heikentää demokratian toteutumisen mahdollisuuksia. Sekä äänestäjillä että vaaleihin valmistautuvilla ehdokkailla tulisi olla tässä vaiheessa huomattavasti enemmän tietoa siitä, mihin ehdokkaat ehdolle asettuessaan sitoutuvat ja mitkä ovat heidän tehtävänsä ja vastuunsa.



Riittävää aikaa vaaleihin valmistautumiseksi voidaan pitää oleellisena, koska kyseessä on uusi vaalityyppi ja uudet vaalit, joilla valitaan ensimmäistä kertaa uuden hallinnontason eli maakuntien ylin päätösvaltainen toimielin. Tilanne on haasteellinen kaikille vaaleihin valmistautuville puolueille kampanja-ajan ja myös rahoituksen keruuajan jäädessä muihin vaaleihin verrattuna poikkeuksellisen lyhyeksi. Lyhyt kampanja-aika on haasteellinen erityisesti pienemmille ja eduskunnan ulkopuolisille puolueille, joiden tulisi hakea erillistä rahankeruulupaa kampanja-ajan ulkopuolisten lahjoitusten keräämiseksi.

Vaalit ja päätösvallan kuuluminen maakunnissa asukkaiden vaaleissa valitseville toimielimille on olennainen osa itsehallintoa. Kunnallisalan kehittämissäätiön hiljattain julkaiseman kyselyn mukaan maakuntavaaleja koskeva kiinnostus tulisi olemaan vähäisempää kuin kiinnostus äänestää eurovaaleissa. Maakuntavaaleista on kyselyn mukaan kiinnostunut 47 prosentti ja eurovaaleista 52 prosenttia vastanneista. Myös Kainuun hallintokokeilualueelta saatujen aiempien kokemusten mukaan äänestysprosentit jäivät alhaisiksi sekä kunta- että maakuntavaaleissa. Äänestysaktiivisuutta voi tutkimusten mukaan heikentää myös useiden vaalien järjestäminen lyhyen ajan sisällä.

## Uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen ja maakuntien rahoitus

### Helsingin talous vuoden 2020 jälkeen

Suunnitteilla oleva maakunta- ja sote-uudistus aiheuttaa kaupungin ja muiden kuntien tulevien vuosien talouteen poikkeuksellista epävarmuutta. Uudistuksen myötä kaupungin kunnallisverokertymästä poistuisi noin kaksi kolmannesta. Yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuudesta lähes 40 prosenttia on siirtymässä maakuntien rahoitukseen. Yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuuden siirtyminen ja kiinteistöveron sisällyttäminen verotulontasaukseen merkitsevät entistä voimakkaampaa rahoituksellista subventiota helsinkiläisiltä muualle maahan. Pidemmällä aikavälillä muutos Helsingin talouteen on suuri, koska kunnallisveron ja yhteisöveron leikkausten jälkeen verotulojen vuosittainen euromääräinen kasvu on nykytilannetta pienempää. Uudistuksen suurimmat riskit ovat niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat kaupungin tulevaisuuden investointikykyyn.

Helsingin toimintamenot ovat 4,4 miljardia, toimintatulot 1,3 miljardia ja verotulot noin 3,5 miljardia vuoden 2019 tasossa. Uudistuksen myötä menoista poistuu noin kaksi miljardia, tuloista noin 200 miljoonaa ja verotuloista noin 1,8 miljardia. Sen sijaan investointitaso laskee vain vähän, 720 miljoonasta 700 miljoonaan. Peruskunnan vuosikate on maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen muutoksen alkuvaiheessa hieman



heikompi kuin mitä se olisi ilman uudistusta, koska siirtymätasaus tasa-painottaa muutosta ensimmäisinä vuosina.

Kasvavan kaupungin investointitarve säilyy muutostilanteessa lähes ennallaan ja pidemmällä aikavälillä investointitarpeen kasvu jopa kiihtyy. Suhteessa tähän tarpeeseen, kaupungin verorahoitus alenee merkittävästi maakunnalle siirtyvien verotulojen jälkeen. Verotulojen kasvu on viime vuosina ollut yksi tärkeimmistä talouden tasapainoa ylläpitäneistä tekijöistä, vaikka kaupungin investointitaso on kasvanut.

Helsinki kasvaa, mikä edellyttää mittavia asuntotuotantoinvestointeja mm. rakentamiseen ja liikennejärjestelmään. Kaupungin on turvattava riittävä verorahoitus jäljelle jäävien tehtäviensä hoitamiseen ja investointiensa turvaamiseksi. Kokonaisveroasteen nousu on Helsingin näkemyksen mukaan ilmeinen riski, joka todennäköisesti toteutuu lähi-vuosina.

Uudistusehdotus johtaa kuntien taseaseman heikentymiseen. Kaupungin nykyinen lainakanta jää edelleen kokonaan kaupungin vastuulle, mikä tarkoittaa kaupungin suhteellisen velkaantuneisuuden olennaista kasvua. Siirtymävuotta koskeva verokatto ja kuntien luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävien tunnuslukujen heikkeneminen voivat johtaa kuntasektorin nykyisen EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisen nollariskiluokituksen uudelleen arviointiin. Nollariskiluokituksen menetys rajoittaisi Suomen kuntasektoriin sijoittavien toimijoiden määrää, kasvat-taisi velanhoitokuluja huomattavasti, kohdistaisi järjestelmään huomattavan pääomitustarpeen sekä heikentäisi Kuntarahoituksen velkakirjoihin sijoittaneiden pankkien ja vakuutuslaitosten vakavaraisuusasemaa.

#### Vaikutukset kuntatalouteen

Uudistuksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia ei ole mahdollista kunnolla arvioida.

Uudistuksen jälkeen valtionrahoituksen suhteellinen merkitys kaupungin tulorahoituksessa tulisi olemaan nykyistä suurempi, joka lisäisi osaltaan rahoituksellista epävarmuutta sekä heikentäisi kunnallista itsehallintoa.

Maakuntien rahoituksen mahdollistamiseksi tehtävien rahoitussiirtojen (kunnallis- ja yhteisöveroleikkaukset) lisäksi suunnitteilla on merkittävä kuntien valtionosuusjärjestelmän muutos, josta ei ole juurikaan käyty julkista keskustelua. Uudessa tilanteessa kuntien valtionosuuden pohja määräytyisi pääasiassa kunnan nuorten ikäluokkien suuruuden mukaisesti (rahoitus näiden ikäluokkien peruspalveluiden varmistamiseksi), mutta tämän määrittelyn jälkeen valtionosuuteen tehtäisiin erilaisia lisäyksiä ja vähennyksiä, jolloin kunnan saama valtionosuustilitys ei



enää vastaisi nuorten ikäluokkien suuruuden perusteella määrittyvää rahoitusta.

Eräs tekijä järjestelmässä on muutokset verotulotasaukseen (verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus). Uusien valtionvarainministeriön julkaisemien koelaskelmien mukaan Helsingin miinusmerkkinen verotulotasaus olisi suurempi kuin mitä on valtionosuus ennen verotulotasausta. Helsingin saama valtionosuus pysyisi koelaskelmien mukaan alkuvaiheessa jokseenkin samana, mutta valtionosuus koostuisi lähes kokonaan ns. muutosrajoittimesta, joka on hyvitys siitä, että muutoksessa lähtee pois enemmän kunnan tuloja kuin menoja. Järjestelmässä on valuvika, mikäli tilitettävä valtionosuus ei lopulta perustu valtionosuusjärjestelmän perusideaan eli nuorten ikäluokkien palveluiden rahoittamiseen, vaan tilityksen suuruus on seurausta pääosin pelkästään sote- ja maakuntaudistuskokonaisuuden rahoitusmuutosten tasauslementeistä. Samalla talouden näkymä muuttuu kaupungille epävarmaksi. Muutosrajoittimen ei voi olettaa säilyvän pitkään osana kunnan saamia valtionosuustilityksiä, kun valtionosuusjärjestelmää mahdollisesti uusitaan 2020-luvun alussa.

Kiinteistöveron liittäminen verotulotasaukseen on ongelmallista. Verotulotasauksessa sovelletaan laskennallista kiinteistöverotuloa, eli kerrotaan kunnan kiinteistöveron verotusarvo maan keskimääräisellä kiinteistöveroprosentilla. Maapohjan ja rakennusten verotusarvojen suunniteltu uudistaminen vuodesta 2020 alkaen nostaa kiinteistöverojen verotusarvoja erityisesti kaupunkialueilla. Uudistus laskenee kiinteistöveron alarajoja, mutta kunnat eivät välttämättä laske kiinteistöveroprosentteja samassa suhteessa verotusarvojen nousun kanssa. Riskinä on Helsingin verotulotasauksen kasvu, vaikka kiinteistöverotulot eivät kasva.

Maakunnille määriteltyjen tehtävien rahoitus perustuu kunnista siirtyvien tehtävien tilastoituneisiin kustannuksiin. Vuosina 2018–2019 koottavat tilastoituneet kustannukset ovat epävarmoja ja eivät siten kuvaa todellisuudessa kunnilta poistuvia kustannuksia. Selkeää käsitystä siitä, mitkä tehtävistä ja kustannuksista tulevat todellisuudessa siirtymään pois kunnan palvelutuotannosta ei toistaiseksi ole olemassa. Epävarmojen tilastojen pohjalta ei tule tehdä suurta rahoituksen siirtoa pois kunnilta. Kunnilta poistuvien tulojen siirto päätetään osana lainsäädäntöä, mutta todellisuudessa siirtyvät kustannukset hahmottuvat vasta myöhemmin vuosina 2019–2020.

Uudistus ei huomioi kattavasti kunnalle kohdistuvia kustannuksia. Kuntien katettavaksi jää siirtymävaiheessa päällekkäisiä kustannuksia liittyen tukitoimintoihin sekä korvaavista järjestelmistä aiheutuvia kustannuksia, kuten osa pelastuslaitoksen tehtäviin liittyvistä rajapinnoista.



Kustannusten rahoitus poistuu kuitenkin kunnilta rahoitusmallin muutoksessa.

Lainsäädäntö ei myöskään huomioi erityisryhmien asuntojen rakentamiseen saatujen investointiavustuksien takaisinperinnän kustannuksia tai takaisinperinnän poistamista eikä kunnille tulevia arvonlisäseuraamuksia. Kun kiinteistöt vuokrataan arvonlisäverottomalle toimijalle, kunnalle ei muodostu vähennysoikeutta kiinteistöinvestointien tai ylläpitokulujen arvonlisäverokustannuksista. Lisäksi jos kiinteistö ei ole jatkossa vähennykseen tai palautukseen oikeuttavassa käytössä (valinnanvapauden piiriin kuuluva toiminta), investointeihin liittyvät arvonlisäverot tulee palauttaa valtiolle. ARA-investointiavustuksilla ja alv-palautusjärjestelmällä on ollut Helsingissä suuri merkitys kohtuuhintaisten erityisryhmien asuntojen tuottamiselle. Investointiavustuksesta ja/tai alv-palautusjärjestelmästä luopumisella olisi merkittävä vaikutus yksittäisten asukkaiden vuokriin, koska rakennuskustannusten alv ja käytön aikainen alv siirtyisivät asukkaiden vuokriin.

Työmarkkinatuen kuntaosuuden tulisi järjestämisvastuun vaihtuessa siirtyä palveluista järjestämisvastuullisille maakunnille tai kokonaan valtion maksettavaksi. Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuiden tulisi olla samalla taholla. Maksuosuuden säilyttämistä kunnilla perustellaan kuntien mahdollisuudella tarjota palkkatuettua työtä, kunta on kuitenkin yksi työnantaja muiden joukossa ja suurin osa kunnan työllistymisveloitteen nojalla tarjoamista palkkatuetuista työpaikoista on ollut sosiaali- ja terveyspalvelujen avustavia tehtäviä.

#### Säästötavoite ja maakuntien rahoitus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) totesi 3.11.2017: ”Kaiken kaikkiaan hallituksen sote- ja maakuntauudistukselle asettama 3 miljardin euron säästötavoite ei nykytiedon valossa ole realistinen. EU-vertailussa Suomen sosiaali- ja terveysmenot eivät ole erityisen korkeita, eikä ikääntymisen aiheuttama kestävyysshaaste poikkeuksellisen suuri. Sote-palvelujen laatu on arvioitu yleisesti ottaen hyväksi jo lähtötilanteessa ja koska uudistuksella tavoitellaan palvelujen saatavuuden parantamista ja terveyserojen kaventamista, on säästötavoitteen mittaluokka erittäin suuri pitkälläkin aikavälillä.”

Maakuntien rahoitus perustuu trendinomaisesti kehittyvään valtionosuusrahoitukseen. Maakunnalla ei ole mahdollisuutta hakea ajallista joustoa velanotosta, omaisuuden myynnistä tai verorahoituksen kertymistä sääntelemällä. Uudistuksen muutuskustannukset tulevat olemaan huomattavat. Maakuntien rahoituksessa on jätetty huomioimatta lääketieteen tutkimus ja koulutus niin Helsingin osalta Uudellamaalla kuin muissa maakunnissa, joissa sijaitsee yliopistosairaala. Valinnan-



vapauslakiesityksessä (8.3.2018) tunnustetaan uudistuksen alkuvaiheen investointitarpeet, mutta tuodaan esille myös lain luomia edellytyksiä kustannusten kasvun hillitsemiseen. Lakiesityksellä todetaan olevan menokehitykseen sekä kasvattavia että hillitseviä vaikutuksia.

Lainsäädäntö voi tarjota mahdollisuuksia menokehityksen hillitsemiseen, mutta niihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä ja yhteensovittamisen haasteita. Jos palvelutuotannon tuottavuus ei parane huomattavasti, nostaa valinnanvapaus palvelujen kokonaiskustannuksia. Kustannusten kasvuvauhdin hidastuminen edellyttää radikaaleja toimenpiteitä palvelujen ja toimintamallien uudistamiseksi.

Keskustelua maakunnittain realisoituvasta säästötavoitteen toteuttamisesta tulisi käydä julkisuudessa vaaleihin valmistauduttaessa. Uudenmaan maakuntavalmistelussa on arvioitu, että muutuskustannukset, julkisen tuotannon sopeutumisriski valinnanvapausjärjestelmässä sekä palkkojen, palvelujen, avustuksien ja asiakasmaksujen harmonisointi aiheuttavat merkittävää sopeuttamistarvetta. Kaupunkina ja työnantajana Helsinki haluaa nostaa esiin myös henkilöstönsä aseman uudistuksessa ja siihen liittyvät riskit. Siirtyvän henkilöstön määrä on edelleen epäselvä. Uudistuksen säästötavoitteet ja esimerkiksi julkisen tuotannon sopeutumisriski valinnanvapausjärjestelmässä vaikuttavat henkilöstön määrään ja asemaan. Päätösvalmistelun pirstaleisuus aiheuttaa epävarmuutta sosiaali- ja terveystalouden työntekijöille.

Helsinki on lausunnoissaan tuonut esille, että uudistuksessa verorahoitteen järjestelmän piiriin siirtyy asiakkaita yksityisrahoitteisista palveluista. Merkittäviä uusia kustannuksia syntyy kun nykyisiä yksityisten palveluiden asiakkaita siirtyy valinnanvapauslainsäädännön myötä sote-keskusten ja hammashoitolojen asiakkaiksi.

Uudenmaan osalta kustannusten kasvu on erityisen relevantti haaste, sillä Uudellamaalla yksityisrahoitteisten palvelujen osuus on erityisen suuri. Tästä seuraa, ettei kustannuspaine kohdistu vain uudistuksen alkuvuosille, vaan kyse on rakenteellisesta, pitkällä aikavälillä vaikuttavasta kustannusten ja rahoituksen tason eriyttämisestä.

Koko maan tasolle säästötavoitteeksi on asetettu kolme miljardia euroa. Uudenmaan väestöosuus huomioiden sopeutumisstarpeen arvioidaan olevan huomattava, väestöosuuden suhteessa laskettuna satoja miljoonia euroja.

Uudistuksen myötä on todennäköistä, että helsinkiläisten sote-palvelut heikkenevät ja palveluverkko harvenee. Lisäksi esitetyt muutokset kasvattavat riskiä asiakasmaksujen nostamiselle. Päätöksentekoa uudistusta koskevasta lainsäädännöstä ei ole kytketty asiakasmaksulainsäädännön uudistukseen, jolloin vaikutukset asiakasmaksuihin voivat olla





hallitsemattomia. Helsingissä terveyskeskusmaksujen poistolla on helpotettu pienituloisten hakeutumista terveyspalveluiden piiriin. Asiakasmaksuihin kohdistuvat korotukset voivat lisätä toimeentulon ongelmia ja terveydenhoidon eriarvoisuutta.

#### Muita huomioita

Lausunnoissaan ja kannanotoissaan Helsinki on tuonut esille myös sellaisia kokonaisuuteen sisältyviä näkökulmia, joita voidaan pitää tarkoituksenmukaisina ja hyväksyttävänä. Helsinki tunnistaa tarpeen erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukselle. Oikein toteutetulla uudistuksella olisi mahdollista turvata yhteiskunnan kehitys ja julkisen talouden pitkäaikainen tasapaino. Helsingin näkemyksen mukaan ratkaisun tulisi perustua käytettävissä olevien tietojen pohjalta muodostettuun parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun.

#### Uudistuksen kokonaisvaikutukset Helsingille

Uudistuksen tavoitteina ovat terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen, kustannusten kasvun hillitseminen sekä selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Yksikään esitetyistä tavoitteista ei toteudu Helsingissä uudistuksen myötä.

Uudistus pirstoo kunnan tehtäväkentän ja vaikeuttaa monitahoisten ongelmien ratkaisemista. Kunnan vastuulle jäävien peruspalveluiden, kuten esimerkiksi neuvoloiden ja koulujen, sekä maakunnan väliin syntyy uusi rajapinta. Hallinnollisten organisaatioiden lisääminen ei paranna palvelua tai yhteistyötä kokonaisuutena. Maakunnan ja kunnan välinen yhteistyö vaikeuttaa terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista ja luo lisähaasteita erityisesti Helsingin ja metropolialueen erityispiirteisiin liittyvien haasteiden, kuten segregaaation, asunnottomuuden ja syrjäytymisen ratkaisemiseen. Palveluketjujen sujuvuus on erityisen tärkeää yhteiskunnan heikoimmassa asemassa oleville. Ehdotettu järjestelmä on monimutkainen ja monitahoinen ja vaarantaa erityisesti paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden palvelujen jatkuvuuden.

Monien olemassa olevien yhteistyörakenteiden sujuvuus ja tehty työ ovat vaarantumassa niin kaupungin sisällä kuin pääkaupunkiseudulla ja metropolialueella. Helsingissä esimerkiksi erityisryhmien asumiseen liittyvien palvelujen turvaaminen on uhattuna ja voi johtaa ennakoimattomiin seurauksiin. Metropolialueella esimerkiksi hyvin toimivan maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyöhön muodostuu uusi rajapinta, joka ei edistä toiminnan sujuvuutta ja metropolialueelle ominaisten suunnitteluhaasteiden ratkaisemista.



Sosiaali- ja terveystaloudessa uudistuksen tavoitteiden toteuttaminen on mahdollista kaupungin omalla uudistumistyöllä, joka on parhaillaan käynnissä ja huomioi kansallista uudistusta paremmin pääkaupunkiseudun erityispiirteet. Uudistusta toteutetaan harkitusti vaihe vaiheelta välttäen kerralla toteuttavan ison uudistuksen palvelujen jatkuvuudelle ja integraatiolle aiheuttamat riskit. Kansallinen uudistus voi jopa vaarantaa Helsingin uudistuksessa saavutettuja hyötyjä ja tuloksia. Myös muualla Suomessa toteutetut, alueen omista tarpeista ja vahvuuksista kumpuavat ratkaisut, kuten Eksote tai Siun sote voisivat yleistyä nykyistä järjestelmää edelleen kehittämällä.

Uudistuksen vaikutukset Helsingin kaupungin talouteen ovat merkittävät. Uudistus heikentää kaupungin verotulokertymän kasvua ja investointikykyä sekä lisää kaupungin riippuvaisuutta valtionrahoituksesta. Tämä vaikuttaa kasvavan kaupungin kykyyn rahoittaa kasvuun tarvittavia investointeja sekä lisää rahoituksen epävarmuutta erityisesti pitkällä aikavälillä. Kunnilta poistuvien kustannusten määrä on edelleen epäselvä ja kunnan talouteen vaikuttavat monet jäävät kustannukset, joita uudistuksessa ei ole huomioitu. Turvataksaan kilpailukykyä kansainvälisesti ja vastataksaan kasvavan kaupungin haasteisiin asuntotuotannolla, muulla ja liikennejärjestelmällä kaupungin on investoitava mittavasti. Uudistus alentaa kaupungin verorahoitusta merkittävästi ja juuri verorahoituksella on suuri merkitys talouden tasapainossa investointitason kasvaessa.

Helsingin metropolialue, pääkaupunkiseutu ja Helsinki ovat erittäin merkityksellisiä koko maan taloudelle. Uudistus heikentää maan tärkeimmän alueen kilpailukykyä suhteessa kansainvälisiin kilpailijoihin ja vaikuttaa tätä kautta koko Suomen kehitykseen.

Ottaen huomioon edellä esitetyn, uudistuksen vaikutukset tulevat olemaan merkittävät ja sisältämään riskejä, jotka toteutuessaan vaikuttavat negatiivisesti kaupungin talouteen, turvallisuuteen, pääkaupungin kilpailukykyyn ja kansainvälisen vetovoiman kehittämiseen sekä helsinkiläisten palveluihin ja niiden toimivuuteen.

## Täytäntöönpano

Kaupunginhallitus toteaa, että se tulee täytäntöönpanopäätöksessään kehottamaan kansliapäällikköä toimittamaan Helsingin kaupungin lausunnon eduskunnalle.

## Esittelijä

Kaupunginhallitus

## Lisätiedot

Sami Sarvilinna, kansliapäällikkö, puhelin: 310 36050  
sami.sarvilinna(a)hel.fi

## Postiosoite

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

## Käyntiosoite

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

## Puhelin

+358 9 310 1641

## Faksi

+358 9 655 783

## Y-tunnus

0201256-6

## Tilinro

F10680001200062637

## Alvno

F102012566



04.04.2018

Asia/3

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

## Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 26.03.2018 § 176

HEL 2018-003339 T 00 01 06

### Esitys

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto toteaa Helsingin kaupungin lausuntona, että eduskunnan käsiteltävänä olevaa maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa ehdotuskokonaisuutta ei tule hyväksyä.

### Käsittely

26.03.2018 Ehdotuksen mukaan

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti Sanna Vesikansan ehdotuksesta täydentää perusteluosan "Sote-lainsäädäntöesitysten arviointia" -kohdan toisen kappaleen ensimmäistä virkettä kuulumaan seuraavasti:

"Valinnanvapausesityksen mukaan kansalainen listautuu asiakkaaksi valitsemaansa terveystalvakuja ja sosiaali- ja sote-uudistusta koskevaa ehdo-  
tuskokonaisuutta ei tule hyväksyä." -kohdan toisen kappaleen ensimmäistä virkettä kuulumaan seuraavasti:  
"Valinnanvapausesityksen mukaan kansalainen listautuu asiakkaaksi valitsemaansa terveystalvakuja ja sosiaali- ja sote-uudistusta koskevaa ehdo-  
tuskokonaisuutta ei tule hyväksyä."

### Esittelijä

pormestari  
Jan Vapaavuori

### Lisätiedot

Sami Sarvilinna, kansliapäällikkö, puhelin: 310 36050  
sami.sarvilinna(a)hel.fi



04.04.2018

Asia/4

## § 69

### Kokouksessa jätetyt aloitteet

HEL 2018-003835, 2018-003836, 2018-003838

### Päätös

Kaupunginvaltuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet

- Valtuutettu Petrus Pennasen ym. aloite lautakuntien ja muiden toimielinten kokousten avoimuudesta
- Valtuutettu Pia Kopran ym. aloite metroliikenteen häiriöistä ja kuljettajien heikentyneistä työolosuhteista
- Valtuutettu Sami Muttilaisen ym. aloite Puotilan ala-asteen väliaikaistiloista

Kaupunginvaltuusto lähettää aloitteet kaupunginhallitukselle valmisteltavaksi.

### Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano



04.04.2018

Ärende/1

## § 66

### Namnupprop, laglighet och beslutsförhet

#### Beslut

Stadsfullmäktige konstaterade att sammanträdet var lagligen sammankallat och beslutsfört.

#### Namnupprop och förhinder

Ordföranden konstaterade att förhinder för detta sammanträde har anmälts av de ledamöter som är antecknade som frånvarande på närvarolistan och att de ersättare som framgår av listan har kallats i deras ställe.

#### Laglighet och beslutsförhet

Ordföranden konstaterade att stadsfullmäktiges sammanträde utlysts i den ordning kommunallagen och förvaltningsstadgan förutsätter. Enligt namnuppropet är minst två tredjedelar av ledamöterna närvarande. På grundval av det ovanstående konstaterade ordföranden att sammanträdet är lagligen sammankallat och beslutsfört.

#### Bilagor

1 Läsnäololista

#### Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

#### Beslutsförslag

Stadsfullmäktige konstaterar vilka ledamöter som anmält förhinder och vilka ersättare som inträder i deras ställe, förrättar namnupprop och konstaterar att sammanträdet är lagligt och beslutsfört.

#### Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet



04.04.2018

Ärende/2

---

**§ 67**

**Val av protokolljusterare**

**Beslut**

På förslag av ordföranden valdes ledamöterna Silja Borgarsdóttir Sandelin och Mika Raatikainen till protokolljusterare med ledamöterna Leo Stranius och Pilvi Torsti som ersättare.

**Sökande av ändring**

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

**Beslutsförslag**

Stadsfullmäktige väljer två ledamöter till protokolljusterare och två ledamöter till ersättare för dessa.

**Sökande av ändring**

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet



04.04.2018

Ärende/3

## § 68

### Utlåtande från Helsingfors stad om landskaps- och vårdreformen

HEL 2018-003339 T 00 01 06

#### Beslut

Stadsfullmäktige konstaterade som Helsingfors stads utlåtande att den helhet med ett förslag till landskaps- och vårdreform som är under behandling i riksdagen inte bör godkännas.

#### Behandling

Ledamoten Pekka Puska understödd av ledamoten Sampo Terho föreslog att diskussionen antecknas, Helsingfors inte ger något utlåtande och stadsstyrelsens förslag förkastas.

1 omröstningen

Stadsstyrelsens förslag JA, förkastande NEJ

JA-förslag: Stn

NEJ-förslag: Jag föreslår att diskussionen antecknas, Helsingfors inte ger något utlåtande och stadsstyrelsens förslag förkastas.

Ja-röster: 82

Alviina Alametsä, Pentti Arajärvi, Paavo Arhinmäki, Katju Aro, Sirpa Asko-Seljavaara, Eva Biaudet, Harry Bogomoloff, Silja Borgarsdottir Sandelin, Mika Ebeling, Matti Enroth, Laura Finne-Elonen, Tuula Haatainen, Juha Hakola, Jussi Halla-aho, Jasmin Hamid, Atte Harjanne, Joel Harkimo, Eero Heinäluoma, Eveliina Heinäluoma, Kaisa Hernberg, Perttu Hillman, Mari Holopainen, Veronika Honkasalo, Nuutti Hyttinen, Ville Jalovaara, Kati Juva, Jukka Järvinen, Otso Kivekäs, Mai Kivelä, Tapio Klemetti, Dan Koivulaakso, Pia Kopra, Vesa Korkkula, Kauko Koskinen, Terhi Koulumies, Tuuli Kousa, Heimo Laaksonen, Anna Laine, Tuomo Luoma, Petra Malin, Silvia Modig, Abdirahim Mohamed, Elina Moision, Sami Muttilainen, Seija Muurinen, Björn Månsson, Jarmo Nieminen, Dani Niskanen, Laura Nordström, Johanna Nuorteva, Mia Nygård, Matias Pajula, Pia Pakarinen, Matti Parpala, Amanda Pasanen, Dennis Pasterstein, Petrus Pennanen, Mika Raatikainen, Timo Raittinen, Marcus Rantala, Mari Rantanen, Tuomas Rantanen, Risto Rautava, Nasima Razmyar, Wille Rydman, Suldaan Said Ahmed, Mirita Saxberg, Anni Sinnemäki, Leo Stranius, Johanna Sydänmaa, Ilkka Taipale, Pilvi Torsti, Ulla-Marja Urho, Thomas Wallgren, Reetta Vanhanen, Jan Vapaavuori, Laura Varjokari, Sinikka Vepsä, Sanna Vesikansa, Tuulikki Vuorinen, Anna Vuorjoki, Ozan Yanar



04.04.2018

Ärende/3

Nej-röster: 3

Terhi Peltokorpi, Pekka Puska, Sampo Terho

Stadsfullmäktige beslutade godkänna stadsstyrelsens förslag.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Sami Sarvilinna, kanslichef, telefon: 310 36050  
sami.sarvilinna(a)hel.fi

### Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

### Beslutsförslag

Framställningen stämmer överens med förslaget.

### Föredragandens motiveringar

Allmänt

Förslagen till landskaps- och vårdreform, främst propositionerna med förslag till lagar om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och till en valfrihetslag, är under utskottsbehandling i riksdagen. En proposition med förslag till lagstiftning om tillväxtservice tas upp för behandling i riksdagen i mars–april. Den övriga lagstiftning som anknyter till reformen är i huvudsak under behandling i riksdagen. Enligt det planerade tidsschemat fattar riksdagen beslut om landskaps- och vårdreformen i juni 2018 och lagarna stadfästs så att de träder i kraft i juli 2018.

Helsingfors stad har under de olika beredningsfaserna gett sammanlagt 19 utlåtanden om enskilda delhelheter som hänför sig till reformen. Tillsammans med de övriga kommunerna i huvudstadsregionen har Helsingfors dessutom föreslagit en separat lösning för huvudstadsregionen om vård- och regionförvaltningsreformen och om tillväxtservicen. Helsingfors har föreslagit som sin ståndpunkt att räddningsväsendet bör bevaras som stadens egen verksamhet.

Det stora antalet utlåtanden och andra framställningar visar på att landskaps- och vårdreformen har beretts i delar som en mycket mångfasetterad process, varför det har varit besvärligt att bilda sig en helhetsbild av reformen. Speciellt när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av reformen är det alljämt svårt att bilda sig en helhetsbild. Det strama tidsschemat och kursändringarna i styrningen av beredningen har dessutom lett till kvalitetsbrister i lagberedningen. Materialet i anslut-





ning till många tidigare begäranden om utlåtande har varit ofullständigt, det har funnits luckor såväl i beskrivningen av nuläget som i konsekvensbedömningarna.

Vård- och landskapsreformen är den största förvaltningsreformen i Finlands historia, och om den genomförs ändras hela det finländska förvaltningssystemet på ett betydande sätt. Den inverkar också i hög grad på kommunerna och den kommunala självstyrelsen. Vid inrättandet av landskap är det dessutom fråga om en övergripande systemändring med omfattande följder och effekter som är svåra att förutse. Reformen kan inte jämföras med någon tidigare reform eller omorganisering inom den offentliga förvaltningen. Med beaktande av reformens betydelse och omfattning skulle det ha varit av största vikt att statsrådet hade erbjudit kommunerna och de övriga intressentgrupperna möjligheten att granska och bedöma reformen som en helhet. Någon sådan möjlighet fanns dock inte.

Helsingfors har i sina tidigare utlåtanden upprepade gånger lyft fram de svårigheter som beror på att en helhetsbild och helhetsbedömningar saknas. Enligt stadens uppfattning är det inte tillräckligt med begäranden om utlåtande, enkäter eller höranden i anslutning till enskilda mindre delhelheter i den omfattande lagstiftningshelheten, eftersom det utifrån dem inte har gått att genuint bedöma vilka totala effekter lagarna har och vilka kostnaderna blir. Trots det ovan anförda är det uppenbart att förslaget till reform har synnerligen betydande och vittomfattande konsekvenser för Helsingfors stad, speciellt med tanke på stadens ekonomi.

Med detta utlåtande vill Helsingfors stad tydligt ta ställning till reformhelheten nu när detta för första gången är möjligt sedan förslagshelheten har avancerat till behandling i riksdagen.

Under beredningen har det gjorts ändringar och preciseringar i lagpropositionerna om reformen, men de har inte förbättrat reformen i förhållande till dess ursprungliga mål, snarare tvärtom. Reformens mål om mindre skillnader i hälsa och välfärd, jämlik tillgång till service och en tyglad kostnadsökning kommer enligt Helsingfors uppfattning inte att bli verklighet.

Reformen beaktar inte Helsingfors speciella ställning som landets huvudstad och inte heller huvudstadens, metropolområdets och de övriga stora stadsregionernas särdrag, lika lite som metropolområdets och stadsregionernas betydelse för Finland och för landets ekonomi. Konsekvenserna för Nyland med en dryg fjärdedel av hela landets befolkning har inte beaktats i tillräcklig grad vid lagberedningen. Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor och Helsingfors och Nylands sjuk-



vårdsdistrikt är landets största aktörer inom social- och hälsovården och deras synpunkter borde ha getts betydligt större tyngd vid beredningen av reformen än vad som var fallet.

Helsingfors genomför en tydlig plan för reform av stadens social- och hälsovårdstjänster. Målet är en jämlik tillgång till service, mindre skillnader i hälsa och välfärd, starkare integration av tjänster och ökad delaktighet och självbestämmanderätt för klienterna. Förslaget till nationell reform leder inte till att dessa viktiga mål kan nås.

Helsingfors metropolområde måste kunna tävla om investeringar, toppkrafter och jobb med andra metropolområden i Norden och Europa i den allt hårdare internationella konkurrensen. Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 har världens bäst fungerande stad som mål. I den globala ekonomin ökar städernas betydelse oavbrutet, och enligt såväl internationella som nationella undersökningar accelererar urbaniseringsutvecklingen i världen och i Finland. Städerna och stadsregionerna har också i Finland en central betydelse med avseende på hela landets tillväxt och konkurrenskraft enligt alla nyckeltal som är förknippade med utvecklingen.

Förslaget till landskapsreform befattar sig inte med urbaniseringen och inte heller med städernas eller stadsregionernas växande betydelse. Det främjar därför inte heller Helsingfors och metropolområdets eller de finländska städernas konkurrenskraft eller stöder deras möjligheter att svara mot de globala utmaningarna, befolkningstillväxten eller följdfeiteelserna av urbaniseringen.

Reformen medför risker med hänsyn till servicen och boendet särskilt för dem som är i svag ställning, vilket kan ha allvarliga följder i synnerhet i metropolområdet. Genom reformen bildas en ny administrativ nivå, som decentraliserar makt och ansvar. Serviceverksamheten försvåras, eftersom den föreslagna mångproducentmodellen inte stöder en anpassning av social- och hälsovårdstjänsterna till varandra. Verksamhetsmodellerna är inte i alla delar tydliga, och från invånarnas perspektiv finns det många beslutsnivåer.

Reformen påverkar i hög grad kommunernas befogenheter och uppgifter och försvagar därigenom deras möjligheter att svara mot de varierande utmaningar som de möter. Kommunerna har för närvarande möjlighet att leda omfattande branschövergripande helheter och att ändamålsenligt utnyttja ett brett spektrum av tillvägagångssätt. Reformen innebär inget mervärde för kommunerna, utan splittrar deras uppgiftsfält och försvårar exempelvis möjligheterna att anta utmaningarna inom befolkningstillväxten och invandringen, att främja befolkningens hälsa, välfärd och livskraft och att bekämpa differentieringsutvecklingen.



Enligt Helsingfors stads uppfattning är det inte motiverat att genomföra reformen. Reformen är inte godtagbar från Finlands huvudstads, helsingforsarnas eller nylänningarnas synpunkt. Den beaktar inte heller särdragen i de övriga stora städerna.

Reformen kan utifrån den information som finns att tillgå inte anses vara den bästa möjliga lösningen. Trots att det i och för sig har satsats en hel del på reformen, innebär det inte en lika stor risk att återta den som att genomföra den. Den tid och de resurser som redan använts för reformen är inte en tillräcklig motivering för att genomföra reformen trots riskerna och de skadliga konsekvenserna.

Avgörandena under olika faser av beredningen har fjärmat reformen från dess ursprungliga mål. Att också efter en lång beredning låta bli att genomföra reformen innebär inte ett misslyckande, bara erkännande av fakta. Olägenheterna och kostnaderna minskar mer om reformen återtas än om den genomförs.

Tidsplanen för reformen är förknippad med stora risker. Den nyligen genomförda reformen av ledarskapssystemet i Helsingfors är liten jämfört med den föreslagna landskaps- och vårdreformen, men ger efter stadens måttstock en uppfattning om utmaningarna med att genomföra stora ändringar. Trots det breda samförståndet, den omsorgsfulla planeringen och indelningen i etapper innebar det en utmaning att genomföra reformen enligt det planerade tidsschemat.

I ljuset av Helsingfors erfarenheter har det planerats att reformen ska verkställas alltför snabbt. Det är meningen att landskapsval ska ordnas i oktober 2018 och att landskapsfullmäktiges mandattid ska börja vid ingången av 2019. Landskapsfullmäktige bör i början av 2019 i snabb takt kunna fatta beslut om landskapets förvaltnings- och ledarskapssystem och budget, så att organiseringsansvaret kan överföras till landskapen vid ingången av 2020. Inga av besluten får fördröjas, så att landskapet kan bygga upp sin förvaltning och bl.a. genomföra de lagstadgade samarbetsförfarandena i anslutning till överföringen av anställda. Att säkerställa oavbruten service kommer att vara en betydande utmaning. Speciellt stora blir utmaningarna i Nyland till följd av områdets anseliga storlek.

## Social- och hälsovårdsreformen

Arbetet med att omstrukturera social- och hälsovården har pågått i över tio år under fyra olika regeringar. Man har varit enig över partigränserna om att en reform är behövlig. Efter 2015 års val var det meningen att reformen skulle främjas genom samarbete mellan alla riksdagspartier. Statsminister Sipiläs regeringsprogram syftade till att reformen skulle genomföras etappvis. Till en början skulle en integration och struktur-



reform av social- och hälsovårdstjänsterna ha genomförts och först i slutfasen skulle valfriheten ha ökats och produktionen gjorts mångsidedigare. I Sipiläs regering blev strukturen en lösning baserad på landskap, och beredningen av valfrihetssystemet kopplades tidsmässigt till vård- och landskapsreformen. Den valda lösningen går ut på att 18 självstyrande landskap har ansvaret för att organisera och delvis producera social- och hälsovårdstjänsterna. En betydande del av servicen är avsedd att produceras av företag och av organisationer i tredje sektorn under vägledning av lagstiftningen om valfrihet. Kommunerna har då inget ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster och inte heller rätt att producera sådana. Lagpropositioner om förenkling av flerkanalfinansieringen saknas än så länge.

Syftet med vårdreformen är att minska skillnaderna i hälsa och välfärd och att förbättra en jämlik tillgång till tjänster och dessas genomslag, liksom också att bromsa upp ökningen i kostnaderna för den offentliga social- och hälsovården med 3 miljarder euro före år 2030.

#### Stadens väsentligaste utlåtanden om vårdreformen

Helsingfors stads utlåtanden (2.11.2016 stadsfullmäktige, 27.3.2017 stadsstyrelsen, 13.12.2017 stadsfullmäktige) om de mest betydande lagarna som gäller reformen ledde inte till några ändringar i bestämmelserna om säkerställande av integrationen i regeringens lagproposition (RP 15/2017), som är under behandling i riksdagen. Sommaren 2017 krävde grundlagsutskottet ändringar i valfrihetspropositionen, och lagstiftningen om valfrihet bereddes på nytt vid social- och hälsovårdsministeriet och var ute på remiss i november–december 2017. Valfrihetslagstiftningen garanterar inte tillräckligt bra en serviceintegration mellan social- och hälsovårdstjänsterna och inte heller mellan tjänsterna på bas- och specialnivå. Med stöd av utlåtandena preciserade regeringen lagpropositionen vid den fortsatta beredningen för att service- och vårdkedjorna ska bli smidigare. Jämfört med det propositionsutkast som var ute på remiss i slutet av 2017 är den största ändringen i den senaste propositionen att kundsedelsskyldigheten slopats inom den specialiserade sjukvården. När det gäller social- och hälsovårdstjänsterna på basnivå omfattar propositionen alljämt en omfattande skyldighet att erbjuda kundsedlar.

#### Bedömning av förslagen till social- och hälsovårdslagstiftning

Till följd av den allt äldre befolkningen, den ökade efterfrågan på service och den ansträngda offentliga ekonomin finns det ett behov av en nationell social- och hälsovårdsreform. Att överföra organiseringen till större aktörer än kommunen är i huvudsak motiverat utanför metropolområdet och de stora stadsregionerna.



Enligt valfrihetsförslaget registrerar sig medborgarna som kunder vid en social- och hälsocentral som erbjuder hälsovårdstjänster och socialrådgivning och -handledning och vid en tandklinik som de själva väljer. Vid sidan av landskapets egna social- och hälsocentraler och tandklinik ska enligt förslaget ett affärsverk i landskapet tillhandahålla socialtjänster och andra hälsovårdstjänster, såsom familjecentraltjänster, skolhälsovård, hemvård och specialistsjukvård vid sjukhus.

Landskapets affärsverk ska bevilja kundsedlar inom viss tjänster, såsom hemvården, boendeservicen och den medicinska rehabiliteringen, likaså när tidsgränserna för vårdgarantin överskrids. Kunden använder kundsedeln för att skaffa en enskild tjänst från en annan serviceproducent. Kundsedeln kan i landskapet användas också i större utsträckning, om inte detta leder till att tjänsterna fungerar sämre. Skyldigheten att använda kundsedel för vissa tjänster innebär att det inte är möjligt för landskapen att använda kundsedeln ändamålsenligt.

Personer med ett omfattande och långvarigt hjälpbehov kan till sitt förfogande få en personlig budget, med hjälp av vilken kunden kan välja tjänster som är lämpliga i den individuella situationen. Landskapet har till uppgift att bygga upp samordnade servicehelheter för de olika befolkningsgrupperna.

Att ordnandet och produktionen skiljs från varandra, att mångproducentmodellen införs och att valfrihetstjänsterna läggs ut på marknaden stöder inte en integration, utan splittrar tjänsteproduktionen och servicekedjorna. Bristfällig integration i basservicen och mellan social- och hälsovårdstjänsterna innebär utmaningar i synnerhet för dem som behöver mycket tjänster och för dem som behöver både social- och hälsovårdstjänster. Kundens behov som helhet kan bli obeaktade. När det gäller kunder som behöver både social- och hälsovårdstjänster är det också oklart via vilka tjänster de blir kunder.

Integrationsutmaningarna bemöts i lagpropositionen med ett flertal bestämmelser om landskapets styrning, utifrån vilka det uppstår ett invecklat och svårbemästrat system. Landskapets organiseringsuppgift kommer att vara svår. Enligt Helsingfors uppfattning eliminerar lagen och det effektiviserade förändringsstöd som erbjuds inte riskerna och de garanterar inte heller oavbruten service. Modellen gagnar mest dem som sporadiskt behöver tjänster i liten utsträckning. För de kunder som behöver mycket tjänster innebär det föreslagna servicesystemet en speciellt stor utmaning.

En avgörande förklaring till att välfärden i Finland är internationellt högklassig är kommunernas omfattande befogenheter, som går ut på att social- och hälsovårdstjänsterna är integrerade med de övriga välfärds-



tjänsterna, med friskvårdstjänsterna på bred bas och med utbildningen. Landskaps- och vårdreformen skapar en ny gränssyta exempelvis inom barn- och ungdomstjänsterna mellan rådgivningsverksamheten och småbarnspedagogiken och mellan skolorna och skolhälsovården. Det är osannolikt att tjänsterna som helhet blir bättre från kundens synpunkt, när de administrativa organisationerna inom tjänsterna blir fler. Den korrigerande och förebyggande verksamheten överförs vid reformen på landskapets ansvar, medan den verksamhet som främjar hälsa och välfärd blir kvar på kommunernas ansvar. Vilken karaktär landskapets förebyggande verksamhet har är oklart, och kopplingen till kommunernas främjande verksamhet är bristfällig. Med tanke på främjandet av välfärd och hälsa innebär detta ineffektiv administration och informationshantering.

#### Risker förknippade med lagstiftningen

I propositionen till valfrihetslag erkänns det att EU:s regler om statligt stöd är en viktig del vid bedömningen av sätten att tillhandahålla social- och hälsovårdstjänster. I EU-domstolens avgörandepraxis används begreppen ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet. Regleringen av det statliga stödet gäller enbart den ekonomiska verksamheten. Elementen i den finländska valfrihetsmodellen har i propositionen bedömts utifrån om elementet hänvisar till ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Valfrihetsmodellen innehåller med stöd av tolkningar som baserar sig på tidigare rättspraxis element som hänvisar till både icke-ekonomisk och ekonomisk verksamhet. I propositionen framhålls det att ett färskt avgörande om systemet i Slovakien ökar risken för att Finlands valfrihetssystem kan tolkas vara åtminstone delvis ekonomiskt. Utgångspunkten är i alla fall att varje bedömning av statligt stöd alltid är fallspecifik och förutsätter mycket detaljerad bedömning. Enligt uppfattningen i lagpropositionen skulle en anmälan av lagen om valfrihet i praktiken innebära att ramen för lagstiftningen anmäls, eftersom det inte finns någon faktisk verksamhet. Ramen för lagstiftningen anger inte den faktiska verksamheten eller verkställigheten i landskapen, som är centrala frågor när det gäller den ekonomiska verksamhetens karaktär och EU:s granskning av statliga stöd.

Bedömningen i lagpropositionen om riskerna i anslutning till valfrihetssystemets ekonomiska karaktär stärker uppfattningen om att det inte är värt att genomföra den föreslagna reformen.

#### Om reformen inte genomförs

Att höra till landskapet Nyland skulle inte innebära något mervärde för helsingforsarna med avseende på social- och hälsovårdstjänsterna. Helsingfors är till folkmängden över en tiondel av Finland. Helsingfors



04.04.2018

Ärende/3

social- och hälsovårdssektor är landets ledande aktör inom social- och hälsovården och en innovatör som själv har förmått och förmår ordna och producera social- och hälsovårdstjänster. Den omorganisering och verksamhetsstart enligt ett stramt tidsschema som föreslås i reformen kan i Helsingfors störa de befintliga fungerande tjänsterna och deras kontinuitet, särskilt under övergångstiden och ändringsfasen. Det kan också ses som en betydande risk att reformen inte går att differentiera områdesvis eller tidsmässigt och att ordnandet av tjänsterna eller valfriheten inte går att genomföra etappvis genom försök.

Den finansiering som landskapet får från staten kommer i huvudsak att basera sig på åldersstrukturen och sjukligheten. De landskap som för närvarande har höga vårdkostnader i förhållande till åldersstrukturen – såsom Nyland – blir föremål för ett hårt tryck på besparingar. De föreslagna behovsfaktorerna tar dåligt hänsyn till Helsingfors och metropolområdets särdrag, såsom kraftig befolkningstillväxt, större invandring än på övriga håll i landet och utmaningar med anknytning till den ökade ojämlikheten, såsom segregation, bostadslöshet, utslagning och drogrelaterad överdödlighet. Sparmålet för landskaps- och vårdreformen är orealistiskt och kan genomföras bara om klientavgifterna höjs och servicenätet inskränks.

En reform av Helsingfors stads social- och hälsovårdstjänster förverkligar också de mål som ställts på landskaps- och vårdreformen och beaktar utmaningarna i huvudstadsregionen bättre än landskapsalternativet. Reformen av stadens tjänster fortsätter oberoende av landskaps- och vårdreformen. I Helsingfors genomförs en integration och digitalisering av social- och hälsovårdstjänsterna, och dessa tillhandahålls av många producenter. Helsingfors omorganiserar bastjänsterna bland annat enligt verksamhetsmodellerna med en central för hälsa och välbefinnande, en familjecentral och mångsidiga servicecentraler. Användningen av servicesedlar har ökat måttfullt i Helsingfors, vilket ökar valfriheten och konkurrensen mellan producenter stegvis. Tillgången till social- och hälsovårdstjänster i Helsingfors, liksom också kunderfarenheten, genomslaget, produktiviteten och personalerfarenheten, förbättras snabbt. Helsingfors har också förbättrat hänvisningen till icke-brådskande vård.

Helsingfors har monterat ner överlappande tjänster med HNS och integrerat såväl en del av sin egen specialiserade sjukvård som vissa stöd-tjänster med HNS. Vid sammanslagningarna har det säkerställts att servicekedjorna är sammanhängande och kostnadseffektiviteten har förbättras. Denna utveckling fortsätter 2019 bland annat genom att Helsingfors och HNS jourmottagningar sammanslås till landets största gemensamma jour.



Helsingfors social- och hälsovårdstjänster digitaliseras snabbt, Helsingfors står för över hälften av den elektroniska kommunikationen inom hälsovården i hela landet. Datasystemprojektet Apotti genomför på ett konkret och nationellt unikt sätt en integration av informationen på bas- och specialnivå inom social- och hälsovården och stöder en reform och digitalisering av tjänsterna.

Utgiftsutvecklingen inom Helsingfors social- och hälsovårdstjänster har varit måttlig. Budgeten för social- och hälsovårdstjänster har hållit eller underskridits flera år. Social- och hälsovårdskostnaderna i Helsingfors har i enlighet med målen länge närmast sig medianen för de största städerna och i huvudsak nått denna.

Liksom i Helsingfors finns det på olika håll i Finland sådana projekt för reform av social- och hälsovårdstjänsterna som redan fungerar och som förverkligar målen för landskaps- och vårdreformen, exempelvis Eksote och Siun sote. Det är inte motiverat att skrota fungerande modeller som inrättats genom reformarbetet, utan snarare att stödja genomförande av de bästa förfarandena i dessa på olika håll i Finland. Lösningar som anpassats till de lokala förhållandena fungerar bättre än en enda modell för hela Finland.

## Inrättande av landskap och andra uppgifter som överförs på landskapen

### Inrättande av landskap och deras uppgifter

Den planerade landskapsreformen innebär att Finland övergår från ett administrativt system som bygger på två nivåer, staten och kommunerna, till en förvaltning på tre nivåer. I och med reformen får landet en ny förvaltningsnivå, 18 landskap, som är offentligrättsliga samfund med regionalt självstyre.

Landskapen föreslås inte ha något allmänt kompetensområde, utan sköta separat föreskrivna uppgifter som överförs från kommunerna, närings-, trafik och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna, regionförvaltningsverken och landskapsförbunden. Till uppgifterna hör social- och hälsovård, räddningsväsende, miljö- och hälsoskydd, regionutveckling och strukturfondsverksamhet, främjande av näringslivet, styrning och planering av områdesanvändningen, lantbruks- och jordbrukarstödsförvaltning, avbytarservice för lantbruksföretagare och pälsdjursuppfödare, användning och skötsel av vattentillgångarna, vatten- och havsvård, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, främjande av landskapets identitet och kultur, produktion och spridning av information om miljön samt övriga regionala tjänster som åläggs landskapen genom lag.





Landskapets högsta beslutande organ är landskapsfullmäktige som utses genom val och som ansvarar för landskapets verksamhet och ekonomi. Andra lagstadgade organ är landskapsstyrelsen och revisionsnämnden.

#### Utlåtande om inrättande av landskap och om landskapens uppgifter

I utlåtandet (stadsfullmäktige 2.11.2016) om utkastet till landskapsreform och reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lagar som har samband med dem lyfte Helsingfors stad fram problematiken med landskapsindelningen som grund för områdesindelningen, problematiken med skyldigheten att utnyttja de nationella servicecentren, reformens konsekvenser för möjligheterna till tillväxt i huvudstadsregionen och den statliga styrningens inverkan på landskapens självstyrelse. Dessutom tog staden ställning till landskapens uppgifter.

Med stöd av utlåtandena preciserade regeringen sin proposition (RP 15/2017) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården. Regeringens ministerarbetsgrupp för reformer drog 18.1.2018 upp som riktlinje att bestämmelserna om ett servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning stryks i regeringspropositionen. Helsingfors utlåtande ledde inte till några större ändringar i lagförslaget.

#### Bedömning av områdesindelningen i landskapslösningen

Sakkunnigbedömningar från olika faser under beredningen av reformen ger vid handen att det optimala antalet områden är mindre än det nu föreslagna för så gott som alla av landskapens uppgifter. Bedömningen gäller både den specialiserade sjukvården och de uppgifter som föreslås bli överförda från staten till landskapen. En del av bedömningarna baserar sig på ekonomiska granskningar, en del bland annat på den statliga regionförvaltningens förmåga och specialisering vid skötseln av de nuvarande uppgifterna. I största delen av landskapen är kunskapen en liten och minskande resurs. Många statliga regionaliseringsprojekt har fallit av bristen på kompetent arbetskraft. Det finns inte tillräckligt med lämpliga personer för de krävande expert- och ledningsuppgifterna vid de planerade 18 landskapen. Antalet områden borde därför ha minskats vid beredningen av reformen.

Den planerade områdesindelningen baserar sig på den nuvarande landskapsindelningen och den beaktar inte funktionaliteten och inte heller de stora städernas eller stadsregionernas betydelse och speciella karaktär. Landskapsindelningen känner inte till skillnaderna i ekonomisk bärkraft mellan landskapen och inte heller skillnaderna mellan landskapen i vidare bemärkelse.



Områdesindelningen beaktar inte heller dagens fungerande samarbetslösningar. I huvudstadsregionen och metropolområdet skulle en lösning på hela Nylands nivå sannolikt ersätta många av de nuvarande regionala samarbetslösningarna, vilket kan leda till att den effektivitet och långsammare kostnadsökning som uppnåtts går förlorad.

Befolkningstillväxten förutspås vara kraftig i Helsingfors och Helsingforsregionen under de kommande åren. Inflyttningsöverskottet i Helsingfors består av inflyttade både från utlandet och från inhemska orter utanför arbetsmarknadsområdet. En stor del av tillväxten i Finland sker i huvudstadsregionen. Landskapslösningen skulle utom att försvåra möjligheterna till ekonomisk tillväxt i huvudstadsregionen också betydligt försvåra möjligheterna att tillgodose de behov att utveckla bostadsbyggvolymen och serviceutvecklingen som befolkningstillväxten för med sig.

En effektiv minskning av hälso- och välfärdsskillnaderna i metropolområdet förutsätter ett tätare samarbete än på andra håll i landet mellan stadsplanering, näringspolitik, sysselsättningstjänster och utbildningstjänster. En landskapsmodell som tillämpas på samma sätt i hela landet beaktar inte huvudstadsregionens särskilda servicebehov, särdrag eller utmaningar och försvårar minskningen av skillnaderna i hälsa och välfärd. En överföring av uppgifter på landskapen och uppkomsten av en ny administrativ gränssyta försvårar hanteringen av utmaningarna och förändringarna i huvudstadsregionens specialfrågor och kan därmed leda till oförutsedda följder för hela landet.

#### Markanvändning, boende och trafik

Helsingforsregionen har länge haft ett fungerande samarbete med staten i planeringen av markanvändning, boende och trafik (MBT) och i MBT-avtalsförfarande. MBT-planeringen baserar sig på ett starkt kunskapsunderlag och fungerande samarbetsstrukturer. Med hjälp av planeringen har samhällsstrukturen förtätats, tillväxten har kunnat hållas under kontroll och området har ett effektivt kollektivtrafiksystem.

Vid MBT-planeringen i metropolområdet har utvecklingsarbetet skapat förtroende mellan parterna, och aktörerna har förbundit sig vid Helsingforsregionens och statens gemensamma mål. I landskapet Nyland skiljer sig planeringsutmaningarna mellan metropolområdet och kommunerna utanför detta. Landskapen har inte heller och kommer inte genom reformen att få kompetens i strategisk boendeplanering. Den administrativa gränssyta som bildas mellan landskapet och metropolområdet främjar inte en smidig verksamhet. För att säkerställa tillväxten, funktionsdugligheten och den regionala balansen i metropolområdet och för att hejda differentieringsutvecklingen är det av stor vikt med ge-



mensamma regionala riktlinjer. Det är därför viktigt att fortsätta med MBT-samarbetet i metropolområdet.

Bestämmelser om landskapsplanläggning ingår i markanvändnings- och bygglagen, för vilken en totalrevidering är under beredning. Det är meningen att uppgifter inom landskapsplanläggningen och andra planeringsuppgifter inom landskapen ska överföras på de nya landskapen i ett läge där planläggningssystemet läggs om och det framtida systemet inte är känt. En överföring av beredningen av landskapsplaner och beslutsfattandet om dessa på de självstyrande landskapens ansvar rubbar kommunernas traditionella planläggningsmonopol. Landskapet kan dock inte investera i genomförandet av landskapsplanen, utan detta blir på kommunernas ansvar.

Revideringen av markanvändnings- och bygglagen har inte kopplats till landskapsreformen och det är därför oklart hurdant styrsystemet för markanvändningen blir i framtiden och vilka de sammantagna effekterna av reformen blir från kommunens synpunkt. Reformen och de lagförslag som är under beredning innebär att det fungerande samarbetet av nuvarande slag mellan samsamarbetsstrukturerna för markanvändning, boende och trafik i Helsingforsregionen och i andra stadsregioner, vilket beaktar stadsregionernas särdrag, blir mer invecklat.

#### Räddningsväsendet

Helsingfors har under hela beredningen av reformen poängterat att räddningsväsendet bör bevaras som stadens egen verksamhet. Räddningsväsendet har i Helsingfors en roll som avviker från övriga områden, vilket har att göra med huvudstadens särdrag. Reformen har inte beaktat de särskilda utmaningarna för räddningsväsendet i Helsingfors, såsom hamn- och flygplatsverksamheten och den övriga specialverksamheten, statsförvaltningens verksamhetsställen, det underjordiska och höga byggandet, de stora nationella och internationella evenemangen, den stora folkmängden och snabba befolkningstillväxten och utmaningarna kring säkerheten.

Det nuvarande systemet fungerar och kan svara mot de lokala behoven och snabbt reagera på förändringar och olika situationer. En överföring av räddningsväsendets uppgifter till landskapet skulle inverka ofördelaktigt på helsingforsarnas säkerhetsnivå. Landskapet Nyland kan inte besluta om ett enhetligt ordnande av räddningsväsendet i området, eftersom de olika delarna av området är så olika. Genom att bevara räddningsväsendet som Helsingfors stads egen verksamhet, garanteras säkerheten i landets största befolkningskoncentration.

Om reformen blir genomförd äventyras fungerande samsamarbetsmodeller mellan myndigheterna, såsom samarbetet mellan räddningsväsendet,



04.04.2018

Ärende/3

staden och polisen och beredskapen för olyckor. Reformen innebär att kommunens möjligheter att påverka sin egen säkerhetsnivå och mängden säkerhetstjänster försvinner. För en del av räddningsväsendets uppgifter är det nödvändigt att i staden ordna ett ersättande system, som leder till att totalkostnaderna ökar.

Räddningsväsendets verksamhet i Helsingfors som producent av brådskande prehospital akutsjukvård bör tryggas och uppgiften att tillhandahålla prehospital akutsjukvård bör inte avskiljas från räddningsväsendet. Räddningsverkets personal har fått utbildning med inriktning på huvudstadsregionens specialbehov, och den är till nytta i katastrofsituationer och i den dagliga verksamheten med prehospital akutsjukvård. Tilläggsreserven för prehospital akutsjukvård går förlorad inom några år, om denna verksamhet upphör vid räddningsverket. Grundläggande yrkesutbildning av räddningspersonal bör anordnas i Helsingfors som en del av räddningsverkets verksamhet och säkerställas i lagstiftningen.

#### lakttagelser kring landskapens övriga uppgifter

Det är inte ändamålsenligt att i enlighet med förslaget överföra andra kommunala uppgifter till landskapen.

Helsingfors stads miljötjänster har enligt lagförslaget tillräckligt med kompetens och resurser för att självständigt sköta uppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet, och staden har redan meddelat att den vill utnyttja denna möjlighet. Tillsynsveterinärernas arbete bör skötas som en del av denna helhet.

I Helsingfors är social- och hälsovårdstjänsterna starkt integrerade med boendetjänsterna för specialgrupper (äldre, ungdomar i eftervård inom barnskyddet, bostadslösa, personer i missbrukarrehabilitering och psykisk rehabilitering). Reformen leder till att trygghandet av boendet med därtill anknytande tjänster är hotat, då boendet och boendetjänsterna hänförs till olika organisationer.

Fullgörandet av stadens livskraftsuppgift och fördelarna av markutvecklingen säkerställs med stadens markägande oberoende av att ansvaret för verksamheten i en fastighet överförs. Städerna bör i alla lägen ha möjligheten att bestämma arrendena, grunderna för lokalhyror och de kostnader som hänförs till hyrorna så att detta följer stadens principer, är totalekonomiskt överlagt och så riskfritt som möjligt. Att dessa villkor blir tillgodosedda är inte säkert i reformförslaget. Användningsbegränsningarna i bostäderna för specialgrupper har inte beaktats i längden på de hyresavtal som överförs till landskapen.



Helsingfors har i sina utlåtanden också fäst avseende vid överföringen av sysselsättningskyldigheten till landskapen och vid de risker i fråga om ekonomi- och skuldrådgivningen som hänför sig till att principen om överlåtelse av rörelse slopas och som gäller en kundgrupp i sårbar ställning.

## Tillväxttjänster

Huvudstadsregionen avviker som omgivning från det övriga Finland när det gäller den ekonomiska dynamiken, näringsstrukturen och den utländska investeringsvolymen. I huvudstadsregionen står företagens omsättning, arbetsplatserna, jobben inom den privata sektorn och de långtidsarbetslösa för en betydande andel jämfört med hela landet. Det finns många lediga platser i området, men på arbetsmarknaden finns ett svårt matchningsproblem, de arbetslösa arbetssökandenas kompetens motsvarar inte arbetsgivarnas krav. De långtidsarbetslösas profil avviker i huvudstadsregionen från det övriga landet, bland de långtidsarbetslösa framträder de som har högre högskoleexamen eller utbildning på forskarnivå och de som saknar utbildning. Till huvudstadsregionens särdrag hör också det stora antalet högskolor och forskningsinstitut med därtill anslutna kompetenskluster vid företag. Företagsverksamheten i området är exceptionellt internationell jämfört med det övriga landet, och en stor del av de nya företagen i Finland bildas i huvudstadsregionen. Enligt tillväxtprognoserna kommer regionens roll som lokomotiv för den nationella tillväxten att bibehållas åtminstone som den är nu.

## Tillväxttjänster i metropolområdet

Målet med tillväxttjänsterna är att trygga företagens tillgång till arbetskraft, göra det snabbare att få jobb, effektivisera integrationen och öka och utveckla företagsamheten. Tillväxttjänsterna bör stödja arbetskraftens rörlighet och få arbetsmarknaden att fungera effektivare. Landskapets organiseringsansvar främjar inte tillväxttjänsternas möjlighet att reagera på förändringar på arbetsmarknaden och på den lokala rörligheten. Finansieringen av tillväxttjänsterna är en del av landskapets finansiering med allmän täckning, och modellen kan eventuellt försvaga finansieringen av tillväxttjänster, eftersom trycket på finansiering av social- och hälsovårdstjänster är hårt. Landskapen utgör inte en sådan strategisk, till tjänsterna enhetlig och effektiv helhet för tillväxttjänsterna som krävs för utvecklingen av arbetsmarknaden och näringslivet i Finland. När arbetsmarknaden blir allt större i och med den globala konkurrensen, bör tillväxttjänsterna inte organiseras landskapsvis. Landskapsmodellen försvagar Finlands förmåga att svara mot förändringar på arbetsmarknaden.



Stadsstyrelsen föreslog 5.9.2016 statsrådet en separat lösning för huvudstadsregionen i samarbete mellan staten och städerna i huvudstadsregionen. Städernas gemensamma förslag till separat lösning i huvudstadsregionen för tillväxttjänsterna baserar sig på lokalt samarbete. Med detta stärks konkurrenskraften, innovationsverksamheten, sysselsättningen och integrationen av invandrare. Enligt förslaget får en på lagen baserad samkommun för tillväxttjänster i huvudstadsregionen ansvaret för att organisera tillväxttjänsterna.

En separat lösning gör det möjligt att förena statens och kommunernas resurser och att vidta åtgärder dels för att sköta sysselsättningen och organisera integrationen, dels med tanke på företagstjänsterna. Lösningen gör det möjligt att beakta huvudstadsregionens särdrag i tillväxttjänsternas innehåll och i sättet att genomföra dessa och medger utnyttjande av privat tjänsteproduktion och uppkomst av innovationer. Med hjälp av lösningen kan dessutom tillväxttjänsterna bättre kopplas till utbildnings- och livskraftstjänsterna och en högklassig och effektiv tjänsteproduktion säkerställas.

En separat lösning för huvudstadsregionens tillväxttjänster beaktar särdragen i huvudstadsregionen och är ett steg i rätt riktning för att dessa tjänster och funktioner ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Ett utvecklingsarbete som förverkligar målen är dock möjligt i huvudstadsregionen oberoende av om landskaps- och vårdreformen genomförs eller inte.

#### Otillräcklig självstyrelse om ofullbordad demokrati

Landskapslagen har beretts med regleringen i kommunallagen som underlag, men landskapens självstyrelsemodell avviker från den kommunala självstyrelsen. Landskapens självstyrelse är skenbar, eftersom de inte har någon egen beskattningsrätt och staten bär ansvaret för finansieringen av landskapens verksamhet. Regleringen av landskapen och statens styrning av deras ekonomi och delvis också deras verksamhet är detaljerad och stram. Landskapen har inte heller något allmänt kompetensområde.

De centrala självstyrelseprinciperna följs inte i landskapsförvaltningen såsom de är fastslagna i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Med lokal självstyrelse menas i stadgan de lokala myndigheternas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Landskapsförvaltningen kommer inte i den föreslagna formen att uppfylla alla kriterier för lokal självstyrelse. Landskapen får inte något allmänt kompetensområde, deras ekonomiska resurser består inte ens delvis av lokala skatter och avgifter och de får inte



möjlighet att komma in på den nationella kapitalmarknaden. Dessutom blir den statliga styrningen av landskapen mycket kraftig, också i frågor som gäller landskapets operativa verksamhet.

Enligt förslaget till landskapslag får landskapsfullmäktige fatta beslutet om landskapets närmare förvaltnings- och organisationsstruktur. Den statliga styrningen begränsar dock möjligheterna för ledamöterna i landskapsfullmäktige och för andra förtroendevalda att ha samma slags makt- och ansvarsställning som kommunala förtroendevalda. Den starka statliga styrningen strider också mot målet att framhäva landskapets omfattande organiseringsansvar.

När det fattas beslut om strukturen för landskapets förvaltning och organ bör det beaktas att lagstiftningen kräver att anordnaren och producenten skiljs åt. Såsom administrativ organisering och med avseende på ledningsstrukturen är detta en svår uppgift, som främst några större städer har erfarenhet av. Det bör beaktas att det vid anordnandet av landskapets förvaltning är fråga om organisering av en helt ny förvaltningsnivå, som kräver omfattande kunskaper inklusive praktiska färdigheter med avseende på verksamhet vid gränsyterna för demokrati och delaktighet. De nuvarande landskapsförbundens arbetsförmåga begränsar sig till översiktlig landskapsplanläggning och småskalig verksamhet med områdesutveckling.

En särskild utmaning vid verkställigheten är att lagstiftningen om reformen exempelvis i fråga om val inte är godkänd och att således alla centrala frågor som hänför sig till inrättandet av landskapen (befogenheter, uppgifter, finansiering) i själva verket ännu är öppna. Detta försvårar väsentligt förberedelserna inför det första landskapsvalet.

Den planerade tidpunkten för landskapsvalet är oktober 2018. Än så länge har kandidaterna eller väljarna ingen möjlighet att bedöma för vilket uppdrag de ställer upp som kandidat, vad som krävs av dem som blir valda eller på vilka grunder röstningsbeslutet ska fattas. Tiden reserverad för förberedelser inför valet kan anses vara otillräcklig också i ljuset av de internationella riktlinjerna i avtals- och övervakningssystemet. Venedigkommissionen inom Europarådet utfärdade 2002 en rekommendation om att de centrala principerna för lagstiftningen om val inte bör ändras när det återstår ett år till ett val. Tid behövs inte för det tekniska genomförandet, utan för att förverkliga demokrati. Att ändra det demokratiska systemet nära ett val försvagar möjligheterna att förverkliga demokrati. Både väljarna och de kandidater som förbereder sig för valet bör i detta läge ha betydligt mer vetskap om vad kandidaterna förbinder sig till med sin kandidatur och vad deras uppgifter och ansvar kommer att vara. Att det finns tillräckligt med tid för att förbereda sig inför valet kan anses vara väsentligt, eftersom det är fråga om en ny typ



av val och ett nytt val, där det högsta beslutande organet på en ny förvaltningsnivå, dvs. landskapen, utses för första gången. Situationen innebär en utmaning för alla partier som förbereder sig för valet, då kampanjtiden och även tiden för att samla in finansiering blir exceptionellt kort jämfört med andra val. Den korta kampanjtiden blir en utmaning i synnerhet för de mindre partierna och för partierna utanför riksdagen, vilka bör söka ett separat penninginsamlingstillstånd för att kunna samla in donationer utanför kampanjtiden.

Valet är en väsentlig del av självstyrelsen, liksom också det att beslutanderätten i landskapen utövas av ett organ som invånarna utsett genom val. Stiftelsen för kommunal utveckling publicerade nyligen en enkät enligt vilken intresset för landskapsvalet kommer att vara mindre än intresset för att rösta vid EU-valet. Av dem som besvarat enkäten är 47 procent intresserade av landskapsvalet och 52 procent av EU-valet. Också enligt de tidigare erfarenheterna från området för förvaltningsexperimentet i Kajanaland blev valdeltagandet lågt i såväl kommunalvalet som landskapsvalet. Utredningar ger vid handen att röstningsaktiviteten också kan försvagas då flera val ordnas inom en kort tid.

## Konsekvenser av reformen för den kommunala ekonomin och finansiering av landskapen

### Helsingfors ekonomi efter 2020

Den planerade landskaps- och vårdreformen orsakar en exceptionell osäkerhet i stadens och de övriga kommunernas ekonomi under de kommande åren. Cirka två tredjedelar av stadens kommunala beskattningsutfall försvinner som en följd av reformen. Inemot 40 procent av kommungruppens andel av samfundsskatten kommer att överföras för att finansiera landskapen. Att en del av kommungruppens utdelning av samfundsskatten överförs och att fastighetsskatten ingår i skatteinkomstutjämnningen innebär en allt kraftigare finansiell subvention från helsingforsarna till det övriga landet. På längre sikt är förändringen i Helsingfors ekonomi stor, eftersom den årliga tillväxten i skatteinkomstbeloppet blir mindre än i nuläget efter nedskärningarna i kommunal-skatten och samfundsskatten. De största riskerna med reformen finns i de faktorer som påverkar stadens framtida investeringsförmåga.

Helsingfors har omkostnader på 4,4 miljarder, verksamhetsinkomster på 1,3 miljarder och skatteintäkter på ungefär 3,5 miljarder euro i 2019 års nivå. Som en följd av reformen försvinner ungefär 2 miljarder – ca 200 miljoner från inkomsterna och ca 1,8 miljarder från skatteintäkterna. Investeringsnivån sjunker däremot bara en aning, från 720 miljoner till 700 miljoner. Efter landskaps- och vårdreformen är baskommunens årsbidrag till en början något svagare än det vore utan reformen, ef-





tersom en övergångsutjämnning balanserar förändringen under de första åren.

Investeringsbehovet i den växande staden bibehålls nästan oförändrat i förändringsläget och ökar rentav allt snabbare på lång sikt. I förhållande till detta behov minskar stadens skattefinansiering betydligt efter att skatteintäkter överförs till landskapet. Skatteinkomstökningen har under de senaste åren varit en av de viktigaste faktorerna som bibehållit den ekonomiska balansen, trots att stadens investeringsnivå har stigit.

Helsingfors växer, vilket förutsätter omfattande bostadsproduktionsinvesteringar, bl.a. i byggandet och trafiksystemet. Staden måste se till att det finns tillräckligt med skattefinansiering för att den ska kunna sköta sina återstående uppgifter och trygga sina investeringar. Att den totala skattegraden stiger är enligt Helsingfors mening en uppenbar risk, som sannolikt blir verklighet inom de närmaste åren.

Reformförslaget leder till att kommunernas balansställning försvagas. Stadens lånestock blir alltjämt helt och hållet kvar på stadens ansvar i reformen, vilket medför att stadens relativa skuldsättning märkbart ökar. Att ett skattetak tillämpas under övergångsåret och att de nyckeltal som används vid bedömningen av kommunernas kreditvärdighet försvagas kan leda till en omvärdering av kommunsektorns nuvarande nollriskklassificering enligt EU:s tillsynsförordning. En förlust av nollriskklassificeringen skulle begränsa antalet aktörer som gör placeringar i Finlands kommunsektor, öka amorteringskostnaderna betydligt, utsätta systemet för ett avsevärt kapitaliseringsbehov och försvaga soliditetsställningen för banker och försäkringsinrättningar med placeringar i skuldebrev emitterade av Kommunfinans.

#### Konsekvenser för den kommunala ekonomin

Det är inte möjligt att ordentligt bedöma vilka de totalekonomiska konsekvenserna av reformen blir.

Efter reformen ökar betydelsen av den statliga finansieringen proportionellt sett i stadens interna finansiering jämfört med nuläget, vilket bidrar till att öka den finansiella osäkerheten och försvaga den kommunala självstyrelsen.

Vid sidan av de finansieringsöverföringar som görs för att kunna finansiera landskapen (nedskärningar i kommunal- och samfundsskatten) planeras en omfattande ändring av kommunernas statsandelssystem, men den har knappast alls diskuterats i offentligheten. I det nya läget bestäms underlaget för kommunernas statsandelar i huvudsak enligt storleken på de unga åldersklasserna i kommunen (finansiering för att trygga basservicen för dessa åldersklasser), men därefter görs det oli-



ka slags tillägg och avdrag i statsandelen, vilket innebär att de statsandelar som redovisas till kommunen inte längre motsvarar den finansiering som bestäms enligt storleken på de unga åldersklasserna.

En faktor i systemet är ändringarna i skatteinkomstutjämningen (utjämning av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna). Enligt de nya provkalkyler som finansministeriet publicerat skulle Helsingfors skatteinkomstutjämning med minustecken vara större än statsandelen före skatteinkomstutjämningen. Statsandelen till Helsingfors skulle enligt provkalkylerna till en början vara i stort sett densamma, men statsandelen skulle nästan i sin helhet bestå av den s.k. förändringsbegränsningen, som är en kompensation för att kommunens inkomster minskar mer än utgifterna vid ändringen. Det finns ett gjutfel i systemet, om den redovisade statsandelen i slutändan inte bygger på statsandelssystemets grundidé, dvs. att finansiera tjänsterna för de unga åldersklasserna, utan det redovisade beloppet i huvudsak är en följd av enbart finansieringsändringarnas utjämningselement i helheten med vård- och landskapsreformen. Samtidigt blir de ekonomiska utsikterna osäkrare för staden. Det kan inte antas att förändringsbegränsningen en lång tid blir en del av statsandelsredovisningarna till kommunen, när statsandelssystemet eventuellt revideras i början av 2020-talet.

Att koppla fastighetsskatten till skatteinkomstutjämningen är problematiskt. Vid skatteinkomstutjämningen tillämpas en kalkylmässig fastighetsskatteintäkt, dvs. den kommunala fastighetsskattens beskattningsvärde multipliceras med den genomsnittliga fastighetsskatteprocentsatsen i landet. Den planerade revideringen av beskattningsvärdena på mark och byggnader med början år 2020 höjer fastighetsskatternas beskattningsvärde speciellt i stadsområdena. Revideringen sänker troligen de nedre gränserna för fastighetsskatten, men kommunerna sänker inte nödvändigtvis fastighetsskatteprocentsatserna i samma proportion som beskattningsvärdena stiger. Risken är att Helsingfors skatteinkomstutjämning stiger, trots att fastighetsskatteinkomsterna inte ökar.

Finansieringen av de uppgifter som fastställts för landskapen baserar sig på de statistikförda kostnaderna för de uppgifter som överförs från kommunerna. Kostnaderna som statistikförts och samlats under 2018–2019 är osäkra och därför beskriver de inte vilka kostnader som verkligen försvinner från kommunerna. För närvarande finns det ingen klar uppfattning om vilka uppgifter och kostnader som de facto kommer att flyttas över från kommunernas tjänsteproduktion. Man bör inte göra några stora överföringar av finansiering från kommunerna på basis av osäker statistik. Beslutet om inkomsterna som flyttas bort från kommunerna fattas som en del av lagstiftningen, men de kostnader som överförs uppskattas de facto först senare, åren 2019–2020.



I reformen beaktas inte de kostnader som riktar sig till kommunerna på ett heltäckande sätt. Under övergångsperioden måste kommunerna stå för överlappande kostnader i samband med stödfunktioner samt kostnader för ersättande system såsom en del av gränsytorna med anknäring till räddningsverkets uppgifter. Finansieringen av kostnaderna försvinner dock från kommunerna när finansieringsmodellen ändras.

Lagstiftningen beaktar inte heller kostnaderna för återkrav av investeringsunderstöd som fåtts för byggherreuppdrag i fråga om bostäder för specialgrupper, möjligheten att återkrav slopas eller moms konsekvenserna för kommunerna. När fastigheter utarrenderas till momsfria aktörer, får kommunen ingen avdragsrätt för momskostnaderna för fastighetsinvesteringar eller underhållsutgifter. Om fastigheten dessutom i fortsättningen används för sådant som berättigar till avdrag eller återbäring (verksamhet som omfattas av valfriheten), ska den moms som hänför sig till investeringarna betalas tillbaka till staten. ARA-investeringsunderstöden och systemet med momsåterbäring har i Helsingfors haft stor betydelse för produktionen av bostäder för specialgrupper till skäligt pris. Om investeringsunderstödet och/eller momsåterbäringssystemet slopas har det en betydande inverkan på hyrorna för enskilda boende, eftersom momsen för byggnadskostnaderna och momsen under brukstiden läggs till de boendes hyror.

Den kommunala andelen av arbetsmarknadsstödet bör då organiseringsansvaret ändras överföras från tjänsterna till de för organisationen ansvariga landskapen eller helt och hållet betalas av staten. Det bör vara samma aktör som ansvarar för organisationen och finansieringen. Att betalningsandelen bevaras hos kommunerna motiveras med kommunernas möjlighet att erbjuda lönesubventionerat arbete, men kommunen är bara en arbetsgivare bland andra och största delen av de jobb med lönesubvention som kommunen erbjuder med stöd av sysselsättningsskyldigheten har varit assisterande uppgifter inom social- och hälsovårdstjänsterna.

### Sparmål och landskapens finansiering

Statens revisionsverk framhöll 3.11.2017 följande: "Summa summarum är regeringens mål att spara 3 miljarder euro genom vård- och landskapsreformen inte realistiskt enligt den information som finns idag. I jämförelse med de övriga EU-länderna har Finland inte speciellt höga social- och hälsovårdsutgifter eller exceptionellt svårt hållbarhetsläge till följd av en åldrande befolkning. Kvaliteten på vårdtjänsterna anses vara allmänt taget god till att börja med, och eftersom reformen ska ge bättre tillgång till tjänster och minska hälsoskillnaderna är det fråga om ett väldigt ambitiöst sparmål även på lång sikt."



Landskapens finansiering baserar sig på en statsandelsfinansiering som utvecklas trendaktigt. Det är inte möjligt för landskapet att söka tidsmässig flexibilitet genom reglering när det gäller skuldsättningen, försäljningen av egendom eller inflödet av skattefinansiering. Reformen kommer att leda till betydande förändringskostnader. Finansieringen av landskapen beaktar inte den medicinska forskningen och utbildningen, varken för Helsingfors vidkommande i Nyland eller för de andra landskapen med ett universitetssjukhus. Propositionen till valfrihetslag (8.3.2018) erkänner investeringsbehoven under början av reformen, men lyfter också fram lagens förutsättningar av tygla kostnadsökningen. Det konstateras att lagförslaget har verkningar som både ökar och dämpar utgiftsutvecklingen.

Lagstiftningen kan erbjuda möjligheter att tygla utgiftsutvecklingen, men de är förknippade med många osäkerhetsfaktorer och med utmaningar kring samordningen. Om tjänsteproduktionens produktivitet inte förbättras avsevärt kommer valfriheten att höja de totala kostnaderna för tjänsterna. För att kostnaderna ska öka i långsammare takt krävs det radikala åtgärder för omläggning av tjänster och verksamhetsmodeller.

En diskussion om förverkligande av sparmålet landskapsvis bör föras i offentligheten under förberedelserna inför valet. Vid landskapsberedningen i Nyland har det bedömts att förändringskostnaderna, den offentliga produktionens anpassningsrisk i valfrihetssystemet och harmoniseringen av löner, tjänster, understöd och klientavgifter kommer att leda till ett omfattande behov av anpassningsåtgärder. Som stad och arbetsgivare vill Helsingfors lyfta fram också sin personals ställning vid reformen med tillhörande risker. Hur många anställda som överförs är ännu oklart. Sparmålet i reformen och exempelvis den offentliga produktionens anpassningsrisk i valfrihetssystemet påverkar personalnumrären och personalens ställning. Att beslutsberedningen är splittrad leder till osäkerhet bland de anställda inom social- och hälsovårdstjänsterna.

Helsingfors har i sina utlåtanden lyft fram att reformen innebär att klienter övergår från privatfinansierade tjänster till det skattefinansierade systemet. Avsevärda nya kostnader uppstår när klienter som nu anlitar privata tjänster övergår till vårdcentralerna och tandklinikerna i och med valfrihetslagstiftningen.

För Nyland är kostnadsökningen en speciellt relevant utmaning, eftersom andelen privat finansierade tjänster är synnerligen stor i Nyland. Detta leder till ett kostnadstryck som inte bara gäller de första åren efter reformen, utan det är fråga om strukturell differentiering av kostnads- och finansieringsnivån med verkningar på lång sikt.



Sparmålet för hela landet är tre miljarder euro. Med beaktande av Nylands befolkningsandel beräknas anpassningsbehovet vara omfattande, i proportion till befolkningsandelen flera hundra miljoner euro.

Reformen leder sannolikt till att helsingforsarnas social- och hälsovårdstjänster försvagas och att servicenätet blir glesare. Dessutom ökar de föreslagna ändringarna risken för att klientavgifterna höjs. Beslutsfattandet om lagstiftningen för reformen har inte kopplats till reformen av lagstiftningen om klientavgifter, vilket innebär att effekterna på klientavgifterna kan vara okontrollerade. I Helsingfors har sloandet av hälsocentralsavgifterna gjort det lättare för mindre bemedlade att söka sig till hälsovårdstjänster. Att klientavgifterna höjs kan öka försörjningsproblemen och olikvärdigheten inom hälsovården.

#### Andra iakttagelser

Helsingfors har i sina utlåtanden och ställningstaganden lyft fram också sådana i helheten ingående aspekter som kan anses vara ändamålsenliga och acceptabla. Helsingfors är medvetet om behovet av en reform av speciellt social- och hälsovårdstjänsterna. En rätt genomförd reform kan säkerställa den samhälleliga utvecklingen och en långvarig balans i den offentliga ekonomin. Som Helsingfors ser det bör lösningen utformas så att den är den bästa möjliga som baserar sig på de tillgängliga uppgifterna.

#### De totala effekterna av reformen för Helsingfors

Målen med reformen är att minska skillnaderna i hälsa och välfärd, att förbättra en jämlik tillgång till tjänster och dessas genomslag, att bromsa upp kostnadsökningen och att komma till en klar arbetsfördelning mellan kommunen, landskapet och staten. Inget av de föreslagna målen förverkligas i Helsingfors genom reformen.

Reformen splittrar kommunens uppgiftsfält och försvårar lösningen av mångskiftande problem. Det uppstår en ny gränsyta mellan de bas-tjänster som blir kvar på kommunens ansvar, såsom rådgivningsbyråer och skolor, och landskapet. Ett ökat antal administrativa organisationer förbättrar inte servicen eller samarbetet som helhet. Samarbetet mellan landskapet och kommunen gör det svårare att minska skillnaderna i hälsa och välfärd och innebär fler utmaningar som hänför sig speciellt till Helsingfors och metropolområdets särdrag, exempelvis när det gäller att råda bot på segregationen, bostadslösheten och utslagningen. Smidiga servicekedjor är speciellt viktiga för dem som har svagast ställning i samhället. Det föreslagna systemet är invecklat och mångfasetterat, och det äventyrar speciellt de kontinuerliga tjänsterna för de klienter som behöver mycket service.



Smidigheten i många befintliga samarbetsstrukturer och det utförda arbetet är i fara såväl inom staden som i huvudstadsregionen och metropolområdet. I Helsingfors är till exempel säkerställandet av boendetjänsterna för specialgrupper hotat, vilket kan ha oförutsedda följder. I metropolområdet uppstår det en ny gränsyta exempelvis mellan det välfungerande samarbetet kring markanvändning, boende och trafik, vilket inte främjar en smidig verksamhet eller en lösning av de planeringsutmaningar som är karakteristiska för metropolområdet.

Inom social- och hälsovårdstjänsterna är det möjligt att förverkliga målen med reformen genom stadens eget reformarbete, som pågår för tillfället och som beaktar särdragen i huvudstadsregionen bättre än den nationella reformen. Reformen genomförs med omdöme steg för steg, och riskerna med en stor reform som genomförs på en gång kan då undvikas när det gäller kontinuerliga tjänster och integration. Den nationella reformen kan rentav äventyra de fördelar och resultat som uppnåtts vid reformen i Helsingfors. Också de lösningar som genomförts på övriga håll i Finland och som bygger på områdets egna behov och styrkor, såsom Eksote och Siun sote, kan bli vanligare om det nuvarande systemet vidareutvecklas.

Reformen har omfattande konsekvenser för Helsingfors stads ekonomi. Reformen försvagar tillväxten i inflödet av skatteinkomster till staden och dess investeringsförmåga samtidigt som den ökar stadens beroende av statlig finansiering. Detta påverkar den växande stadens förmåga att finansiera de investeringar som behövs för tillväxten och ökar osäkerheten i finansieringen speciellt på lång sikt. Det är ännu oklart i vilken mån kostnader faller bort från kommunerna, och den kommunala ekonomin påverkas av många kvarvarande kostnader som inte har beaktats i reformen. För att trygga sin konkurrensförmåga internationellt och för att svara mot den växande stadens utmaningar med bostadsproduktion, annan verksamhet och trafiksystem måste staden göra omfattande investeringar. Reformen sänker stadens skattefinansiering avsevärt, och det är just skattefinansieringen som har stor betydelse för den ekonomiska balansen när investeringsnivån höjs.

Helsingfors metropolområde, huvudstadsregionen och Helsingfors är mycket betydelsefulla för hela landets ekonomi. Reformen försvagar konkurrenskraften i landets viktigaste område i förhållande till internationella konkurrenter och påverkar därigenom hela Finlands utveckling.

Reformen kommer med beaktande av det ovanstående att ha betydande konsekvenser och innehålla risker som om de realiserar inverkar negativt på stadens ekonomi, på säkerheten, på huvudstadens konkurrensförmåga och utvecklingen av dess internationella dragningskraft och på helsingforsarnas tjänster och deras funktionsduglighet.



04.04.2018

Ärende/3

## Verkställighet

Stadsstyrelsen konstaterar att den i sitt verkställighetsbeslut kommer att uppmana kanslichefen att lämna Helsingfors stads utlåtande till riksdagen.

### Föredragande

Stadsstyrelsen

### Upplysningar

Sami Sarvilinna, kanslichef, telefon: 310 36050  
sami.sarvilinna(a)hel.fi

## Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

## Beslutshistoria

Kaupunginhallitus 26.03.2018 § 176

HEL 2018-003339 T 00 01 06

### Esitys

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto toteaa Helsingin kaupungin lausuntona, että eduskunnan käsiteltävänä olevaa maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa ehdotuskokonaisuutta ei tule hyväksyä.

### Käsittely

26.03.2018 Ehdotuksen mukaan

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti Sanna Vesikansan ehdotuksesta täydentää perusteluosan "Sote-lainsäädäntöesitysten arviointia" -kohdan toisen kappaleen ensimmäistä virkettä kuulumaan seuraavasti:

"Valinnanvapausesityksen mukaan kansalainen listautuu asiakkaaksi valitsemaansa terveyspalveluja ja sosiaalineuvontaa ja -ohjausta tarjoavaan sosiaali- ja terveyskeskukseen sekä hammashoitolaan."

### Esittelijä

pormestari  
Jan Vapaavuori

### Lisätiedot

Sami Sarvilinna, kansliapäällikkö, puhelin: 310 36050  
sami.sarvilinna(a)hel.fi

---

**Postadress**

PB 1  
00099 HELSINGFORS STAD  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

**Besöksadress**

Norra esplanaden 11-13  
Helsingfors 17  
<http://www.hel.fi/stadsfullmaktige>

**Telefon**

+358 9 310 1641

**Telefax**

+358 9 655 783

**FO-nummer**

0201256-6

**Kontonr**

FI0680001200062637

**Moms nr**

FI02012566







04.04.2018

Asia/4

---

**§ 69**

**Motioner inlämnade vid sammanträdet**

HEL 2018-003835, 2018-003836, 2018-003838

**Beslut**

Motioner som hör till stadsfullmäktiges befogenheter

- Motion av ledamoten Petrus Pennanen m.fl. om öppenhet på nämndernas och de övriga organens möten
- Motion av ledamoten Pia Kopra m.fl. om störningarna i metrotrafiken och förarnas försämrade arbetsförhållanden
- Motion av ledamoten Sami Muttilainen m.fl. om tillfälliga lokaler för Puotilan ala-asteen koulu

Stadsfullmäktige remitterade motionerna till stadsstyrelsen för beredning.

**Sökande av ändring**

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet



04.04.2018

---

## MUUTOKSENHAKUOHJEET

1

### MUUTOKSENHAKUKIELTO

**Pöytäkirjan 66, 67, 68 ja 69 §:t.**

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

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §

## ANVISNINGAR FÖR SÖKANDE AV ÄNDRING

1

### FÖRBUD MOT SÖKANDE AV ÄNDRING

**66, 67, 68 och 69 § i protokollet.**

Ändring i beslutet får inte sökas eftersom beslutet gäller beredning eller verkställighet.

Tillämpat lagrum: 136 § i kommunallagen



04.04.2018

---

**HELSINGIN KAUPUNGINVALTUUSTO**  
**HELSINGFORS STADSFULLMÄKTIGE**

Tuuli Kousa  
puheenjohtaja  
ordförande

Harry Bogomoloff  
puheenjohtaja  
ordförande

Lauri Menna  
pöytäkirjanpitäjä  
protokollförare

Pöytäkirja tarkastettu  
Protokollet justerat

Silja Borgarsdottir Sandelin

Mika Raatikainen

Leo Stranius

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.  
Dokumentet är elektroniskt undertecknat.



04.04.2018

---

Pöytäkirja on pidetty nähtävänä yleisessä tietoverkossa osoitteessa [www.hel.fi](http://www.hel.fi) 13.04.2018.

Protokollet har hållits tillgängligt i det allmänna datanätet på adressen [www.hel.fi](http://www.hel.fi) 13.04.2018.

Lauri Menna  
johtava asiantuntija  
ledande sakkunnig