

SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	1
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	3
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	3
1.1 Maakuntalaki.....	3
1 luku Yleiset säännökset.....	3
2 luku Maakunnan tehtävät.....	6
4 luku Maakuntavaltuusto.....	32
5 luku Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus.....	36
6 luku Maakunnan toimielimet.....	47
7 luku Maakunnan johtaminen ja maakuntahallitus.....	50
8 luku Maakuntien yhteistoiminta.....	62
9 luku Maakunnan palvelulaitos.....	66
10 luku Luottamushenkilöt.....	70
11 luku Henkilöstö.....	84
12 luku Päätöksenteko ja hallintomenettely.....	86
13 luku Talous.....	98
14 luku Hallinnon ja talouden tarkastus.....	107
15 luku Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.....	113
16 luku Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset.....	119
17 luku Erinäiset säännökset.....	127
18 luku Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus.....	128
19 luku Voimaantulo.....	134
1.2 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä.....	134
1 luku Yleiset säännökset.....	134
2 luku Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen.....	140
3 luku Palvelujen tuottaminen.....	158
4 luku Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen.....	163
5 luku Kustannusten korvaukset.....	173
6 luku Viranomaisvalvonta.....	180
7 luku Erinäiset säännökset.....	185
1.3 Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta.....	193
1 luku Lain tarkoitus ja lakien voimaantulo.....	193
2 luku Maakuntien muodostaminen ja väliaikaishallinto.....	194
3 luku Henkilöstö.....	200
4 luku Omaisuusjärjestelyt.....	205
5 luku Maakuntien palvelukeskukset.....	215
6 luku Kuntien tuloveroprosentit siirtymäkauden aikana.....	216
7 luku Yhtiöittämisen siirtymäaika.....	217
8 luku Erinäiset säännökset.....	217
1.4 Maakuntien rahoituslaki.....	218
1 luku Yleiset säännökset.....	218
2 luku Valtion rahoituksen periaatteet.....	220

3 luku	Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus	225
4 luku	Maakuntien muiden tehtävien rahoitus	233
5 luku	Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen	234
6 luku	Erinäiset säännökset	235
8 luku	Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	236
1.5	Maakuntajakolaki.....	238
1 luku	Yleiset säännökset	238
2 luku	Maakuntajaon muuttaminen	239
3 luku	Maakunnan hallinnon muodostaminen	248
4 luku	Maakuntajaon muutoksen vaikutukset	249
5 luku	Erinäiset säännökset	250
1.6	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	251
1 luku	Yleiset säännökset	251
2 luku	Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat	256
3 luku	Perushintojen säätäminen, valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjako	261
4 luku	Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus	265
5 luku	Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset	266
6 luku	Kotikuntakorvaus	269
7 luku	Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen	272
8 luku	Erinäisiä säännöksiä	274
9 luku	Muutoksenhaku	275
10 luku	Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	276
1.7	Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki.....	277
1.8	Tuloverolaki.....	277
1.9	Laki Verotusmenettelystä.....	279
1.10	Verontilityslaki.....	280
1.11	Verohallintolaki.....	280
1.12	Laki kunnallisesta viranhaltijasta.....	280
1.13	Laki kunnallisista työehtosopimuksista.....	284
1.14	Kunnallinen virkaehtosopimuslaki.....	284
1.15	Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa.....	288
1.16	Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä.....	289
1.17	Laki Kevasta.....	297
1.18	Vaalilaki.....	300
1.19	Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta.....	306
1.20	Puoluelaki.....	306
1.21	Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä...	307
1.22	Hallintolaki.....	311
1.23	Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki.....	311
1.24	Hallintolainkäyttölaki.....	311
1.25	Kielilaki.....	312
1.26	Laki julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaidosta.....	314
1.27	Viittomakielilaki.....	314
1.28	Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperiaatteen muuttamista.....	314
2	VOIMAANTULO	315
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	315

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Maakuntalaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin maakuntalain tarkoituksesta ja soveltamisalasta.

Maakuntalain tarkoituksena olisi pykälän 1 momentin mukaan luoda edellytykset toteuttaa perustuslain 121§:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto kuntia suuremmalla hallintoalueella. Säännöksessä tarkoitettu itsehallintoyksikkö olisi maakunta. Nykyiset maakuntajakolaissa (1159/1997) tarkoitettut maakunnat, joissa on hoidettu alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua koskevia tehtäviä, lakkaisivat. Lain tarkoituksen olisi myös luoda edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa. Tällä tarkoitettaisiin erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua kansanvaltaisuuden toteuttamista. Tarkemmat säännökset asiasta sisältyisivät tältä osin lain demokratiaa ja vaikuttamista koskevaan II osaan. Lisäksi lain tarkoituksena olisi edistää maakunnan kehittämistä ja sen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda maakunnalle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa tasapainoista kehitystä. Näitä tavoitteita pyrittäisiin konkreettisesti edistämään paitsi ehdotetun lain säännöksillä niin myös maakunnan tehtäviä ja niitä koskevaa toimivaltaa täsmentävillä erityislakien säännöksillä. Maakunnan tehtävääloista säädettäisiin lain 2 luvussa.

Tavoitteiden toteutumisen kannalta kestävän kehityksen periaate maakunnan kaikessa toiminnassa on keskeisessä asemassa. Maakunnan olisi toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Maakunnan olisi vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin maakunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädettäisi. Maakuntalaki olisi siten luonteeltaan yleislaki, jossa säädettäisiin maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä. Lähtökohtaisesti maakuntalaki sisältäisi kattavasti kaikki olennaiset maakunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset. Tämän johdosta maakuntalain kanssa päällekkäistä tai siitä poikkeavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulisi välttää.

Maakuntalakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti maakunnan toimintaan laajasti eli myös lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan toimintaan. Edellä mainitun säännöksen mukaan maakunnan toiminnan käsite sisältäisi maakunnan oman, maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöiden ja maakunnan palvelulaitoksen sekä sen tytäryhteisöjen toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Maakunnan toimintaa tulee ohjata kokonaisuutena riippumatta siitä, missä muodossa maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja tuotetaan. Muun muassa maakunnan toiminnan ja talouden ohjausta sekä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista koskevia maakuntalain säännöksiä sovellettaisiin maakuntaan tässä laajemmassa merkityksessä.

Ahvenanmaan maakunnan kansainvälisioikeudellisesti tunnustettu itsehallinnollinen asema on määritelty perustuslain 120 §:ssä ja sen perusteella annetussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Itsehallintolaissa määritellään myös maakunnan alue. Ahvenanmaan itsehallinto-

lain tyhjentävästä lainsäädäntövallan jaosta seuraa, että valtakunnan laissa ei tulisi säätää lain sovellettavuudesta Ahvenanmaalla.

2 §. Maakunnan asema. Pykälässä määriteltäisiin maakunnan julkisoikeudellinen asema. Maakunta olisi säännöksen mukaan julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi alueellaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädettäisiin. Maakunta kuuluisi ”julkisen vallan” käsitteen alle ja se olisi siis vastaavankaltainen julkisoikeudellinen yhteisö kuin valtio, kunnat, kuntayhtymät ja Ahvenanmaan maakunta. Maakunta olisi siten itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka voisi omissa nimissään hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Maakunta olisi myös julkisen hallinnon viranomainen, joka hoitaisi sille erikseen säädettyjä julkisia hallintotehtäviä ja käyttäisi näitä tehtäviä koskevaa toimivaltaa alueellaan. Merkittävin ero maakunnan ja kunnan oikeudellisessa asemassa olisi, ettei maakunnalla olisi verotusoikeutta eikä kuntien yleistä toimialaa vastaavaa rajoittamatonta oikeutta ottaa itselleen tehtäviä.

3 §. Maakunnan jäsen. Pykälässä määriteltäisiin ne henkilöt ja muut tahot, jotka olisivat maakunnan jäseniä. Jäsenyyden määrittelyllä on oikeudellista merkitystä, koska sen perusteella määräytyisivät muun muassa demokraattisten vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksien sekä maakuntavalituksen käyttö maakunnassa. Säännös vastaisi aineelliselta sisällöltään kuntalain (410/2015) 3 §:n sääntelyä.

Pykälän 1 kohdan mukaan maakunnan jäsen olisi henkilö, jolla olisi kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa. Tällaista henkilöä kutsuttaisiin maakunnan asukkaaksi. Kotikuntalain mukaan henkilöllä voi olla ainoastaan yksi kotikunta, jota koskeva tieto talletetaan kotikuntalain mukaan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. Pykälän 2 kohdan mukaan maakunnan jäsen olisi yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on maakunnassa. Kaupparekisterilain (129/1979) mukaan kaupparekisteriin merkitään elinkeinonharjoittajat ja näitä koskevana tietona muun muassa kotipaikka tai kunta, josta yhtiön toimintaa johdetaan. Maakunnan jäsen olisi pykälän 3 kohdan mukaan lisäksi se, joka omistaa tai hallitsee maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta. Kiinteistörekisterilain (392/1985) mukaan kiinteistöistä pidetään kiinteistörekisteriä kunnittain. Lisäksi kiinteistön omistaja ja haltija on selvitettävissä maakaarissa (540/1995) tarkoitettusta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä. Viimeksi mainitun jäsenyyisperusteen osalta tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että esimerkiksi kaikki maakunnan alueen kunnat olisivat tämän säännöksen perusteella maakunnan jäseniä. Koska maakuntien alueet määritellään tähän hallituksen esitykseen sisältyvän voimaannpanolain 5 §:ssä kuntapohjaisesti, olisi tässä pykälässä tarkoitettut maakunnan jäsenyyden edellytykset aina täsmällisesti selvitettävissä julkisen hallinnon tietojärjestelmiin talletettujen tietojen avulla.

4 §. Maakuntakonserni ja maakunnan toiminta. Pykälässä määriteltäisiin käsitteet maakuntakonserni, maakunnan tytäryhteisö ja maakunnan palvelulaitos sekä edellä mainittuja laajempi käsite maakunnan toiminta.

Pykälän 1 momentin mukaan yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on maakunnan tytäryhteisö. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Mitä maakuntalaissa säädetään maakunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

Sääntely vastaa lähtökohtaisesti sitä, mitä kuntalaissa säädetään kuntakonsernista ja kunnan tytäryhteisöistä. Siten myös maakuntakonserni määriteltäisiin kirjanpitolain konsernimäärittelyn mukaisesti. Määrittelmä vastaa myös osakeyhtiö- ja kirjanpitolainsäädännössä sekä val-

tion omistajaohjauksessa vakiintunutta konsernin käsitettä. Juridinen maakuntakonserni sisältää maakunnan oman organisaation ja yhteisöt, joissa maakunnalla on määräysvalta. Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, kun sillä on

1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai

2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö.

Maakuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa maakunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Maakunnat eivät voi harjoittaa yhteistoimintaa kuntayhtymiä vastaavassa muodossa, jossa muodostettaisiin maakunnista erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Kuntalain mukaan kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät.

Lisäksi maakuntakonserniin kuuluisi 9 luvussa tarkoitettu maakunnan palvelutuotannosta vastaava maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos olisi asemaltaan maakunnasta erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja viranomainen, mutta taloudellisesti ja toiminnallisesti se olisi osa maakunnan konsernia.

Maakunnan palvelulaitoksella voisi olla myös tytäryhteisöjä, jotka muodostavat yhdessä laitoksen kanssa laitoksen konsernin. Laitoskonserni olisi maakuntakonsernin alakonserni. Maakunnan ohella myös maakunnan palvelulaitokseen sovellettaisiin 15 luvun säännöksiä, joiden mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta olisi eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yhtiötettävä. Palvelulaitos voisi organisoida esimerkiksi palvelutuotantoon liittyviä tukipalveluja tai lain sallimissa rajoissa muutakin palvelutoimintaa omistamiinsa in house -yhtiöihin tai kilpailluilla markkinoilla toimiviin yhtiöihin. Maakunnan palvelulaitoskonsernia tulisi myös johtaa yhtenä kokonaisuutena. Tällä mahdollistetaan maakunnan oman tuotannon johtaminen toiminnallisesti kokonaisuutena vaikka laajan valinnanvapauden piiriin kuuluva toiminta yhtiötetään omaan tuloyksikköön. Tarkoitus on mahdollistaa edelleen palveluintegraation edellyttämä yhteisen johdon alaisuus vaikka nyt samaan organisaatioon koottuja kokonaisuuksia yhtiöittämisen sekä järjestäjän ja tuottajan eriyttämisen myötä jaetaan eri oikeushenkilöille. Nämä kuitenkin muodostaisivat konsernin. Konsernin toiminnassa on kuitenkin huolehdittava Euroopan unionin kilpailuoikeuden, erityisesti valtiontukia koskevien määräysten, noudattamisesta ja siitä, että markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa noudatetaan kilpailuneutraaliteettia, Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tämä tarkoittaa huolehtimista siitä, että julkisia, yksityisiä ja kolmannen sektorin tuottajia koskevat mahdollisimman yhtenäiset periaatteet. Palvelulaitoskonsernin toiminta ei saa myöskään estää taloudellista läpinäkyvyyttä jota EU:n valtiontukia koskeva lainsäädäntö edellyttää.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin maakuntakonsernia laajempi käsite maakunnan toiminta. Momentin mukaan maakunnan toiminta käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin sekä maakunnan palvelulaitoksen ja sen tytäryhteisöjen toiminnan lisäksi maakunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Momentin tarkoituksena on korostaa maakunnan tarvetta ohjata maakunnan toimintaa kokonaisuutena.

Maakunnan toiminta -käsitteeseen sisältyvät juridisen maakuntakonsernin lisäksi ensinnäkin ne yhteisöt, joissa maakunta on mukana vähemmistöosuudella, sekä erilaiset erityislainsäädännössä ja lain 8 luvussa tarkoitettut maakuntien yhteistoiminnan muodot (yhteinen toimielin,

yhteinen virka tai sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta). Näissä maakunnalla ei ole yksinään määräävää asemaa ja maakunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat muun muassa yhteistyö- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä maakunnan edustukseen päätöksentekoaikana.

Maakunnan toiminta -käsitteeseen sisältyvät maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan lisäksi erityislainsäädännön perusteella maakuntien yhteistoimintavelvoitteiden piiriin kuuluvat palvelut kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain nojalla koottavat sosiaali- ja terveystalot, vaikka niistä vastaisi maakunnan puolesta toinen maakunta.

Maakunnan toiminta sisältää edellä mainittujen lisäksi muun sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen hankkimia ostopalveluja, maakunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla maakunta toteuttaa tehtäviään. Juridisen maakuntakonsernin ulkopuolella maakunnan toiminnan ohjaus perustuu palvelujen hankkimisesta vastaavien maakunnan toimielinten ja maakunnan palvelulaitoksen ohjaamiseen muun muassa hankintasopimusten tekemisessä. Niiden tulee huolehtia, että maakunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa. Lisäksi esimerkiksi rahoitukseen voidaan liittää käyttötarkoitusta koskevia ehtoja.

5 §. Maakuntajako. Pykälä sisältäisi informatiivisen säännöksen maakuntajaosta. Pykälän mukaan maakuntajaosta maakuntia perustettaessa säädettäisiin tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä voimaantulolaissa ja maakuntajaon muuttamisesta niin ikään tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä maakuntajakolaissa (/). Lisäksi uudella maakuntalailla ehdotetaan kumottavaksi voimassa oleva maakuntajakolaki.

Tässä laissa tarkoitettuja maakuntia olisi 18. Niiden nimet ja alueet kuntakohtaisesti määriteltäisiin edellä mainitussa voimaantulolaissa. Näiden kahdeksantoista maakunnan lisäksi olisi myös Ahvenanmaan maakunta, jonka itsehallinnollisesta asemasta on säädetty erikseen.

2 luku **Maakunnan tehtävät**

(Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen valmistelu on kesken, 1 mom. 8, 19, ja 20 kohdat)

6 §. Maakunnan tehtäväalat. Pykälä sisältäisi maakunnan tehtäväaloja ja tehtäviä koskevan perussäännöksen. Maakunta olisi monitoimialainen viranomainen, joka hoitaisi sille pääasiallisesti lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä. Ehdotettu pykälä olisi kaksitasoinen. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tehtäväalakohtaisesti ne maakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtäväkonaisuudet, joita koskevista tehtävistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa laissa tai erityislainsäädännössä. Tässä tapauksessa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta erityisestä toimialasta. Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin puolestaan ne tehtävät, jotka maakunta voisi ottaa hoitaakseen ja joista ei välttämättä säädettäisiin yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Tässä tapauksessa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta yleisestä toimialasta, joka olisi kuitenkin rajoitettu vain säännöksestä ilmeneviin tehtäväaloihin eikä se olisi yhtä laaja kuin se yleinen toimiala, joka kunnilla on kuntalain 7 §:n mukaan.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksessa tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. Tämän mukaisesti hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnille siirrettäviä tehtäviä.

Hallituksen edellä mainitun linjauksen mukaan maakuntien tehtävien perustana on vuoden 2019 alusta alkaen selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Työnjaossa:

- kunnat ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. Kunnalla on edelleen vastuu seuraavista: osaamisen ja sivistyksen edistäminen, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, liikunta-, kulttuuri- ja muut vapaa-ajan palvelut, nuorisotoimi, paikallinen elinkeinopolitiikka, maankäyttö, rakentaminen ja kaupunkisuunnittelu.
- maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista.
- valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

Hallituksen 7.11.2015 tekemän linjauksen mukaisesti ja tämän jälkeen tehdyn valmistelun pohjalta kuntien, maakunnan liittojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ja aluehallintovirastojen (AVI) seuraavat tehtävät osoitetaan maakunnille:

1) Kaikki maakuntien liittojen lakisäätiset tehtävät siirretään maakunnille. Tämä tarkoittaa, että alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitettut aluekehittämisviranomaisen tehtävä ja aluekehittämiseen liittyvät kaikki tehtävät sekä muissa laeissa maakuntien liitoille säädetyt kaikki tehtävät siirretään maakunnille. Tehtäväsiirtojen jälkeen jäsenkunnat voivat lakkauttaa nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot.

Pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirretään maakunnille. Tehtävät, joissa on kyse oikeusharkintaisista tehtävistä ilman alueellista näkökulmaa, valtion tai yleisen edun valvonnasta taikka vaikutuksiltaan valtakunnallisista tehtävistä, organisoidaan valtionhallintoon. ELY -keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämisvastuu on maakunnilla.

TE-palveluiden järjestämisessä hyödynnetään järjestäjä – tuottaja -mallia. Maakunnat pääsääntöisesti sopivat TE-palveluiden tuottamisesta laissa säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa. Näin halutaan hyödyntää kuntien osaamista ja potentiaalia alueidensa kasvun ja työllisyyden edistäjinä. Mallin toteutuksen ja rahoituksen yksityiskohdat täsmennetään jatkovalmistelussa. Uudistuksen yhteydessä tarkistettavassa erityislainsäädännössä ja uudistuksen toimeenpanossa korostetaan kuntien roolia paikallisissa elinvoimatehtävissään.

Ympäristöhallinnon luvat, ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu kootaan ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista uudistettavaan valtion valtakunnalliseen aluehallintovirastoon valtion tehtäväksi mutta vesien ja merensuojelun tehtävät siirretään maakunnille. Maakunnat hoitavat

tällöin niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, vesivarojen käyttö ja hoito sekä vesien- ja merenhoito. Maakuntien tehtävänä on lisäksi tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen henkilöstö-, taloushallinnon ja tietohallinnon sekä kehittämissuhteita, varsinkin valtakunnallisia palvelukonsepteja hoitava kehittämis- ja hallintokeskus KEHA siirretään organisaationa maakuntien yhteiseksi palveluyksiköksi, jolla voi olla julkisia hallintotehtäviä. KEHA integroidaan jatkossa osaksi maakuntien yhteisiä palveluyksiköitä.

2) EU:n rakennerahasto- ja muiden EU -tukien maakuntien liitoissa ja ELY-keskuksissa hoidettavat tehtävät.

3) Pelastustoimi; pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen osoitetaan viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi maakuntien yhteistyöalueittain. Kaikki maakunnat hoitavat näihin liittyviä tehtäviä ja maakunnat sopivat yhteistyöalueittain järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa järjestämisen rahoittamisesta.

4) Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen ja elintarvikevalvonnan, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja sen valvonnan tehtävät kunnista, aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista. Riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voi kuitenkin laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämisestä tältä osin kunnalle.

5) Maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituspalvelut kunnista.

6) Maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävät kuitenkin siten, että kunnissa oleva palveluverkko (maaseutuasiamiehet) säilyy käytettävissä.

Hallituksen 5.4.2016 linjausten mukaan maakunnan tehtävät olisivat tehtäväsiirtojen jälkeen seuraavat (maakunnan tehtäväala):

1) Sosiaali- ja terveydenhuolto.

2) Sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ennaltaehkäisevät palvelut ja asiantuntijapalveluiden tuki kunnille, ennaltaehkäisevä päihdetyö, terveydensuojelu sekä alueellinen alkoholihallinto ja tupakkavalvonta.

3) Pelastustoimi: pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen kuuluu viidelle yliopistosairaalaa ylläpitävälle maakunnalle sote-järjestämislaissa säädettyjen maakuntien yhteistyöalueittain. Maakunnat hoitavat pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä ja rahoittavat järjestämistä.

4) Ympäristöterveydenhuolto ja elintarvikevalvonta, eläinten terveys ja hyvinvointi ja sen valvonta. Tehtävän hoitamiseen riittävät voimavarat omaava kunta voi kuitenkin sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämisestä tältä osin kunnalle (yleensä kaupunki). Siirtomahdollisuus edellyttäisi erityislain säännöstä sekä kriteerien määrittelyä laissa.

5) Aluekehittäminen ja sen rahoitus. Maakunta on jatkossa maakuntaliiton sijasta laissa tarkoitettu yleinen aluekehitysviranomainen ja hoitaa siten alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa aluekehitysviranomaiselle ja maakunnan liitolle säädetyt sekä ELY-keskuksille säädetyt aluekehittämisen tehtävät.

- 6) Alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen (sisältää yhteispalvelusta annettujen säännösten mukaisen yhteispalvelun lisäksi huolehtimisen yhden palvelukanavan digitaaliseen asiointiin toteuttamisesta sekä yhteisien palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kuntien kanssa silloin, kun maakunnalla ja kunnalla lain mukaan voi olla yhteisiä palveluita. Tehtävä sisältää myös tilojen ja muiden puitteiden ja tukipalvelun antaminen sopimusperusteisesti valtion viranomaisten alueellisille toimipisteille sikäli kun tätä ei voida toteuttaa aluehallintoviraston puitteissa).
- 7) Alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus sekä kulttuuriympäristön hoito.
- 8) Alueellinen maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelu.
- 9) Joukkoliikenteen alueellinen suunnittelu ja järjestäminen sekä valtionavustustehtävät samoin kuin yksityisteiden valtionavustustehtävät. Tässä yhteydessä ei muuteta kunnille ja niiden yhteistyöelimille joukkoliikennelain mukaan kuuluvien tehtävien järjestämistä.
- 10) Maakunnallisen identiteetin, elinvoiman ja kulttuurin sekä hyvinvoinnin ja liikunnan edistäminen.
- 11) Elinkeinoelämän ja elinkeinon sekä innovaatioympäristön kehittäminen ja rahoittaminen sekä siihen liittyvät yritys- ja neuvontapalvelut.
- 12) Maaseudun kehittäminen sekä maa- ja elintarviketalouden, maaseutuelinkeinon ja maatalouden sekä kala- ja riistatalouden edistäminen ja rahoittaminen, viljelijätukitehtävät sekä näihin liittyvät palvelut.
- 13) Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalveluiden järjestäminen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävät.
- 14) Kasvintuotannon ja -terveyden valvonta.
- 15) Työ- ja elinkeinopalveluiden järjestäminen ja kotoutumisen edistäminen: TE-palveluissa palvelutuotantoa voidaan lailla tai laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopimuksella osoittaa riittävät voimavarat omaavalle kunnalle (kaupunki) sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille.
- 16) Erikseen säädettävät vesihuollon edistämisen ja suunnittelun, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät ja alueelliset luonnonvaratehtävät sekä huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta samoin kuin vesien- ja merenhoidon tehtävistä.
- 17) Ympäristöä koskevan tiedon tuottaminen ja jakaminen sekä ympäristötietouden parantaminen.
- 18) Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen ja sen tukeminen ja yhteensovitus maakunnan tehtäviin kuuluvissa asioissa.
- 19) Rakennusvalvonta niissä maakunnissa, joissa maakunnan kaikki kunnat ovat yhteisellä sopimuksella päättäneet siirtää rakennusvalvonnan järjestämisen maakunnalle ja osoittaneet sille rahoituksen.

20) Maakunnan kaikkien kuntien kanssa yhteisellä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kuntien osoittamat, maakunnan tehtäväälaan liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat samalla osoittaneet rahoituksen.

21) Muut maakuntien liittojen lain perusteella nykyisin hoitamat tehtävät. Maakunnat voivat edelleen kehittää näiden tehtävien hoitoa ja yhteistyötä niissä.

22) Maakunnan tehtäviin liittyvien kansainvälisten asioiden ja yhteyksien hoitaminen.

Lisäksi hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnan tehtäväälaa seuraavasti. Maakunnat hoitavat niille laissa säädettyjä tehtäviä eikä niillä ole kuntien tapaan yleistä oikeutta ottaa hoidettavakseen tehtäviä. Maakuntalaissa säädetään maakunnan tehtäväälaa. Maakunnat hoitavat laissa säädettyyn tehtäväälaan kuuluvia tehtäviä. Maakuntalaissa säädetään, että maakunta voi ottaa hoitaakseen sellaisia kunnan tehtäviä, jotka maakunnan kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät maakunnan tehtäväälaan. Tällöin kunnat osoittavat myös rahoituksen tehtävän hoitoon maakunnassa. Rakennusvalvonta voidaan siirtää maakunnalle maakunnan kaikkien kuntien yhteisellä sopimuksella ja osoittaessa rahoituksen tehtävän hoitoon.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä siten kuin siitä lailla säädetäisiin. Nykyisin kuntien järjestämisvastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuolto sisältyisi jatkossa maakunnan tehtäviin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudesta järjestämistavasta säädetäisiin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, jota koskeva esitys sisältyy tähän hallituksen esitykseen.

Momentin 2 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut siten kuin niistä lailla säädetäisiin.

Hallituksen 5.4.2016 tehdyn linjauksen mukaan kunnilla säilyisi edelleen yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä, mikä tarkoittaa terveyden ja hyvinvoinnin huomioon ottamista kunnan kaikkien hallinnonalojen toiminnassa. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä säädetäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Kunnat kuitenkin tarvitsevat tämän tehtävän hoitamiseksi esimerkiksi maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijapalveluita. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki esitykseen sisältyy säännös maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) mukaan ehkäisevällä päihdetyöllä tarkoitetaan toimintaa, jolla vähennetään päihdeiden käyttöä ja päihdeiden käytöstä aiheutuvia terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittoja. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimialueensa kuntia ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä. Kunnat huolehtivat ehkäisevän päihdetyön varsinaisesta organisoinnista ja tähän toimintaan sovelletaan, mitä on säädetty terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Valtakunnallisesta ohjauksesta vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Maakunnille siirtyisi aluehallintovirastoille nykyisin kuuluva ehkäisevän päihdetyön ohjaustehtävä, koska edellä todetulla tavalla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi edelleen kuntien tehtävä, ja ehkäisevä päihdetyö on osa tätä tehtävää. Kun alkoholi- ja tupakkalaissa tarkoitettut lupa- ja valvontatehtävät siirrettäisiin maakuntiin, maakunnista voisi muodostua monialaisia ja tehokkaita toimijoita päihdehaittojen ehkäisyssä.

Maakunnan tehtäväksi tarkoitettuja ehkäiseviä sosiaali- ja terveyspalveluita ovat esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolapalvelut sekä iäkkäille henkilöille suunnatut neuvontapalvelut ja ennaltaehkäisevät kotikäynnit. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhteydessä sosiaalisia ja terveysongelmia pyritään estämään myös esimerkiksi rakenteisen sosiaalityön keinoin, ehkäisevällä toimeentulotuella ja asumisen tuella, ravitsemus- ja liikuntaneuvonnalla, tupakasta vieroitukseen liittyvillä yksilökohtaisilla toimenpiteillä ja puuttamalla asiakkaan tai potilaan alkoholin riskikäyttöön sekä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla ohjauksella ja neuvonnalla.

Momentin 3 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisi alueellinen alkoholihallinto siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Alkoholilain (1143/1994) mukaiset hallintotehtävät jakautuvat nykyisin valtakunnalliselle ja alueelliselle tasolle. Valtakunnan tasolla Valvira huolehtii alkoholijuomien valmistuksen ja tukkumyynnin lupahallinnosta ja valvonnasta, alkoholimainonnan valtakunnallisesta valvonnasta (esimerkiksi aikakauslehdet, internet ja TV) sekä aluehallinnon ohjauksesta. Aluehallinnon ohjauksesta. Aluehallintovirastot vastaavat alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun lupahallinnosta ja valvonnasta sekä alkoholimainonnan valvonnasta alueellaan.

Alkoholilain kokonaisuudistus on hallituksen valmisteltavana (kesän 2016 tilanne). Kokonaisuudistuksessa on tarkoitus purkaa alaa yksityiskohtaisesti ohjaavia normeja, mutta elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus ja luvanhaltijoiden valvonnan tarve säilyisivät jatkossakin.

Alkoholilain ja sen valvonnan tärkein tavoite on alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäiseminen. Suurin osa haitoista liittyy sekä kroonisesti että akuutisti sosiaali- ja terveysalaan, mutta humalajuominen liittyy myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

Alueellisen alkoholivalvonnan siirto aluehallintovirastoista maakuntiin on perusteltu siinä suhteessa, että näin sama organisaatio, joka vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuesta ja palveluista, vastaisi myös kahden suurimman yksittäisen hyvinvoinnin ja terveyden uhkatekijän – alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden – elinkeinotoimintaa rajoittavasta lupahallinnosta ja valvonnasta.

Momentin 4 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisi pelastustoimi siten kuin siitä lailla säädettäisiin.

Voimassa olevan pelastuslain (379/2011) mukaan pelastustoimeen kuuluu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy sekä pelastustoiminta, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä. Kunnat vastaavat pelastustoimen tehtävistä lakisääteisessä yhteistyössä (alueen pelastustoimi). Hallituksen linjauksen 5.4.2016 mukaan pelastustoimen järjestäminen osoitetaan viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi maakuntien yhteistyöalueittain. Kaikki maakunnat hoitavat näihin liittyviä tehtäviä ja maakunnat sopivat yhteistyöalueittain järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa järjestämisen rahoittamisesta.

Pelastustoimeen kuuluvista tehtävistä säädettäisiin uudistettavassa pelastuslaissa (/) nykyistä sääntelyä vastaavalla tavalla. Pelastustoimen järjestämisestä säädettäisiin laissa pelastustoimen järjestämisestä (/). Näitä lakeja koskevat hallituksen esitykset annetaan tästä esityksestä erillisellä hallituksen esityksellä.

Momentin 5 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat terveydensuojelu, tupakka- ja elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Nämä tehtävät muodostavat ympäristöterveyden-

huollon, jonka tavoitteena on ihmisten ja eläinten suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä.

Kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa koskevan terveydenhuoltolain (1326/2010) 21 §:n viittaus-säännöksen perusteella ympäristöterveydenhuollon tehtäviä sisältäviä lakeja ovat terveyden-suojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), tupakkalaki (549/2016), eläintautilaki (441/2013), eläimistä saatavista sivutuotteista annettu laki (517/2015), eläinten lääkitsemisestä annettu laki (387/2014), eläinsuojelulaki (247/1996), eläinten kuljetuksesta annettu laki (1429/2006) ja eläinlääkintähuoltolaki (765/2009).

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan kuuluvat myös eläintunnistusjärjestelmästä annetussa laissa (238/2010), eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetussa laissa (1192/1996) sekä tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetussa laissa (497/2013) säädetyt valtion hoitamat tehtävät. Maataloustukien täydentävien ehtojen sekä elintarvikkeiden kaupan pitämistä koskevien vaatimusten valvonnan osalta ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä on myös maataloustukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) ja maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012).

Maakunnille siirtyvät ympäristöterveydenhuollon tehtävät yksilöittäisiin tarkemmin mainituissa erityislaeissa, mutta lähtökohtana olisi, että maakunnat huolehtisivat niistä tehtävistä, jotka tällä hetkellä hoidetaan aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa tai kunnissa. Eläintautien torjunnan johtamiseen, eläinlääkäripalvelujen valvontaan, sivutuotevalvontaan sekä koe-eläintoimintaan liittyvät aluehallintoviraston tehtävät siirtyisivät kuitenkin Elintarviketurvallisuusvirastolle

Maakunnille siirtyviin tehtäviin liittyy suunnittelua, varautumista, lupahallintoa ja ilmoitusten vastaanottoa, otantaan perustuvaa ja muuta suunnitelmallista valvontaa, tapauskohtaista ilmoitukseen tai epäilyihin perustuvaa valvontaa, pakkokeinojen käyttöä sekä toimenpiteitä eläintautien torjumiseksi. Lisäksi kunnilta maakunnille siirtyisivät eläinlääkintähuoltolakiin perustuva peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkäriavun järjestämisvastuu sekä eläinsuojelulakiin perustuva velvollisuus huolehtia irrallaan tavattujen ja talteen otettujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä.

Kuntien vastuulla olevia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoidetaan kuntien välisenä yhteistyönä muodostetuilla yhteistoiminta-alueilla, joiden lukumäärä on tällä hetkellä 62. Yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen on ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) mukaan velvollisuus niillä kunnilla, joilla ei ole käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavia henkilöresursseja kyseisiin tehtäviin tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi. Ympäristöterveydenhuollon tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat rakennusvalvonnan, maankäytön suunnittelun, ympäristönsuojelun, terveydenhuollon sekä maataloustukihallinnon viranomaiset. Osana ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tehtävää on ollut myös lääkelain 54 a-e §:issä myyntipaikan sijaintikunnalle säädetty nikotiinihoitovalmisteiden myyntilupien myöntäminen ja myynnin valvonta. Koska samat viranhaltijat, jotka tekevät elintarvikevalvontaa ja tupakkavalvontaa, tekevät myös nikotiinivalmisteiden valvontaa, on nikotiinivalmisteiden myyntilupien myöntäminen ja myynnin valvonta tarkoituksenmukaista olla maakuntien tehtävänä.

Huolimatta siitä, että kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla hoidetut ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirtyisivät maakunnille, maakunta sekä riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voisivat lailla erikseen säädettävien kriteerien täytyessä sopia, että kunta hoitaa näitä tehtäviä myös jatkossa. Tällainen siirtomahdollisuus on otettu huomioon maakunnan järjestämisvastuuta koskevassa 7 §:n 1 momentin säännöksessä. Sopiminen ei kuitenkaan voisi koskea laissa

kunnaneläinlääkärin tehtäväksi säädettyä ja valtion nykyisin kokonaan rahoittamaa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa.

Momentin 6 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat maatalous ja maaseudun kehittäminen siten kuin niistä lailla säädetäisiin. Tähän tehtäväälaan sisältyvät seuraavat tehtäväkokonaisuudet: viljelijätuet, hanke- ja yritystuet, maatalouden rakennetuet, maaseudun kehittämisohjelmien hallinnointi, kolttalain mukaiset tehtävät, poro- ja luontaiselinkeinot sekä maatalouden luopumistuki. ELY-keskuksille, aluehallintovirastoille ja kunnille säädetty näihin tehtäväkokonaisuuksiin kuuluvat tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille.

Viljelijätukiin liittyvistä viranomaisten tehtävistä säädetään keskitetysti maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013), jäljempänä toimeenpanolaki. Toimeenpanolakia sovelletaan Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013), eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) nojalla myönnettävien tukien ja korvausten toimeenpanoon. Toimeenpanolaisissa säädetään keskitetysti muun muassa eri viranomaisten, kuten Maaseutuvirasto, kunta, ELY-keskus ja aluehallintovirasto, tehtävistä ja toimivallasta, tuen hakumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä viranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta ja valvontaseuraamuksista, tuen takaisinperinnästä ja takaisinperittävästä määrästä sekä viranomaisen oikeudesta tietojensaantiin. Kaikki viljelijätukihallintoon kuuluvat, maakunnille siirrettäviksi esitetyt tehtävät ovat niin sanottuja maksajavirastotehtäviä, joiden hoitamisesta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavassa Euroopan unionin lainsäädännössä.

Maaseudun hanke- ja yritystuilla sekä maatalouden rakennetuilla toteutetaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa. Hanke- ja yritystuista säädetään maaseudun kehittämisen tukemisesta annetussa laissa (28/2014). Lailla pannaan osaltaan toimeen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2014—2020. Tehtävät ovat pääosin niin sanottuja maksajavirastotehtäviä. Maatalouden rakennetuista säädetään maatalouden rakennetuista annetussa laissa (1476/2007). Laki sisältää säännökset maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta. Euroopan unionin maaseuturahaston rahoittamien kansallisten maaseutuohjelmien valmistelusta ja hallinnoinnista säädetään maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa (27/2014). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman valtakunnallisten ja koordinoitihankkeiden hallinnointi selvitetään erikseen.

Poro- ja luontaiselinkeinoihin ja kolttiin liittyvistä tehtävistä säädetään erityisesti porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetussa laissa (986/2011), poronhoitolaissa (848/1990), poro-taloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (987/2011) ja kolttalaissa (253/1995). Näissä laeissa säädetty ELY-keskuksen ja Lapin aluehallintoviraston tehtävät esitetään siirrettävän Lapin maakunnalle.

Maatalouden luopumistuesta säädetään maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetussa laissa (612/2006). Luopumistukea myönnetään maatalousyrittäjälle, joka pysyvästi luopuu maatalouden harjoittamisesta viimeistään 31. päivänä joulukuuta 2018, jonka jälkeen luopumistuen myöntämisen on tarkoitus päättyä Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiin liittyvistä syistä.

Momentin 7 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopaneiden turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta siten kuin niistä lailla säädetäisiin. Näistä säädetään maatalouden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012), lannoitevalmistelaissa (539/2006), rehulaissa (83/2008), kasvinsuojelulaineista annetussa laissa (1563/2011), siemenkauppalaissa

(728/2000), taimiaineistolaisissa (1205/1994), luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annettussa laissa (294/2015), kasvinterveyslaissa (702/2003) sekä hukkakauran torjunnasta annetussa laissa (185/2002).

Mainituissa laeissa ELY-keskuksille, aluehallintovirastoille ja kunnille säädetyt tässä kohdassa tarkoitetut tehtävät siirtyisivät maakunnille. Maatalouden markkinajärjestelyiden osalta kyse on maatalouden interventiovarastointiin ja kaupan pitämisen vaatimuksiin liittyvistä valvontatehtävistä. Maatalouden tuotantopanosten turvallisuuden, laadun ja käytön sekä kasvinterveyden valvonnan osalta kyse on pääosin Elintarviketurvallisuusvirastoa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa avustavista, lainsäädännön noudattamisen valvontaa koskevista tehtävistä sekä kasvintuhoojien leviämisen estämiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Maakunnille siirtyisi lisäksi eräitä rekisterien pitoon, suunnitelmien laatimiseen sekä pakkokeinojen käyttöön liittyviä tehtäviä.

Momentin 8 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat kalatalous ja vesitalous siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Kalataloustehtävät muodostuvat elinkeinokalatalouden tehtäväkokonaisuudesta sekä kalavarojen hoidon ja vapaa-ajan kalatalouden tehtäväkokonaisuudesta. Elinkeinokalatalouden tehtäviä koskeva lainsäädäntö käsittää EU-lainsäädännön, jota sovelletaan suoraan kalatalouden elinkeinoihin, lain Euroopan yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta (1139/1994), lain Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (1093/2014), lainkaupallisen kalastuksen vakuutustuesta (998/2012), lain Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004), lain yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014), valtioneuvoston asetuksen lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simonjoessa (190/2008), lain merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelysalusten rekisteröinnistä (690/2010), kalastuslain (379/2015) ja elintarvikelain (23/2006). Kalavarojen hoitoon ja vapaa-ajan kalatalouteen liittyvistä tehtävistä taas säädetään kalastuslaissa (378/2015), vesilaissa (587/2011), ympäristönsuojelulaissa (527/2014) sekä Norjan ja Ruotsin kanssa solmituissa kalastussopimuksissa ja laissa vesien ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004). Eduskuntakäsittelyssä on lisäksi hallituksen esitys (HE 103/2016) laiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta, joka sisältää merkittäviä kalatalouden tehtäviä.

Maakunnille siirtyvät kalatalouden tehtävät yksilöitäisiin tarkemmin mainituissa erityislaeissa. Lähtökohtana on, että maakunta huolehtisi niistä kalatalouden tehtävistä, jotka tällä hetkellä hoidetaan ELY-keskuksissa. Tehtävät pitävät sisällään kehittämis-, valvonta-, edistämisen- ja muita hallintotehtäviä. Kaikki alueellisen kalatalousviranomaisen tehtävät perustuvat lainsäädäntöön ja erityisesti elinkeinokalataloudessa suoraan sovellettaviin EU-säädöksiin. Tehtävien hoitamisessa tarvitaan kalatalouden erityisosaamista ja toimijoiden tasavertainen kohtelu on tärkeää erityisesti valvonta- ja pakkokeinotehtävissä. Tehtävien hoitamisessa syntyy synergiaetuja, kun niitä hoidetaan yhdessä muiden kalatalousviranomaistehtäviä omaavien tahojen muun muassa Metsähallituksen, rajavalvontaviranomaisten ja kalatalousalueiden kanssa. Myös vesilain mukainen yleisen kalatalousedun valvontatehtävä siirtyisi maakunnalle, koska tehtävä linkittyy vahvasti kalastuslain mukaiseen kalavarojen käytön ja hoidon suunnitteluun.

Perustelutekstin valmistelu kesken.

Momentin 9 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat aluekehitysviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Aluekehittämisviranomaisen tehtävillä tarkoitetaan alueiden kehittämisestä ja rakenerahasto-toiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitettuja tehtäviä, joita nykyisin hoitavat maakuntien liitot. Alueiden kehittäminen on laaja käsite, joka sisältää monimuotoista ja monella eri taholla tehtävää tavoitteiden asettamista sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavien menetelmien valintaa. Aluekehittämiseen liittyy alueen kehittämistä koskevien erilaisten strategioiden, suunnitelmien ja ohjelmien laatiminen ja näiden toimeenpano. Näiden tehtävien hoitamisessa ja niihin liittyvän yhteistyön varmistamisessa päävastuu olisi maakunnalla aluekehittämisviranomaisena.

Aluekehittämisviranomaisen tehtäviin kuuluisivat lisäksi alueen kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alueita koskevien linjausten ja toimien yhteensovittaminen. Alueiden kehittämiselle on tunnusomaista yhteistyö ministeriöiden, muiden valtakunnallisten toimijoiden, alueviranomaisten ja muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten toimijoiden kuten yliopistojen kanssa. Maakunta aluekehitysviranomaisena vastaisi yhteistyöstä ja johtaisi sitä alueellaan.

Alueiden kehittämiseen liittyvästä tuesta säädetään pääosin alueiden kehittämisen ja rakenerahastohankkeiden rahoittamisesta annetulla lailla (8/2014). Laissa säädetään maakuntien liittojen sekä kansallisella että Euroopan unionin rakenerahastovaroilla rahoittamista hankkeista. Lisäksi laissa säädetään ELY-keskusten myöntämistä rakenerahasto-ohjelman mukaisista Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitetuista hankkeista sekä rakenerahasto-ohjelmassa välittävänä toimitelminä toimivien ministeriöiden myöntämistä hankkeista. Alueiden kehittämiseen liittyvät myös ulkorajayhteistyöhön liittyvien toimintaohjelmien hallinnointi, josta säädetään ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä annetussa laissa (657/2015).

Elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämisellä ja rahoittamisella tarkoitetaan uudistuksen johdosta ELY-keskuksilta, TE-toimistoilta ja maakuntien liitoilta perustettaville maakunnille siirtyviä tehtäviä. Yrityksen kehittämisavustuksesta ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksesta säädetään valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (yritystukilaki, 9/2014) nojalla. Kehittämisavustuksia myönnetään pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistoimenpiteisiin, investointeihin, kasvuun ja kansainvälistymiseen ja toimintaympäristöavustuksia voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille hankkeisiin, joiden tarkoituksena on aikaansaada välittömiä vaikutuksia pienten ja keskisuurten yritysten toimintaympäristöön tai yritystoiminnan kehittämisedellytyksiin. Yritystukilain mukaisesti rahoituspalveluihin käytetään pääosin EU-rakenerahastorahoitusta. Yritysten kehittämispalvelut ovat ELY-keskuksen tarjoamia konsultointi- ja koulutuspalveluja.

Maakunnalle siirtyvällä elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämisellä ei olisi vaikutusta innovaatorahoituskeskus Tekesin tehtäviin, joista säädetään innovaatorahoituskeskus Tekesistä annetussa laissa (717/2008). Maakunta kehittäisi alueensa innovaatioympäristöjä ja loisi edellytyksiä innovaatiovetoiselle kasvulle. Maakunta huomioisi alueensa korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, yritysten sekä kaupunkien ja kuntien tarpeet ja tavoitteet. Samalla maakunta kehittäisi innovaatioympäristöjään tiiviissä yhteistyössä kansallisten toimijoiden kuten Tekesin kanssa. Tekes tarjoaa yritysten käyttöön niiden sijainnista riippumatta parhaan mahdollisen innovaatio toiminnan asiantuntemuksen ja -rahoituksen uuden liiketoiminnan kehittämiseksi.

Koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä tarkoitetaan maakunnassa erityisesti elinikäistä ohjausta ja elinikäisen ohjauksen palveluiden koordinoitua. Elinikäisellä ohjauksella vaikutetaan työllistymisen kannalta tärkeän osaamisen hankkimiseen sekä koulutus- ja työurien rakentamiseen, vähennetään koulukeskeytyksiä, nopeutetaan työhön siirtymistä, pidennetään työuria sekä parannetaan kansalaisten osallisuutta. Säännöksen soveltamisalaan ei kuitenkaan kuulu

opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää järjestämislupaa edellyttävän koulutuksen järjestäminen. Koulutuksen ja osaamisen kehittämiseen kuuluu työvoimakoulutus, jona tarjotaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettua kotoutumiskoulutusta. Työvoimakoulutuksena voidaan lisäksi tarjota aikuisten perusopetusta. Osaamisen kehittämispalvelua järjestetään aikuisten ammattitaidon, työllistymis- ja työpaikan säilyttämismahdollisuuksien sekä yrittäjyysvalmiuksien parantamiseksi ja ammattitaitoisen työvoiman saamiseksi ja yritystoiminnan syntymiseksi. Osaamisen kehittämispalvelua voidaan järjestää myös valtion ja yrityksen yhteishankintana.

Kulttuurin edistämällä tarkoitetaan aineettoman tuotannon, luovan talouden ja kulttuurimatkailun edistämistä maakunnassa. Aineettomalla tuotannolla ja luovalla taloudella edistetään maakunnassa aineettoman tuotannon syntyä ja kasvua, luovan työn tekemisen edellytyksiä sekä tuotannon ja jakelun muotojen monipuolistumista. Kulttuurimatkailulla edesautetaan kulttuurimatkailun katto-ohjelman (Culture Finland) alueellista toteuttamista ja kulttuurin matkailullista tuotteistamista.

Yritys-, työ- ja elinkeinopalveluihin kuuluvista työvoima- ja yrityspalveluista säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja valtioneuvoston asetuksessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1073/2012). Työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä työnantajalle myönnettävä palkkatuki työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, starttiraha yrittäjäksi ryhtyvän henkilöasiakkaan toimeentulon turvaamiseksi, de minimistukena yritystoiminnan kehittämispalvelu, kulukorvaus matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi työttömyysetuutta saavan työnhakijan palveluun osallistumisesta, harkinnanvaraiset etuudet palveluihin ja asiantuntija-arviointeihin liittyen sekä lisätuki kunnalle, joka on työllistänyt vähintään 0,5 % alueensa työvoimasta.

Kotoutumisen edistämällä tarkoitetaan kotoutumisesta annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuja toimenpiteitä. ELY-keskus vastaa kotouttamisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta, kuntien tukemisesta ja neuvonnasta kotoutumisen edistämiseksi, työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelusta, hankinnasta ja valvonnasta, kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatimisesta ja toimeenpanosta, alaikäisten perhe-ryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopimisesta ja niiden toiminnan valvonnasta sekä hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisestä. TE-toimisto vastaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävästä ja tukevista työvoimapoljuista ja muista toimenpiteistä työnhakijana oleville maahanmuuttajille.

Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus yhdistää ja uudistaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut maakuntauudistuksen yhteydessä julkiseksi kasvupalveluiksi. Uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan palvelujen sisällöt, järjestäminen, tuottaminen, ohjaus ja rahoitus. Julkisten kasvupalvelujen muodostaminen edellyttää nykyisen yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja koskevan lainsäädännön perusteellista uudistamista.

Pääosa nykyisistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen järjestämisvastuulle kuuluvista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirretään maakuntien järjestämisvastuulle. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee säädöstä, jolla julkinen työvoima- ja yrityspalvelu sisällytetään kokonaan tai osittain julkisiin kasvupalveluihin.

Momentin 10 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat aikaisemmin hoitaneet vastaavaa tehtävää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (8972009) 3 §:n sekä maakuntien liitot alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 17 §:n nojalla. Tehtävä olisi sovitettavissa hyvin yhteen maakunnan edellä kohdassa 9 tarkoitettuihin tehtäviin. Tehtävän hoitaminen edellyttäisi kiinteää yhteistyötä alueen yritysten ja oppilaitosten kanssa.

Momentin 11 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maakunta vastaisi nykyisin maakunnan liiton tehtäviin kuuluvasta maakuntasuunnitelman ja maakunta-kaavan laatimisesta ja hyväksymisestä. Näistä tehtävistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), joka sisältää maakuntasuunnitelmaa ja maakuntakaavaa koskevat yksityiskohtaiset säännökset.

Momentin 12 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maakunnille ehdotetaan siirrettäväksi ELY-keskusten alueiden käytön suunnittelua koskevat tehtävät, joiden muuttamista konsultoivan roolin mukaisiksi valmistellaan parhaillaan ympäristöministeriössä. Kuntakaavoituksen edistämiseksi maakunnan tehtävänä olisi tarjota alueen kunnille asiantuntija-apua ja ajankohtaiskoulutusta sekä osallistua ennakkolliseen viranomaisyhteistyöhön ja kaavoitustoimen kehittämishankkeisiin. Maakunnalla olisi muutoksenhakuoikeus kuntien kaavaratkaisuihin, kuten maakuntien liitoilla nykyisin on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Sen sijaan ELY-keskusten tehtävänä olevaa kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen kattavaa oikeudellista valvontaa ei ehdoteta siirrettäväksi maakuntien tehtäväksi. Rakennusvalvonnan järjestämisen osalta maakunnan konsultoivaan rooliin kuuluisi vastaavasti asiantuntija-avun tarjoamisen, ajankohtaiskoulutuksen järjestäminen sekä muun muassa rakennusvalvontojen yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin osallistuminen. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että pykälän 2 momentin 4 kohta mahdollistaa tiettyjen edellytysten täyttyessä rakennusvalvonnan tehtävien siirron kunnista maakunnalle.

Momentin 13 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisi kulttuuriympäristön hoito siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Kulttuuriympäristöllä tarkoitetaan ihmisen muovaamaa ympäristöä, kuten kulttuurimaisemia, rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja muinaisjäännöksiä. Maakunnan tehtävänä olisi muun muassa lisätä tietoa ja tietoisuutta kulttuuriympäristöistä, edistää niiden kestävä hoitoa ja käyttöä, edistää alan toimijoiden yhteistyötä maakunnassa sekä seurata kulttuuriympäristöjen tilaa ja kehitystä. Kulttuuriympäristöjen hoito myös tukisi muita tehtäväläisiä, esimerkiksi aluekehittämistä, maakunnallisen identiteetin edistämistä sekä maakuntaa koskevien suunnitelmien, ohjelmien ja strategioiden laatimista.

Momentin 14 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Valtion väyläomaisuudesta, sen suunnittelusta, hoidosta ja rakentamisesta säädetään maantielaisissa (503/2005), ratalaissa (110/2007) ja Liikennevirastosta annetussa laissa (826/2009). Liikennevirasto toimii väylänpitäjänä, liikenteen ohjauksesta sekä valtion omaisuudesta vastaavana viranomaisena maanteilla, rautateilla ja meri- ja vesiväylillä. Finavia Oyj vastaa lentokentistä ja ilmatilan hallinnasta.

Maantielain uuden 10 §:n mukaan tienpitäjänä on valtio, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Liikennevirasto toimii tässä asiassa vastuuviranomaisena. Lain 11 §:n mukaan tienpitoviranomaisena toimii Liikennevirasto ja se

vastaa maantieverkosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Muutoin tienpitoviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Maantielaissa olevan määritelmän mukaan ”tienpito” on maantien suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja liikenteen hallintaa.

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueet (L-vastuualueet) perustettiin vuonna 2010 ja silloisen Tiehallinnon alueorganisaatio siirrettiin uusiin perustettuihin ELY-keskuksiin. Alueorganisaatio vastasi asianomaisen alueen tieverkon hoidosta ja kunnossapidosta. ELY-keskusten perustamisen yhteydessä arvioitiin uudelleen aluejako, mutta muutoin entisten tiepiirien tehtävät säilyivät sellaisenaan. Siksi ELY- liikenne ja infrastruktuurivastuualueen nykyiset tehtävät koskevat pääasiassa tienpitoa.

Liikennevirastosta annetun lain mukaan Liikennevirasto vastaa ELY-keskusten toiminnan ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta asianomaisessa ELY-keskuksessa. ELY- liikenne ja infrastruktuurivastuualue on huolehtinut operatiivisesta tienpidosta tienpitoviranomaisena. Liikennevirasto on osoittanut erillisellä päätöksellä ELY-keskuksille käyttöoikeuden perusväylänpidon ja maanhankinnan määrärahoihin.

Tieverkko on nykyisen Liikenneviraston (entisen Tiehallinnon) taseessa ja sen hallinnoimaa valtion omaisuutta. ELY-keskuksia on 15, joissa yhdeksässä hoidetaan liikennealan tehtäviä. ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueiden tehtäviin kuuluu seuraavia liikennejärjestelmää koskevia tehtäväkokonaisuuksia: maankäytön yhteistyö, liikennejärjestelmätyö, liikenteen ohjaus ja hallinta, liikenneturvallisuustyö, yksityisteiden valtionavustustehtävät sekä saaristoliikenteen maantielautta- ja yhteysalusliikenne.

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueilta maakuntiin siirtyvät tehtävät koskevat liikennejärjestelmäyhteistyötä ja siihen liittyviä asioita. Maakunnille siirtyisi ELY-keskuksista liikenteen asiantuntijatehtäviä siltä osin kuin tehtävät koskevat liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteistyötä. Liikennejärjestelmäsuunnittelu on myös olennainen osa maakunnan kehittämistä ja vaatii yhteistyötä muun muassa muiden maakuntien kanssa. Uutena asiana esitetään lisäksi, että maakunnan tulisi toimittaa tietoja valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Siten varmistettaisiin se, että valtakunnallisesti olisi saatavilla tietoja liikenteen asiakastarpeista ja liikennemääristä.

Maantielaissa (503/2005) säännellään ELY-keskusten tienpidon ja tienpitäjän tehtävistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:ssä säännellään ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueen tehtävistä. Liikennevirastosta annetun lain (862/2009) 2 §:ssä säännellään ELY-keskusten näitä tehtäviä koskevasta tulosohjauksesta ja toiminnallisesta ohjauksesta.

Momentin 15 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisivat yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Valtionavustusten myöntämisen siirtäminen maakuntien tehtäväksi toisi ne lähemmäksi maakunnan asukkaita ja siellä tapahtuvaa päätöksentekoa. Yksityisteitä koskeva määräraha on 3 miljoonaa euroa/vuosi (aikajaksolla 2016 - 2019) ja liikkumisen ohjauksen määräraha on 900 000 euroa/vuosi. Kumpikin tehtävä on sellainen, joista maakunnat voisivat halutessaan huolehtia keskitetysti.

Nykyisin yksityisteiden valtionavustuksista päättää se ELY-keskus, jonka toimialueella yksityistie sijaitsee. Yksityisteiden valtionavustushakemukset ja niihin liittyvät maksatukset käsitellään ELY-keskusten keskitetysti kehittämis- ja hallintokeskuksessa (Keha), joka vastaa val-

tionavustuslain mukaisista tehtävistä. Näistä tehtävistä säädetään tarkemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 ja 3a §:ssä.

Yksityistieavustuksista säädetään yksityistielain (358/1962) 13 luvussa. Valtion varoista voidaan osoittaa tienpidon avustuksia autolla-ajokelpoisen yksityisen tien kunnossapitoon ja parantamiseen, jos tiekunta on perustettu sitä varten ja jos hakemus täyttää muut lain 93 §:n vaatimukset. Lain 97 §:n mukaan valtionavustuksen myöntämisestä ja lakkauttamisesta päättää se ELY-keskus, jonka alueella tie tai suurin osa siitä on. Laissa on säädetty myös kehittämis- ja hallintokeskuksen maksatus- ja takaisinperintätehtävistä.

Liikennevirasto on osana joukkoliikenteen rahoitusta osoittanut vuosittain tietyn määrärahan eduskunnan päätöksen mukaisesti liikkumisen ohjaamiseen. Avustuksia on myönnetty järjestöille ja kunnille ja tarkoituksena on ollut myötävaikuttaa joukkoliikenteen ohella myös kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattamiseen, erityisesti kaupunkiseuduilla. Keinoina ovat olleet muun muassa informaatio-ohjaus, markkinointi ja palvelujen kehittämisen tukeminen. Kyseinen määräraha on kolmivuotinen siirtomääräraha.

Momentin 16 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Alueellisessa liikuntaneuvostossa ovat edustettuina erilaiset liikuntakulttuurin toimialat, liikunnan kansalaisjärjestöt ja kunnat. Sen toiminnassa on otettu huomioon alueelliset ja kielelliset näkökohdat. Alueellisen liikuntaneuvoston tehtävänä on alueellisen liikunnan ja liikuntapolitiikan kannalta laajakantoisten ja periaatteellisesti tärkeiden asioiden käsittely. Alueellisista liikuntaneuvostoista ja niiden tehtävistä säädetään liikuntalain (390/2015) 7 §:ssä sekä valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä (550/2015).

Momentin 17 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisi maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa. Muita toimijoita voisivat olla esimerkiksi yhdistykset, kansalaisjärjestöt, yritykset ja yhteisöt sekä muut alueella toimivat viranomaiset.

Momentin 18 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisi kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista. Kulttuuri koskee useita alueellisia toimijoita, kuten esimerkiksi kuntia, kyliä, oppilaitoksia, kulttuuria tuottavia laitoksia, kulttuuria tuottavia erilaisia ryhmiä, yrityksiä, yhdistyksiä sekä maakunnan asukkaita. Maakunnan olisi huolehdittava, että kulttuuria koskevat alueelliset suunnitelmat ja kehittämistoimet, kuten esimerkiksi kulttuurimatkailu ja aineeton arvонуonti, olisi sovitettu yhteen maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamisen kanssa. Näin kulttuurin näkyvyyttä ja rahoitusmahdollisuuksia voitaisiin parantaa ja kulttuuri tulisi kiinteäksi osaksi maakunnan toimintaa ja kehittämistä.

Momentin 19 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta siten kuin niistä lailla säädettäisiin. **Perustelutekstin valmistelu kesken.**

Momentin 20 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Näistä tehtävistä säädetään laissa vesien ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja vesilaissa (587/2011).

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004) tarkoitetut vesienhoidon ja merenhoidon alueelliset tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakuntiin. Vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma laaditaan kuudeksi vuodeksi kerrallaan ja valtioneuvoston hyväksymät voimassa oleva suunnitelmat koskevat vuosia 2016—2021. Seitsemän vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmiin liittyvistä tehtävistä vastaisivat erikseen nimettävät maakunnat. Myös merenhoitosuunnitelmaan liittyvät alueelliset tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille. Merialuesuunnittelua koskevat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säännökset tulevat voimaan lokakuun alussa 2016. Merialuesuunnitelma on aluevedet ja talousvyöhykkeen kattava laaja-alainen ja yleispiirteinen alueellinen suunnitelma, jolla sovitetaan yhteen meren erilaisia käyttötarpeita. Merialuesuunnittelusta vastaavat nykyisin rannikolla sijaitsevat maakuntien liitot. **Perustelutekstin valmistelu kesken.**

Momentin 21 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötiedouden parantaminen. Taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta. Myös vesienhoidossa ja merenhoidossa olisi ympäristöä koskevan alueellisen tiedon tuottamiseen ja jakamiseen liittyviä, maakunnalle siirtyviä tehtäviä.

Momentin 22 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisi yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Maakuntien hoidettaviksi siirtyviä yhteiskunnan turvallisuudelle elintärkeitä tehtäviä olisivat esimerkiksi 1 momentin 19 kohdassa kuvatut tulvariskien hallinta ja patoturvallisuus sekä vesihuollon turvaaminen ja 1 momentin kohdissa 5 ja 6 kuvattu elintarvikehuollon alkutuotannon turvaaminen.

Momentin 23 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maatalousyrittäjällä on oikeus 26 maksuttomaan vuosilomapäivään sekä osittain tuettuun ja kustannusneutraaliin sijaisapuun. Turkistuottajilla on oikeus 18 maksuttomaan vuosilomapäivään sekä maksulliseen lisävapaaseen. Poronhoitajilla on oikeus sairauden tai tapaturman aiheuttaman työkyvyttömyyden aikaiseen sijaisapuun 90 päivää/170 tuntia poronhoitajaa kohden. Lomituspalveluista ja sijaisavusta säädetään maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa (1231/1996), laissa turkistuottajien lomituspalveluista (1264/2009) sekä laissa poronhoitajien sijaisavusta (1238/2014).

Lomituspalvelujen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Lomituspalvelut lukeutuvat nyt kyseessä olevien yrittäjryhmien hyvinvointipalveluihin ja niillä tuetaan yrittäjien sosiaaliturvan toteutumista. Tällä perusteella lomituspalvelut kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela) vastaa palvelujen toimeenpanosta ja paikallishallinnon järjestämisestä. Paikallishallinnosta ja lomituspalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä toimii joko Melan kanssa toimeksiantosopimuksen tehnyt kunta tai eläkelaitoksen oma paikallisyksikkö. Lomituksen paikallishallinto perustuu tällä hetkellä kuntien ja Melan välisiin toimeksiantosopimuksiin. Palvelut tuotetaan pääosin kuntien palkkaamien lomittäjien avulla. Yksityisiä palveluja käytetään kunnallisen palvelun täydentäjänä. Maatalousyrittäjät voivat myös järjestää palvelunsa itse valtion korvauksella niin halutessaan. Poronhoitajat järjestävät sijaisavun itse.

Lomituspalvelujen kustannukset korvataan valtion varoista. Vuoden 2016 valtion talousarviossa maatalousyrittäjien lomituspalvelujen kustannuksiin on varattu 162 514 000 euroa, turkistuottajien lomituspalvelujen kustannuksiin 2 600 000 euroa, maatalousyrittäjien ja turkis-

tuottajien lomituspalvelujen hallintomenoihin 15 140 000 euroa ja poronhoitajien sijaisavun kustannuksiin 300 000 euroa.

Hallitus linjasi 5.4.2016, että maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävät siirretään maakuntien tehtäväksi. Lomituksen siirto maakuntien tehtäväksi on sopusoinnussa kilpailulainsäädännön kanssa. Maakuntien tehtävänä lomituspalvelujen yhdenvertainen, laadukas ja kustannustehokas toteutuminen koko maassa voitaisiin turvata. Samassa yhteydessä olisi järkevää siirtää myös poronhoitajien sijaisavun hakeminen ja myöntäminen maakunnille.

Momentin 24 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat alueelliset romaniasiain neuvottelukuntia ja romaniasioita koskevat tehtävät siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Alueelliset romaniasiain neuvottelukunnat seuraavat ja edistävät romaniväestön osallistumismahdollisuuksia ja yhdenvertaisuutta sekä yhteiskunnallisia elinolosuhteita alue- ja paikallistasolla ja ehkäisevät romaneihin kohdistuvaa syrjintää. Neuvottelukunnat edistävät romanikielen ja -kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä omalla alueellaan ja toimivat asiantuntijaorganisaationa romaniväestöä koskevissa asioissa viranomaisyhteistyössä, hankkeissa sekä soveltuvin osin kansainvälisissä tehtävissä.

Alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista on säädetty valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1019/2003). Alueellisia neuvottelukuntia on tällä hetkellä neljä, ja ne on asetettu Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen toimialueille. Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueelle asetetun neuvottelukunnan toiminta kattaa myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen, ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston neuvottelukunnan toiminta myös Lapin aluehallintoviraston toimialueen. Asetuksen mukaan alueellisissa romaniasiain neuvottelukunnissa toimii puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi 8—12 muuta jäsentä, joista vähintään puolet edustaa alueen romaniväestöä.

Romaniväestön osallistumisen edistämisessä ja elinolosuhteiden parantamisessa on olennaista toimia lähellä alueen muita toimijoita ja tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden, työvoimahallinnon sekä opetus- ja sivistystoimen kanssa. Tämän vuoksi on perusteltua turvata edellytykset alueelliselle romaniasioiden hoidolle säätämällä tehtävä maakunnille.

Alueelliset neuvottelukunnat ovat sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan valtakunnallisen romaniasiain neuvottelukunnan keskusteluissa esitetty sijoitettaviksi Etelä-Suomen, Varsinais-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Pohjanmaan sekä vaihtoehtoisesti Keski-Suomen tai Pirkanmaan maakuntiin. Alueellisten romaniasian neuvottelukuntien toiminta-alueet muissa maakunnissa määriteltäisiin erikseen luontevien asioimisalueiden mukaisesti.

Koska maakunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla, ja romaniasioista on tällä hetkellä ainoastaan asetuksen tasoista sääntelyä, sosiaali- ja terveysministeriössä on aloitettu romaniasioita koskevan lain valmistelu. Tässä laissa säädettäisiin maakuntien alueellisista romaniasioiden tehtävistä ja alueellisista romaniasioiden neuvottelukunnista.

Momentin 25 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisi yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaan maakunnan tehtävänä on alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen. Linjauksen mukaan tehtävä sisältää yhteispalvelusta annettujen säännösten mukaisten yhteispalvelutehtävien lisäksi tehtävän huolehtia siitä, että digitaaliseen asiointiin toteutetaan

yksi palvelukanava, sekä tehtävän huolehtia yhteisten palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta kuntien kanssa silloin, kun maakunnalla ja kunnalla lain mukaan voi olla yhteisiä palveluita. Tehtävä sisältää linjauksen mukaan myös tilojen ja muiden puitteiden ja tukipalvelun antamisen sopimusperusteisesti valtion viranomaisten alueellisille toimipisteille, sikäli kun tätä ei voida toteuttaa aluehallintoviraston puitteissa.

Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia (223/2007) sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä. Lain 10 a §:n 2 momentin mukaan maakunnan liittojen yhteispalvelua koskevista tehtävistä säädetään alueiden kehittämisestä ja rakenerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa. Viimeksi mainitun lain 17 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan. Koska maakuntien liitot lakkaavat uudistuksen voimaan tulon yhteydessä vuoden 2019 alussa, tullaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia muuttamaan uudistuksen jatkovalmistelussa tältä osin.

Muiden hallituksen linjauksessa tarkoitettujen yhteisiä palveluja koskevien tehtävien toteuttamisessa olisi mahdollista käyttää hyväksi esimerkiksi lain 16 luvussa tarkoitettuja maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä samoin kuin sitä koskevia valtionavustustehtäviä, lukuun ottamatta toimintaa liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueella, näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä, sekä raideliikennettä.

Säännöksen mukaan maakunnat voisivat vastata liikennepalveluiden maakunnallisesta kehittämisestä ja järjestämisestä. Säännösehdotus antaisi maakunnille mahdollisuuden tarkastella maakunnan liikennepalveluja sekä sen asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeita laaja-alaisemmin. Maakunta voisi liikennepalveluja järjestäessään hyödyntää myös sähköisiä palveluja sekä pyrkiä yhdistämään eri kuljetustarpeita nykyistä tehokkaammin.

Julkisen henkilöliikenteen järjestäminen ei ole lakisääteinen tehtävä, vaan se on vapaaehtoista. Jos toimivaltainen viranomainen kuitenkin haluaa tarjota ja järjestää julkista henkilöliikennettä, on noudatettava EU:n palvelusopimusasetuksen (EG) nr 1370/2007 säännöksiä sekä Suomen kansallista lainsäädäntöä. Nykyisin valtio tukee joukkoliikenteen liikennepalveluiden järjestämistä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahoista vuosittain noin 85 miljoonalla eurolla. ELY-keskukset rahoittavat maaseudun peruspalveluluonteista linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa joukkoliikennettä. Lisäksi ne hankkivat alueensa liikennepalveluja kilpailutetuilla sopimuksilla. Joukkoliikenteen tuella kompensoidaan seutu-, kaupunki- ja työmatkalippujen hintavelvoitetta liikenteessä, jota liikennöidään niin sanotuilla siirtymäajan sopimuksilla.

ELY-keskusten hoitamat joukkoliikennetehtävät, jotka koskevat julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen valtionavustustehtäviä, ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille. Siirto ei kuitenkaan koskisi liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueen toimintaa eikä näiden alueiden henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä. Maakunnille siirtyvät julkisen henkilöliikenteen tehtävät koskisivat siten tieliikenteen avointa henkilöliikennettä, lentoliikenteen ostoja ja lentokenttäavustuksia. Maakunnille ei siirrettäisi myöskään metro- ja raitieliikennettä eikä tässä vaiheessa raideliikennettä. Rautatiekilpailutuksen tämänhetkessä

valmistelutilanteessa on tarkoituksenmukaista pitää voimassa nykyinen toimivaltajärjestely. Jatkossa tätä on kuitenkin syytä tarkastella tätä asiaa uudelleen siten, että myös maakunnille mahdollisesti tulisi toimivaltaa oman alueensa rautatieliikenteen osalta.

Momentin 2 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa saariston yhteysalusliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä sitä koskevia valtionavustustehtäviä. Laki saariston kehittämisen edistämisestä (494/1981) sääntelee valtion velvoitteita pyrkiä huolehtimaan saariston vakinaisen väestön liikenne- ja kuljetuspalveluista. ELY-keskusten vastuulla oleva saariston yhteysalusliikenne, sen suunnittelu, järjestäminen sekä sitä koskevat valtionavustustehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille. Tämä mahdollistaisi paikallisen harkinnan ja vaihtoehtoisten toimintamallien käytön kuljetusyhteyksien järjestämisessä. Vastuu kilpailutuksista olisi maakunnilla, joilla olisi halutessaan mahdollisuus hoitaa asia keskitetysti. Tehtävien hoidosta aiheutuva vuosittainen kustannus on ollut noin 17,5 miljoonaa euroa. Maantielaissa (503/2005) tarkoitettu maantielautaliikenne olisi tarkoitus jättää edelleen Liikenneviraston vastuulle.

Momentin 3 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtävälaihin liittyvät tehtävät. Lisäedellytyksenä olisi, että kunnat olisivat osoittaneet maakunnalle rahoituksen tällaisten tehtävien hoitamiseen. Tehtävän siirtoa koskeva ehdotus perustuu hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen. Siirto tapahtuisi säännöksen mukaan sopimusperusteisesti. Lisäksi siirrolle asetettaisiin säännöksessä kolme edellytystä. Ensinnäkin säännös edellyttäisi, että maakunta ja sen alueen kaikki kunnat olisivat päässeet yksimielisyyteen tehtävän siirrosta. Toiseksi se edellyttäisi, että siirrettävä tehtävä liittyisi pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin maakunnan tehtävälaihin. Siten säännös ei mahdollista esimerkiksi ylläpitäjäluvan varaisen koulutuksen järjestämisen kuten ammatillisen perusopetuksen tai lukiokoulutuksen siirtämistä maakunnan järjestettäväksi. Kolmanneksi säännös edellyttäisi, että kunnat osoittaisivat maakunnalle rahoituksen tehtävän hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen mukaisesti korvauksen tulisi kattaa tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset.

Momentin 4 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan järjestämisen tehtävät. Lisäedellytyksenä olisi, että kunnat olisivat osoittaneet maakunnalle rahoituksen tämän tehtävän hoitamiseen. Tehtävän siirtoa koskeva ehdotus perustuu hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen. Siirto tapahtuisi myös tässä tapauksessa sopimusperusteisesti. Lisäksi siirrolle asetettaisiin vastaavat kolme edellytystä kuin edellä momentin 3 kohdassa. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtisi maakunnassa lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Rakennusvalvonnan kustannukset olisi tarkoitus kattaa ensisijaisesti luvan hakijoilta perittävien asiakasmaksuilla.

Momentin 5 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä. Säännöksen mukaan maakunta voisi ottaa hoidettavakseen vain sellaisia kansainvälisiä asioita, jotka liittyvät maakunnan tehtävälajaan. Tällainen toiminta edellyttäisi myös sitä, että maakunnalla olisi käytettävissään toiminnan edellyttämät taloudelliset resurssit.

Momentin 6 kohdan mukaan maakunta voisi lisäksi hoitaa muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä. Säännöksellä ei olisi tarkoitus laajentaa pykälän 1 momentissa säädettyä maakuntien tehtävälajaa, vaan antaa lainsäätäjälle joustava mahdollisuus lisätä maakuntien hoidettavaksi yksittäisiä, pienehköjä tehtäviä ilman, että pykälän 1 momentin tehtävälakuvauksia tarvitsisi tämän johdosta muuttaa. Tällainen tehtävä voisi olla esimerkiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetussa laissa (1709/2015) säädetty valvontatehtävät ja päätökset nopeiden hävittämistoimenpiteiden toteuttamisesta.

Pykälän 3 momenttiin sisältyy informatiivinen säännös maakuntien yhteistoiminnasta. Säännöksen mukaan maakuntien olisi hoidettava tehtäviään yhteistoiminnassa sekä yhdelle tai useammalle maakunnalle koottuna siten kuin laissa säädettäisiin. Tällaisesta maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta säädettäisiin maakuntien tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä. Maakuntien sopimukseen perustuvasta vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta säädettäisiin sen sijaan tarkemmin lain 8 luvussa.

7 §. Järjestämismääräys. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tehtävien järjestämismääräydestä sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta lähtökohtaisesti kuntalain sääntelyä vastaavasti. Tämän lisäksi maakunnan järjestämismääräydestä säädetään erityislainsäädännössä kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa osin maakuntalain sääntelyä poikkeavasti tai sitä täydentävästi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, millä taholla laissa maakunnalle säädetty järjestämismääräys kulloinkin on. Lähtökohtaisesti maakunnat voisivat järjestää tehtäviään yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa vastaavalla tavalla kuin kunnat voivat järjestää omia tehtäviään yhteistoiminnassa kuntasektorin sisällä.

Momentin ensimmäisen lauseen mukaan maakunta voisi järjestää tehtävänsä itse tai sopia järjestämismääräyksen siirtämisestä toiselle maakunnalle, ellei maakunnan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä toisin säädetä. Järjestämismääräyksen siirtäminen maakuntien sopimuksella koskisi maakuntien osalta siten ainoastaan niin kutsuttua maakuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa ja perustuisi 8 luvussa säädettyihin yhteistoiminnan muotoihin. Maakuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa maakunnat voisivat sopia, miten järjestämismääräys jaetaan. Järjestämismääräyksen määrittely yhteistoimintasopimuksessa on tällöin tarpeen erityisesti palvelun asiakkaan näkökulmasta. Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämismääräyksen siirtävällä maakunnalla olisi aina kuitenkin 3 momentin mukaisesti tehtävän rahoitusvastuu sekä viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan lisäksi erityislainsäädännössä säädetään maakuntien yhteistoiminnasta ja tehtävien kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnalle. Esimerkiksi tietyt erityisosaamiset tai laajaa väestöpohjaa vaativat palvelut kootaan yhden maakunnan hoidettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun yhteistyöalueen muodostavien maakuntien alueella. Tässä yhteydessä erityislainsäädännössä säädetään myös siitä, miten järjestämismääräyksen kuuluva päätösvalta jakautuu maakuntien välillä.

Lisäksi erityislainsäädännössä säädetään eräiden maakunnan tehtävien kuten ympäristöterveydenhuollon osalta, että maakunta voi siirtää tehtävän järjestämismääräyksen sopimuksella kunnalle laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin järjestämismääräyksen sisältö. Järjestämismääräys määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämismääräyksessä olevan maakunnan tulee kantaa vastuu.

Tehtävien hoidosta järjestämismääräyksessä oleva maakunta vastaisi ensinnäkin asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Maakunta vastaisi myös asukkaan palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta osana järjestämismääräyksen. Maakunnalla olisi siten aina vastuu esimerkiksi asiakkaan palveluketjujen toimivuudesta myös niissä tilanteissa, joissa jokin osa palvelusta järjestettäisiin muun maakunnan toimesta tai sen tuottaisi yksityinen palvelun tuottaja.

Momentin 1 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Yhdenvertaisuuteen sisältyy myös syrjimättömyys: ihmisiä ei saa syrjiä iän, sukupuolen, etnisen alkuperän tai muunkaan syyn perusteella.

Momentin 2 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Jotta palvelut voidaan toteuttaa palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti, on järjestämisvastuussa olevan selvitettävä mitä palveluja maakunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään. Vasta näiden määrittelyjen perusteella voidaan suunnitella ja toteuttaa järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut. Palvelujen laatu tarkoittaa palvelun kykyä vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti.

Palvelutarpeen määrittelyssä tulee ottaa huomioon myös suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan siten kuin kielilaisissa ja muualla laissa säädetään. Eri kieliryhmien palveluita ei ole kuitenkaan kaikissa tapauksissa järjestettävä samalla tavalla. Estettä ei esimerkiksi ole sille, että maakunta järjestää palvelunsa eri tavalla ruotsinkielisille kuin suomenkieliselle väestölle, jos erilaiset järjestämistavat edistävät kielellisten oikeuksien toteutumista.

Momentin 3 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavasta. Järjestämisvastuu itsessään ei määritä sitä, miten palvelut pitää tuottaa. Tuotantotavasta päättäminen käsittää sen, tuotetaanko palvelu itse tai maakuntien yhteistoiminnassa, vai hankitaanko se sopimusten perusteella muualta. Lain 8 §:ssä säädetään tarkemmin siitä, miten palvelujen tuotanto voidaan toteuttaa.

Momentin 4 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Järjestämisvastuussa olevan on aktiivisesti seurattava palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Valvonta kattaa sekä oman toiminnan että sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvonnan.

Momentin 5 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi myös vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämästä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Maakunnan palvelutuotannossa viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttöä voidaan lailla säätää tai hallintosäännössä määritellyllä tavalla siirtää myös 9 luvussa tarkoitettulle maakunnan palvelulaitokselle. Maakunnan henkilöstöä koskevan 81 §:n mukaisesti maakunnassa tulee olla julkisen toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä. Lain 61 §:n mukaan myös palvelulaitoksessa edellytettäisiin olevan viranomaistehtäviä varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä.

Toimivallan jako maakunnan ja palvelulaitoksen viranomaisten välillä määriteltäisiin tarkemmin maakunnan ja palvelulaitoksen hallintosäännössä. Lain 85 §:n 3 momentin mukaan laissa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, yksilöön kohdistuvissa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa sekä muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa päätöksenteko tulee osoittaa maakunnassa tai palvelulaitoksessa nimenomaisesti viranhaltijatasolle. Näissä on pääsääntöisesti kyse niin kutsutuista oikeusharkintaisista asioista, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä.

Maakunnan järjestämisvastuu sisältää lähtökohtaisesti myös vastuun palvelujen rahoittamisesta. Pykälän 3 momentin mukaan maakunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka tehtävän järjestämisvastuu olisikin sopimuksella siirretty tai olisi lakiin perustuen toisella maakunnalla.

8 §. Tuottaminen. Pykälään sisältyisi maakunnan palvelujen tuottamista ja palvelujen hankkimista koskeva perussäännös. Sääntely vastaa lähtökohtaisesti kuntalain sääntelyä. Maakunnan palvelutuotantoa säännellään kuitenkin kuntia tarkemmin erityislainsäädännössä. Maakunnan eri tehtävälajoilla kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa ja ensihoidossa säädetään maakuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Lisäksi laissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisen eriyttämisestä maakunnan järjestämistehtävästä sekä palvelutuotannon yhtiöittämisestä. Merkittävä osa maakunnan palvelutuotantoa hoidetaan 9 luvussa tarkoitettussa maakunnan palvelulaitoksessa tai yhtiöissä. Mainittuun lukuun sisältyy erityissäännöksiä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisesta palvelulaitoksessa sekä palvelulaitoksen velvollisuuksista sen hankkiessa palveluja ulkopuoliselta tuottajalta.

Lisäksi maakuntalain 47 §:ssä säädetään siitä, milloin maakunnat voivat tuottaa palveluja yhteistoiminnassa. Maakuntien toiminnan yhtiöittämisvelvollisuudesta toimittaessa kilpailluilla markkinoilla säädetään 15 luvussa.

Maakunta voisi lainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan, jollei asiasta laissa toisin säädetä, maakunta voisi tuottaa järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut itse tai sopimalla yhteistoiminnasta muiden maakuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja maakunta voisi myös hankkia sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Maakunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat siten tuottaa palvelu itse, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen maakunnan kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta ottaa muulta kuin viranomaiselta palveluja hankkiessaan huomioon perustuslaissa säädetyt julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset. Maakunnan yksityiseltä hankkimien palveluiden alaa rajoittaa perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole maakunnan viranomaistehtäviä. Maakunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa on käytettävä maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen viranomaisen. Jos maakunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai asukkaille annettavista avustuksista, maakunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta.

”Muulla kuin viranomaisella” tarkoitettaisiin säännöksessä yksityisten palvelujen tuottajien ohella myös maakunnan ja palvelulaitoksen osakeyhtiöitä.

Ehdotetun 81 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Julkista valtaa käytetään esimerkiksi tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perustella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai

velvollisuudesta tai antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä maakunnan päätöksentekoprosessissa.

Perustuslain esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti ja se voi sisältää myös palveluja. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan esimerkiksi julkinen terveydenhuolto on katsottu riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseen liittyvänä tehtävänä julkiseksi hallintotehtäväksi.

Maakunnan viranomaisten tulee siten itse hoitaa luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Maakuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät merkitsisi perustuslaissa tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan hankkiessa palveluja maakuntasektorin ulkopuolelta niillä säilyisi aina vähintään 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Palvelujen tuottamisen sääntely on tarpeen erityisesti selkeyttämään maakunnan ja palvelun tuottajan vastuunjako tilanteessa, jossa maakunta hankkii palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palvelujen tuottamisella voitaisiin siten tarkoittaa ainoastaan sellaista palvelujen toteuttamista, johon ei sisälly ainakaan järjestämisvastuuseen sisältyviä vastuita.

Momentin toisen virkkeen mukaan palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyisi maakuntalain sekä muun lainsäädännön perusteella sekä maakunnan ja palvelujen tuottajan välisen sopimuksen perusteella. Lain 9 §:ssä säädettäisiin tarkemmin maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavista sopimus- ja hallintosääntömääräyksistä.

9 §. Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan antaessa järjestämisvastuulleen kuuluvien palveluiden tuottamisen lain perusteella tai maakunnan päätöksellä maakunnan palvelulaitokselle, maakuntakonserniin kuuluvalla yhtiöllä tai ulkopuolisella yhteisöllä tai muulle tuottajalle tulee maakunnan varmistaa, että tuottajalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta.

Maakunnan tulee ottaa palvelulaitoksen hallintosääntöön ja muiden palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset.

Lain 23 §:n 3 momentin mukaan maakunnan on sisällytettävä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia toteuttavat velvoitteet maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä palvelulaitoksen hallintosääntöön. Näiden palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta. Lisäksi 28 §:n mukaan vastaava koskee tiedottamista ja viestintää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisen edellyttämästä palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta.

Maakunnan tulee ohjata ja valvoa järjestämisvastuullaan olevaa palvelutuotantoa. Maakunta voi pyytää palveluiden tuottajalta tarvittavia selvityksiä miten tässä pykälässä tarkoitetut seikat toteutuvat myös yksittäisissä tapauksissa. Maakunnalla on oikeus saada tuottajalta palveluiden asianmukaisen tuotannon varmistamista varten välttämättä tarvittavat tiedot salassapitosäännösten estämättä. Maakunnan viranomainen voi myös tehdä tarkastuksen palveluntuottajan tiloissa palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa edellytetään lisäksi, että palveluiden tuottajalla tulee olla maakunnan kanssa sovittu omavalvontasuunnitelma, jolla varmistetaan palveluiden laatu ja asianmukaisuus.

3 luku **Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin**

10 §. Maakuntien seuranta ja laillisuusvalvonta. Pykälä sisältäisi säännökset maakuntien toiminnan ja talouden yleisestä seurannasta sekä maakuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Sääntely vastaisi aineelliselta sisällöltään kuntalain 10 §:ssä olevaa kuntien seuranta- ja laillisuusvalvontaa koskevaa sääntelyä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi seurata yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia itsehallinnon ottamisesta huomioon maakuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtiovarainministeriö koordinoisi maakunta-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa. Ministeriö keräisi ja tuottaisi maakuntien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja poliittisen päätöksenteon, erityisesti säädösvalmistelun sekä valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun, tueksi. Valtiovarainministeriöllä ei olisi esityksen mukaan toimivaltaa harjoittaa maakuntien yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003) sisältyviä valtiovarainministeriön toimialaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin tämän mukaisesti.

Maakuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa olisi pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirasto voisi tutkia maakunnan toiminnan lainmukaisuutta sille tehtyjen hallintokanteluiden perusteella. Aluehallintovirastolla ei pykälän mukaan olisi yleistä toimivaltaa oma-aloitteisesti tutkia maakunnan toiminnan lainmukaisuutta, vaan asia voisi tulla aluehallintovirastossa vireille vain kantelun johdosta.

11 §. Maakuntatalous osana julkisen talouden suunnitelmaa. Pykälässä säädettäisiin maakuntatalouden käsittelystä julkisen talouden suunnitelmassa.

Pykälän 1 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelma sisältäisi maakuntien taloutta koskevan osion. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla. Ottaen huomioon maakunnille osoitetut tehtävät ja toiminnan laajuus maakuntien taloutta, tehtäviä ja valtion maakuntalouteen kohdistamia toimenpiteitä koskeva erillinen tarkastelu julkisen talouden suunnitelmassa olisi tarkoituksenmukainen. Maakuntaloudelle asetettaisiin oma rahoitusasematavoitteensa. Maakuntaloutta käsiteltäisiin kansantalouden tilinpidon käsittein. Tarkastelu kattaisi näin ollen maakuntakonsernien lisäksi maakuntien yhdessä omistaman toimitila – ja kiinteistöhallinnon palvelukeskusyhtiön ja muut maakuntien omistamat palvelukeskukset, joista säädettäisiin 16 luvussa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahoitusperiaatteen toteutumista koskevasta tarkastelusta. Maakunnille osoitetut tehtävät ja niiden rahoitus tulisi sovittaa yhteen julkisen talouden tilan

kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. Käytännössä tämä yhteensovitus tehtäisiin vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, jossa valtioneuvosto asettaa rahoitusasematavoitteet ja esittää yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain huhtikuun loppuun mennessä, jolloin arvioidaan toimenpiteiden riittävyyttä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ottaen huomioon kokonaistaloudellinen kehitys. Samassa yhteydessä arvioidaisiin rahoitusperiaatteen toteutumista niin koko maakuntatalouden kuin yksittäisen maakunnan tasolla. Lisäksi käsitellään maakuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön muutoksia, maakuntien investointeja, kustannuskehitystä ja kustannusvaikuttavuutta [ja] maakuntien ohjausta [sekä valtion takaussitoumuksia maakuntien omistamien yhtiöiden puolesta].

Pykälän 3 momentissa täsmennettäisiin, että julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

12 §. Investointien ohjaus. Pykälässä säädettäisiin maakuntien investointien valtakunnallisesta ohjauksesta.

Pykälän 1 momentissa veloitettaisiin maakunnat laatimaan yhteistyöalueen yhteinen esitys laajakantoisista tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista. Merkittävillä ja laajakantoisilla investoinneilla tarkoitettaisiin investointeja, jotka koskisivat useaa maakuntaa tai olisivat palvelurakenteen kokonaisuuden kannalta merkittäviä. Investoinnit olisivat maakunnan omia yleiskatteisella rahoituksella toteuttamia tai yhtiöiden maakunnan tarpeisiin perustuen toteuttamia, jolloin ne tulisivat esitetyiksi maakunnan käyttötaloudessa vuokra- tai muina kustannuksina.

Eri hallinnonalojen tehtävien toimeenpanoa varten voi olla erilaisia yhteistyöalueita, joista säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä. Maakunnat toimittaisivat esityksen kalenterivuoden loppuun mennessä toimivaltaisille ministeriöille, jotka valmistelvat yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa yhteen sovitun investointisuunnitelman valtioneuvoston päätöksentekoa varten. Valtioneuvoston päätöksenteko maakuntien investointisuunnitelmasta tapahtuisi julkisen talouden suunnitelmaa koskevan päätöksenteon yhteydessä.

Maakunnat esittäisivät suunnitelmat viimeistään investointivuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä ja suunnitelman tulisi kattaa seuraavat neljä tilikautta. Suunnitelmaa tarkistettaisiin tarvittaessa. Koska merkittävä osa maakuntien investoinneista todennäköisesti toteutettaisiin maakuntien tytäryhteisöjen toimesta, esityksessä olisi otettava huomioon myös maakuntien tytäryhteisöjen investointisuunnitelmat niiden investointien lisäksi, jotka valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus toteuttaisi maakuntien toimeksiannosta.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin milloin investointi on maakunnan eri tehtävälajoilla laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä.

Valtioneuvoston asetuksen valmistelusta vastaisi kukin ministeriö oman toimialansa osalta.

Lähtökohtaisesti pykälässä mainitulla laajakantoisella investoinnilla tarkoitettaisiin vähintään 30 miljoonan euron hankkeita. Taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävällä investoinnilla tarkoitetaan investointia tai hanketta, joka on elinkaareltaan useita vuosia ja jolla on vaikutuksia usean maakunnan toimintaan, vaikka hanke olisikin investointikustannukseltaan myös alle 30 miljoonan euron. Maakuntien toimitilainvestoinnit toteutettaisiin suurelta osin maakuntien yhdessä omistaman, maakuntalain 127 §:ssä tarkoitetun toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimesta ja omistukseen. Maakunnat rahoittaisivat investoinnit käytännössä mak-

samallaan toimitilavuokrilla eli käyttötalousmenoina. Kyseisiä investointeja pidettäisiin kuitenkin maakuntien investointeina. Investoinnilla tarkoitetaan myös ICT-investointeja, jotka voivat sisältää palveluhankintoja, investointeja teknisiin koneisiin ja laitteisiin sekä asiantuntijapalveluja.

Pykälän 2 momentissa rajoitettaisiin maakuntien toimivaltaa investointien toteuttamisessa. Maakunta saisi toteuttaa 1 momentissa tarkoitetun, laajakantoisen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävän investoinnin vain, jos valtioneuvosto on hyväksynyt sen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä yhteen sovitussa maakuntien investointisuunnitelmassa. Investointien toteuttamisella tarkoitettaisiin myös maakunnan sopimusta investoinnin toteuttamisesta valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kanssa. Maakunnan olisi 42 §:ssä tarkoitetulla omistajaohjauksella huolehdittava, että maakuntakonsernin investoinnit eivät ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa.

13 §. Valtion ja maakunnan neuvottelu. Pykälässä säädettäisiin valtion ja maakunnan välisestä neuvottelumenettelystä.

Pykälän 1 momentin mukaisesti neuvottelumenettely liittyisi julkisen talouden suunnitelman valmisteluun ja tukisi valtion maakuntien talouteen kohdistamaa ohjausta. Tavoitteena olisi varmistaa erityisesti kustannuskehityksen hallintaa maakunnissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin neuvottelumenettelyn sisällöstä. Neuvottelumenettely käytäisiin valtiovarainministeriön johdolla jokaisen maakunnan kanssa erikseen. Neuvotteluissa käsiteltäisiin ensisijaisesti maakunnan talouteen liittyviä asioita: kustannuskehitystä, rahoitusta ja investointisuunnitelmaa. Lisäksi neuvotteluissa käsiteltäisiin tarvittavia toimenpiteitä, joilla maakunnan tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voitaisiin turvata ottaen huomioon julkisen talouden suunnitelman mukainen valtion rahoitus maakunnille. Tämä olisi erityisesti tarpeen, mikäli maakunnan talous olisi alijäämäinen tai vaarassa kääntyä alijäämäiseksi. Neuvottelussa voitaisiin käsitellä tarvittaessa myös muita maakunnan toimintaan ja talouteen liittyviä tekijöitä. Näitä voisivat olla esimerkiksi kansalliset tietojärjestelmät ja tietohallintoa koskevat kehittämissuhteet.

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin ehdotetaan olevan kiinteä osa maakuntien toiminnan ja talouden suunnittelua. Tietohallinnon ohjausprosessia koskeva sääntely on luontevaa sisällyttää samaan maakuntalain säädökseen, jossa säännellään valtion ja maakuntien välisestä neuvottelumenettelystä. Kytkemällä ICT-toimintaa koskeva ohjaus osaksi yleistä neuvottelumenettelyä varmistetaan, että ICT-toiminnan ohjaus on maakuntien kannalta yhtenäistä, ennakoitavaa ja kytkeytyy myös maakunnissa tapahtuvaan talouden ja toiminnan suunnitteluun. Maakuntalaissa säännellyn neuvottelumenettelyn sisältöä sekä neuvottelun lopputulosta olisi mahdollista tarkentaa toimialojen tarpeiden mukaan sektorilainsäädännössä.

Koska muun muassa hallitusohjelmassa on digitalisointi nostettu yhdeksi keskeiseksi välineeksi julkisten palveluiden laadun ja tuottavuuden parantamiseksi, on myös sen kehityksen seuranta taloutta koskevan arvioinnin yhteydessä perusteltua. Vaikuttava valtionohjaus toteutuu nimenomaan kytkemällä ohjaus osaksi maakuntien muuta neuvottelumenettelyä sekä talouden ja toiminnan suunnittelua. Tätä kautta voidaan varmistaa myös ICT-palveluiden osalta uudistukselle asetetut säästötavoitteet.

Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelumenettelyä ja ministeriössä tapahtuvaa talouden ja toiminnan suunnittelua varten kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelisi toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta arvioinnista säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain

31 §:ssä. Ministeriö toimittaisi arvioinnin valtiovarainministeriöön siten, että se olisi käytettävissä ennen tämän pykälän mukaista neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettelyn tietoperustana toimisi myös maakunnasta kuukausittain kerättävä talous- ja toimintatieto.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin neuvotteluista laadittavasta asiakirjasta. Neuvotteluista laadittaisiin asiakirja, johon kirjattaisiin johtopäätökset maakunnan kustannuskehityksestä, tarvittavista toimenpiteistä ja maakunnan investoinneista. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä ei tehtäisi oikeudellisesti sitovia sopimuksia valtion ja maakuntien kesken, sillä budjetti- ja lainsäädäntövaltaa käyttää perustuslain mukaan eduskunta.

Pykälän 5 momentissa täsmennettäisiin, että ministeriö toteuttaa muussa laissa säädetyn maakuntia koskevan ohjauksensa noudattaen laissa säädetyn lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa ja tässä pykälässä tarkoitetussa neuvottelumenettelyssä päätettyä.

14 §. Maakuntatalouden neuvottelukunta. Pykälässä säädettäisiin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivasta maakuntatalouden neuvottelukunnasta, jonka tarkoituksena olisi edistää maakuntataloutta koskevien strategisten linjausten toteutumista sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata ja arvioida 13 §:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä käsiteltäviä asioita eli maakuntien kustannuksia, rahoitusta, investointeja ja sopeutustoimia koko maan tasolla ja kaikkien tehtäväalojen näkökulmasta. Lisäksi neuvottelukunta käsittelee keskeiset maakuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavat lainsäädännön muutosehdotukset. Neuvottelukunta kokoontuisi julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä sekä tarvittaessa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin neuvottelukunnan toimikaudesta ja kokoonpanosta. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuna maakuntien ja valtiovarainministeriön lisäksi kaikki ne ministeriöt, jotka vastaavat maakuntien tehtävien ohjaamisesta. Valtioneuvosto asettaisi neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin neuvottelukunnan tehtävistä sekä kokoonpanosta.

15 §. Maakunnan ja kuntien neuvottelu. Perustettavilla maakunnilla tulee olemaan yhdessä kuntien kanssa jaettu ja osittain päällekkäinenkin vastuu esimerkiksi alueen asukkaiden hyvinvoinnista palvelujen järjestäjänä sekä alueen ympäristöstä, sen kehityksestä ja taloudellisesta kestävydestä. Kunnat ovat jäsentensä lähiyhteisöjä ja paikallisia toimijoita, joilla on myös tulevaisuudessa laaja yleinen toimiala. Kunnat toimivat kuitenkin hyvin erilaisissa maantieteellisissä olosuhteissa ja ne eroavat asukasmäärältään ja toimintatavoiltaan toisistaan. Maakunnat puolestaan tulisivat toimimaan kuntia laajemmilla hallintoalueilla ja hoitamaan niissä pääasiassa niille lailla erikseen säädettyjä tehtäviä. Perustettavat maakunnat olisivat myös toimintaympäristöltään, julkiselta ja yksityiseltä palvelurakenteeltaan sekä muilta olosuhteiltaan erilaisia. Toisaalta kaikille maakunnille on yhteistä se, että suunnittelu, kehittäminen ja ennaltaehkäisevä työ ylittävät kuntien ja maakuntien organisaatorajat monilla maakuntien tehtäväalueilla. Maakunnan aluetta kokonaisuudessaan koskevia keskeisiä asioita tulevat olemaan myös asukkaiden tarpeista lähtevät palveluketjut, hyvinvoinnin edistäminen, tietojärjestelmien yhteentoimivuus sekä tukipalvelujen järjestäminen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien hoidossa tullaan tarvitsemaan ehdottomasti viranomaisten välistä tiivistä yhteistyötä. Yhteistyön tarve on merkityksellinen myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Edellä todettujen seikkojen johdosta maakunnilla ja niiden alueiden kunnilla tulisi olla lain-
tasoisesti säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitami-
sessa. Kokonaisuuden hallitsemiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että maakunta ja sen alueen
kunnat käyvät vähintään valtuustokausittain neuvottelut maakunnan ja kuntien välisestä yh-
teistyöstä. Maakuntien ja kuntien valtuustot voisivat tällöin hyväksyä neuvottelutuloksen.
Neuvottelutuloksen pohjalta voitaisiin laatia tarvittaessa asiaa tarkentavia tehtävälakohtaisia
yhteistyösopimuksia.

Tämän johdosta lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan maakunnan ja sen alueen
kuntien olisi neuvoteltava valtuustokausittain niiden tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteis-
työstä, tavoitteista ja työnjaosta.

4 luku **Maakuntavaltuusto.**

16 §. Maakuntavaltuuston tehtävät. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston tärkeimmistä
tehtävistä. Maakunnan alueen asukkaiden itsehallinto toteutuu heidän maakuntavaltuustoon
valitsemiansa edustajien kautta. Maakuntavaltuusto olisi siten maakunnan ylintä päätöksente-
kovaltaa käyttävä toimielin ja sen tulisi tehdä maakuntaa ja sen toimintaa koskevat tärkeimmät
päätökset. Pykälä perustuisi maakuntavaltuuston päätösvalan yleisyydelle. Päätösvalta kuu-
luisi maakuntavaltuustolle, jollei asiasta olisi erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto olisi
itse siirtänyt toimivaltaansa maakunnan muille viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto vastaisi maakunnan toiminnasta ja taloudesta
sekä käyttäisi maakunnan päätösvaltaa. Momentissa säädettäisiin maakuntavaltuustolle kuulu-
vasta maakunnan toiminnan ja talouden kokonaisvastuusta, joka maakuntavaltuustolla olisi
riippumatta siitä, miten toiminnan hoitaminen olisi maakunnassa organisoitu. Maakuntaval-
tuusto voisi itse päättää siitä, miten se jakaisi sille kuuluvaa päätösvaltaa alaisilleen viran-
omaisille tai maakunnan palvelulaitokselle. Erityisesti säännöksen 2 momentissa tarkoitetuissa
keskeisissä asioissa maakunnan päätösvalan tulisi kuitenkin aina säilyä maakuntavaltuustolla.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin tärkeimmät maakuntavaltuustolle kuuluvat tehtävät. Mo-
mentin 1 kohdassa korostettaisiin maakuntavaltuuston asemaa maakunnan toiminnan keskeis-
ten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä. Maakuntavaltuusto asettaisi maa-
kunnan ja sen toiminnan keskeiset tavoitteet maakuntastrategiassa. Maakuntastrategian sisäl-
löstä säädettäisiin tarkemmin lain 35 §:ssä. Maakuntastrategiassa olisi otettava huomioon
maakunnan tehtäväaloja koskevat muut strategisen tason suunnitteluasiakirjat. Tällaisia olisi-
vat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu palve-
lustrategia ja palvelulupaus.

Momentin 2 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan hallintosäännöstä ja sa-
malla myös omasta asemastaan maakunnan organisaatiossa. Hallinnon järjestämisen perusteis-
iin kuuluu maakunnan hallinnon rakenteesta eli organisaatiosta päättäminen sekä toimivallan
jakautuminen maakunnan viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle. Hallintosäännön
sisällöstä säädettäisiin yksityiskohtaisemmin lain 84 §:ssä ja toimivallan siirtämisestä lain 85
§:ssä.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan talousarviosta ja talous-
suunnitelmasta. Talousarvion ja taloussuunnitelman laidinnasta ja sisällöstä säädettäisiin tar-
kemmin taloutta koskevassa lain 13 luvussa. Maakuntalaissa ei olisi erillisiä säännöksiä lainan
ottamisesta, vaan päätösvalta siitä kuuluu maakuntavaltuustolle sen yleisen maakunnan talou-
teen ja toimintaan liittyvän toimivallan perusteella. Lainanottovaltuuksista päätetään käytän-

nössä lähtökohtaisesti talousarvion yhteydessä. Maakuntavaltuuston on myös mahdollista delegoida lainanottoon liittyvää toimivaltaansa hallintosäännöllä.

Momentin 4 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Omistajaohjauksen periaatteissa maakuntavaltuuston tulisi ilmasta ne periaatteet, joiden mukaan maakunta olisi eri organisaatioissa ja yhteisöissä mukana omistajana, sijoittajana, rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa. Periaatelinjausten lähtökohtana tulisi olla maakuntastrategia ja siitä johdetut tavoitteet, jolloin voitaisiin varmistaa päätöksenteon systemaattisuus ja pitkäjänteisyys. Maakuntavaltuuston linjaamat periaatteet ohjaisivat maakuntahallitukselle ja konsernijohdolle kuuluvaa omistajaohjauksen käytännön toteuttamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa niin maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä kuin laajemminkin osaomistusyhteisöissä, maakuntien yhteistoiminnassa ja maakunnan sopimussuhteissa eli maakunnan koko toiminnassa. Omistajaohjauksen periaatteet konkretisoituisivat myös maakuntahallitukselle, konsernijohdolle ja konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina ja päätösvalmistelua ohjaavina linjauksina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä yhteisöjen perustamisen yhteydessä tai sopimussuhteisiin liittyen.

Oikeudellisen maakuntakonsernin eli maakunnan tytäryhteisöjen ohjaus perustuisi omistajaohjauksen periaatteiden lisäksi maakuntavaltuuston hyväksymiin konserniohjeisiin, joiden sisällystä säädettäisiin lain 43 §:ssä. Konserniohjeisiin liittyvän päätösvallan kuuluminen maakuntavaltuuston tehtäviin korostaisi maakuntavaltuuston asemaa maakuntakonsernin johtamisessa sekä vahvistaisi konserniohjeiden periaatteellista merkityksellisyyttä.

Momentin 5 kohdan mukaan valtuusto päättäisi lain 9 luvussa tarkoitetuista maakunnan palvelulaitosta koskevista asioista. Palvelulaitos kuuluu maakunnan organisaatioon, vaikka sen luonteeseen kuuluu tietty taloudellinen ja toiminnallinen itsenäisyys. Maakuntavaltuustolle kuuluu siten luontevasti sen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päättäminen, vaikka keinot niiden saavuttamiseen olisivat palvelulaitoksen hallituksen päätösvallassa.

Momentin 6 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan varallisuuden hoidosta ja sijoitustoiminnan perusteista. Säännös kattaisi maakunnan koko omaisuusmassan riippumatta omaisuuden ja varallisuuden luonteesta. Perusteista päättäessään maakuntavaltuuston tulisi ottaa selkeä kanta siihen, minkälaiseen omaisuuteen maakunnan pääomaa sidotaan ja minkälaisella riskitasolla toimitaan sekä myös valvoa, että pääoma on tehokkaassa ja tuottavassa käytössä. Maakunnan varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan tulisi perustua lain 35 §:ssä säädettyyn maakuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista. Käytännön toimivalta varallisuuden hoidossa ja sijoitustoiminnassa on edelleen mahdollista ja perusteltua siirtää muille maakunnan viranomaisille. Tästä toimivallan siirrosta maakuntavaltuusto päättäisi lain 84 §:ssä tarkoitettulla hallintosäännöllä.

Momentin 7 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Varsinainen toimeenpanovastuu olisi lain 37 §:n mukaisesti maakuntahallituksella, joka vastaisi maakunnan sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnan järjestämisestä.

Sisäinen valvonta on osa maakunnan johtamisjärjestelmää sekä maakunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää maakunnan tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, mutta sen jatkuvasti kasvavan merkityksen vuoksi se on perusteltua todeta laissa erikseen. Riskienhallinnan merkitys korostuu erityisesti tehtävien organisointitapojen monimuotoistumisen myötä. Esimerkiksi merkittävä osa maakunnalle kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä tullaan hoitamaan maakuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä, palvelulaitoksessa tai yk-

sityisissä yhtiöissä. Näin ollen maakunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain maakunnan oman organisaation toimintaan liittyviä riskejä. Osa riskienhallintaa on, että omistajaohjauksellisin keinoin sekä sopimuksin varmistetaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallintaa on toimivaa myös niissä organisaatioissa, jotka maakunnasta erillään tuottavat maakunnan palveluja sopimukseen perustuen. Näiden organisaatioiden toimiva johto luonnollisesti vastaa yhteisönsä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, mutta maakunnalla tulee olla varmuus siitä, että kyseisissä organisaatioissa sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toimivaa. Mikäli maakunnan palveluja tuottavassa organisaatioissa toteutuu esimerkiksi jokin toiminnallinen riski, se vaikuttaa suoraan maakunnan palvelujen käyttäjiin. Maakunnan konserniyhteisöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat näiden yhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle ja maakunnan konsernijohton tehtävä on konsernivalvonnalla varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asiaankuuluvalla tavalla hoidettu. Lain 43 §:ssä säädettäisiin, että maakuntavaltuuston vahvistamaan konserniohjeeseen otetaan tarpeelliset määräykset konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä.

Lain 84 §:n mukaan maakuntavaltuuston tulisi hallintosäännössä antaa tarpeelliset määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista. Määräykseen tulisi siten sisällyttää määräykset maakuntahallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan. Myös riskeistä raportoinnista ja raportointimenettelyistä olisi syytä ottaa määräykset maakuntavaltuuston vahvistamiin perusteisiin.

Momentin 8 kohdan maakuntavaltuusto päättäisi palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista. Säännöksen sanamuoto antaisi maakuntavaltuustolle mahdollisuuden siirtää toimivaltaansa maksujen yksityiskohtaisemmassa hinnoittelussa ja määräämisessä alaisilleen viranomaisille. Maksujen yleisistä perusteista maakuntavaltuusto voisi päättää esimerkiksi talousarvion yhteydessä. Asiakasmaksuista maakuntavaltuuston tulisi antaa erillinen maksupäätös. Maakuntavaltuuston olisi myös syytä ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut olisivat kokonaan maksuttomia.

Momentin 9 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta. Valtuuston päätösvaltaa rajoittaisivat kuitenkin lain 121 §:n säännökset.

Momentin 10 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi jäsenten valitsemisesta maakunnan toimielimiin, jollei jäljempänä olevista säännöksistä muuta johdu. Momentin 11 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi myös kunnan luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Lain 10 luku sisältäisi tarkemmat säännökset vaalikelpoisuudesta maakuntahallitukseen, tarkastuslautakuntaan sekä muihin toimielimiin sekä luottamushenkilöiden asemasta muutoinkin.

Maakuntavaltuusto päättäisi momentin 12 kohdan mukaan tilintarkastajien valitsemisesta. Maakunnan hallinnon ja talouden tarkastamisesta sekä tilintarkastajien valinnasta säädettäisiin tarkemmin lain 14 luvussa.

Momentin 13 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi tilivelvollisten nimeämisestä. Lisäksi momentin 14 kohdan mukaan maakuntavaltuuston päättäisi tilinpäätöksen hyväksymisestä ja siihen liittyen vastuuvapaudesta tilivelvollisille. Lain 13 luku sisältää tarkemmat säännökset tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta. Tilintarkas-

tuskertomuksen käsittelystä sekä vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille säädettäisiin lain 14 luvussa.

Momentin 15 kohdassa säädettäisiin, että maakuntavaltuuston tulisi päättää myös muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määräytyistä asioista. Ensisijassa tässä olisi kysymys niistä asioista, joita koskeva päätöksentekotoimivalta olisi maakuntalain erityissäännöksissä tai maakunnan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä nimenomaisesti säädetty maakuntavaltuustolle.

17 §. Maakuntavaalit. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntavaalien perusteista. Maakuntavaltuusto valittaisiin maakuntavaaleilla, jotka olisivat välittömät, salaiset ja suhteelliset sekä yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvat. Valtuuston toimikausi olisi neljä vuotta ja se alkaisi vaalivuoden kesäkuun 1 päivänä. Vaalipäivästä samoin kuin muusta vaalien toimittamiseen liittyvästä säädettäisiin vaalilaissa (714/1998).

18 §. Valtuutettujen lukumäärä. Pykälässä säädettäisiin maakunnan asukaslukuun perustuvas- ta maakuntavaltuuston vähimmäiskoosta. Lisäksi ehdotetaan, että maakuntavaltuusto voisi itse halutessaan päättää valtuutettujen suuremmastakin parittomasta lukumäärästä. Tällöin maakuntavaltuuston tulisi ilmoittaa valittavien valtuutettujen lukumäärä oikeusministeriölle vaali- vuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Maakuntavaltuuston koon perustana oleva asu- kasluku määräytyisi väestötietojärjestelmässä vaalivuotta edeltävän marraskuun 30 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

19 §. Varavaltuutetut. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi varavaltuutettujen valinnasta maa- kuntavaltuustoon vastaavalla tavalla kuin kuntalain mukaan valitaan varavaltuutetut kunnan valtuustoon. Pykälän 1 momentin mukaan valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen maakuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutet- tua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoi- suutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

Pykälän 3 momentti vastaa asiallisesti kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityk- sessä (HE /2016) ehdotettuja säännöksiä, joilla kunta velvoitettaisiin puuttumaan kunnan toi- mintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Nyt ky- seessä olevassa momentissa varauduttaisiin siihen, että maakunnan luottamushenkilöiden esteellisyys poikkeuksellisesti rikostutkinnan tai muun syyn johdosta on niin laajaa, että maa- kuntavaltuusto olisi tästä syystä toimintakyvytön. Jos valtuutettuja ja varavaltuutettuja on ri- kostutkinnan tai muun syyn vuoksi esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon, eikä maakunta- valtuustoa tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi, maakuntavaalilautakunta voisi vaalilain 143 m §:n 2 momenttia noudattaen maakuntavaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrätä uusia esteettämiä varavaltuutettuja. Näin määrätyt varavaltuutetut osallistuvat maakuntavaltuuston kokoukseen niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä.

Vastaavaa menettelyä noudatetaan silloin, kun maakuntavaltuutettujen ja varavaltuutettujen määrää täydennetään luottamushenkilön menetettyä vaalikelpoisuutensa, kuoltua tai kun hän- nelle on myönnetty ero luottamustoimesta. Maakuntavaltuutetuilla on tämän pykälän mukaan sama määrä varavaltuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Vaalilain 143 m §:n 2 momentissa

säädetään maakuntavaltuuston täydentämismenettelystä, jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi. Jollei kaikkia varavaltuutettujen toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, jää varavaltuutettujen määrä vajaaksi.

20 §. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Maakuntavaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien valinnasta ja läsnäolo- ja puheoikeudesta maakuntahallituksen kokouksessa ehdotetaan säädettäväksi vastaavalla tavalla kuin kuntalaissa. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei se ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien läsnäolo- ja puheoikeudesta maakuntahallituksen kokouksessa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa maakuntavaltuuston tiedonsaanti asioiden valmistelusta.

21 §. Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen. Pykälä vastaisi kuntalain sääntelyä valtuustoryhmistä ja niiden toiminnan tukemisesta. Myös maakuntavaltuustossa valtuutettujen organisoituminen valtuustoryhmiin on perusteltua asioiden valmistelun ja päätöksenteon kannalta. Valtuustoryhmä ei ole maakunnan toimielin eikä sille siten voida antaa hallintosäännöllä tai lailla omaa toimivaltaa tai tehtäviä. Sen toiminta ja työskentely eivät myöskään ole hallintomenettelyä, johon esteellisyysääntely ulottuisi.

Pykälän 1 momentin mukaan valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä valtuustotyöskentelyä varten. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Tarkemmat säännökset valtuustoryhmistä annettaisiin hallintosäännössä. Maakunta voisi hallintosäännössä päättää esimerkiksi, että toimielinten kokouksissa käytetyt sähköiset menetelmät olisivat vastaavalla tavalla valtuustoryhmien käytössä.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta voisi valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi tukea taloudellisesti valtuustoryhmien toimintaa. Tukea myönnettäessä olisi yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Valtuustoryhmille osoitetun tuen määrä olisi ilmoitettava maakunnan tilinpäätöksessä valtuustoryhmittäin.

5 luku **Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus.**

22 §. Äänioikeus maakuntavaaleissa ja äänestys-oikeus maakunnan kansanäänestyksessä. Pykälässä säädettäisiin äänioikeudesta maakuntavaaleissa sekä äänestys-oikeudesta maakunnan kansanäänestyksessä. Ääni- ja äänestys-oikeuden edellytykset olisivat yhtäläiset. Ääni- ja äänestys-oikeuden edellytykset olisivat samat kuin kuntavaalien äänioikeuden edellytykset ja äänestys-oikeuden edellytykset kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin äänioikeuden edellytyksistä. Äänioikeus maakuntavaaleissa olisi Suomen, Euroopan unionin, Islannin tai Norjan kansalaisilla, jotka viimeistään vaalipäivänä täyttävät 18 vuotta, ja joilla on 51.päivänä ennen vaalipäivää kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta maakunnassa. Äänioikeus on myös muulla edellytyksellä täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Euroopan unionin ja Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan ja hänen perheenjäsentensä äänioikeudesta maakuntavaaleissa. Koska edellä mainituilla henkilöillä ei useinkaan ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on henkilöiden äänioikeudesta säädettävä erikseen. He ovat saaneet äänioikeuden europarlamenttivaaleissa vuoden 2014 alusta voimaan tulleella vaalilain muutoksella sekä ää-

nioikeuden kuntavaaleissa toukokuussa 2015 voimaan tulleella kuntalailla. Äänioikeuden edellytyksenä on, että henkilö viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja hänellä on asuinpaikka maakuntaan kuuluvassa kunnassa 51.päivänä ennen vaalipäivää. Koska äänioikeus maakuntavaaleissa ei ole 2 momentissa mainittujen henkilöiden osalta todennettavissa automaattisesti, olisi 2 momentin 1 kohdan mukaisesti äänioikeuden edellytyksenä, että henkilön tiedot on hänen nimenomaisesti pyynnöstään talletettu väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa säädetyllä tavalla. Tietojen tulee olla tallennettuna 51.päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaisesti edellyttäisiin lisäksi, että henkilö on kirjallisesti ilmoittanut haluavansa käyttää äänioikeutta maakuntavaaleissa tai kuntavaaleissa eikä ole peruuttanut ilmoitustaan. Ilmoitus olisi tehtävä 52.päivänä ennen vaalipäivää. Ilmoituksesta äänioikeuden edellytyksenä on säädettävä erikseen, sillä väestötietojärjestelmään rekisteröityjen ulkomaan kansalaisten osalta tiedossa ei ole suoraan sitä, onko henkilö esimerkiksi kansainvälisen järjestöjen palveluksessa ja vailla kotikuntaa. Kuntalain 20 §:n 2 momentin 2 kohdassa edellytetään vastaavaa ilmoitusta kuntavaalien osalta. Koska maakunta- ja kuntavaalit toimitetaan jatkossa samanaikaisesti, riittäisi että henkilö olisi ilmoittanut halukkuutensa käyttää äänioikeuttaan jommassakummassa vaalissa. Tehty ilmoitus olisi voimassa toistaiseksi. Henkilön pyynnöstä väestötietojärjestelmään kerättävät ja rekisteröitävät tiedot sekä henkilön ilmoitus halukkuudesta käyttää äänioikeutta ovat edellytyksiä sille, että nämä henkilöt voidaan luotettavalla tavalla lisätä perustettavaan äänioikeusrekisteriin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin äänestysoikeudesta maakunnan kansanäänestyksessä. Äänestysoikeudesta maakunnan kansanäänestyksessä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään äänioikeudesta maakuntavaaleissa. Maakunnan kansanäänestyksestä ja oikeudesta tehdä aloite maakunnan kansanäänestyksen järjestämiseksi säädettäisiin 25 §:ssä.

23 §. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Pykälässä säädettäisiin yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista maakunnassa. Pykälä vastaisi pääosin kuntalain 22 §:ää, jossa säädetään yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleisestä maakunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Oikeudet koskisivat kaikkia maakunnan asukkaita ja niiden toteuttaminen tapahtuisi käytännössä koko maakuntahallinnossa. Maakuntavaltuuston tehtävänä olisi vastata osallistumismahdollisuuksien kokonaisuudesta samalla tavoin kuin kunnassa kunnanvaltuustolla on vastuu kuntatason osallistumismahdollisuuksista. Säännöksen velvoittavasta sanamuodosta huolimatta suoran demokratian laajuus ja muodot jäisivät pitkälti valtuuston päätettäväksi. Näitä tulisi täsmentää 35 §:n mukaisessa maakuntastrategiassa, jossa tulee ottaa huomioon asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Pykälässä korostettaisiin monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia ja tuotaisiin esiin erilaisia keinoja, joita voidaan hyödyntää päätösvalmistelun eri vaiheissa. Tällä on tarkoitus edistää eri asukasryhmien ja eri palveluiden käyttäjien osallistumista itselleen sopivalla tavalla. Tarkoitus on myös edistää sitä, että maakuntavaltuusto tarjoaa erilaisiin asiakokonaisuuksiin ja tilanteisiin sopivia joustavia osallistumisen muotoja ja niin pitkä- kuin lyhytaikaisia vaikuttamisen keinoja ja -mahdollisuuksia. Erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää muun muassa eri vähemmistöjen kuten kieli-, kulttuuri- ja seksuaalivähemmistöjen osallistumisen mahdollisuuksiin. Asiakohtaisesti on tärkeää lisäksi pohtia muita mahdollisia erityisryhmiä, joiden osallistumiseen tulisi kiinnittää huomiota.

Pykälän 2 momentissa olisi kuntalain 22 §:n tapaan esimerkkiluettelo sellaisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista, joista erityisesti maakunnassa voitaisiin hyödyntää. Luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan antaisi kuvan käytettävissä olevista keinoista. Maakunta päättäisi momentissa mainittujen keinojen käytöstä ja voisi edistää osallistumista ja vaikuttamista myös muilla kei-

noilla. Tämä voisi tapahtua ilman nimenomaista säännöstäkin, mutta suoran demokratian korostamiseksi laissa on kuitenkin tarkoituksenmukaista tuoda esiin, millä tavoin osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Erityisesti käyttäjälähtöistä osallistumista ja vaikuttamista korostettaisiin, koska suoran demokratian muotona se on tarpeellinen varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.

Momentin 1 kohdassa tuodaan esille keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä asukasraatien järjestäminen. Erilaisissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa ja asukastapaamisissa voidaan vapaamuotoisesti selvittää asukkaiden näkemyksiä tietyistä teemasta tietyllä hetkellä tai pidemmän ajanjakson aikana. Kuulemista ja keskustelua voi toteuttaa monia kanavia hyödyntäen. Muun muassa internet, sosiaalinen media ja muut sähköiset kanavat tarjoavat mahdollisuuksia maakunnan asukkaiden mielipiteiden ja näkemysten kokoamiseen valmistelun aikana ja ennen päätöksentekoa.

Asukasraati kuvaisi käsitteenä aiempaa vuorovaikutteisempia osallistumistapoja. Kuten kuntalain 22 §:ssä käytetty termi kuntalaisraati, olisi asukasraati tässä eräänlainen yläkäsite, joka pitäisi sisällään myös esimerkiksi asiakas- ja potilasraatien järjestämisen. Asukasraati ja vastaavat keinot voivat toimia hyvänä kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntönä sekä vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille asukaskyselyille, jotka heijastavat usein yksittäisten asukkaiden mielipiteitä. Asukasraadin kautta olisi mahdollista tuottaa myös kokonaisvaltaisempi kansalaismielipide maakunnan päättäjille päätösharkintaan sekä täydentää olemassa olevaa tietopohjaa palvelujärjestelmän ja palveluiden toimivuudesta. Raati tarjoaa konkreettisen keskustuspinnan asukkaisiin ja asiakkaisiin ja se soveltuisi menetelmänä erityisesti tilanteisiin, joissa suunnittelun lähtökohtana on monimutkainen asiakysymys sekä keinona saada asukkaat mukaan esimerkiksi palvelujen kehittämiseen. Käytettäessä asukas- tai asiakasraateja on tärkeää jo ennakolta kiinnittää huomiota siihen, miten raadin tuotokset edustuksellisessa päätöksenteossa käsitellään. Asukasraadit ja niiden sovellukset mahdollistavat asukkaiden ja palvelun käyttäjien osallistumismahdollisuuksien kehittämisen ja voivat toimia myös yhtenä keinona tuoda erityisryhmiä tai vähemmistöjä vahvemmin mukaan päätöksenteon valmisteluun.

Momentin 2 kohta korostaisi jo valmisteluvaiheessa tapahtuvaa asukkaiden mielipiteiden selvittämistä. Osallistuminen ja vaikuttaminen on yleensä tehokkainta valmisteluvaiheen alussa. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta ja 41 §:ssä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Nämä ovat kuulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien luomisen laissa säänneltyjä muotoja, mutta muukin oma-aloitteinen asukkaiden mielipiteiden vapaamuotoinen selvittäminen on suotavaa. Mielipiteitä voidaan selvittää eri tavoin, muun muassa kyselyin ja mielipidetiedusteluin ja 1 kohdassa tarkoitettuja keskustelutilaisuuksia järjestämällä tai järjestämällä esimerkiksi 24 §:ssä tarkoitettuja maakunnan kansanäänestyksiä.

Momentin 3 kohdassa tuotaisiin esiin mahdollisuus valita palvelujen käyttäjien edustajia maakunnan toimielimiin. Myös tätä kautta voidaan edistää palvelun käyttäjien, eri väestöryhmien ja luottamushenkilöiden vuorovaikutusta sekä asukkaiden osallisuutta. Asiasta säädetäisiin tarkemmin 30 §:ssä, jonka mukaan valtuusto voisi päättää, että johtokunnan jäsenet tai osa jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti maakunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.

Momentin 4 kohdassa säädetäisiin palvelujen suunnittelemisesta ja kehittämisestä yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa ja heidän tarpeistaan käsin. Tätä kautta voidaan edistää palvelujen käyttäjälähtöistä kehittämistä eli palvelun käyttäjien vahvempaa mukana oloa esimerkiksi palvelujen suunnittelussa ja arvioinnissa. Toiminta voisi koskea yksittäisiä palveluja tai laajempia palvelukokonaisuuksia. Se voisi suuntautua suppealle tai laajalle alueelle ja olla muodoltaan pitkäkestoista tai projektimaista. Kohdassa tarkoitettuja käyttäjälähtöisen vaikuttamisen keino-

ja voivat olla muun muassa asiakaspalautteen kerääminen, asiakastyytyväisyyden mittaaminen, erilaiset ideointi- ja visiointimenetelmät ja -tilaisuudet, kokeilut, yhteissuunnittelu, palvelumuotoilu ja kokemusasiantuntijoiden käyttö. Kokemusasiantuntijatoimintaa on viety paljon eteenpäin muun muassa vammaispalveluissa ja päihde- ja mielenterveyspalveluissa ja sen kautta saatu kuuluviin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja hyvinvoinnin kannalta riskiryhmissä olevien ääntä palveluiden kehittämisessä. Palvelumuotoilussa palveluja suunnitellaan yhdessä niiden käyttäjien kanssa ja palvelumuotoilun menetelmät toimivat työkaluina luotaessa ja arvioitaessa uudenlaisia palvelukonsepteja. Palvelujen kehittäminen voi lisäksi tapahtua myös uudenlaisen kansalaistoiminnan kautta esimerkiksi erilaisissa projekteissa, kampanjoissa ja verkostoissa. Asiakaspalautteen keräämisessä olisi tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä eri maakuntien ja organisaatioiden kesken ja kehittää yhteisiä mittareita ja toteuttaa kyselyjä.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta osallistua maakunnan talouden suunnitteluun. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi avaamalla maakunnan talouden suunnittelua erilaisissa tilaisuuksissa ja sähköisissä sovelluksissa, vuorovaikutteisia menetelmiä hyödyntäen sekä osallistuvan budjetoinnin menetelmän avulla. Siinä maakunnan viranomaisen ja alueen asukkaat suunnittelevat ja päättävät vuorovaikutteisen systemaattisen prosessin muodossa siitä, mihin kohteisiin tietyt varat käytetään. Osallistuvaa budjetointia käyttämällä voidaan lisätä kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja keskustelua, kansalaisten tietämystä sekä viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta. Osallistuva budjetointi voi olla apuväline tunnistaa monenlaisten eri asukasryhmien tarpeita ja tuoda niitä näkyviksi. Osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on käytetty jossain määrin jo kuntatasolla.

Momentin 6 kohdassa tuodaan esiin, että maakuntavaltuusto voi toimialansa puitteissa edistää asukkaiden, asukasryhmien ja kansalaisyhteiskunnan oma-aloitteista toimintaa, omaehtoista kansalaisosallistumista myös muilla eri keinoilla. Maakunnan antama tuki voi olla esimerkiksi työväliseisiin, viestintään tai toimintaan liittyvää. Asukkaiden lisäksi toimijoina voivat olla erilaiset järjestöt ja yhteisöt, kansalaisjärjestöt, palvelujen käyttäjähdistykset, verkostot, projektit, kampanjat, yritykset ja säätiöt.

Pykälän 3 momentissa ulotettaisiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamista koskevat velvoitteet koskemaan myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja. Säännöksellä ei ole tarkoitus kaventaa maakunnan ensisijaista vastuuta osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Momentin mukaan maakunnan olisi sisällytettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja oikeuksia turvaavat velvoitteet myös maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden sekä palvelulaitoksen kanssa tekemiinsä sopimuksiin. Näiden palveluntuottajien olisi huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta.

24 §. Aloiteoikeus. Pykälän sisältö vastaisi pääosin kuntalain 23 §:ää. Pykälän 1 momentin mukaan aloiteoikeus olisi maakunnan asukkaalla ja maakunnan alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä. Pykälän sanamuodolla esimerkiksi maakunnassa toimivien yhdistysten ja yritysten aloitteenteko mahdollistettaisiin. Aloitteen tekijältä ei vaadittaisi tiettyä ikää, vaan aloiteoikeus olisi kaikenikäisten maakunnan asukkaiden oikeus. Aloitteesta tulisi hallintolain 16 §:n mukaisesti käydä ilmi, mitä asia koskee sekä lähettäjän nimi ja yhteystiedot.

Aloitteita voisi tehdä maakunnan toimintaa koskevissa asioissa. Maakunnan toiminta määritellään 4 §:ssä. Aloiteoikeus kattaa siten esimerkiksi maakunnan järjestämistä vastuulla olevat palvelut riippumatta siitä, millä tavoin ja kenen toimesta palvelut tuotetaan. Aloite eroaa hakemuksesta siinä, että viranomaisella ei ole velvollisuutta sisällöllisesti tutkia ja ratkaista aloit-

teessa tarkoitettua asiaa. Aloite ei siten välttämättä aina johda toimenpiteisiin. Aloite on maakunnassa käsiteltävä siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa. Silloin kun maakuntavaltuustolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa, maakuntahallitus ei voi omalla päätöksellään todeta, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Hyvään hallintoon kuuluu, että aloitteen tekijä saa kohtuullisen pian aloitteen jätettyään tiedon siitä, mikä maakunnan viranomaisen käsittelee aloitteen ja missä aikataulussa. Kun aloite on käsitelty, aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa toimenpiteet, joihin mahdollisesti ryhdytään tai on jo ryhdytty tai lähettää tiedoksi päätös, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Jos aloite ei johda toimenpiteisiin, päätökseen ei voi hakea muutosta. Aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista annettaisiin hallintosäännössä tarpeelliset määräykset. Hallintosääntöön voitaisiin ottaa esimerkiksi määräys aloitteiden käsittelystä valtuustossa. Hallintosäännössä voitaisiin myös antaa määräyksiä maakuntahallituksen ja lautakunnan tehtäväalueilla tehtyjen aloitteiden käsittelystä sekä täsmentää aloitteen tekijälle annettavien tietojen sisältöä ja menettelytapoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin aloitteesta, joka on otettava maakunnan käsittelyyn määräajassa. Jos aloitteen olisi tehnyt vähintään yksi prosentti maakunnan asukkaista, asia olisi otettava käsiteltäväksi maakunnan toimivaltaisessa viranomaisessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä kun aloite on saapunut maakunnan kirjaamoon. Suhteutettuna maakuntien asukaslukeihin (31.12.2015) 1 prosentti on pienimmillään noin 700 asukasta (Keski-Pohjanmaan maakunta) ja suurimmillaan noin 16 000 asukasta (Uudenmaan maakunta). Demokratian toimivuuden, yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien sekä järjestelmän ymmärrettävyyden näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että aloiteoikeuden kynnys ei muodostu liian korkeaksi ja että prosenttiosuus väestöstä on sama maakunnan asukasluvusta riippumatta. Aloitetta kannattavien maakunnan asukkaiden osuus maakunnan asukasluvusta laskettaisiin väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan sen päivämäärän mukaisesti, jolloin aloite on jätetty maakunnan viranomaiselle. Asukasluvun laskentaperuste noudattaisi näin ollen kuntalain laskentaperustetta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi, että aloitteen tekijöiden nimet olisi kerättävä vuoden kuluessa aloitteen päiväyksestä ja nimien keräämisestä tietoverkon kautta. Aloitteen tekijän tulisi ilmoittaa nimensä, syntymäaikansa sekä kotikuntansa. Mikäli nimet kerättäisiin paperilla, vaaditaan lisäksi tekijän omakätinen allekirjoitus. Jos nimet kerätään sähköisesti tietoverkossa, on käytettävä tietojärjestelmää, jossa on vahva sähköinen tunnistaminen. Edelleen säädettäisiin, että aloitteen tekijöiden edustajia tulisi kuulla aloitetta käsiteltäessä. Aloitteen tekijöille annettaisiin näin mahdollisuus tarkemmin perustella tekemäänsä aloitetta ja sen tarpeellisuutta. Kuuleminen mahdollistaa myös lisätietojen saamisen aloitteen tekijöiltä päätöksenteon tueksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakunnan palvelujen käyttäjän aloiteoikeudesta. Palvelun käyttäjä voisi tehdä aloitteita sellaisissa asioissa, jossa koskevat hänen käyttämänsä palvelua. Palvelujen käyttäjällä tarkoitettaisiin henkilöä, joka voi olla myös muun kuin kyseisen maakunnan asukas. Palveluja voidaan käyttää yli maakuntarajojen ja valinnanvapaus palveluissa on lisääntymässä. Siksi on perusteltua, että palvelun käyttäjällä on mahdollisuus tehdä aloitteita palveluista, vaikka kyseisen palvelun järjestämisestä vastaisi jokin muu kuin maakunta, jossa hän asuu. Myös palvelujen käyttäjien tekemät aloitteet tulisi käsitellä viipymättä sekä ilmoittaa aloitteen tekijöille aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Maakunnan hallintosääntöön voidaan ottaa tarkempia määräyksiä myös palvelujen käyttäjien tekemien aloitteiden käsittelystä. Palvelujen käyttäjien aloitteita koskee soveltuvin osin myös muu edellä maakunnan asukkaiden tekemien aloitteiden, niiden muotovaatimusten ja käsittelyn osalta todettu.

Pykälän 4 momentin mukaan valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet. Maakuntahallitus voi viedä aloitteesta tarkoitettua asiaa valtuuston käsittelyyn myös omana asianaan. Valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet voidaan viedä valtuustoon maakunnan päättämänä ajankohtana vuosittain esimerkiksi luettelon muodossa. Käsitellessään luettelon valtuusto voi samalla todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun. Edellä mainittujen aloitteiden lisäksi myös valtuutetulla on oikeus tehdä niin kutsuttu valtuustoaloite.

25 §. Maakunnan kansanäänestys ja kansanäänestysaloite. Pykälässä säädettäisiin maakunnan kansanäänestyksestä ja sen toimittamisen periaatteista sekä oikeudesta tehdä maakunnan kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite. Kansanäänestysaloitteeseen liittyvä ikäraja olisi 15 vuotta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti pitkälti kuntalain 24 ja 25 §:ää. Kansanäänestysten toimittamisesta sekä muotovaatimuksista koskien kansanäänestysaloitteen tekijöitä ja tekijöiden nimien keräämisen määräaikaa sekä nimien keräämisestä tietoverkon kautta säädettäisiin tarkemmin neuvoo-antavissa maakunnan ja kunnan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990).

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuustolla olisi toimivalta päättää kansanäänestyksen toimittamisesta koko maakunnan alueella eli kaikissa maakuntaan kuuluvissa kunnissa. Kansanäänestyksen toimittaminen vain jollain maakunnan osa-alueella (esimerkiksi vain joissakin kunnissa) ei olisi mahdollista. Maakuntavaltuusto päättäisi aina, toimitetaanko kansanäänestys ja mitkä ovat äänestysvaihtoehdot. Kansanäänestys voitaisiin toimittaa maakunnalle kuuluvasta asiasta, joten soveltamisala on laaja. Kansanäänestys voitaisiin toimittaa myös asioissa, joissa maakunta on vain lausunnonantaja, esimerkiksi tiehankkeissa ja muissa ympäristöä koskevissa asioissa, joilla on maakunnan asukkaille olennainen merkitys.

Maakuntavaltuuston päätökseen, jolla on päätetty toimittaa kansanäänestys, ei saisi hakea muutosta. Valituskielto koskisi valtuuston päätöksen kaikkia osia. Jos valitus sallittaisiin, valitusprosessi voisi lykätä kansanäänestyksen järjestämistä niin, ettei asia enää olisi ajankohtainen. Sen sijaan valtuuston päätökseen, jolla kansanäänestyksen toimittamista koskeva esitys on hylätty, voitaisiin hakea muutosta normaalein muutoksenhakukeinoin. Maakuntavaltuuston päätös voitaisiin kumota lähinnä menettelyvirheen perusteella, jolloin asia tulisi valtuuston uuteen käsittelyyn. Kun kansanäänestyksen toimittaminen on aina valtuuston harkinnassa, esitys voitaisiin uudessakin käsittelyssä hylätä.

Kansanäänestys olisi neuvoo-antava. Sitovan kansanäänestyksen voidaan katsoa olevan ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa. Poliittinen ja moraalinen sitovuus voi syntyä myös neuvoo-antavan kansanäänestyksen perusteella, jos esimerkiksi valtuustoryhmät ennakolta ilmoittavat noudattavansa äänestyksen lopputulosta. Poliittiseen sitovuuteen voidaan liittää myös esimerkiksi äänestysprosenttiin ja äänestysvaihtoehdon kannatukseen (esimerkiksi tietty prosenttiosuus) liittyviä ehtoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin äänestyksessä noudatettavista peruseriaateista. Kaikilla äänioikeutetuilla olisi yhtäläinen äänestysoikeus ja äänestys olisi salainen.

Pykälän 3 momentin mukaan kansanäänestysaloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt maakunnan asukas. Kansanäänestysaloitteen tekijöinä tulisi olla vähintään kolme prosenttia 15 vuotta täyttäneistä maakunnan asukkaista. Kolmen prosentin vaatimus on arvioitu riittäväksi, jotta voidaan turvata yhtäältä se, ettei aloitteen tekemisen kynnys nouse liian korkeaksi, mikä saataisi muodostaa käytännön rajoituksen kansalaisten osallistumisoikeuksiin. Toisaalta tällä voidaan turvata myös se, ettei kynnys ole liian matalakaan, mikä puolestaan voisi johtaa lukuisin

kevyin perustein tehtyihin aloitteisiin. Kolme prosenttia asukaista vastaa (31.12.2015 mukaisen asukaslukujen perusteella) pienimillään Keski-Pohjanmaan maakunnassa noin 2 100 asukasta ja Uudenmaan maakunnassa noin 48 000 asukasta. Kansanäänestysaloitetta kannattavien maakunnan asukkaiden osuus maakunnan asukkaista laskettaisiin väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan sen päivämäärän mukaisesti, jolloin kansanäänestysaloite on jätetty maakunnalle. Henkilön pitää olla 15 vuotta täyttänyt aloitteen allekirjoittaessaan.

Jos kansanäänestysaloite on saanut riittävän kannatuksen, maakuntavaltuuston olisi viipymättä ratkaistava, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Päätös olisi valtuuston vapaassa harkinnassa. Valtuusto voi myös aina päättää äänestysvaihtoehdoista. Jos aloitteen tekijöinä ei ole vaadittua kolmea prosenttia 15 vuotta täyttäneistä maakunnan asukkaista, aloite voidaan jättää käsittelemättä. Aloitteen tekijöille tulee ilmoittaa, että asiaa ei viedä maakuntavaltuustoon. Maakuntahallitus vastaa asian valmistelusta maakuntavaltuustolle, joten maakuntahallitus voi tehdä ilmoituksen. Aloitteen tekijöiden edustajia tulisi kuulla aloitetta käsiteltäessä. Aloitteen tekijöille annettaisiin näin mahdollisuus tarkemmin perustella tekemäänsä aloitetta ja sen tarpeellisuutta. Kuuleminen mahdollistaa myös lisätietojen saamisen aloitteen tekijöiltä päätöksenteon tueksi.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin neuvoa-antavissa maakunnan ja kunnan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin, jota sovellettaisiin maakunnallisen kansanäänestyksen toimittamisessa.

26 §. Maakunnan vaikuttamistoimielimet. Pykälässä säädettäisiin maakunnan vaikuttamistoimielimistä. Kuntalain 26—28 §:ien mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. Nämä voivat olla kuntien yhteisiä. Maakunnan vaikuttamistoimielimiä koskevan pykälän tavoitteena on turvata nuorten, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden vaikuttamismahdollisuudet tilanteessa, jossa aiemmin kunnilla olleita tehtäviä siirtyy maakuntatasolle. Maakunnan tulisi siksi asettaa maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttamisryhmä, maakunnan vanhusneuvosto sekä maakunnan vammaisneuvosto. Nämä itsessään eivät ole riittävä vaikuttamiskeino, vaan eri väestöryhmien osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta tulee maakunnan tasolla huolehtia myös muilla tavoin. Nuorten osallistumisesta ja vaikuttamisesta säädetään esimerkiksi nuorisolaissa (72/2006). Vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida toimivaltaa. Ne voivat toimia vapaammin menettelymuodoin, koska maakuntahallintolain, hallintolain ja hallintosäännön kokous- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei tarvitse soveltaa niissä. Jäsenet eivät olisi 64 §:ssä tarkoitettuja maakunnan luottamushenkilöitä, joten he eivät hoida tehtävänsä virkavastuulla. Vaikuttamistoimielimet eivät ole naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n ja 1 momentissa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä toimielimiä, joten niiden kokoonpanoon ei tarvitse soveltaa 40 prosentin sukupuolikiintiötä. Tavoitteena on, että vaikuttamistoimielimiin kuitenkin nimetään mahdollisimman tasapuolisesti sekä miehiä että naisia.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntahallituksen tulisi asettaa maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, maakunnan vanhusneuvosto sekä maakunnan vammaisneuvosto ja huolehtia näiden toimintaedellytyksistä. Näiden vaikuttamistoimielinten jäsenet tulisi valita kuntalain 26—28 §:ien mukaisten, maakunnan kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valittaisiin vähintään yksi edustaja. Tällä korostettaisiin yhtäältä maakunta- ja kuntatason vaikuttamistoimielinten välistä yhteyttä sekä toisaalta kuntien vaikuttamistoimielinten tasapuolista edustusta. Muilta osin jäsenmäärä, kokoonpano sekä vaikuttamistoimielinten valinta ja esimerkiksi toimintatavat jäisivät maakunnan päätettäväksi. Näin voitaisiin ottaa huomioon erilaiset alueelliset

olosuhteet. Vanhusneuvostossa olisi hyvä olla edustus maakunnassa toimivista vanhusjärjestöistä ja vammaisneuvostossa vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa ja järjestöjen riittävä edustus. Vaikuttamistoimielinten toimintatapojen osalta voitaisiin hyödyntää kuntien vaikuttamistoimielinten käytännössä hyväksi osoittautuneita toimintatapoja. Vaikuttamistoimielimet voidaan valita esimerkiksi vuoden tai pidemmäksi toimikaudeksi. Maakuntahallitus voi myös hyväksyä vaikuttamistoimielimille toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta muun muassa toimielimen lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä, toimikausi, puheenjohtajan valinta, sihteerin tehtävien hoitaminen, toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen. Toimintaedellytyksistä huolehtiminen tarkoittaa muun muassa sitä, että maakunta osoittaa kokoustilan, huolehtii kokousten järjestämisestä, vastaa kokouksista aiheutuneista kustannuksista ja antaa tarvittaessa apua kokousasioiden valmisteluun ja kokouksen sihteerin tehtäviin. Toimintaan täytyy varata riittävät määrärahat. Erillinen määräraha talousarvioissa jäntevöittäisi vaikuttamistoimielinten toimintaa. Kokouspalkkioiden maksaminen on perusteltua, mutta on maakunnan harkittavissa. Maakuntahallitus voi esimerkiksi päättää, että vaikuttamistoimielimen jäsenten palkkioista ja muista korvauksista on soveltuvin osin voimassa, mitä hallintosäännössä määrätään lautakunnan jäsenten palkkioista ja korvauksista.

Pykälän 2 momentissa kuvattaisiin maakunnan vaikuttamistoimielinten toimenkuva ja tehtäväkenttä. Niiden vaikuttamisrooli ulottuisi maakunnan kaikille toimialoille. Nuorisovaltuuston tehtäväkenttä ulottuisi kaikkiin toimintoihin, joilla on merkitystä nuorten, heidän elinolosuhteidensa ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta. Vanhusneuvoston tehtäväkenttä ulottuisi niihin maakunnan toimintoihin, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön elinolosuhteiden ja iäkkäiden tarvitsemien palveluiden kannalta ja vastaavasti vammaisneuvoston tehtäväkenttä toimintoihin, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elinolosuhteiden ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta. Vaikuttamistoimielimille tulisi antaa riittävästi tietoja muun muassa ajankohtaisista hankkeista ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa. Niiden rooliin kuuluisi esimerkiksi aloitteiden, lausuntojen ja kannanottojen tekeminen. Ne voivat myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja esimerkiksi lausua sellaisista asioista, joiden ne arvioivat olevan merkittäviä edustamiensa väestöryhmien näkökulmasta. Esimerkiksi maakunnan nuorisovaltuusto voi nostaa esiin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita maakunnan toiminnassa ja viedä päätöksentekijöille tietoon lasten ja nuorten tarpeita ja ajatuksia. Nuorisovaltuuston edustajalle on mahdollista hallintosäännön määräyksen antaa myös läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten, kuten esimerkiksi valtuuston ja lautakuntien kokouksiin, mikä parantaa tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Läsnäolo- ja puheoikeus voidaan rajata siten, että läsnäolo-oikeutta ei ole silloin kun asian käsittelyyn liittyy salassa pidettäviä tietoja.

27 §. Vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Pykälässä säädettäisiin vähemmistökielen vaikuttamistoimielimestä kaksikielisissä maakunnissa sekä maakunnassa, johon kuuluu saamelaisien kotiseutualueeseen kuuluva kunta.

Pykälän 1 momentin mukaan kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen tulisi asettaa vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valittaisiin maakunnan vähemmistökielisiä asukkaita edustavia henkilöitä. Muilta osin jäsenmäärä, kokoonpano sekä elimen valintatapa ja toimintatavat jäisivät maakunnan päätettäväksi. Vähemmistökielen edustajia on mahdollista valita muistakin kuin maakunnan kaksikielisistä kunnista. Maakuntahallitus voi hyväksyä toimielimelle toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta toimielimen lakisääteiset ja muut tehtävät sekä lisäksi muun muassa jäsenten lukumäärä, toimikausi, puheenjohtajan ja sihteerin tehtävien hoitaminen, toimintasuunnitelman laadinta ja toimintakertomuksen antaminen.

Pykälän 2 momentin mukaan vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen tehtävänä olisi selvittää, arvioida ja määrittellä kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta ja seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella toimielin tekisi maakuntahallitukselle ehdotuksia palvelujen kehittämiseksi. Toimielin voisi myös tehdä ehdotuksia henkilöstön kielitaitovaatimuksista. Koska kyseessä on vaikuttamistoimielin, sillä ei olisi maakuntaa sitovaa päätösvaltaa. Vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida toimivaltaa. Maakunnan päätöksenteossa tulisi kuitenkin ottaa huomioon toimielimen tekemät selvitykset, arviot ja määrittelyt palvelujen tarpeesta. Toimielimellä voisi olla muitakin kuin laissa säädettyjä tehtäviä jos maakuntahallitus niin määrää. Toimielin antaisi vuosittain kertomuksen vähemmistökielisten palveluiden toteutumisesta maakunnassa. Kertomuksen tarkoitus on antaa tietoa, jota voidaan hyödyntää maakunnan päätöksenteossa suunniteltaessa vähemmistökielisten palvelujen toteuttamista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin saamenkielen vaikuttamistoimielimestä, joka maakuntahallituksen tulisi asettaa sellaisessa maakunnassa, johon kuuluu saamelaiden kotiseutualueen kunta. Näitä kuntia ovat Enontekiö, Inari ja Utsjoki. Lisäksi Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue kuuluu saamelaiden kotiseutualueeseen. Toimielimen jäsenten tulee edustaa alueen saamenkielisiä asukkaita. Vähintään kolmasosa jäsenistä on nimitettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Toimielimeen sovelletaan muutoin mitä 2 momentissa säädetään vähemmistökielen vaikuttamistoimielimestä.

28 §. Viestintä. Säännöksessä tuodaan esille velvoite viestiä laajasti maakunnan toiminnasta sekä painotetaan erityisesti päätöksenteon valmistelun avaamista säätämällä velvoite viedä keskeisiä valmisteluasiakirjoja saataville yleiseen tietoverkkoon. Säännöksessä tuodaan myös esiin selkeä ja ymmärrettävä kieli ja yhdenvertaisuusnäkökulma. Lisäksi ehdotuksen 101 §:ssä säädettäisiin maakunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, 102 §:ssä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa ja 145 §:ssä päätösten yleistiedoksiannosta maakunnan jäsenille, mikä tapahtuisi myös yleisessä tietoverkossa.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedottamisvelvoite koskisi maakunnan toimintaa. Maakunnan toiminta on käsitteenä määritelty 4 §:ssä ja se käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Lakiehdotuksen 43 §:ssä säädetään konserniohjeista. Konserniohjeissa voidaan antaa tarpeelliset määräykset tiedottamisesta. Maakunnalla olisi velvoite tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Olennaista olisi, että tiedot käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäsenneltyinä yleisessä tietoverkossa.

Aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännöksessä nostettaisiin esille asukkaat, palvelujen käyttäjät, järjestöt ja muut yhteisöt. Ryhmän kautta tapahtuva vaikuttaminen voi olla yksittäisten henkilöiden kannanottoja tehokkaampaa. Maakunnan järjestämistä olevien palvelujen suunnittelu- ja järjestämisprosessissa on tärkeätä ylläpitää säännöllistä tiedottamista ja vuoropuhelua asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kanssa. Kun viestinnässä pyritään selkeyteen ja avoimuuteen sekä arvioidaan omaa toimintaa, vahvistetaan luottamusta maakunnan toimijoiden ja asukkaiden ja palvelujen käyttäjien välillä. Virallisen viestinnän ohella tulisi ylläpitää osallisuuden areenoja, joissa asukkaat ja palvelujen käyttäjät voivat tuoda esille omia näkemyksiään ja vaikuttaa prosessiin.

Viestinnän sisältöasioina säännöksessä todettaisiin maakunnan järjestämät palvelut, maakunnan talous, maakunnan hallinnossa valmistelussa olevat asiat, edellä mainittuja koskevat

suunnitelmat, asioiden käsittely, päätökset ja päätösten vaikutukset. Maakunnan tulisi pitää huolta, että myös niistä maakunnan järjestämistä palveluista, joita maakunta ei itse tuota, on saatavilla riittävästi tietoja. Tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan merkittävästi parantaa hyödyntämällä tietoverkkoa ja sen palveluita.

Lakiehdotuksen 84 §:n mukaan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset tiedottamisen periaatteista. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat edelleen pitkälti maakunnan harkinnassa, mutta tiedottamisen ja viestinnän on oltava aktiivista ja tehokasta ja eri asukasryhmät saavutettavaa.

Maakuntalain ohella viestintään liittyvistä velvoitteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 19 ja 20 §:ssä sekä hallintolain 41 §:ssä, jossa säädetään yksityiskohtaisemmin vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Hallintolain edellä mainittu säännös velvoittaa maakunnan ilmoittamaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Hallintolain 41 §:n noudattamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, johon voi vedota valituksessa ja saada päätöksen kumotuksi. Erityislaeissa on myös viestintää koskevia säännöksiä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 7 §:n velvoite laatia vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus.

Kielilaisissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvelua ja tiedottaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Velvoitteet kohdistuvat erityisesti kaksikielisiin kuntiin ja kuntayhtymiin. Kielilain 24 § velvoittaa yhtiön, joissa kaksikielisillä kunnilla tai erikielisillä kunnilla on määräämisvalta, antamaan palvelua ja tiedottamaan suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Saamen kielilaisissa säädetään vastaavat kielelliset oikeudet saamelaisille saamen kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnissa sekä kuntayhtymissä, joissa on jäsenenä edellä mainittuja kuntia. Viittomakielilain 3 §:n mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Viittomakielellä tarkoitetaan suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä. Viittomakieltä käytävällä tarkoitetaan henkilöä, jonka kieli on viittomakieli. Kielilakia, saamen kielilakia ja viittomakielilakia on tarpeen muuttaa siten, että lakien velvoitteet koskevat vastaavalla tavalla maakuntia.

Kielellisiä oikeuksia koskevassa sääntelyssä on kysymys laissa turvatusta minimitasosta. Yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi viestinnässä tulisi ottaa huomioon myös maakunnassa asuvat vähemmistökieliset asukkaat. Hallintolain 26 §:n säännös tulkitsemisesta ja kääntämisestä liittyy yksittäisen hallintoasian käsittelyyn, ei yleiseen tiedottamisvelvollisuuteen. Vastaava säännös tulkitsemisesta ja kääntämisestä on laissa kotoutumisen edistämisestä.

Pykälän 2 momentti koski tiedonsaantia toimielinten käsittelyyn tulevien maakunnan asukkaille tärkeiden ja yleistä mielenkiintoa herättävien asioiden valmistelusta. Toimielinten esityslistoilla selostetaan tiiviisti kokouksessa käsiteltävien asioiden valmistelun tulokset. Esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus, esimerkiksi maakunnan verkkosivuilla, heti esityslistan valmistuttua lisää merkittävästi valmistelun avoimuutta. Esityslistoja ja liiteaineistoja ei voi kuitenkaan viedä yleiseen tietoverkkoon sellaisenaan, vaan asiakirjat on käytävä huolellisesti läpi ja yleiseen tietoverkkoon vietävästä versiosta on poistettava salassa pidettävät tiedot. Tämän lisäksi on arvioitava maakunnan oikeus käsitellä kokousasiakirjoihin sisältyviä julkisia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset sekä maakunnan viestintävelvoitteet on pyrittävä sovittamaan yhteen niin, että viranomaisten velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämisessä to-

teutetaan vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Tiedon saanti julkisista asiakirjoista on turvattu.

Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietojen käsittelyssä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolailla on saatettu Suomen lainsäädäntö vastaamaan tietosuojadirektiivin määräyksiä. EU:n tietosuojasetus saattaa voimaan tultuaan vaikuttaa viranomaisten verkkoviestintään.

Henkilötietolakia sovelletaan muun muassa henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Maakunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan henkilötietolain 6 ja 8 §:n edellytysten mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua maakunnan toiminnan kannalta. Ilman asianomaisen henkilön suostumusta henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.

Maakuntalain viestintää sekä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumista koskevat säännökset velvoittavat maakuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta maakunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Maakunnan viranomaisten päätöksenteossa on kuitenkin usein kysymys yksittäisen henkilön etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Kussakin yksittäisessä kokousasiassa tulee punnita, onko maakuntalaissa säädetty viestintävelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn yleisessä tietoverkossa eli onko kyseisten henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa tarpeellista maakunnan viestinnän tarkoituksen kannalta.

Valmistelun avaaminen yleistä tietoverkkoa käyttämällä ja henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa on perusteltua erityisesti silloin, kun esityslistalla selostetaan sellaisen asian valmistelua, joka koskee maakunnan yhteisten asioiden järjestämistä tai päätöksenteolla on yleistä vaikutusta maakunnan asukkaiden elämään tai elinympäristöön. Verkkoviestinnällä edistetään tällöin asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa sekä mahdollisuuksia valvoa maakunnan viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa. Kokousasiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja voidaan pitää yleisessä tietoverkossa vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman ajan.

Hallintosääntöön voitaisiin ottaa keskeiset periaatteet sekä tarkentavat määräykset tietosuojasta verkkoviestinnässä. Toimielimet voivat kuitenkin viime kädessä itse päättää viestinnästä ja valmistelun julkisuuden toteuttamisesta omiin asiakirjoihinsa liittyen. Toimielimen vastuulla on luoda omalla toimialallaan edellytykset läpinäkyvälle toiminnalle asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Pykälän 3 momentissa ulotettaisiin viestinnän ja tiedottamisen toteuttamista koskevat velvoitteet koskemaan myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja. Säännöksellä ei ole tarkoitus kaventaa maakunnan ensisijaista vastuuta viestinnän ja tiedottamisen toteuttamisesta. Momentin mukaan maakunnan olisi sisällytettävä 1 momentissa tarkoitettuja oikeuksia toteuttavat velvoitteet maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden sekä palvelulaitoksen kanssa tekemiinsä sopimuksiin. Näiden palveluntuottajien olisi huolehdittava toiminnassaan viestinnän toteuttamisesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä sekä maakunnan eri asukasryhmien tarpeiden huomioon ottamisesta. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on

käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännös määrittelee kielenkäytön tapaa suullisessa ja kirjallisessa viestinnässä. Selkeä ja ymmärrettävä kieli liittyy niin olennaisesti viestintään ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, että sitä on perusteltua korostaa myös maakuntalaissa.

Hyvä viestintämateriaali on selkeää ja vastaanottajan tarpeista lähtevää. Tekstien tulisi olla rakenteeltaan johdonmukaisia ja sisällöltään helposti ymmärrettäviä kokonaisuuksia. Viestinnässä tulisi huomioida myös asukkaat, joilla ikänsä, puutteellisen kielitaidon tai muun erityisvaikeuden vuoksi on vaikeuksia ymmärtää yleiskieltä. Selkokielen viestinnän lisääminen on keino parantaa viestien ymmärrettävyyttä ja eri asukasryhmien yhdenvertaista tiedonsaantia.

Maakunnan tulisi arvioida, mitkä olisivat ne asukasryhmät, joiden tarpeet olisi erityisesti otettava huomioon viestinnässä. Näitä voivat olla muun muassa muuta kuin suomea ja ruotsia äidinkielenään puhuvat, lapset ja nuoret, vanhukset, eri tavoin vammaiset kuten kuulovammaiset, sekä maahanmuuttajat. Asukasryhmien tarpeet voivat liittyä myös heille tarkoituksenmukaisiin viestinnän ja vuorovaikutuksen välineisiin ja muotoihin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden tiedonsaannin kannalta tärkeitä ovat usein myös esteettömyys ja saavutettavuus.

6 luku **Maakunnan toimielimet**

29 §. Maakunnan toimielimet. Pykälässä säädettäisiin maakunnan lakisääteisistä toimielimistä sekä niistä toimielimistä, joita valtuusto tai muu maakunnan toimielin voi asettaa.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan pakollisia toimielimiä olisivat maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Maakuntavaltuustosta säädettäisiin erikseen lain 4 luvussa, mutta muista maakunnan toimielimistä olisivat perussäännökset nyt kyseessä olevassa luvussa.

Kaksikielisessä maakunnassa ei laissa edellytettäisi asetettavaksi toimialojen hallintoon erillisiä toimielimiä tai niiden jaostoja eri kieliryhmiä varten. Sen sijaan kaksikielisissä maakunnissa edellytettäisiin asetettavaksi vähemmistökielen vaikuttamistoimielin, josta säädetään 27 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, mitä muita toimielimiä maakuntavaltuusto voi asettaa maakuntahallituksen ja tarkastuslautakunnan lisäksi. Momentin 1 kohdan mukaan maakunnan toimielinorganisaatiossa voisi olla lautakuntia, jotka vastaisivat maakuntavaltuuston niille antamien pysyväisluonteisten tehtävien hoitamisesta. Lautakuntien lukumäärä jäisi maakuntavaltuuston harkintaan. Lautakunnat toimisivat maakuntahallituksen alaisina.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin johtokunnista, joita voitaisiin asettaa maakunnan muun toimielimen alaisuuteen hoitamaan tiettyä, määrättyä tehtävää. Johtokunta eroaa lautakunnasta lähinnä siinä, että niiden jäseniä eivät koske samanlaiset vaalikelpoisuusrajoitukset kuin lautakuntia. Johtokunta voi myös toimia organisatorisesti lautakunnan alaisena.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntahallituksessa, lautakunnassa ja johtokunnassa voisi olla jaostoja. Maakuntavaltuusto asettaisi edellä mainittujen toimielinten jaostot. Maakunnan toimielin- ja hallinto-organisaation tulisi olla maakuntavaltuuston päätettävissä ja sen tulisi ilmentää maakunnan hallintosäännöstä. Ilman nimenomaista maakuntavaltuuston päätöstä maakunnan organisaatioon ei siten voisi tulla uusia pysyviä toimielimiä.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös toimikunnista, joita voidaan käyttää lähinnä projektiluonteisten tehtävien hoitamiseen. Toimikunnan voisi asettaa suoraan lain nojalla maakuntahal-

litus, mutta maakuntavaltuuston päätöksen perusteella muukin toimielin, esimerkiksi lautakunta.

Maakuntahallituksen, lautakunnan ja johtokunnanjaostoista olisi pykälän 4 momentin mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

30 §. Toimielinten kokoonpano. Pykälässä säädettäisiin toimielinten kokoonpanoa koskevista seikoista. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan maakuntavaltuusto voisi päättää, että muu toimielin kuin valtuusto voisi valita johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä. Momentin 2 kohta mahdollistaisi johtokunnan jäsenten valinnan maakunnan asukkaiden, henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Tällä voitaisiin edistää asianomaisten ryhmien vaikutusmahdollisuuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin jaoston kokoonpanossa huomioon otettavista seikoista.

Pykälän 3 momentin mukaan toimielinten varajäsenet olisivat henkilökohtaisia. Heihin sovellettaisiin soveltuvin osin samoja säännöksiä kuin varsinaisiin jäseniin. Siten esimerkiksi sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva 78 § tulisi sovellettavaksi myös säännöksessä tarkoitettujen toimielinten jäsenten varajäseniin.

Pykälän 4 momentin mukaan toimielimen jäseniä valittaessa olisi otettava huomioon naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain säännökset. Mainittua lakia on tarkoitus muuttaa maakuntien perustamiseen liittyen siten, että myös maakunnan toimielimissä lukuun ottamatta maakuntavaltuustoa tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

31 §. Toimielimen jäsenten toimikausi ja valitseminen. Pykälässä säädettäisiin maakunnan toimielinten toimikaudesta. Maakuntavaltuuston toimikaudesta säädetään erikseen 17 §:ssä, jonka mukaan maakuntavaltuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta.

Pykälän 1 momentin mukaan toimielimet valitaan koko maakuntavaltuuston toimikaudeksi, mutta maakuntavaltuusto voisi päättää myös lyhyemmästä toimikaudesta. Jos jaoston jäsenten valinta kuuluisi muulle toimielimelle kuin maakuntavaltuustolle, toimielin voisi päättää myös jaoston toimikaudesta. Toimikunnan toimikausi voisi olla enintään sen asettaneen toimielimen toimikauden pituinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin keskeisten toimielinten valitsemisen ajankohdasta. Huhtikuussa pidettyjen maakuntavaalien jälkeen kesäkuussa toimikautensa aloittavan uuden maakuntavaltuuston tulisi valita keskeiset luottamushenkilötoimielimet kesäkuussa pidettävässä maakuntavaltuuston kokouksessa.

32 §. Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimielimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnasta. Maakuntavaltuusto voisi päättää varapuheenjohtajien lukumäärästä. Puheenjohtajisto valitaan samassa vaalitoimituksessa, jolloin poliittinen suhteellisuus tulisi huomioon otetuksi myös puheenjohtajiston valinnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntavaltuuston päätöksen nojalla maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat voisivat toimia päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta ja oikeudesta saada virka- tai työvapaata sekä palkasta ja korvauksista säädetään erikseen 74 §:ssä.

33 §. *Luottamushenkilön erottaminen kesken toimikauden.* Maakuntavaltuusto voisi erottaa luottamuspuolan vuoksi joko kaikki toimielimen jäsenet tai toimielimen puheenjohtajiston.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voisi erottaa toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä eivät nauttisi maakuntavaltuuston luottamusta. Erottamispäätös koskisi samalla kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä, jolloin uuden toimielimen valinnassa voidaan ottaa huomioon suhteellisuusperiaatteen toteutuminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston mahdollisuudesta erottaa toimielimen puheenjohtajisto luottamuspuolan vuoksi. Erottamispäätös koskisi toimielimen puheenjohtajaa ja kaikkia varapuheenjohtajia. Toimielinten työskentelyssä puheenjohtajistolla on merkittävä asema. Säännöksellä pyritään turvaamaan toimielinten tehokasta työskentelyä ja korostamaan puheenjohtajan vastuuta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin erottamista koskevan asian vireille tulosta. Asia tulisi vireille maakuntahallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista olisi tehnyt sitä koskevan aloitteen. Jos aloitteen takana ei olisi riittävää määrää valtuutettuja, aloitetta ei otettaisi käsiteltäväksi.

34 §. *Tilapäinen valiokunta.* Pykälässä säädettäisiin tilapäisestä valiokunnasta. Tilapäinen valiokunta olisi erityinen valmisteluelin luottamushenkilöiden erottamista koskevassa asiassa sekä maakuntajohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevassa asiassa.

Kun luottamushenkilöiden erottaminen tai maakuntajohtajan irtisanominen tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia olisi tullut vireille, valiokunnan asettaminen tulisi saattaa maakuntavaltuuston päätettäväksi. Maakuntavaltuusto päättäisi viime kädessä äänestämällä siitä, johtaako maakuntahallituksen esitys tai valtuutettujen aloite erityisen valmisteluelimen eli tilapäisen valiokunnan asettamiseen. Valiokunnan jäsenet voisivat olla valtuutettujen lisäksi myös varavaltuutettuja.

Pykälän 2 momentin mukaan tilapäinen valiokunta voitaisiin asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilapäisen valiokunnan velvollisuudesta hankkia maakuntahallituksen lausunto asioista, jotka kuuluvat tilapäisen valiokunnan valmisteltaviksi.

Pykälän 4 momentti vastaa asiallisesti kuntalakiin ehdotettuja (HE /2016) säännöksiä, joilla kunta velvoitettaisiin puuttumaan kunnan toimintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Momentissa varauduttaisiin siihen, että maakunnan luottamushenkilöiden esteellisyys poikkeuksellisesti rikostutkinnan tai muun syyn johdosta on niin laajaa, että maakuntahallitus olisi tästä syystä toimintakyvytön. Maakuntahallituksen sijasta tulisi asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan tehtäviä, joissa luottamushenkilöiden esteellisyys on niin laajaa, ettei maakuntahallituksen toimintakykyä voida turvata varajäsenen avulla. Tämä järjestely tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun maakuntahallituksen ei katsota menettäneen maakuntavaltuuston luottamusta, jolloin se maakuntalain 33 §:n mukaan voitaisiin erottaa kesken toimikauden.

Momentin mukaan maakuntavaltuustolla olisi velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan maakuntahallituksen tehtäviä, jos maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat rikostutkinnan tai myyn syyn vuoksi esteellisiä hoitamaan maakuntahallituksen tehtäviä eikä maakuntahallitusta saada päätösvaltaiseksi. Tilapäisen valiokunnan jäseneksi voitaisiin valita

vain maakuntahallitukseen vaalikelpoinen. Valiokunnan toimikausi jatkuisi siihen saakka kunnes näiden asioiden käsittely maakunnassa on päättynyt.

Esteellisyys, jonka perusteena on esimerkiksi laaja rikostutkinta, johtaa yleensä siihen, että maakuntahallitus ei enää nauti maakuntavaltuuston luottamusta ja valtuusto päättää lain 33 §: perusteella maakuntahallituksen jäsenten erottamisesta. Uutta maakuntahallitusta valittaessa voidaan ottaa huomioon se, että hallitus on tässä tilanteessa toimintakykyinen. Näin ei kuitenkaan aina voida tai haluta menetellä.

Maakuntahallituksen asema poikkeaa muista maakuntavaltuuston alaisista toimielimistä siinä, että sen asema ja keskeiset tehtävät on määritelty maakuntalain 36 ja 37 §:ssä. Maakuntahallituksen rinnalle ei ilman lain valtuutusta voida asettaa toista toimielintä hoitamaan maakuntahallitukselle kuuluvia tehtäviä. Ehdotetun säännöksen mukaan erikseen asetettavalle tilapäiselle valiokunnalle annettaisiin tehtäväksi hoitaa niitä maakuntahallituksen käsiteltäviä asioita, joita maakuntahallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Valiokunta valmistelisi ja veisi maakuntavaltuuston päätettäväksi tehtäviinsä kuuluvat asiat ja päättäisi maakuntavaltuuston päätösten täytäntöönpanosta näissä asioissa.

7 luku **Maakunnan johtaminen ja maakuntahallitus.**

35 §. Maakuntastrategia. Pykälässä säädettäisiin lakisäätteisestä maakuntastrategiasta, joka olisi maakuntavaltuuston ohjausväline maakunnan johtamisessa. Maakuntavaltuusto päättäisi maakuntastrategiassa maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa maakunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä maakunnan strategisen suunnittelun ja taloussuunnittelun liittämistä tarkoituksenmukaisella tavalla toisiinsa. Maakuntastrategiassa tulisi ottaa huomioon maakunnan talouden reunaehdot ja kehitysnäkymät ja strategian tulisi ohjata maakunnan taloussuunnittelua.

Maakunnassa laadittaisiin yksi maakuntastrategia, joka kattaisi kaikki maakunnan tehtäväalat. Maakunnat vastaisivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta, alueellisen identiteetin ja kulttuurin edistämistä sekä muista laissa säädettävistä kuntaa suuremmalla alueella järjestettävistä palveluista. Maakuntastrategia sisältäisi maakunnan strategisen suunnittelun myös siltä osin, kun siitä säädetään maakunnan tehtäviä koskevassa lainsäädännössä. Näin myös maakunnan taloudellisen kestävyuden näkökulma tulisi laaja-alaisesti otetuksi huomioon maakunnan tehtävien hoidossa. Tämä parantaisi eri sektoreita koskevien strategisten suunnitelmien toteuttamismahdollisuuksia.

Maakuntastrategian velvoittavuus olisi luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaisi päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Maakuntastrategia ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja. Maakuntastrategiaan pohjautuvat yksittäistä asiaa koskevat päätökset tehtäisiin erikseen. Strategialle syntyy kuitenkin välillisesti myös oikeudellista sitovuutta maakunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua maakuntastrategiaan. Maakuntavaltuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on sen sijaan päätös, josta voidaan tehdä maakuntavalitus.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntastrategian laatimisveloitteesta sekä niistä eri näkökulmista, jotka strategiassa ainakin tulisi ottaa huomioon. Maakuntastrategiassa maakuntavaltuuston tulisi linjata ja asettaa pitkän aikavälin tavoitteet ainakin maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, maakunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädettyihin palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöpolitiikka-

kaan, maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämiseen liittyen.

Maakuntastrategian sisällöllinen ulottuvuus on hyvin laaja ja kattaa käytännössä maakunnan koko toiminnan. Säännös korostaa maakuntavaltuuston asemaa maakunnan toiminnan ohjaajana, maakuntakonsernin emoyhteisönä sekä maakunnan taloudesta vastaavana toimielimenä. Se myös velvoittaa maakuntavaltuustoa ottamaan selkeästi kantaa siihen, mihin maakunnan resurssit suunnataan. Strategiassa ilmaistujen kannanottojen tulisi sitten selkeästi ohjata maakunnan taloussuunnittelua ja myös maakuntavaltuuston omia talouteen liittyviä päätöksiä esimerkiksi talousarviokäsittelyn yhteydessä.

Momentin 1 kohdan mukaan strategiassa linjataan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä koskevat tavoitteet.

Momentin 2 kohdan mukaan strategiassa tulee ottaa huomioon palvelujen järjestäminen ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset. Tällä tarkoitetaan erityisesti maakunnan palvelutuotantostrategiaa, jossa linjataan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamiseen, hankintoihin sekä palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen, omistajaohjaukseen ja palvelumarkkinoiden kehittämiseen liittyviä näkökohtia.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntastrategiassa tulee ottaa huomioon maakunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet. Osana maakuntastrategiaa voidaan päättää esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 15 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulupaus.

Momentin 4 kohdan mukaan strategiassa tulee linjata alueiden, alueiden käytön, elinympäristön laadun ja alueen elinkeinojen kehittämisen strategiset tavoitteet.

Momentin 5 kohdan mukaan strategia sisältää maakunnan omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset.

Momentin 6 kohdan mukaan strategia sisältää myös maakunnan henkilöstöpolitiikkaa koskevat linjaukset.

Momentin 7 kohdan mukaan valtuusto linjaa strategiassa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuutta. Ehdotetun 23 §:n mukaan maakuntavaltuuston tulee huolehtia monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntastrategian tulisi perustua arvioon maakunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista maakunnan tehtävien toteuttamiseen. Maakuntastrategia ei voi olla pelkkä irrallinen näkemys maakunnan tulevaisuudesta, vaan sen tulee perustua realistiseen nykytila-arvioon maakunnan tilanteesta niin talouden kuin muidenkin tekijöiden osalta sekä mahdollisimman laajaan näkemykseen maakunnan toimintaympäristössä tulevaisuudessa tapahtuvista muutoksista ja niiden vaikutuksista.

Maakuntastrategiassa maakuntavaltuuston tulee myös määritellä, miten strategian toteutumista arvioidaan ja seurataan. Pykälässä jätetään maakuntavaltuuston harkintaan, millä tavoin seuranta ja arviointi toteutetaan. Koska maakuntastrategia ohjaa maakunnan taloussuunnittelua, on strategian seuranta ja arviointi kuitenkin luontevaa liittää maakunnan talousarvio- ja tilinpäätösprosesseihin.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin maakuntastrategian yhteys maakunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Maakuntastrategian ottamisesta huomioon talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 103 §:ssä. Lisäksi momentissa asetettaisiin velvoite maakuntastrategian tarkistamiseen vähintään kerran maakuntavaltuuston toimikaudessa. Strategiaa ei ole tarpeen tai aiheellista kokonaan uudistaa jokaisen maakuntavaltuustokauden aikana, koska siinä on kyse pitkän aikavälin linjauksista ja tavoitteenasettelusta. Jokaisen valtuuston tulee kuitenkin ottaa kantaa muun muassa strategian ajankohtaisuuteen, ohjausvoimaan ja tavoitteisiin.

36 §. Maakunnan johtaminen. Pykälässä säädettäisiin kootusti maakunnan toiminnan johtamisen kokonaisuudesta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan toimintaa tulee johtaa maakuntavaltuuston maakuntastrategiassa ilmaisemien linjausten mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa tuodaan esille maakuntahallituksen keskeinen asema maakunnan johtamisessa. Maakuntahallitus johtaa maakuntavaltuuston päätösten valmistelua ja toteuttamista sekä maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta käytännössä.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntajohtaja johtaa maakunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Maakuntajohtaja olisi asemaltaan kunnanjohtajaa vastaava viranhaltijajohtaja, joka toimii maakuntahallituksen alaisena.

Sen sijaan asemaltaan kunnan pormestaria vastaavan luottamushenkilöjohtajan valitsemista maakunnan johtoon ei ehdoteta mahdollistettavaksi. Pormestrimalli soveltuu maakuntaa paremmin paikallisyhteisöinä toimiviin kuntiin. Maakunnan toiminnan poliittisesta johtamisesta vastaisi maakuntahallituksen puheenjohtaja, joka voisi toimia tehtävässään myös päätoimisesti tai osa-aikaisesti.

37 §. Maakuntahallituksen tehtävät. Maakuntahallituksen perustehtävänä on pykälän 1 ja 2 kohdan mukaan vastata maakunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä maakuntavaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuusvalvonnasta. Maakuntahallituksen olisi 86 §:n mukaisesti valmisteltava maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat pykälässä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Maakuntahallitukselle kuuluvasta maakuntavaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta säädettäisiin 89 §:ssä.

Pykälän 3 kohdan mukaan maakuntahallitus valvoo maakunnan etua sekä edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, jollei maakuntavaltuusto hallintosäännöllä toisin määrää. Maakuntavaltuusto voisi delegoida maakunnan puhevaltaa muille viranomaisille kuin maakuntahallitukselle. Myös erityislainsäädännöstä voi johtua, että maakunnan puhevaltaa jossakin asiassa käyttää muu viranomainen kuin maakuntahallitus. Lähtökohtaisesti maakuntahallitus kuitenkin edustaa lakisääteisesti maakuntaa ja käyttää maakunnan puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Puhevallan käyttöä koskeva säännös antaa maakuntahallitukselle oikeuden päättää, käyttääkö maakunta puhevaltaansa eli lausuuko maakunta asiasta ja mikä kantaa tällöin esitetään. Säännös ei syrjytä maakuntavaltuustoa maakunnan ylimmän päätösvallan käyttäjänä, sillä maakuntahallituksen tulee puhevaltaa käyttäessään ottaa huomioon maakuntavaltuuston maakuntastrategiassa ja muissa päätöksissä ilmaisema tahto ja asian luonteen niin vaatiessa viedä asia maakuntavaltuustoon käsittelyyn.

Edustamiseen ja puhevallan käyttöön liittyvä päätösvalta sisältäisi maakuntahallitukselle oikeuden tehdä maakunnan puolesta sopimuksia ja muita oikeustoimia maakuntavaltuuston hallintosäännössä päättämässä rajoissa. Vastaavan oikeuden maakuntavaltuusto voi hallintosään-

nöllä delegoida myös muille maakunnan viranomaisille. Sopimusten solmimiseen liittyy myös sopimusten noudattamisen valvonta sekä asianmukainen riskienhallinta.

Pykälän 4 kohdan mukaan maakuntahallitus edustaa maakuntaa työnantajana ja vastaa maakunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta. Henkilöstöpolitiikkaan ja työnantajatehtäviin liittyviä asioita voidaan käsitellä myös maakuntahallituksen asianomaisessa jaostossa. Säännöksellä ei ole vaikutuksia esimerkiksi virkanimityksiin tai työsopimusten solmimiseen liittyvän päätösvallan käyttöön maakunnassa, vaan kyseisiin asioihin liittyvää päätösvaltaa voidaan edelleen delegoida maakuntavaltuuston harkinnan mukaan.

Maakuntahallituksen tehtävissä ehdotetaan pykälän 5 ja 6 kohdassa nimenomaan todettavaksi, että maakuntahallitus vastaa maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja maakunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Hallintoa johtaessaan maakuntahallituksen edellytetään valvovan ja sovittavan yhteen maakunnan muiden viranomaisten toimintaa. Maakunnan palvelutuotanto tapahtuu suurelta osin maakunnan oman organisaation ulkopuolella, joten omistajaohjaukseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvät tehtävät ovat merkittäviä.

Maakuntahallituksella on velvollisuus huolehtia maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta, riippumatta siitä, millä tavoin maakunnan palvelutuotanto on toteutettu tai organisoitu. Maakunnan organisaation sisällä toimintaa ohjataan hallintosäännöllä ja muilla maakuntavaltuuston päätöksillä. Maakuntakonsernissa ohjausvälineenä ovat 42 §:ssä tarkoitetut omistajaohjauksen keinot sekä 43 §:ssä tarkoitetut konserniohjeet. Juridisen maakuntakonsernin ulkopuolella ohjaus perustuu lähtökohtaisesti omistajaohjauksellisiin keinoihin sekä sopimusvalvontaan. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota myös palvelujen hankkimisesta vastaavien maakunnan toimielinten ja palvelulaitoksen ohjaamiseen. Niiden tulee käytännössä huolehtia, että 42 §:ssä tarkoitettuja keinoja käytetään, sopimusehtojen noudattamista valvotaan ja että maakunnan strategiset tavoitteet toteutuvat myös maakuntakonsernin ulkopuolella hoidettavissa maakunnan palveluissa. Toimivaltaisten toimielinten ja viranhaltijoiden tulee huolehtia, että sopimuksen mukaiset palvelut toteuttavat maakuntavaltuuston vahvistamia strategisia tavoitteita sekä valvoa ja seurata sopimusten toteutumista. Valvonnan tulisi puuttua havaittuihin ongelmiin.

Palvelutuotannon hallinnan, ohjaamisen ja toimintojen yhteensovittamisen vuoksi maakunnan hallintosäännön toimivaltasäännöksissä on otettava huomioon maakunnan toiminnan erilaiset palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät tilanteet kuten maakunnan palvelulaitos, muut konserniyhteisöt, osakasyhteisöt, maakuntien yhteistoiminta ja sopimuksiin perustuva palvelutuotanto. Maakuntavaltuuston tulee hallintosäännöllä päättää, miten toimivalta ja valvontavelvoitteet näiden osalta jakautuvat maakunnan eri toimielimille. Mikäli erityisiä määräyksiä hallintosääntöön ei oteta, on toimintavelvoite ja valvontavastuu konserniyhteisöjä lukuun ottamatta maakuntahallituksella, sillä maakuntahallitus vastaa pykälän 6 kohdan mukaan maakunnan omistajaohjauksesta koko maakunnan toimintaan liittyen. Maakunnan tytäryhteisöjen osalta omistajaohjauksellisia toimia toteuttaa 44 §:ssä tarkoitettu konsernijohto. Maakuntahallituksen ja konsernijohtoon kokoonpano voi kuitenkin olla lähes sama. Maakuntavaltuuston tulisi hallintosäännöllä täsmentää toimivallan jakautuminen maakuntahallituksen ja konsernijohtoon välillä.

Maakuntavaltuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Varsinainen toimintavelvoite on muilla maakunnan viranomaisilla, ennen muuta maakuntahallituksella. Maakuntahallituksen tehtävinä mainittaisiin pykälän 7 kohdan mukaan vastuu maakunnan sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnan järjestämisestä. Tehtävillä on suora liittymä maakuntahallituksen edellä kuvattuihin muihin tehtäviin ja ne ovat erittäin merkittävä osa myös maakunnan talouden kokonaisuuden hallintaa. Maakuntahallituksen tulee toimintakertomuk-

nessa antaa tiedot sisäiset valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäinen valvonta on selkeästi johtamisen väline. Sisäisen valvonnan keinovalikoimaan kuuluu muun muassa sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus. Maakuntahallituksen velvoitteesta huolehtia maakunnan ja maakuntakonsernin riippumattoman sisäisen tarkastuksen järjestämisestä säädettäisiin pykälän 8 kohdassa. Sisäisestä tarkastuksesta säädettäisiin tarkemmin 45 §:ssä.

Riskienhallinnassa on otettava huomioon maakunnan toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti. Toiminnallisesta ja taloudellisesta riskistä on kyse esimerkiksi silloin, kun on olemassa vaara, etteivät maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteudu. Taloudelliset riskit liittyvät myös maakunnan tulojen ja menojen ennakoimiseen, lainarahoituksen korkotason muutoksiin (korkoriski) sekä sijoitusten arvon tai tuoton muutoksiin. Sopimuksiin voi liittyä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä, jotka edellyttävät maakunnilta sopimusosaamista ja kykyä hallita erilaisia sopimuksia koko niiden elinkaaren ajan. Myös yhtiöittäminen ja omistamiseen liittyy riskejä. Päätös maakunnan osallistumisesta johonkin toimintaan omistajana tulisi tehdä huolellisen harkinnan ja valmistelun pohjalta myös sen vuoksi, että julkisyhteisön mahdollisuudet irtautua toiminnasta ovat käytännössä olemattomat tai ainakin hyvin rajalliset. Riskejä ovat myös ulkoapäin tulevat toimintaympäristön muutokset, kuten muuttoliike, väestön ikärakenteen muutokset, elinkeinoelämän kehitys ja maakunnan toiminnan taloudellisten reunaehtojen muutokset kuten valtiontalouden liikkumavaran muutosten vaikutukset maakuntatalouteen. Maakunnan sisäisiä riskejä ovat esimerkiksi henkilöstön vaihdoksiin liittyvät avainhenkilöriskit, tietohallinnon ja -järjestelmien toimintaan liittyvät riskit sekä kiinteistöihin liittyvät riskit. Riskienhallintaprosessi perustuu riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (riskin merkittävyyteen), riskin toteutumisen todennäköisyyteen ja mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä.

Maakunnan toiminnan osalta sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kunkin yksittäisen, maakunnan palveluja tuottavan yhteisön toimivan johdon tehtävä, mutta maakunnan on sopimuksilla, konserniohjeilla ja muilla omistajaohjauksellisilla toimilla varmistettava, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmät toimivat myös maakunnan ulkopuolissa organisaatioissa. Myös kilpailutuksen kautta syntyneissä hankintasopimuksissa on sopimusehdoissa huomioitava mahdolliset riskit ja sopimusehtojen noudattamisen valvonnalla varmistettava, että sopimusehtoja myös tältä osin noudatetaan. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa maakunnan palvelutuotannon jatkuvuus myös mahdollisten riskitilanteiden toteutuessa.

38 §. Maakuntahallituksen puheenjohtaja. Pykälässä säädettäisiin maakuntahallituksen puheenjohtajan asemasta ja tehtävistä. Pykälän mukaan maakuntahallituksen puheenjohtaja johtaisi poliittista yhteistyötä, jota maakuntahallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Maakuntavaltuusto voisi määrätä hallintosäännössä maakuntahallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä.

Maakuntahallituksen puheenjohtaja edustaa maakunnan ylintä poliittista johtoa. Hän voi toimia tehtävässään 32 §:n 2 momentin mukaan myös kokopäivätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä.

39 §. Maakuntajohtaja. Pykälässä säädettäisiin maakuntajohtajan asemasta ja tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntajohtajan voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Va-

linnan tekee maakuntavaltuusto. Maakuntajohtaja on aina virkasuhteessa maakuntaan ja hän on maakunnan ylin viranhaltija.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntajohtajan vaalista. Jos maakuntajohtajan vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntajohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa maakuntahallituksen puolesta sekä saada maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta tietoja ja nähtävöiden asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Maakuntajohtaja kuuluu 44 §:n perusteella maakunnan konsernijohtoon, joten hänellä on oikeus saada myös konserniyhtiöitä koskevia tietoja.

40 §. Johtajasopimus. Pykälässä säädettäisiin maakunnan ja maakuntajohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Jos hallintosäännössä on määrätty, että maakunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaava johtaja, maakunnan on tehtävä johtajasopimus myös hänen kanssa. Johtajasopimus tulisi 59 §:n mukaan tehdä myös maakunnan palvelulaitoksen johtajan kanssa. Maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen muidenkin johtohenkilöiden kanssa voitaisiin tehdä vastaavan kaltaisia sopimuksia, joissa määritellään johtamiseen liittyviä tavoitteita. Muita johtajia koskevissa sopimuksissa ei voitaisi kuitenkaan sopia pykälän 3 momentissa tarkoitettua erokorvauksesta, joka liittyy nimenomaan maakuntajohtajan muista viranhaltijoista poikkeavaan asemaan ja irtisanomisperusteisiin.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan ja maakuntajohtajan olisi tehtävä johtajasopimus, jossa sovittaisiin ainakin maakunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen sisältö säädettäisiin siten yleisellä tasolla. Johtajasopimuksen tarkoituksena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja edistää poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä. Tavoitteena on myös helpottaa maakuntajohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia sekä hänen asemaansa ristiriitatilanteissa. Johtajasopimuksessa voitaisiin määritellä esimerkiksi maakunnan johtamisen tavoitteita, tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä sekä tapoja, joilla maakuntajohtajan työtä arvioidaan.

Laissa ei säädettäisi määräaikaan johtajasopimuksen tekemiselle. Sekä maakunnan että maakuntajohtajan kannalta on kuitenkin perusteltua, että sopimus valmistellaan mahdollisimman nopeasti maakuntajohtajan valinnan jälkeen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sopimus käsitellään heti kun maakuntajohtajan viran täyttöprosessi on edennyt siihen vaiheeseen, että sopimuksen käsittely ylipäänsä on mahdollista.

Pykälän 2 momentin mukaan sopimukseen on mahdollista ottaa määräyksiä maakuntajohtajan ja maakuntahallituksen puheenjohtajan työnjaosta maakunnan johtamisessa. Määräysten sisältö riippuu maakunnan tavasta organisoida johtaminen. Vaikuttava tekijä on esimerkiksi se, onko maakunnassa päätoiminen tai osa-aikainen maakuntahallituksen puheenjohtaja. Olenaisista on, että johtamisen toimivallat, vastuunjaot ja roolit ovat selkeitä.

Pykälän 3 momentin mukaan johtajasopimukseen olisi mahdollista ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla maakuntajohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan lain 41 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voitaisiin tällöin sopia maakuntajohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. Johtajasopimuksessa sovittujen edellytysten täyttyessä maakunnan olisi maksettava maakuntajohtajalle erokorvaus. Erakorvaus olisi kompensatiota maakuntajohtajan muihin maakunnan viranhaltijoihin verrattuna heikommasta irtisanomissuojasta. Sopimuksessa voidaan myös määritellä menettelytavat, jolla epäluottamus todetaan.

Erokorvauksen määrästä ei säädettäisi, vaan se jäisi maakunnan harkintaan. Oikeuskäytännössä esillä olleissa tapauksissa korvaukset ovat vaihdelleet kunnanjohtajien osalta noin puolen vuoden palkkaa vastaavasta korvauksesta suunnilleen kahden vuoden palkkaa vastaavaan hyvitykseen.

Koska maakuntajohtajan valinnasta ja 41 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa myös irtisanomisesta päättää maakuntavaltuusto, myös johtajasopimuksen hyväksyminen kuuluisi lähtökohtaisesti maakuntavaltuuston tehtäviin. Pykälä mahdollistaisi kuitenkin johtajasopimuksen hyväksymisen myös maakuntahallituksessa, jos sopimukseen ei sisälly 3 momentissa tarkoitettua erokorvausta. Jos sopimukseen sisältyy määräyksiä erokorvauksesta, sopimus tulee viedä maakuntavaltuuston hyväksyttäväksi. Erokorvauksessa on kyse maakuntavaltuuston talousarviovaltaan kuuluvasta asiasta. Sopimukseen perustuvan erokorvauksen maksamisesta voisi päättää maakuntahallitus, kun johtajasopimus ja siihen sisältyvä erokorvaus on maakuntavaltuustossa hyväksytty.

41 §. Johtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin. Pykälässä säädettäisiin maakuntajohtajan irtisanomisesta ja siirtämisestä muihin tehtäviin asiallisesti vastaavalla tavalla kuin kunnanjohtajan irtisanomisesta säädetään kuntalain 43 §:ssä. Pykälää sovellettaisiin myös maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavaan johtajaan silloin kun maakunnalla hallintosäännön mukaan on mainittu johtaja. Lisäksi pykälää sovellettaisiin 59 §:n mukaan myös palvelulaitoksen johtajaan.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voi irtisanoa maakuntajohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt maakuntavaltuuston luottamuksen.

Pykälän 2 momentin mukaan asia tulee vireille maakuntahallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa maakuntajohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Pykälän 3 momentin mukaan irtisanomispäätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla maakuntajohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

42 §. Omistajaohjaus. Pykälän tarkoituksena on ohjata maakuntaa käyttämään maakuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvia omistajaohjauksellisia keinoja. Pykälä olisi luonteeltaan informatiivinen.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin omistajaohjauksen käsite. Omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla maakunta omistajana ja jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön tai laitoksen hallintoon ja toimintaan. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet. Yhteisön päätösvaltaa käyttää kuitenkin aina sen oma, kutakin organisoitumismuotoa koskeva, erityislainsäädännössä säädely toimituksiin. Maakunta ei voi puuttua yhteisön oman toimielimen yksittäiseen päätökseen tai tehdä päätöstä suoraan sen puolesta. Erityislainsäädäntö ei kuitenkaan muodosta estettä sille, että maakunta tavoittelee vahvaa ja aktiivista omistajuutta, jonka seurauksena omistajaohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii maakunnan strategisten tavoitteiden suuntaisesti.

Pykälän 2 momentissa tuotaisiin esille keinoja, joita maakunnalla on omistajaohjauksessa käytössään. Omistajaohjauksista ovat ainakin kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin sekä erilaisiin muihin sopimuksiin kuten osakassopimuk-

siin. Omistajaohjausta ovat myös henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen maakuntaa eri yhteisöissä ja eri toimielimissä sekä niiden kokouksissa edustaville henkilöille sekä muuhun maakunnan määräysvallan käyttöön liittyvät toimet. Omistajaohjaukselliset toimet eivät ole lueteltavissa tyhjentävästi, vaan ne ovat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä ja sitä koskevasta lainsäädännöstä riippuvaisia. Lisäksi pelkät muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan maakuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista.

Maakunnan osallistumisella jonkin yhteisön toimintaan perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee aina olla jokin tietoinen tarkoitus ja tavoite. Näiden tavoitteiden tulee puolestaan perustua maakuntastrategiaan. Yhtiöjärjestykseen tai sitä vastaavaan asiakirjaan sekä perustamissopimukseen ja yhtiöiden osalta mahdolliseen osakassopimukseen on perusteltua ottaa näitä maakunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. Keinot eivät ole käytettävissä vain yhteisöä perustettaessa, vaan esimerkiksi osakeyhtiön yhtiöjärjestysmääräykset ovat tarkasteltavissa missä yhtiön elinkaaren vaiheessa tahansa.

Osakeyhtiölain 2 luvun 3 §:ssä säädetään vain yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällöstä, joten osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä on sallittua laajastikin määrätä yhtiön asioista. Osakkeenomistajat voivat ottaa yhtiöjärjestykseen osakeyhtiölain säännöksiä täydentäviä määräyksiä tai muita määräyksiä eli lähtökohtana on osakkeenomistajien sopimusvapaus. Yhtiön toimialasta, organisaatiosta ja yhtiössä noudatettavista periaatteista voidaan siis sopia varsin vapaasti, edellyttäen, että yhtiöjärjestyksen määräykset eivät ole hyvän tavan vastaisia. Lähtökohtaisesti osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Toiminnan tarkoituksena voidaan kuitenkin määrittellä jokin muukin tavoite, esimerkiksi yleishyödyllinen. Yhtiön toiminnan tarkoitusta ja tavoitetta tulisi tarkastella nimenomaan maakuntaomistajan lähtökohdista ja varmistaa, että yhtiö palvelee maakuntastrategian tavoitteita.

Jos yhteisössä on maakuntaomistajan lisäksi mukana vähemmistöomistajia, on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen ja siihen, ettei vähemmistöomistajia kohdella epäoikeudenmukaisesti. Erityisesti uusien yhtiöiden onkin syytä perusteellisesti harkita, onko vähemmistöosakkaiden mukaan ottaminen maakunnan strategisten tavoitteiden kannalta välttämätöntä. Vähemmistöomistajien mukana olo sekä heidän osakeyhtiölaissa turvattu suojansa on otettava huomioon kaikkia omistajaohjauksellisia toimia harkittaessa.

Osakassopimusten perustana tulee olla osakkaiden tahtotila eli omistajatahto. Sopimuksilla on parhaimmillaan osakkaiden ja myös hallituksen jäsenten keskinäisiä suhteita ja velvollisuuksia selkeyttävä merkitys ja ne palvelevat siten riskienhallintaa sekä luottamuksen rakentamista. Sopimusten avulla voidaan myös vahvistaa yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen ja tietojen antamiseen liittyviä velvoitteita sekä täsmentää maakuntaomistajan yhtiölle asettamia tavoitteita. Kuten yhtiöjärjestysmääräysten muuttaminen, myös osakassopimusten solmiminen on mahdollista myös jo olemassa olevissa yhtiöissä eikä sopimusten käyttöala ole rajoitettu vain perustamisvaiheeseen.

Keskeisiä omistajaohjauksellisia toimia ovat henkilövalinnat sekä ohjeiden antaminen maakuntaa eri yhteisöissä ja säätiöissä edustaville henkilöille. Ohjeiden antamiseen liittyy yhteisöjen toiminnan seuranta ja valvonta sekä reagoiminen yhteisöissä tapahtuviin asioihin. Maakunnan kannanotot ja ohjeet perustuvat aktiiviseen yhteisöjen toiminnan seurantaan, joka on maakuntahallituksen, konserninjohtoon tai hallintosäännössä määrätyn muun maakunnan toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Maakuntastrategiaan pohjautuvat omistamisen tavoitteet

ovat maakunnan antamien ohjeiden ja kannanottojen lähtökohtana. Laissa ei säädetä ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, mutta luonnollisena lähtökohtana kuitenkin on, että ohjeita noudatetaan tai poikkeamiseen on oltava erittäin painavat perusteet.

Aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluu myös yhteydenpito henkilöihin, jotka maakunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Henkilön aloittaessa tehtävässä hänen tulisi olla tietoinen maakunnan tavoitteista ja tarkoituksista kyseisessä yhteisössä. Samoin toimikauden aikana yhteydenpidon tulisi olla aktiivista ja jatkuvaa, jotta varmistetaan maakunnan tavoitteiden eli omistajanäkökulman välittyminen yhteisön toimintaan. Samanaikaisesti on kuitenkin otettava huomioon erityisesti osakeyhtiölain asettamat huolellisuusvelvoitteet osakeyhtiön hallituksen jäsenelle. Maakunta ei myöskään voi omistajana suoraan puuttua yhteisön toimivalle johdolle kuuluviin, yksittäisiin, operatiivisiin päätöksiin eikä siten hämärtää omistajan ja omistuksen kohteena olevan yhteisön toimivan johdon välisiä vastuusuhteita. Mikäli maakunta omistajana on tyytymätön yhteisön hallitukseen toimintaan ja päätöksentekoon, käytettävissä ovat osakeyhtiölainsäädännön tarjoamat keinot, kuten yhteisön hallituksen vaihtaminen.

Maakunnan ja omistetun yhteisön tai yhteisön, jonka jäsen maakunta on, välillä solmitaan usein myös palvelutuotantoa koskevia sopimuksia. Maakunta on esimerkiksi sen järjestämistä vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yhteisön asiakas ja yhteisö palvelujen tuottaja. Tällöin omistajaohjauksen lisäksi esille nousevat myös sopimusvalvonnalliset kysymykset, jotka koskevat palvelujen tuottamista ja siihen liittyviä asioita ja joilla ei ole suoraa liittymää varsinaiseen omistajuuteen liittyviin kysymyksiin. Näiden sopimusten osalta kyse on tavanomaisesta sopimusvalvonnasta ja palvelutuotannon hoitamisesta. Tämä monitoring on huomioitava myös maakunnan sisäisessä toimivallan jaossa. Maakunnan omistajaohjauksesta vastaavat tahot eivät välttämättä ole samat kuin ne tahot, jotka puolestaan vastaavat palvelutuotannosta ja siihen liittyvien sopimusten valvonnasta.

43 §. *Maakunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan tytäryhteisöjen ja maakunnan palvelulaitoksen toiminnasta ja konserniohjeesta lähtökohtaisesti kuntalain 47 §:ää vastaavasti.

Maakunnan palvelulaitosta koskevat osin erilaiset ohjauskeinot kuin osakeyhtiölain mukaan toimivia tytäryhteisöjä. Palvelulaitoksen ohjauksesta säädettäisiin lain 9 luvussa. Maakunta perustaa palvelulaitoksen perustamisasiakirjalla. Maakuntavaltuusto päättää muun muassa laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista sekä palvelujen tuotantoa ja hankkimista koskevista edellytyksistä ja velvoitteista, laitoksen talouden ja toiminnan reunaehdoista, laitoksen hallintosäännöstä sekä hallituksen nimittämisestä. Konserniohjetta sovellettaisiin palvelulaitokseen vain siltä osin, kun se ei ole ristiriidassa edellä mainitun ohjauksen kanssa.

Pykälän 1 momentin mukaan omistajaohjauksella tulee huolehtia siitä, että maakunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon maakuntakonsernin kokonaisuus. Maakunnan omistajaohjauksen keskeinen tarkoitus on ohjata maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen tuotantoa. Omistajaohjauksella varmistetaan palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä palveluiden laatu, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus maakuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ja palvelulaitoksen toiminnassa. Omistajaohjauksella varmistetaan myös avoimuuden, viestinnän ja palvelujen käyttäjien sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen. Omistajaohjauksen tehtäviin kuuluu myös perusoikeuksien toteuttamisen varmistaminen sekä palveluintegraation tavoitteiden toteuttaminen maakuntakonserniin alakonsernina kuuluvassa palvelulaitoskonsernissa. Säännös asettaa laajat vaatimukset konserniohjaukselle.

Tytäryhteisön perustamisella tulee aina olla jokin maakunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja tytäryhteisön tulee lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan näitä omistajan tavoitteita ja tarkoitusperiä sekä ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon yhteisön asema osana maakuntakonsernia. Vastaavasti yhteisön hallituksen jäsenen tulee olla tietoinen yhtiön toiminta-ajatuksesta ja omistajan tavoitteista siinä vaiheessa, kun hän antaa suostumuksensa tehtävään. Tähän liittyen on olennaisen tärkeää kiinnittää huomiota tytäryhteisöjen jäsenten nimittämiskäytäntöihin.

Osakeyhtiölaissa ei ole säännöksiä konsernin hallinnosta. Liiketaloudellisin perustein rakentuvissa konserneissa ylin päättävä elin on kuitenkin käytännössä emoyhtiön yhtiökokous. Emoyhtiön määräysvallan käyttäminen toteutuu yhtiökokouksessa ja hallitusvalinnoissa, mutta myös konsernin yhteisten johtamis- ja toimintaperiaatteiden sekä toimintaohjeiden noudattamisen kautta.

Maakuntakonsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole välttämättä aina yksiselitteistä tai yksinkertaista päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi. Maakunnan päätöksentekoon liittyy myös olennaisena osana poliittisuus ja poliittiset intressit. Maakuntakonsernin kokonaisedun määrittelemisessä on olennaista, että maakuntavaltuusto maakuntastrategiaa ja siihen liittyvää omistajapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossaan selkeästi määrittää ne pitkän aikavälin tavoitteet, joita maakunnalla on omistuksiinsa liittyen. Ohjauksessa on otettava huomioon tytäryhteisöjä koskeva erityislainsäädäntö ja sen sisältämät velvoitteet sekä sopeutettava ohjaus näiden velvoitteiden muodostamiin rajoihin.

Osakeyhtiölain 1 luvun 8 § sisältää yhtiön johdon yleisen huolellisuusvelvoitteen ja velvoitteen edistää yhtiön etua. Toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viimekädessä kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön toimialan ja tarkoituksen mukaisesti. Näin ollen maakunnan yhtiölle asettamien toimintaperiaatteiden, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden ilmaiseminen jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestyksessä on perusteltua myös yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osakeyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta. Johdon toimien huolellisuutta arvioidaan objektiivisista lähtökohdista eikä johto riko huolellisuusvelvoitettaan, jos päätökset perustuvat olosuhteisiin nähden asianmukaisesti perusteisiin, harkintaan ja selvitykseen. On kuitenkin syytä muistaa, että osakeyhtiön johdon vastuun arvioinnissa lähtökohtana ovat aina osakeyhtiölain säännökset.

Jos tytäryhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajia, emoyhteisön on määräysvaltaa käyttäessään otettava heidät huomioon, sillä tytäryhteisön yhtiökokouksen, hallituksen tai toimitusjohtajan päätös ei saa loukata vähemmistön intressejä. Käytännön vaikutukset riippuvat kuitenkin vähemmistöosakkaiden lukumäärästä sekä heidän omistus- ja ääniosuudestaan. Jos vähemmistöosakkaiden mukana olo katsotaan yhtiössä välttämättömäksi, tällaisissa tilanteissa on perusteltua sopia toimintaperiaatteista perustamisasiakirjojen ja yhtiöjärjestyksensä lisäksi osakassopimuksella. Vastaavasti on välttämätöntä huomioida tytäryhteisön velkojien suoja ja tähän liittyvät johdon huolellisuusvelvoitteet. Emoyhteisön määräysvallan käyttö ei voi johtaa myöskään siihen, että velkojien etuja loukataan.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Yhteisön hallintoelimien valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa niitä tavoitteita ja tarkoitusperiä, joita omistaja on yhteisölle asettanut.

Hallituksen kokoonpanon tulisi mahdollistaa hallituksen tehtävien tehokas hoitaminen. Tehokkain hallitustyöskentely mahdollistuu silloin, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Erityisesti kilpailuilla markkinoilla toimiminen ja kannattavan liiketoiminnan johtaminen edellyttää hallituksen jäseniltä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan osaamista. Liiketoimintaosaaminen osana johtamistaitoja täydentää sekä yhteisön toimialaan liittyvää substanssiosaamista että talouteen liittyvää osaamista. Hallituksen valinnassa lähtökohtana tulisi kaikissa yhteisöissä olla, että hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.

Hallituksen valinnassa tulisi aina huomioida yhteisön toimiala ja toiminnan laajuus sekä yhteisön strateginen merkittävyys maakunnan toiminnassa. On eri asia, harjoittaako yhteisö merkittävää liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla vai onko kyse maakunnan yksinomaisessa omistuksessa olevasta, käytännössä maakunnan sisäiseen palvelutuotantoon keskittyvästä yhtiöstä. Kaikkien näiden yhteisöjen hallitukseen tarvitaan osaamista, mutta vaaditun osaamisen laatu on erilaista.

Maakuntavaltuuston tulee antaa konserniohjeessa maakuntalain säännöksiä täydentävät ohjeet tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämiskäytännöistä. Maakuntahallituksen tai muun maakunnan hallintosäännössä nimetyn toimivaltaisen viranomaisen nimittämispäätökset perustuvat näihin maakuntavaltuuston asettamiin ohjeisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan maakunnan tytäryhteisöjen ja palvelulaitoksen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeen periaatteellista merkityksellisyyttä korostaisi se, että niiden hyväksyminen kuuluisi maakuntavaltuuston tehtäviin. Konserniohjeet olisivat ohjeluonteisia, mutta lähtökohtaisesti niistä poikkeaminen tulisi päätöksenteon yhteydessä perustella. Konserniohjeilla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan maakuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että maakuntakonsernia ja maakunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja maakunnan kokonaisuus huomioon ottaen.

Konserniohjeilla voidaan ohjata sekä maakunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että maakuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Varsinaiset maakunnan sisäiset toimivaltasäännökset annetaan kuitenkin hallintosäännöllä. Konserniohjeessa voi myös olla sellaisia pysyväisluonteisia ohjeita, joita maakunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon. Koska ohje suuntautuu sekä maakunnan omiin toimielimiin ja viranhaltijoihin että tytäryhteisöihin, maakuntavaltuusto voi harkita onko tarpeellista ja perusteltua jakaa ohje esimerkiksi useampaan asiakirjaan.

Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan veloitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli maakunnan luottamuksen varassa. Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettuja maakunnan toimintaan liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy. Lähtökohtaisesti noudattamatta jättäminen voisi perustua vain osakeyhtiölain tarkoittamiin vähemmistön suojaäännöksiin, velkojien suojaäännöksiin tai muuhun selkeään osakeyhtiölain tarkoittamaan yhtiön edun vastaisuuteen. Yhtiön edun vastaisuutta arvioitaessa on puolestaan aina otettava huomioon yhtiöjärjestyksestä ilmenevä yhtiön toiminnan tarkoitus.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin konserniohjeiden vähimmäissisällöstä. Momentin 1 kohdan mukaisesti konserniohjeet koskisivat maakuntakonsernin taloutta ja investointien suunnittelua ja ohjausta. Maakuntakonsernin taloutta ja investointeja on voitava suunnitella ja ohjata yhdessä, jotta konsernin kokonaisuus voidaan varmistaa ja rajalliset resurssit käyttää mahdollisimman tehokkaasti hyödyksi. Momentin 2 kohdassa konsernivalvonnalla puolestaan tarkoitetaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaan, analysointia ja raportointia, joihin liittyen emoyhteisö voi antaa tarpeellisiksi harkitsemiaan ohjeita ja määräyksiä. Raportointiin liittyen konserniohjeessa ja siihen liittyen voidaan antaa yleisiä ohjeita, jotka esimerkiksi varmistavat konsernitilinpäätöksen ja osavuosikatsausten laadintaa maakunnassa. Tältä osin konserniohjeella ohjeistetaan lain 108 §:ssä säädettävän tytäryhteisön tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttamista. Vastaavia ohjeita ja määräyksiä olisi mahdollisuus antaa myös tytäryhteisöjen riskienhallinnan järjestämiseen liittyen. Riskienhallintaan liittyvien ohjeiden merkitystä korostaa se, että esimerkiksi tytäryhteisöjen taloudelliset riskit voivat pahimmillaan kaatua emoyhteisön vastattaviksi muun muassa takaussitoumusten realisoinnin kautta.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntavaltuuston tulee ohjata konserniohjeissa tytäryhteisöjen toimintaa siten, että lain 28 §:ssä maakunnan viestinnälle asetetut velvoitteet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla myös tytäryhteisöjen osalta. Vastaavasti konserniohjeella annettaisiin tarkemmat määräykset siitä, miten maakunnassa toteutetaan 77 §:n 2 momentissa tarkoitettu luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus maakunnan tytäryhteisöjen osalta. Tässä yhteydessä on perusteltua ottaa kantaa myös tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeuteen.

Momentin 4 kohdan mukaan tytäryhteisön johdolle voidaan konserniohjeessa asettaa velvoite hankkia emoyhteisön kanta johonkin asiaan ennen tytäryhteisön omaa päätöksentekoa. Maakunnan ennakkokäsityksen hankkiminen on keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhteisön toimintaa ja taloutta. Tällainen velvoite ennakkokäsityksen hankkimiseen voi syntyä esimerkiksi silloin, kun päätettävä asia merkittävästi vaikuttaa yhteisön tai maakunnan toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen. Tytäryhteisön johdon tulee toimia huolellisesti ja yhteisön edun mukaisesti ja pääomistajan ennakkokäsityksen hankkiminen on näiden velvoitteiden mukaista. Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei ole kyse yhteisön sisäisen päätöksenteon tai yhteisöä koskevan lain mukaisen toimitusjohtajan tai hallituksen vastuun siirtämisestä maakuntahallituksen tai konsernijohdolle eikä se merkitsisi minkäänlaisen oikeudellisen yhteisvastuun synnyttämisestä. Lopullinen päätösvalta ja vastuu on ennakkokäsitystä edellyttävästä asiasta aina yhteisön omalla päätöksentekovelvollisuudella, vaikka maakunnan ennakkokäsitys päätettävään asiaan on hankittu ennen yhteisön päätöstä. Mikäli yhteisön toimitusjohtaja tai hallitus tekee ennakkokäsityksen hankkimista edellyttävässä asiassa päätöksen vastoin maakunnan näkemystä, maakunta voi erikseen harkita siihen liittyvät mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Momentin 5 kohta koskee maakuntakonsernin sisäisiä palveluita. Laissa säädettäisiin valtakunnallisista palvelukeskuksista, jotka tuottaisivat 16 luvun mukaisesti asiantuntija- ja tukipalveluja maakunnalle, maakuntakonsernin tytäryhteisöille ja maakunnan palvelulaitokselle siltä osin kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämän lisäksi maakuntakonserni ratkaisee itse mitä palveluja järjestetään keskitetysti konsernin sisäisinä palveluina. Tällaisia sisäisiä palveluja voivat olla esimerkiksi rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisestä on perusteltua päättää konserniohjeessa, sillä keskitettyjen palveluiden järjestämisellä voidaan saavuttaa konsernille huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia etuja.

Momentin 6 kohta liittyy 2 momentin sääntelyyn. Maakuntavaltuusto täydentäisi konserniohjeessa lain säännöksiä maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisöjen hallitusten

kokoonpanon ja nimittämiskäytäntöjen osalta. Konserniohjeissa on tällöin mahdollisuus ottaa huomioon kyseisen maakuntakonsernin rakenne sekä konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toimialat, toiminnan laajuus ja muut olosuhteet, jotka kaikki vaikuttavat hallitusten kokoonpanoon ja nimittämiseen.

Konserniohjeissa maakuntavaltuusto voi myös asettaa tytäryhteisöille velvollisuuden laatia yhteisön hallitustyöskentelyssä noudatettavat ohjeet hyvästä hallinto- ja johtamistavasta (corporate governance). Hallitustyöskentelyn lähtökohtana tulee olla, että johto toimii omistajien ja yrityksen etujen mukaisesti. Parhaimmillaan hyvän hallinnointitavan omaksuminen voi parantaa luottamusta yrityksen ja sen sidosryhmien välillä. Ohjeiden laatimisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton lokakuussa 2009 vahvistamaa kuntakonsernien hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevaa suositusta, Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n hyväksymää pörssinoteerattujen (listattujen) yhtiöiden hallinnointikoodia sekä Keskuskauppakamarin tammikuussa 2006 hyväksymää listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämiseksi antamaa asialuetteloa ja myös valtion omistajapolitiikastaan tekemiä periaatepäätöksiä.

Edellä mainittujen lisäksi konserniohjeissa voidaan ottaa kantaa esimerkiksi konsernijohton läsnäolo- ja puheoikeuteen yhteisöjen hallituksissa. Läsnäolo- ja puheoikeudet ovat perusteltuja, jotta konsernijohton aktiivinen rooli maakunnan tytäryhteisöjen ohjaamisessa toteutuisi ja kitkaton informaation välittyminen maakuntakonsernin emoyhteisön ja konserniyhteisön välillä varmistuisi.

44 §. Konsernijohto. Pykälän 1 momentissa määritellään maakunnan konsernijohton kokoonpano. Maakunnan konsernijohtoon kuuluisivat maakuntahallitus, maakuntajohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Maakuntavaltuusto päättäisi yksityiskohtaisemmin hallintosäännöllä konsernijohton tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Pykälän 2 momentin mukaan konsernijohto toteuttaa omistajaohjauksen käytännön toimia sekä konsernivalvontaa maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä. Maakunnan muun toiminnan osalta toimivalta kuuluisi 37 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti maakuntahallitukselle. Lain säännösten estämättä maakuntavaltuusto voisi kuitenkin päättää konsernijohton toimivallan laajentamisesta myös konserniyhteisöjen ulkopuolelle.

Konsernivalvonnan kohdealueita ovat erityisesti konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi. Tätä varten voitaisiin vahvistaa esimerkiksi tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa maakuntakonsernissa arvioidaan. Konsernivalvonnassa seurataan myös maakuntavaltuuston tytäryhteisöjen toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutumista, konserniohjeen noudattamista sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuutta.

45 §. Sisäinen tarkastus. Pykälän mukaan maakuntahallituksen tulee järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on varmentaa maakunnan sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys korostuu maakunnan toiminnan ollessa organisoituna monimuotoisesti eri organisaatiomuotoihin. Maakuntalaissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tarkemmin sisäisen tarkastuksen järjestämismallista. Sisäinen tarkastus voidaan järjestää esimerkiksi maakunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden maakuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

8 luku **Maakuntien yhteistoiminta**

46 §. Yhteistoiminnan muodot. Pykälässä todettaisiin maakuntien käytössä olevat vapaaehtoiset yhteistoiminnan muodot. Maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta säädettäisiin niiden

tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä. Esimerkiksi tähän hallituksen esitykseen sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 9—11 §:ssä on säännöksiä tällaisesta pakollisesta yhteistoiminnasta.

Pykälän 1 momentissa olisi maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan muotoja koskeva yleissäännös. Sen mukaan maakuntien laissa säädetyn yhteistoiminnan ja lain nojalla maakunnalle koottujen palvelujen lisäksi maakunnat voisivat järjestää tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla (maakuntien yhteistoiminta). Maakunnat voisivat sopia tehtäviensä hoitamisesta yhteistoiminnassa aina, kun se olisi tarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdollista. Yhteistoiminta voisi tulla kysymykseen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa menettelyllä voitaisiin tehostaa maakuntien toimintaa ja henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuutta. Maakunnan asema sen jäsenten itsehallinnollisena yhteisönä edellyttäisi kuitenkin, että maakunta säilyttäisi riittävän osan sille kuuluvista tehtävistä itsellään ja toimintakykynsä sellaisena, että se voisi selviytyä kaikista tehtävistään. Maakuntien yhdessä omistamista palveluyhtiöistä ehdotetaan säädettäväksi lain 16 luvussa.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin maakuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodot, joita olisivat yhteinen toimielin, yhteinen virka ja sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. Kustakin yhteistoiminnan muodosta säädettäisiin tarkemmin erikseen omissa pykälissään.

Maakuntien julkisoikeudellisessa yhteistoiminnassa olisi kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, johon liittyvät erimielisyydet ratkaistaisiin hallintoriitana hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n mukaisesti. Maakunnat voisivat tehdä keskenään myös yksityisoikeudellisia sopimuksia tämän lain tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Maakunnat voisivat siten perustaa yhdessä esimerkiksi osakeyhtiön, säätiön tai yhdistyksen. Tällöin yhteisön hallintoon ja johtamiseen tulisivat sovellettaviksi kyseistä organisaatiomuotoa koskevat erityislait. Yksityisoikeudellista sopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa tavanomaisena riita-asiana.

47 §. *Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin.* Pykälässä säädettäisiin maakuntien yhteistoiminnan ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain välisestä suhteesta. Säännöksellä ei muutettaisi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain soveltamisalaa, vaan selkiytettäisiin sitä maakunnallisten toimijoiden osalta. Hankintalainsäädännön uudistus on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä (HE 108/2016 vp.).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain 7 §:ssä määritellyn järjestämisvastuun siirtämistilanteiden suhteesta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki sekä vesi- ja energiahuollon, eräiden liikennepalvelujen ja postipalvelujen alalla toimivien hankintayksiköiden hankinnoista annettu laki edellyttävät julkisyhteisöitä ja muita hankintayksiköitä järjestämään hankintasopimukseen avoimia ja tasapuolisia tarjouskilpailuja. Säännösehdotuksen mukaan hankintalainsäädäntöä ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa maakunta sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle.

Lain 7 §:ssä on määritelty järjestämisvastuun sisältö. Lainkohdan mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta, palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Järjestämisvastuun siirrossa ei olisi kysymys EU-kilpailuoikeudessa tarkoitettusta taloudellisesta toiminnasta, vaan niin sanotusta yleishyödyllisestä tehtävästä. Osa tehtävistä olisi sellaisia, joita ei edes perustuslain 124 §:n mukaan voitaisi siirtää yksityisille tai siirto edellyttäisi, että siitä olisi säädetty laissa. Vaikka tällaiset tehtävät katsottaisiinkin taloudelliseksi, ne olisivat kuitenkin tehtäväsiirtoja, joissa olisi kysymys julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 16 §:ssa tarkoitettusta hankinnoista toiselta hankintayksiköltä. Sen mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevia yleisen edun mukaisia julkisia palveluja.

Järjestämisvastuun siirtämisen yhteydessä siirron saajalle siirtyisi vastuu muun muassa palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja erityisesti valvonnasta. Järjestämisvastuun siirrossa kysymys olisi lailla niille siirretystä julkisesta ja molempien yhteisestä tehtävästä ja siirron perusteena olisi yleisen edun toteuttaminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelujen tuottamista koskevien yhteistoimintajärjestelyjen suhteesta hankintalainsäädäntöön. Momentissa korostettaisiin sitä, että julkisen hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkistön täyttävän maakuntien yhteistyöjärjestelyn asema määräytyisi hankintalainsäädännössä asetettujen oikeusohjeiden mukaisesti, mukaan lukien unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön hankintayksiköiden yhteistyötä koskevat soveltamisalapoikkeukset, jotka ovat pääosin identtisiä uusien EU:n hankintadirektiivien (2014/24/EU ja 2014/25/EU) hankintayksiköiden yhteistyötä koskevien määräysten kanssa.

Momentin mukaan lakisäätöisen tai muun tehtävän hoitamista koskevaan yhteistoimintaan ei sovellettaisi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia tai erityisalojen hankintalakia, jos kyseessä olisi hankinta sidosyksiköltä tai edellä kuvastusta hankintalain 16 §:ssä tarkoitettusta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.

Voimassa ja valmisteilla olevassa uudessa hankintalainsäädännössä hankintayksikön sidosyksiköltään tekemät hankinnat on jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sidosyksiköltä tehtäviä hankintoja koskeva soveltamisalapoikkeus on pysytetty ja sitä on osin täsmennetty uusissa EU:n julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä.

Uuden valmisteilla olevan julkisia hankintoja koskevan lakiehdotuksen 15 §:n mukaan lakia ei sovellettaisi hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekisi siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoisi yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaisi pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Eduskunnan käsittelyssä olevassa hankintalakiesityksessä (HE 108/2016 vp.) sidosyksikön ulosmyynnin prosentti- ja euromääriä ollaan lisäksi kansallisesti ehdotettu rajoitettavaksi. Myös toiselta hankintayksiköltä tapahtuvaa hankintaa olisi rajoitettu siltä osin kuin hankintayksikkö myy ulkopuoliselle. Rajoitus olisi sidottu prosentti- ja euromääriin rajoihin.

48 §. Yhteinen toimielin. Pykälän 1 momentissa todettaisiin pääsääntö, jonka mukaan yksi maakunta voisi hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta siten, että maakunnilla olisi yhteinen toimielin, joka vastaisi tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa maakuntaa kutsuttaisiin vastuumaakunnaksi. Yhteinen toimielin olisi vastuumaakunnan valtuuston ja maakuntahallituksen alainen toimielin ja sen alaisena toimiva organisaatio olisi osa vastuumaakunnan organisaatiota.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnat voisivat vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa sopia, että yhteistoimintaan osallistuvat maakunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa ei siis edellytettäisi, että jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla maakunnalla olisi edustus toimielimessä.

Yhteisen toimielimen päätösten tiedoksiannosta maakunnan jäsenille säädettäisiin lain 145 §:ssä.

49 §. *Sopimus yhteisestä toimielimestä.* Pykälässä säädettäisiin yhteistä toimielintä koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Säännöksen mukaan yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa tulisi todeta ainakin yhteisen toimielimen tehtävät ja vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta myös siitä, siirtyykö vastuumaakunnalle lain 7 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Sopimuksen osapuolten tulisi sopia yhteisen toimielimen kokoonpanosta sekä yhteistoimintaan osallistuvien maakuntien oikeudesta valita toimielimeen jäseniä. Lisäksi tulisi sopia talouteen liittyvistä asioista, erityisesti kustannusten laskennan ja niiden jakautumisen perusteista. Yhteistä toimielintä koskeva sopimus voitaisiin solmia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten esimerkiksi irtisanomisajasta tulisi myös ottaa sopimukseen tarpeelliset määräykset. Sopimukseen voitaisiin ottaa myös muita määräyksiä sen mukaisesti kuin osapuolet katsoisivat sen tarpeelliseksi.

50 §. *Yhteinen virka.* Yhteinen virka tarkoittaisi järjestelyä, jossa viranhaltijan velvollisuutena olisi hoitaa virkatehtäviä kahdessa tai useammassa maakunnassa. Pykälän 1 momentin mukaan yhteinen virka olisi mahdollista perustaa maakuntien yhteiseksi viraksi. Perustamisesta tulisi päättää kaikkien järjestelyyn osallistuvien maakuntien yhtäpitävin päätöksin.

Pykälän 2 momentin mukaan viranhaltija olisi virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin maakuntiin. Suorittaessaan virkatehtäviä viranhaltija olisi velvollinen noudattamaan sen maakunnan toimivaltaisen viranomaisen ohjeita, jonka maakunnan tehtäviä hän suorittaisi. Virkatehtäviin voisi kuulua myös esittelytehtävä maakunnan toimielimelle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yhteistä virkaa koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Osapuolten tulisi sopia ainakin kustannusvastuiden jakautumisesta sekä siitä, mikä sopijaosapuoli toimii työnantajan velvollisuuksista vastaavana maakuntana. Vaikka viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin sopimuksessa mukana oleviin maakuntiin, työnantajan velvollisuuksista voi vastata vain yksi, sopimuksessa sovittu maakunta.

51 §. *Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta.* Pykälän 1 momentin mukaan maakunnat voisivat sopia, että niille laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tällainen tehtävä voisi sisältää myös julkisen vallan käyttöä ja tehtävän hoitaminen virkavastuulla sisältäisi myös mahdollisen esittelytehtävän maakunnan toimielimelle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sopimuksen vähimmäissisällöstä. Sopimukseen olisi otettava tarpeelliset määräykset ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, siihen liittyvien kustannusten määräytymisen perusteista ja jakautumisesta osapuolten kesken sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Viranomaistehtävän hoitamista koskeva sopimus voitaisiin solmia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten irtisanomisajasta ja irtisanomistavasta tulisi myös ottaa sopimukseen määräykset.

9 luku **Maakunnan palvelulaitos**

52 §. *Maakunnan palvelulaitoksen asema ja tehtävät.* Pykälässä määriteltäisiin maakunnan palvelulaitos ja säädettäisiin laitoksen asemasta ja tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan palvelulaitos olisi julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamat tehtävät. Maakunnan tehtävien järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisestä säädetään ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa ja pelastuslaissa. Maakunta määräisi 84 §:n mukaisesti hallintosäännössään tarkemmin siitä, miten maakunnan toimivalta jakautuu maakunnan ja palvelulaitoksen välillä. Säännöksen mukaan palvelulaitoksen tehtävänä olisi myös antaa maakunnalle asiantuntija-apua maakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että kussakin maakunnassa on vain yksi palvelulaitos, joka on tehtäviltään monialainen. Laitos voisi perustaa tytäryhteisöjä ja sitä koskisi myös 15 luvussa säädetty yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Palvelulaitos voisi toimia markkinoilla vain siltä osin kuin 119 §:ssä säädetään yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Maakunnan palvelulaitosta ja sen tytäryhteisöjä johdettaisiin yhtenä kokonaisuutena konsernijohtamisen periaatteiden mukaisesti. Tarkoituksena on mahdollistaa maakunnan oman palvelutuotannon johtaminen mahdollisimman yhtenä kokonaisuutena. Konsernissa kuitenkin on EU:n valtioneuvoston sääntelyä edellyttämällä tavalla pystyttävä pitämään kirjaa laajan valinnanvapauden piirin kuuluvan toiminnan tuotoista ja kuluista sekä varoista ja velasta omana kokonaisuutenaan sekä muutenkin huolehtimaan eri tuottajien kohteista yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.

Palvelulaitos on itsenäinen oikeushenkilö ja sillä on oikeus tehdä nimiinsä sopimuksia ja sillä voi olla velvoitteita.

Palvelulaitos on itsenäinen viranomaislainen, jonka palveluksessa olevista viranhaltijoista ja muista toiminnan edellytyksistä kuten hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen takeista säädetään laissa. Laitokselle voidaan lailla antaa hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä ja laissa ja tarkemmin maakunnan hallintosäännössä osoittaa myös julkisen vallan käyttöä koskevaa toimivaltaa.

53 §. *Maakunnan palvelulaitoksen perustaminen.* Pykälässä säädettäisiin palvelulaitoksen perustamisvelvollisuudesta. Laitoksen perustamisvelvollisuudesta säädettäisiin tämän lisäksi ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Uudistuksen voimaantulolaissa säädetävän sosiaali- ja terveystieteiden tuotannon eriyttämisen ajankohdan mukaan määräytyisi myös se ajankohta, jolloin maakunnan on viimeistään perustettava palvelulaitos.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta perustaa palvelulaitoksen perustamisasiakirjalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perustamisasiakirjan vähimmäisisällöstä. Perustamisasiakirjassa on päätettävä ainakin:

- 1) palvelulaitoksen nimestä ja kotipaikasta;
- 2) palvelulaitoksen tehtävistä ja tuottamisvastuusta;
- 3) talouden ja toiminnan seuranta- ja raportointijärjestelmästä ja raportoinnista maakunnalle;
- 4) miten laitoksen varat on käytettävä, jos palvelulaitos lakkautetaan.

Pykälän 3 momentissa säädetään perustamisasiakirjan muuttamisesta. Mahdollisuus laitoksen perustamisasiakirjan muuttamiseen on tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa palvelulaitoksen tehtäviin on tarpeen tehdä muutoksia.

54 §. Maakunnan ja palvelulaitoksen suhde. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston toimivallasta suhteesta laitoksen toimivaltaan. Pykälän mukaan maakuntavaltuusto päättäisi keskeisistä palvelulaitoksen toimintaa ja taloutta koskevista reunaehdoista ja linjauksista. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa se, että maakunta pystyy ohjaamaan laitoksen toimintaa siten, että maakunta voi toteuttaa järjestämisvastuunsa ja laitos toimisi maakunnan demokraattisessa ohjauksessa. Säännökset muistuttavat pitkälti kuntalain kunnallisia liikelaitoksia sekä niin kutsutun yhden toimielimen kuntayhtymää koskevia säännöksiä.

Maakuntavaltuusto päättäisi laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista ja palvelujen tuotantoa ja hankkimista koskevista edellytyksistä. Valtuuston asettamat tavoitteet olisivat sitovia. Säännöksen mukaan valtuusto voisi asettaa laitokselle myös velvoitteen hankkia palveluja ulkopuolisilta tuottajilta. Valtuusto asettaisi laitoksen taloudenhoidolle ja talousarvion laadinnalle sitovat raamit. Valtuusto voisi päättää myös laitoksen sitovista meno- ja tuloeristä.

Maakuntavaltuusto päättäisi myös laitoksen hallintosäännöstä. Hallintosäännöllä maakunta voisi siirtää laitokselle myös julkista valtaa sisältäviä sekä julkisia hallintotehtäviä. Laitoksen hallintosäännön sisällöstä säädettäisiin 56 §:ssä.

Momentin 4 kohdan mukaan maakuntavaltuusto valitsisi hallituksen jäsenet ja nimeäisi puheenjohtajat. Maakuntavaltuusto päättäisi myös laitoksen investointisuunnitelmasta. Säännös olisi välttämätön, koska laitoksen rahoitus perustuisi maakunnan rahoitukseen. Maakuntavaltuusto valitsisi laitoksen tilintarkastajat ja hyväksyisi tilinpäätöksen ja myöntäisi hallitukselle vastuuvapauden. Laitos olisi siis toiminnassaan vastuussa maakuntavaltuustolle toiminnastaan.

Palvelulaitoksen tarkastuslautakuntana toimii maakunnan tarkastuslautakunta ja sen toimivaltaan sovelletaan, mitä säädetään 112 §:ssä maakunnan tarkastuslautakunnan toimivallasta.

55 §. Palveluiden hankinta. Pykälässä säädettäisiin tarkemmin maakuntavaltuuston toimivallasta velvoittaa laitosta hankkimaan palveluja markkinoilta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtuusto määritteli maakuntastrategiassa, missä määrin tai millä perusteilla laitoksen tulisi hankkia palveluja muulta palvelujen tuottajalta. Palvelulaitos päättäisi sille tuottamisvastuulla olevien palvelujen hankkimisesta kilpailuttamalla muulta palvelutuottajalta. Maakunta ei hankkisi eriytetyn palvelutuotannon osalta palveluja ja tavaroita, vaan ne hankkisi palvelulaitos. Jos maakunta hankkisi näitä palveluja markkinoilta, se hajottaisi palvelulaitoksen tuottamisvastuun sekä voisi merkitä, että palvelulaitos tuottaisi palveluja markkinoilla. Palvelulaitoksella olisi myös tuottamisvastuunsa perusteella riittävä asiantuntemus palvelujen hankkimiseen ja se voisi integroida ostopalvelut omaan tuotantoonsa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laitoksen velvollisuudesta huolehtia, että sopimuksessa olisi varmistettu, että tuottajalla olisi ammatilliset ja toiminnalliset sekä taloudelliset edellytykset huolehtia palvelujen tuottamisesta. Asiakkaaseen nähden palvelulaitos vastaisi kuitenkin tuottamisvastuunsa perusteella aina palveluista. Koska palvelulaitos olisi sidottu myös maakunnan järjestämisvastuunsa perusteella määrittelemiin reunaehtoihin, palvelulaitos ei voisi sopia ostopalveluista muutoin kuin maakunnan asettamien järjestämisvastuun reunaehtojen mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelulaitoksen ja palveluntuottajan sopimukseen otetaan palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi tarvittavat määräykset sekä määräykset tavoitteista palveluiden sisällölle ja tuottajan raportoinnista maakunnalle. Sopimuksessa sovitaan myös palveluiden käyttäjän ja maakunnan asukkaana oikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien käytännön toteuttamisesta tuottajan palvelutuotannossa.

56 §. *Maakunnan palvelulaitoksen hallintosääntö ja työjärjestys.* Pykälässä säädettäisiin laitoksen hallinnon ja talouden järjestämisen kannalta kahdesta keskeisestä päätöksestä eli hallintosäännöstä ja laitoksen työjärjestyksestä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuuston päättämässä hallintosäännössä määrättäisiin tarkemmin toimivallan jakautumisesta maakunnan ja palvelulaitoksen välillä. Lisäksi hallintosäännössä määrättäisiin laitoksen henkilöstöorganisaatiosta, taloudenhoidosta ja hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Toimivallan siirtämistä koskevan 85 §:n 4 momentin mukaan maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelulaitokselle osoitetun viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelulaitoksen työjärjestyksestä päättäisi sen hallitus. Työjärjestyksessä päätettäisiin laitoksen toimielimistä ja johtamisesta sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä asioista, kuten toimielinten kokoontumisesta, varajäsenten kutumisesta, toimielimen puheenjohtajan tehtävistä, kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta, muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa, toimielinten päätöksentekotavoista, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta, asiakirjojen allekirjoittamisesta, asiakirjahallinnon järjestämisestä, asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista.

57 §. *Palvelulaitoksen hallituksen tehtävät.* Palvelulaitosta johtaisi hallitus, jonka tehtävät olisivat pitkälti rinnastettavissa maakunnan hallituksen tehtäviin. Hallitus olisi ainoa laissa säädettävä laitoksen oma toimielin.

Hallituksen tehtävänä olisi johtaa ja valvoa laitoksen toimintaa. Se vastaisi hallinnan ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallitus olisi toiminnassaan sidottu maakunnan 54 §:ssä asettamiin toimintaa ja taloutta koskeviin tavoitteisiin ja reunaehtoihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin hallituksen tehtävistä. Se päättää laitoksen toiminnan kehittämisestä maakunnan asettamien reunaehtojen puitteissa. Se hyväksyy laitoksen talousarvion maakunnan asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti. Se laatii tilinpäätöksen, jonka hyväksyy maakuntavaltuusto. Sillä on oikeus perustaa tehtävänsä rajoissa yhtiöitä, joiden omistajaohjauksesta se myös vastaa.

Hallitus valitsee johtajan, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Se päättää myös investoinneista maakunnan asettamissa rajoissa, päättää nimenkirjoitusoikeutetuista, lainanotosta sekä valvoo laitoksen etua ja käyttää sen puhevaltaa.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelulaitoksen hallituksen muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Pykälän 4 momentin mukaan hallituksen erottamiseen sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään maakunnan luottamushenkilön erottamisesta.

58 §. *Palvelulaitoksen hallituksen kokoonpano.* Palvelulaitoksen hallituksen valitsisi maakuntavaltuusto. Jäsenten määrästä määrättäisiin laitoksen hallintosäännössä.

Pykälän 2 momentissa hallituksen jäsenelle asetettaisiin kelpoisuusehtoja. Jäsenellä tulisi olla riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus tai kokemusta laitoksen toimialaan kuuluvan tehtävän johtamisesta. Palvelulaitoksen johtaja ei voisi toimia hallituksen jäsenenä. Kelpoisuusehdoilla halutaan varmistaa toiminnan johtamisen riittävä asiantuntemus. Lain 67 §:n mukaan palvelulaitoksen hallituksen jäsen ei ole vaalikelpoinen maakunnan toimielimiin, joten henkilö ei voi olla samanaikaisesti maakunnan luottamushenkilö ja hallituksen jäsen.

Palvelulaitos voisi perustaa myös yhtiöitä. Palvelulaitoksen hallituksen jäsen ei voisi olla sen tytäryhteisön hallituksen jäsen. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan omistajaohjauksen riippumattomuus.

59 §. *Palvelulaitoksen johtaja.* Palvelulaitosta johtaisi johtaja, joka olisi virkasuhteessa laitokseen. Johtaja toimisi hallituksen alaisena ja johtaisi ja kehittäisi toimintaa.

Johtajalla olisi oikeus käyttää palvelulaitoksen puhevaltaa, jollei puhevaltaa olisi rajattu laitoksen johtosäännössä. Johtaja voitaisiin irtisanoa epäluottamuksen perusteella vastaavasti kuin 41 §:n mukaan maakuntajohtaja voidaan irtisanoa.

60 §. *Palvelulaitoksen rahoitus.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan viimekätisistä vastuussa palvelulaitoksen rahoituksesta. Palvelulaitos ei siten voisi mennä konkurssiin.

61 §. *Henkilöstö.* Palvelulaitoksessa olisi sekä viranhaltijoita että työsopimussuhteista henkilöstöä. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Palvelulaitokseen sovellettaisiin lisäksi, mitä 82 ja 83:ssä säädetään viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi.

62 §. *Palvelulaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös.* Koska palvelulaitos olisi itsenäinen oikeushenkilö, se olisi kirjanpitovelvollinen. Sen kirjanpitoon ja tilinpäätöksen laadintaan sovellettaisiin, mitä säädetään maakunnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä.

63 §. *Maakuntaa koskevien säännösten soveltaminen palvelulaitokseen.* Palvelulaitokseen sovellettaisiin pitkälti, mitä säädetään maakunnasta. Siihen sovellettaisiin, mitä säädetään viestinnästä, toimivallan siirrosta, toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla ja muutoksenhausta.

10 luku **Luottamushenkilöt**

64 §. Maakunnan luottamushenkilöt. Pykälä olisi maakunnan luottamushenkilöitä koskeva perussäännös. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, ketkä ovat maakunnan luottamushenkilöitä, pykälän 2 momentissa olisi luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös ja 3 momentissa olisi soveltamista koskeva säännös maakunnan valtion luottamustoimeen valitsemasta henkilöstä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan luottamushenkilöitä olisivat ensinnäkin valtuutetut ja varavaltuutetut ja maakunnan toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet. Maakunnan toimielimiä olisivat lain 29 §:n mukaan maakuntavaltuuston lisäksi maakuntahallitus, lautakunnat ja johtokunnat ja niiden jaostot. Toimielimen jäsenet ovat maakunnan luottamushenkilöitä siitä riippumatta, miten heidät on tehtävänsä valittu. Esimerkiksi henkilöstön ja palvelujen käyttäjien esityksestä johtokuntaan valitut olisivat maakunnan luottamushenkilöitä. Varajäsenistä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä on säädetty (30 §:n 3 momentti).

Pykälässä mainittuja muita maakunnan luottamustoimiin valittuja henkilöitä voisivat olla esimerkiksi jäsenet vastuukunnan organisaatioon kuuluvassa maakuntien yhteisessä toimielimessä (48 §). Maakunnan luottamustehtävää hoitavat myös maakunnan edustajat kokouksissa, katselmuksissa, neuvotteluissa, toimituksissa ja vastaavissa tilaisuuksissa.

Sen sijaan tehtävänsä perusteella maakunnan toimielimen jäseneksi valittu maakunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan olisi maakunnan luottamushenkilö. Maakunnan luottamushenkilöitä eivät myöskään olisi maakunnan palvelulaitoksen hallitukseen, osakeyhtiön yhtiökokoukseen tai hallitukseen, säätiön hallitukseen, yhdistyksen hallitukseen, kokoukseen tai vastaavaan toimielimeen tai osuuskunnan hallitukseen tai osuuskunnan kokoukseen nimetyt henkilöt, vaikka kyseinen yhteisö tai säätiö olisi maakunnan tytäryhteisö.

Pykälän 2 momentissa olisi luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös, joka koskee luottamushenkilön toimintaa hänen hoitaessaan luottamustoimea. Säännöksen mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtäväänsään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön edellytetään kohtelevan asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Hänen käytöksensä ei saa olla yleisesti hyväksyttävien käytösnormien vastaista. Luottamustehtävän poliittinen luonne jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Käyttäytymissäännös onkin ymmärrettävä toimintaohjeeksi, jolla korostetaan toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan valtion luottamustoimeen valitsemaan henkilöön sovelletaan, mitä maakunnan luottamushenkilöstä säädetään.

65 §. Suostumus luottamustoimeen ja ero luottamustoimesta. Pykälän 1 momentin mukaan luottamustoimeen voitaisiin valita vain sellainen henkilö, joka on suostunut ottamaan luottamustoimen vastaan. Laissa ei säädettäisi suostumuksen muodosta, joten vapaamuotoinenkin suostumus olisi riittävä. Olennaista on kuitenkin, että suostumus olisi saatu ennen valintaa. Sen sijaan valtuustoehdokkaaksi voitaisiin säännöksen mukaan asettaa vain henkilö, joka olisi antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

Maakunnan luottamushenkilön tulee olla vaalikelpoinen luottamustoimeensa. Jos vaalikelpoisuuteen vaikuttavista seikoista olisi epäselvyyttä, luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, olisi maakuntavaltuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin luottamustoimesta eroamisesta. Luottamustoimesta voisi erota pätevistä syistä. Syyn pätevyden arviointi kuuluu sille toimielimelle, joka on valinnut luottamushenkilön. Valtuutetulle ja varavaltuutetulle, jotka valitaan vaaleissa, eron myöntäisi valtuusto.

66 §. Yleinen vaalikelpoisuus. Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voitaisiin valita maakunnan luottamustoimeen. Säännöksessä tarkoitettujen yleisen vaalikelpoisuuden edellytysten tulisi olla olemassa silloin, kun henkilö valitaan luottamustoimeen.

Pykälän 1 kohdan mukaan maakunnan luottamushenkilöksi valittavan tulee olla sen maakunnan asukas, jonka luottamushenkilöksi hänet valitaan. Lain 3 §:n mukaan maakunnan asukas on henkilö, jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa.

Pykälän toisen kohdan mukaan henkilöllä tulisi myös olla jossain Suomen maakunnassa äänioikeus maakuntavaaleissa sinä vuonna, jona valinta luottamustoimeen toimitetaan. Hänen tulee siten olla täyttänyt 18 vuotta ennen vaalivuoden alkua. Äänioikeus hänellä on siinä maakunnassa, jossa hänellä on kotipaikka vuoden ensimmäisenä päivänä.

Yleinen vaalikelpoisuus ei olisi sidottu Suomen kansalaisuuteen. Myös ulkomaalainen, jolla 22 §:n nojalla olisi maakuntavaaleissa äänioikeus, voitaisiin valita sen maakunnan luottamustoimeen, jossa hänellä on kotipaikka.

Pykälän 3 kohdan mukaan vajaavaltaista henkilöä ei voida valita maakunnan luottamustoimeen. Vajaavaltaisella tarkoitetaan henkilöä, joka on oikeuden päätöksellä julistettu vajaavaltaiseksi.

67 §. Vaalikelpoisuus maakuntavaltuustoon. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta maakuntavaltuustoon. Lähtökohtana olisi, että maakunnan asukkailla tulisi olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua maakunnan asioiden hoitoon. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset maakunnissa olisivat siten vähäisemmät kuin esimerkiksi maakuntahallituksen jäsenen.

Koska maakuntavaltuuston päätöksenteko koskee myös maakunnan palvelustrategiaa ja muita palvelutuotantoa linjaavia asioita, vaalikelpoisuussääntelyssä pyrittäisiin erityisesti ottamaan huomioon maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavissa organisaatioissa toimivat henkilöt ja kohtelevaan eri organisaatioissa samanlaisissa asemissa toimivia henkilöitä yhdenvertaisesti.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin valtion virkamiehiä koskevasta vaalikelpoisuuden rajoituksesta ja otettaisiin huomioon valtion virkamiehen maakuntiin kohdistuvat valvontatehtävät. Välittömästi maakuntia koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies ei olisi vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon. Valvontatehtäviä hoitava henkilö joutuu virassaan usein tilanteisiin, joissa maakunnan ja valtion edut ovat vastakkaiset, joten heidän toimintaansa maakunnan luottamustehtävissä ei voida pitää perusteltuna. Säännös tulisi sovellettavaksi, kun virkamiehen varsinaisiin tehtäviin ja vastuulle kuuluisivat sanotut valvontatehtävät. Säännöksen tarkoittamaan valvontaan kuuluisivat myös perinteiset ohjaustehtävät kuten ohjeiden ja määräysten antaminen, maakunnan toiminnan tarkastaminen taikka näihin liittyvä päätöksenteko. Jos virkamies ainoastaan satunnaisesti hoitaisi maakuntia koskevia valvontatehtäviä, hän olisi vaalikelpoinen. Säännös ei myöskään koskisi avustavaa henkilöstöä eikä henkilöitä, jotka ovat työsopimussuhteessa valtioon. Säännös ei myöskään koskisi lainsäädäntötoimintaa. Valtion virkamiehiä, joita säännös koskisi, olisi sekä valtion keskushallinnossa että aluehallinnossa. Vaalikelpoisuuden rajoitus ei koskisi hallinto-oikeuden tuomareita. Valtuutettuina he olisi-

vat kuitenkin esteellisiä käsittelemään hallinto-oikeudessa oman maakuntansa lainkäyttöasioita.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuudesta maakuntavaltuustoon. Säännöksellä rajoitettaisiin vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista maakuntavaltuustoon. Valtuustoon eivät ole vaalikelpoisia maakuntahallituksen tai lautakunnan tehtäväalueella johtavassa tai siihen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivat henkilöt. Toimielimen tehtäväalue muodostuu sille laissa säädettyistä ja maakunnan hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä.

Lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä katsottaisiin olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtäväalueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. Jos lautakunnan tehtäväalue olisi suppea ja sen hoidettavana olisi esimerkiksi vain yksi tehtäväala, voisi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi tehtäväalan vastuuvirkamiestä. Jos toimielimellä sen sijaan olisi hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia, koskisi rajoitus kutakin eri tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaisi yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- tai osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi muitakin johtavia viranhaltijoita.

Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi nykyiseen tapaan myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Esimerkiksi viestintäpäällikkö, suunnittelupäällikkö, maakunnanlakimies, maakunnankamreeri ja henkilöstöpäällikkö eivät olisi vaalikelpoisia maakuntavaltuustoon. Hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat maakuntakohtaisia eikä rajoitusten edellytettäisi välttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Vaalikelpoisuus ratkaistaisiin kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella.

Jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys maakunnan organisaatiossa olisi vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei olisi rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja olisi näin ollen vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon. Vaalikelpoisuuden arviointi riippuisi tällöin siitä, miten maakunta on organisoinut tehtäviensä hoidon.

Maakunnan tehtäviä hoitavat myös maakunnan organisaatioon kuulumattomat yhteisöt ja säätiöt. Tehtävien organisoimistavalla ei saisi olla vaikutusta vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen. Ennen kaikkea tilanne tulee esille silloin, kun maakunnalla on määräämisvalta yhteisössä tai säätiössä. Niissä tapauksissa, joissa maakunta on vähemmistöosakkaana, ei rinnastettavuus maakunnan omaan organisaatioon ole yhtä selvä. Tästä syystä pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin vaalikelpoisuuden rajoituksesta, joka koskee ainoastaan henkilöitä, jotka vastaavat tehtäväkokonaisuudesta sellaisessa yhteisössä tai säätiössä, jossa maakunnalla on määräämisvalta. Määräämisvalta määräytyisi samoin perustein kuin 4 §:ssä, jossa säädetään maakuntakonsernista. Maakunnan tehtävää hoitavana ja maakunnan määräämisvallassa olevana yhteisönä voisi olla esimerkiksi osakeyhtiö.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan sääntelyllä pyritään siihen, ettei maakunnan tehtävien organisoititapa vaikuttaisi vaalikelpoisuuteen. Tämän vuoksi yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan henkilön tulisi olla asemaltaan rinnastettavissa 2 kohdassa tarkoitettuun maakunnan palveluksessa olevaan henkilöön. Tämä edellyttäisi ensinnäkin, että yhteisön hoitaman tehtäväkokonaisuuden tulisi vastata laajuudeltaan esimerkiksi maakunnan lautakunnan hoitamaa tehtäväaluetta. Yksittäistä tehtävää hoitavat yhteisöt eivät olisi tällaisia. Toiseksi yhteisön palveluksessa olevalta henkilöltä edellytettäisiin johtavaa tai sellaiseen rinnastettavaa vastuullista asemaa. Yhteisöä tai säätiötä johtavan henkilön lisäksi rajoitus koskisi myös sellaista muuta

henkilöä, jolla olisi yhteisössä tai säätiössä vastuu tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Toimitusjohtajan lisäksi vaalikelpoisuutta vailla olisivat esimerkiksi yhteisön hallinnosta vastaava hallintojohtaja ja taloudesta vastaava talousjohtaja.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan maakuntavaltuustoon ei olisi vaalikelpoinen henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa maakunnan palvelulaitoksessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämistä varten kuuluvia palveluja tuottavassa yhteisössä tai säätiössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja. Toisin kuin kuntalain vaalikelpoisuussääntelyn mukaan, esimerkiksi terveystalouden tuottavan yksityisen osakeyhtiön toimitusjohtaja ei olisi vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon, vaikka yritys ei tuottaisi palveluja kyseisen maakunnan asukkaille. Sääntely on tältä osin kuntalain sääntelyä tiukempaa, koska tarkoituksena on asettaa erityisesti yksityiset sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat yhtiöt samaan asemaan maakunnan oman palvelutuotannon kanssa.

Edellä selostetut rajoitukset estävät henkilöä asettumasta ehdokkaaksi maakuntavaltuustoon. Ehdokkaiden vaalikelpoisuus tarkistetaan vaalilain mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan henkilö olisi kuitenkin vaalikelpoinen, jos 1 momentissa tarkoitettu este päättyisi ennen kuin valtuutetun toimikausi alkaisi. Tästä seikasta tulisi esittää selvitys viimeistään siinä vaiheessa, kun maakuntavaalilautakunta tarkistaa ehdokkaiden vaalikelpoisuuden.

Jos valtuutettu menettää vaalikelpoisuutensa, hänen toimikautensa päättyy. Tästä säädetäisiin 72 §:ssä.

68 §. *Vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen.* Vaalikelpoisuussääntely maakuntahallitukseen vastaisi perusteiltaan kuntalain 73 §:n kunnanhallitusta koskevaa sääntelyä. Maakuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallitusten jäsenten sekä maakunnan tehtävälalla palveluja tuottavien yhteisöiden ja säätiöiden palveluksessa olevien henkilöiden osalta ehdotettu sääntely on kuitenkin kuntalakia tiukempaa.

Lähtökohtana on, että maakuntahallitukseen vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös maakuntavaltuustoon.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen maakuntahallitukseen ei olisi välittömästi maakuntahallituksen alaisena toimiva maakunnan palveluksessa oleva henkilö. Organisaatorisesti maakuntahallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan maakuntahallituksen jäsenenä. Momentin 2 kohdan mukaan, vastaavalla tavalla maakuntahallituksen tehtävälalla toimivan, maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen.

Pykälän 3 kohdan mukaan maakuntahallitukseen eivät olisi vaalikelpoisia maakunnan palvelulaitoksen palveluksessa olevat henkilöt, eivätkä henkilöt, jotka ovat sosiaali- ja terveyspalveluja tai muita maakunnan järjestämistä varten kuuluvia palveluja tuottavan yhteisön tai säätiön palveluksessa. Säännöksen tarkoituksena on asettaa maakunnalle palveluja tuottavissa eri organisaatioissa toimivat henkilöt vaalikelpoisuuden osalta samaan asemaan.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan lautakuntien esittelijät ja tai muuten valmistelusta vastaavat olisivat vailla vaalikelpoisuutta maakuntahallitukseen. Näillä maakunnan viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi maakuntahallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Esittelijä voidaan määrätä hallintosäännössä tai esittelijän nimeäminen voidaan jättää hallintosäännössä toimielimen päätettäväksi. Esittelijän ohella rajoitus koskisi edelleen henkilöä,

jolla on vastuuta asioiden varsinaisesta valmistelusta. Edellytyksenä on, että asiat tulevat maakuntahallituksen käsiteltäväksi ja että ne kuuluvat maakuntahallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi myös, että maakuntahallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu kuuluisi asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin työtehtäviin. Sääntely ei koskisi esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön johtohenkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta. Rajoituksen perusteena on, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia maakunnan ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi. Kohtaa sovelletaan, toisin kuin kuntalain vastaavaa kohtaa, myös maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä.

Vaalikelpoisuusrajoituksen soveltamisen edellytyksenä on, että kohdassa mainitut molemmat edellytykset täyttyvät. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön asema suhteessa kuntaan ja henkilön oma asema yhteisössä tai säätiössä tulee olla säännöksessä edellytetyn mukainen. Henkilön osalta rajoitus syntyy, jos henkilö on joko hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa kyseisessä liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön osalta edellytyksenä on, että se harjoittaa liiketoimintaa kyseisessä maakunnassa ja että maakuntahallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan sille olennaista hyötyä tai vahinkoa. Intressin on oltava olennainen eli aivan vähäinen taloudellinen tai muu intressi ei synnytä rajoitusta. Lisäksi edellytetään, että asioita käsitellään maakuntahallituksessa tavanomaisesti eli asioiden on oltava esillä useita kertoja vuodessa. Koska maakuntahallituksen tehtäväalue on jo lähtökohdaisesti laaja ja se vaihtelee maakunnan hallinnon organisoitumistavan mukaan, rajoitus voi syntyä eri tavoin eri maakunnissa.

Pykälän 2 momentin sääntely henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta vastaa kuntalain sääntelyä. Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa maakunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään olisi henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Lain 37 §:n mukaan maakuntahallitus edustaisi kuntaa työnantajana ja vastaa maakunnan henkilöstöpolitiikasta. Maakunnan henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden asema maakuntahallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä on tämän vuoksi ristiriitainen. Esteellisyysäännökset eivät pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi ja sen vuoksi henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien vaalikelpoisuutta esitetään rajoitettavaksi.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa maakunnassa vastaavia henkilöitä. Maakunnassa edunvalvontaa hoitavat kuntia vastaavasti henkilöstöjärjestöjen paikallisosastot, jotka on organisoitu yhdistyksiksi. Paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä muun muassa hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi ainakin tällaisen toimielimen puheenjohtajaa. Rajoitus ei koskisi kaikkia hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä. Toiseksi rajoitus koskisi niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat maakunnan kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisuihin tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstö-

järjestön pääläluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Sen sijaan työsuojeluvaltuutetuilla tai yhteistoimintaelimiin kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei katsottaisi olevan pykälässä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä.

Edunvalvonnasta vastaaminen edellyttää, että edunvalvontatehtävät kuuluvat asianomaisen henkilön varsinaisiin tehtäviin henkilöstöjärjestössä. Satunnainen osallistuminen neuvotteluun ei vielä aiheuttaisi vaalikelpoisuuden menetystä, vaan sovellettavaksi tulisivat esteellisyyssäännökset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuntalakia vastaavasti, että enemmistön maakuntahallituksen jäsenistä on oltava muita kuin maakunnan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Vaatimus koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä.

Kunnissa henkilöstön asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Myös maakunnassa maakuntahallitus edustaa maakuntaa työnantajana ja vastaa maakunnan henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti maakuntahallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja maakunnassa. Jos maakuntahallituksen puheenjohtaja on samalla maakunnan työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on tarpeen ottaa huomioon maakuntahallituksen kokoonpanoa koskevilla poliittisilla neuvotteluilla.

69 §. Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta maakunnan lautakuntaan, pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen, johtokuntaan ja toimikuntaan.

Pykälän 1 momentin mukaan lähtökohtana on, että lautakuntaan vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös maakuntavaltuustoon. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin siitä, että lautakunnan alainen maakunnan palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen lautakuntaan. Sama koskisi pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevaa.

Momentin 3 kohdan mukaan vaalikelpoisia lautakuntaan eivät olisi asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella maakunnan palvelulaitoksen palveluksessa olevat henkilöt tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevat henkilöt. Säännöksen tarkoituksena on asettaa maakunnalle palveluja tuottavissa eri organisaatioissa toimivat henkilöt vaalikelpoisuuden osalta samaan asemaan. Sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yhteisöjen tai säätiöiden palveluksessa olevat henkilöt eivät olisi vaalikelpoisia lautakuntaan, joka käsittelee sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia asioita. Maakunnan palvelulaitos on lähtökohtaisesti monialainen, joten sen palveluksessa olevien osalta edellä mainittua jakoa on vaikeampaa tehdä.

Momentin 4 kohdan mukaan vaalikelpoisia lautakuntaan eivät olisi lautakunnan tehtäväalueella toimivan maakunnan palvelulaitoksen, konserniyhteisön tai liiketoimintaa harjoittavan yhteisön hallituksen jäsenet, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Tällä tarkoitettaisiin asemaltaan vastaavassa asemassa olevia henkilöitä kuin maakuntahallituksen osalta 68 §:n 1 momentin 5 kohdassa, mutta rajautuen lautakunnan tehtävälän mukaan.

Pykälän 2 momentti koskisi henkilöstöasioista vastaavaa toimielintä. Jos henkilöstöasiat olisivat maakunnan hallintosäännön mukaan jonkin muun toimielimen kuin maakuntahallituksen

hoidettavana, tähän toimeen sovellettaisiin 68 §:n 2 momentin säännöstä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin johtokunnan ja toimikunnan jäsenen vaalikelpoisuudesta. Niihin voitaisiin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen ja lautakuntaan tai joka ei ole kyseisen maakunnan asukas. Johtokuntaan ja toimikuntaan voitaisiin valita periaatteessa kuka hyvänsä äänioikeutettu henkilö eli asemaan tai maakunnan alueella asumiseen liittyviä rajoituksia vaalikelpoisuuteen ei olisi.

70 §. Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan lähtökohtaisesti kuntalain 75 §:ää vastaavasti. Sääntelyssä keskeistä olisi, ettei maakuntahallitukseen tai hallitustyöskentelyyn sidoksissa olevat ole vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Myöskään maakunnan tai maakuntakonsernin palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

Pykälän 1 kohdan mukaan maakuntahallituksen jäsenet eivät olisi vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Vaalikelpoisuuden rajoitus johtuu maakuntahallituksen asemasta maakunnan toimintaa, taloutta ja hallintoa johtavana toimielimenä. Myös maakuntahallituksen jäsenten ja maakuntajohtajan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitetut läheiset olisivat pykälän 2 kohdan mukaan vaalikelvottomia tarkastuslautakuntaan.

Pykälän 3 kohdan mukaan maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi vaalikelvoton tarkastuslautakuntaan. Lain 72 §:ssä säädettäisiin kuitenkin, että enintään kuuden kuukauden pituinen väliaikainen palvelussuhde ei aiheuttaisi vaalikelvottomuutta. Henkilö ei voisi palvelusuhteen kestäessä hoitaa luottamustoimintaa.

Pykälän 4 kohdassa säädettäisiin siitä, että tarkastuslautakuntaan ei voitaisi valita henkilöä, joka ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen. Koska vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen edellyttää vaalikelpoisuutta valtuustoon, tulee siis ensin tarkasteltavaksi vaalikelpoisuus valtuustoon 67 §:n mukaisesti ja tämän jälkeen vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen 68 §:n mukaisesti.

71 §. Vaalikelpoisuus maakuntien yhteiseen toimeen. Maakuntien yhteisestä toimeen tästä säädetään 48 §:ssä. Vaalikelpoisia vastuumaakunnan organisaatiossa toimivaan yhteiseen toimeen olisivat oman maakuntansa vastaavaan toimeen vaalikelpoiset henkilöt.

72 §. Vaalikelpoisuuden menettäminen. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuuden menettämiseen liittyvistä seikoista. Pykälän 1 momentin mukaan valinnan tehneen toimeen olisi todettava luottamustoimi päättyneeksi, kun henkilö menettää vaalikelpoisuutensa. Valtuutetun osalta päätöksen tekisi maakuntavaltuusto.

Pykälän 2 momentin mukaan enintään kuuden kuukauden pituinen vaalikelvottomuuden aiheuttava palvelussuhde ei aiheuttaisi vaalikelpoisuuden menetyksiä, mutta palvelusuhteen kestäessä henkilö ei voisi hoitaa luottamustoimintaa. Viittaussäännökset koskisivat maakunnan 67—70 §:ssä tarkoitettuja palvelussuhteita.

73 §. Luottamustoimen hoitaminen. Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen jatkuvuudesta, avoimeksi tulleen luottamustoimen täyttämisestä sekä luottamustoimen hoitamisesta siihen saakka, kunnes valinta tai eron myöntäminen on lopullisesti ratkaistu.

Pykälän 1 momentin mukaan lähtökohtana olisi, että toimeen valittu luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu. Tointa hänen olisi hoidettava kuitenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Suurin merkitys luottamustoimen jatkuvuudella on vaalikauden tai muun toimikauden päättyessä. Luottamustoimi voisi kuitenkin kesken toimikauden tulla avoimeksi monesta eri syystä, esimerkiksi vaalikelpoisuuden menetyksen, eron myöntämisen, erottamisen tai kuoleman johdosta. Avoimeksi tulleeeseen luottamustoimeen olisi valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö. Tämä ei koskisi maakuntavaltuutettuja, koska heidät valitaan maakuntavaaleissa ja valtuutetun sijalle kutsutaan varavaltuutettu maakuntavaalituloksen mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luottamustoimen hoitamisesta silloin, kun toimeen valitsemisesta tai eron myöntämisestä olisi valitettu taikka jos maakuntahallitus olisi jättänyt valtuuston päätöksen lain 89 §:n nojalla täytäntöön panematta. Toimeen valitun luottamushenkilön olisi hoidettava tointaan, kunnes asia olisi lopullisesti ratkaistu. Säännös ei kuitenkaan koskisi lain 33 §:ssä tarkoitettua luottamushenkilöiden erottamista kesken toimikauden. Erottamispäätöksen jälkeen valitut uudet luottamushenkilöt aloittaisivat toimensa hoitamisen heti valintapäätöksen jälkeen ja hoitaisivat tehtävänsä myös mahdollisen valitusprosessin ajan.

74 §. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema. Pykälässä säädettäisiin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään päätoimisen tai osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten, oikeudesta keskeyttää virka- tai työvapaa, palkasta sekä muista päätoimisen ja osa-aikaisen luottamustoimen hoitamiseen liittyvistä oikeuksista. Luottamustoimen hoitaminen päätoimisesti tai osa-aikaisesti perustuisi maakuntavaltuuston lain 32 §:n 2 momentin nojalla tekemään päätökseen.

Luottamushenkilön oikeudessa saada työstään vapaata on kysymys työ- ja virkamiesoikeudellisesta säännöksestä. Työ- ja virkasuhdelakeihin ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi oikeutta koskevat viittaussäännökset.

Pykälän 1 momentin mukaan päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamustoimeen valittavalta vaaditaan suostumus. Säännös täydentäisi lain 65 §:ää, jonka mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Pykälän 2 momentin mukaan päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada virka- tai työvapaa työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Jos esimerkiksi maakuntahallituksen toimikausi olisi neljä vuotta, mutta puheenjohtajisto valittaisiin vuodeksi kerrallaan, päätoimisella puheenjohtajalla olisi oikeus saada virka- tai työvapaa vuodeksi. Työnantaja ei voisi kieltäytyä antamasta virka- tai työvapaa päätoimiselle luottamushenkilölle vedoten työstä johtuviin painaviin syihin.

Päätoiminen luottamustoimi voisi päättyä kesken toimikauden, jos luottamushenkilölle olisi myönnetty pyynnöstä ero, jos hän olisi menettänyt vaalikelpoisuutensa kyseiseen luottamustoimeen tai tullut lain 33 §:n nojalla erotetuksi epäluottamuksen perusteella. Oikeus virka- tai työvapaan keskeyttämiseen koskisi vain tilanteita, joissa päätoiminen luottamustoimi olisi päättynyt vaalikelpoisuuden menettämisen tai erottamisen vuoksi. Oikeutta ei siten olisi, mikäli päätoimiselle luottamushenkilölle olisi myönnetty ero pyynnöstä. Virka- tai työvapaan keskeyttäminen merkitsisi, että henkilöllä olisi oikeus palata työhönsä kuukauden kuluttua siitä ajankohdasta, jolloin työnantaja olisi saanut tiedon virka- tai työvapaan keskeyttämisestä. Työnantaja ja työntekijä voisivat sopia työhön paluun ajankohdasta toisinkin. Työnantaja voisi tarjota työhön virka- tai työvapaalta palaavalle vastaavia tehtäviä, ei välttämättä nimenomaisesti samaa työtä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada virkatai työvapaata työstään. Osa-aikaisella luottamushenkilöllä ei olisi ehdotonta oikeutta saada vapaata työstään, vaan siitä olisi sovittava työnantajan kanssa. Luottamustoiminta voidaan hoitaa osa-aikaisesti erilaisin työaikajärjestelyin. Voi olla kysymys joistakin työpäivistä viikossa tai luottamustoimen hoitaminen voi enemmän painottua ilta-aikaan ja vapaapäiviin. Varsinaisesta työstä tarvittavan vapaan määrä voisi siten vaihdella paljon tilanteesta riippuen.

Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavaa vapaata, jos kieltäytymiselle olisi työhön liittyvä painava syy. Työhön liittyvällä painavalla syyllä tarkoitetaan, ettei työnantaja voisi kieltäytymisen perusteena vedota tavanomaisiin työhön yleensäkin liittyviin seikkoihin, vaan kieltäytymisen syytä edellytettäisiin erityistä painavuutta. Usein on kysymys siitä, onko työnantajalla tieto työntekijän tarvitsemasta vapaasta niin hyvissä ajoin, että työnantaja voi työaikajärjestelyillä tai muilla toimenpiteillä varautua työntekijän poissaoloon. Jos maakunnassa olisi etukäteen sovittu siitä, minkälaisin työaikajärjestelyin osa-aikaista luottamustoiminta olisi tarkoitus hoitaa, voitaisiin työnantajalle antaa hyvissä ajoin etukäteen tieto tarvittavien vapaiden ajankohdista. Työnantajalla olisi velvoite pyynnöstä antaa kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

Pykälän 4 momentin mukaan maakuntavaltuusto päättäisi päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Valtuuston harkintaan jäisi suhteutetaanko kuukausipalkan suuruus esimerkiksi maakuntajohtajan kuukausipalkkaan. Luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta kertyisi eläkettä, joten tästä ei tarvittaisi erillistä säännöstä. Laissa ei olisi määräyksiä päätoimisen luottamushenkilön työajasta, mutta valtuusto voisi päättää, että työaikaan ja työaikakorvauksiin sovellettaisiin maakuntajohtajaa koskevia maakunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä. Vastaavasti olisi syytä määritellä osa-aikaisen luottamushenkilön työaika, esimerkiksi 40 prosenttia tai 50 prosenttia toimistotyöajasta. Työajan tarkka määrittely olisi oleellista erityisesti, mikäli osa-aikaiseksi valitulla luottamushenkilöllä olisi tarve sopia työnantajan kanssa luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta työ- tai virkavapaasta. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi lisäksi oikeus saada palkkioita ja korvauksia sen mukaan kuin valtuusto on lain 76 §:n nojalla päättänyt luottamushenkilöiden palkkioista ja korvauksista.

Jotta päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada palkkaetuja sairausloman ajalta sekä oikeus vuosilomaan ja perhevapaisiin, laissa on säädettävä, että tältä osin heihin sovellettaisiin, mitä säädetään tai määrätään maakunnan viranhaltijasta. Täten heihin sovellettaisiin kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain sekä maakunnassa sovellettavan yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä edellä mainituissa asioissa. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi lisäksi vastaava oikeus kuin maakunnan henkilöstöllä lakisääteiseen työtapaturvaturvaan ja ammattitautiturvaan sekä työterveyshuollon palveluihin.

75 §. *Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten.* Työsopimuslaissa, valtion virkamieslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa, kirkkolaissa ja merityöopimuslaissa tulisi olla asiaa koskevat viittaussäännökset.

Pykälän 1 momentti koskisi luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään maakunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Toimielimillä tarkoitettaisiin lain 29 §:ssä säädettyjä maakunnan toimielimiä. Luottamushenkilö saisi oikeuden saada vapaata työstään, koska työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata vain siinä tilanteessa, että työnantaja ei ole saanut tietoa kokouksesta ja tarvittavasta vapaasta 14 päivää ennen kokouspäivää ja että työnantajalla tämän lisäksi olisi kieltäytymiselleen työhön liittyvä painava syy. Toimielimen varsinaisten kokousten ajankohdat ovat yleensä tiedossa hyvissä ajoin, joten käytännössä

työnantaja voisi harkita kieltäytymistä, kun toimielin pitää ylimääräisiä kokouksia, joista työnantajalle ei voida antaa tietoa 14 päivää etukäteen. Työhön liittyvällä painavalla syyllä tarkoitettaisiin kuten lain 74 §:n 3 momentin osalta sitä, ettei työnantaja voisi kieltäytymisen perusteena vedota tavanomaisiin työhön yleensäkin liittyviin seikkoihin. Kokoukseen osallistumista varten myönnettävä vapaa koskisi myös matkustusaikaa työpaikalta kokouspaikalle ja kokouspaikalta työpaikalle.

Pykälän 2 momentti tulisi sovellettavaksi, kun ei ole kysymys toimielimien kokoukseen osallistumisesta, vaan maakunnan määräämän muun luottamustoimen hoitamisesta sekä valtuustoryhmän kokoukseen osallistumisesta. Valtuustoryhmän kokoukseen osallistumiseen sekä muun luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta vapaasta olisi sovittava työnantajan kanssa. Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata, eikä kieltäytymiseen tarvittaisi työhön liittyvää painavaa syytä.

Pykälän 3 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi velvollisuus ilmoittaa työnantajalle kokousajankohdat sekä maakunnan määräämät luottamustehtävät viipymättä sen jälkeen, kun hän olisi saanut ne tietoonsa. Jos työnantaja kieltäytyisi myöntämästä vapaata, hänellä olisi velvoite pyydettyä antaa kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista. Työnantajan selvitysvelvoite koskisi sekä 1 että 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita.

Työnantajan ja työntekijän tai viranhaltijan väliset riidat ratkaistaisiin kunkin palvelussuhteen mukaisesti. Työsopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaisiin yleisessä alioikeudessa ja virkasuhdetta koskevat riidat hallinto-oikeudessa.

76 §. Palkkiot ja korvaukset. Maakuntavaltuuston tehtäviin kuuluisi päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Luottamushenkilöllä olisi oikeus saada luottamustoimen hoitamisesta palkkiota sekä korvausta aiheutuneista kustannuksista. Korvausten ei tarvitsisi olla täysimääräisiä.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin ne palkkiot ja korvaukset, jotka luottamushenkilölle olisi maksettava. Momentin 1 kohdan mukaan luottamushenkilölle olisi maksettava kokouspalkkiota maakunnan toimielinten kokouksiin osallistumisesta. Luottamushenkilö olisi oikeutettu kokouspalkkioon myös, mikäli toimielimien päätöksenteko tapahtuu lain 92 §:n mukaisessa sähköisessä kokouksessa tai lain 93 §:n mukaisessa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Eri toimielinten kokouspalkkiot voisivat olla erisuuruisia ja puheenjohtajalle voitaisiin maksaa suurempi kokouspalkkio kuin muille toimielimen jäsenille. Momentin 2 kohdan mukaan luottamushenkilölle tulisi maksaa korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimesta aiheutuisi esimerkiksi sijaisen palkkaamisen, lastenhoidon järjestämisen taikka muun vastaavan syyn johdosta. Momentin 3 kohta velvoittaisi maksamaan luottamushenkilölle matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Ansionmenetyksenä korvattaisiin vain todellinen luottamustoimen vuoksi menetetty ansio. Ansionmenetyksen korvausta ei siten voitaisi maksaa, jos luottamustointa olisi hoidettu vuosiloman tai vapaapäivän aikana. Ansionmenetyskorvaukseen oikeutettuja olisivat lähtökohtaisesti kaikki maakunnan luottamushenkilöt riippumatta siitä, toimisivatko he yksityissektorilla palkansaajina tai esimerkiksi yksityisyrittäjinä tai julkisen sektorin palveluksessa. Matkakorvausten olisi perustuttava aiheutuneisiin kustannuksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä palkkioista, joita voitaisiin maksaa maakunnan hallinnon mukaan. Luottamushenkilölle voitaisiin maksaa palkkiota määräajalta, kuten esimerkiksi toimielimien puheenjohtajalle tavanomaisten kokouspalkkioiden lisäksi maksettavat vuosipalkkiot tai kuukausipalkkiot. Luottamushenkilölle voitaisiin myös maksaa erillispalkkioita,

joilla tarkoitetaan palkkioita luottamushenkilölle määräytyistä erityistehtävistä, esimerkiksi neuvottelusta tai muusta tilaisuudesta, jossa luottamushenkilö edustaa maakuntaa.

Maakuntavaltuuston tulisi määrätä palkkioiden ja korvausten perusteista hallintosäännössä tai yksittäisellä päätöksellä. Määräysten ottaminen hallintosääntöön olisi tarkoituksenmukaisempi tapa koota palkkio- ja korvausperusteet yhteen asiakirjaan. Samaan asiakirjaan olisi syytä ottaa myös määräykset palkkio- tai kustannuskorvausvaatimuksen esittämisestä, tarvittavista selvityksistä, palkkioiden maksamisajasta sekä toimielimestä, joka ratkaisee maksamisesta syntyneen erimielisyyden esimerkiksi palkkion tai korvauksen määrästä.

Pykälän 3 momentissa olisi perussäännös luottamushenkilönmaksuista eli järjestelmästä, jolla käytännössä tarkoitetaan maakunnallista puoluerahoitusta. Ehdotettu sääntely edistäisi järjestelmän avoimuutta. Vastaavan sisältöinen säännös sisältyy kuntalain 82 §:n 3 momenttiin.

Säännöksen mukaan maakunta voisi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä tälle maksetusta palkkiosta tuloverolain (1535/1992) 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua luottamushenkilömaksun, jonka maakunta tilittäisi puolueelle tai puolueyhdistykselle. Järjestelmän avoimuutta lisäisi se, että maakunnan perimien luottamushenkilömaksujen määrä olisi säännöksen mukaan ilmoitettava maakunnan tilinpäätöksessä. Tämä voisi tapahtua lähinnä tilinpäätöksen liitetiedoissa.

Huomionarvoista on, että maakunnan luottamushenkilöitä ovat vain lain 64 §:ssä tarkoitettut henkilöt. Maakunnan luottamushenkilöitä eivät siten olisi maakunnan palvelulaitoksen hallitukseen, osakeyhtiön yhtiökokoukseen tai hallitukseen, säätiön hallitukseen, yhdistyksen hallitukseen, kokoukseen tai vastaavaan toimielimeen tai osuuskunnan hallitukseen tai osuuskunnan kokoukseen nimetyt henkilöt, vaikka kyseinen yhteisö tai säätiö olisi maakunnan tytäryhteisö.

77 §. Tietojensaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön oikeudesta saada toimensa hoitamisessa tarpeellisia tietoja maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta. Maakuntajohtajan, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta säädettäisiin erikseen lain 39 §:n 3 momentissa ja 116 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tiedon antamisessa asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisella harkintavaltaa, jota julkisuusperiaate kuitenkin rajoittaa. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin muita henkilöitä laajempi oikeus saada sellaisia tietoja, jotka eivät vielä olisi edellä todetun mukaisesti julkisia, kuten esimerkiksi esityslistan tietoja sopimusasian valmistelusta ennen päätöksentekoa. Tietojensaantioikeus rajoittuisi luottamushenkilön toimessa tarpeellisiin tietoihin. Maakuntavaltuutetun ja maakuntahallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan maakunnan koko toimintaa. Tästä syystä heidän tietojensaantioikeutensa olisi käytännössä laajempi kuin maakunnan muiden luottamushenkilöiden. Muut maakunnan toimielimet hoitavat rajattua tehtäväkokonaisuutta, jolloin toimielimen jäsenten tietojensaantioikeus rajoittuisi lähtökohtaisesti toimielimen käsiteltävänä oleviin tai käsitteeseen tuleviin asioihin. Lähtökohtana olisi edelleen, että luottamushenkilö itse arvioisi tiedonsaantinsa tarpeellisuuden.

Salassapitosäännökset rajaisivat tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä

olevassa asiassa. Luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada toisen toimielimen ja viranhaltijan päätöksiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja kyseisen tehtäväalueen yleistä seuranta- ja valvontaa varten. Toimielimellä sen sijaan on oikeus saada alaisestaan toiminnasta valvonta- ja johtovastuunsa perusteella myös salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat tarpeellisia sisäisessä valvonnassa.

Julkisuuslain 16 §:n nojalla luottamushenkilöllä on oikeus saada julkisia tietoja pääsääntöisesti pyytämällä tavalla eli esimerkiksi kopioina ja tulosteina. Ei vielä julkisia tietoja voitaisiin antaa luottamushenkilölle muullakin kuin pyydettyllä tavalla, esimerkiksi suullisesti ja nähtäväksi. Luottamushenkilön tietopyynnön käsittelyyn sovelletaan julkisuuslain 4 luvun säännöksiä.

Luottamushenkilöä koskevat julkisuuslain 22 §:ssä säädetty asiakirjasalaisuuden säilyttämismuuttamattomuus sekä 23 §:ssä säädetty vaihteluvelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Jos luottamushenkilö olisi luottamustoimen hoitamiseen liittyen saanut salassa pidettäviä tietoja, hän ei saisi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sivulliselle. Siten luottamushenkilö ei voisi esimerkiksi käyttää salassa pidettäviä tietoja maakuntavalituksen perusteena käyttäessään maakunnan jäsenen valitusoikeutta. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistus virkasalaisuuden tahallisesta ja tuottamuksellisesta rikkomisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada maakunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia konserniohjeissa määriteltyjä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja. Maakunnan konsernijohto on määritelty lain 43 §:n 1 momentissa.

Maakunnan luottamushenkilöllä ei ole suoraan lain nojalla oikeutta vaatia maakunnan tytäryhtiöltä yhtiön toimintaa koskevia tietoja. Lakiesityksen 43 §:n 4 momentin mukaan konserniohjeissa voidaan antaa tarpeelliset määräykset muun muassa tiedottamisesta ja maakunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta. Tietojensaantioikeus koskisi konserniohjeissa määriteltyjä tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jotka tytäryhtiö on antanut maakunnan konsernijohtolle.

78 §. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Pykälässä säädettäisiin sidonnaisuuksien ilmoittamisen sisällöstä ja menettelytavoista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mitä sidonnaisuuksia ilmoitusvelvollisuus koskisi, 2 momentissa siitä, keitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita ilmoitusvelvollisuus koskisi, 3 momentissa tarkastuslautakunnan asemasta sidonnaisuusilmoitusten vastaanottajana ja 4 momentissa sidonnaisuusrekisteristä.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamushenkilön ja viranhaltijan olisi tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Elinkeinoiminnalla tarkoitettaisiin liike- ja ammattitoimintaa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat yrityksen tai muun yhteisön johtotehtävät eli ainakin toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan tehtävät. Luottamustoimilla tarkoitettaisiin taas yhteisön tai yrityksen toimielinten jäsenyyttä eli keskeisimmin yrityksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyyttä. Tällaiset tiedot ovat yhdistyslain (503/1989) 47 §:n 2 momentin ja säätiölain (109/1930) 1 luvun 6 §:n mukaan julkisia. Muilla sidonnaisuuksilla, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa tarkoitettaisiin esimerkiksi merkittäviä kiinteistöjen tai asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistuksia. Ilmoitusvelvollisuus koskisi niitä tietoja, joilla voidaan objektiivisesti arvioiden voivan olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Sidonnaisuusilmoitus koskisi kuitenkin vain sellaisia jäsenyyksiä tai

omistuksia, joita asianomaisella luottamushenkilöllä tai viranhaltijalla itsellään olisi. Ilmoitusvelvollisuus ei siten koski läheisten henkilöiden jäsenyyksiä tai omistuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, keitä ilmoitusvelvollisuus koskisi. Tarkoitus olisi rajata ilmoitusvelvollisuus koskemaan maakunnan keskeisiä luottamushenkilöitä ja johtavia viranhaltijoita. Myös sellaiset luottamustoimet, joissa toiminnan avoimuudella on keskeinen merkitys, olisivat ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

Maakunnan ylimpään luottamushenkilöjohtoon kuuluisivat maakuntahallituksen jäsenet, maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat, lautakunnan puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Toiminnan avoimuudella on erityistä merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä kaavoituksessa ja rakentamisessa. Sen vuoksi ilmoitusvelvollisuus koskisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä. Kun toimielimen varajäsenistä olisi lain 30 §:n mukaan voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään, velvollisuus koskisi myös toimielinten varajäseniä. Lisäksi velvollisuus koskisi maakunnan palvelulaitoksen hallituksen jäseniä ja johtajaa.

Viranhaltijoista ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisivat maakuntajohtaja sekä maakuntahallituksen ja lautakunnan esittelijät. Viranhaltijoiden kohdalla on myös huomattava, että heidän on kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain 18 §:n nojalla muutenkin tehtävä selkoa sivutoimistaan.

Sidonnaisuusilmoitus olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu luottamustoimeensa tai tehtäväänsä. Lisäksi henkilöllä olisi velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksissa tapahtuneista muutoksista sekä korjata virheelliset tiedot.

Sidonnaisuusilmoitus ei korvaisi luottamushenkilön velvollisuutta esittää lain 65 §:n 2 momentin mukainen selvitys vaalikelpoisuuden arvioinnin edellyttämistä tiedoista eikä myöskään velvollisuutta antaa selvitys yksittäistapauksissa esteellisyyden arvioimiseksi tarvittavista tiedoista, josta säädetään lain 90 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan sidonnaisuusilmoitus tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, joka valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaisi ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tehtävä todettaisiin myös tarkastuslautakunnan tehtäviä sääntelevässä lain 112 §:ssä. Lähtökohtana olisi, että jokainen ilmoitusvelvollinen olisi itse vastuussa sidonnaisuusilmoituksen tekemisestä, mutta tarkastuslautakunnalla olisi valvontavelvollisuuteensa liittyen mahdollisuus kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uusi ilmoitus tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin sidonnaisuusrekisteristä. Vaikka ilmoitukset saatettaisiin erikseen valtuuston tiedoksi, avoimuuden kannalta olisi tärkeää, että sidonnaisuusrekisteri julkistetaan yleisessä tietoverkossa, jolloin kenellä hyvänsä olisi oikeus tutustua sidonnaisuustietoihin. Sellaisia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä, ei kuitenkaan tulisi laittaa julkiseen tietoverkkoon. Tällaisia olisivat muun muassa julkisuuslain 24 §:ssä tarkoitetut salassa pidettävät asiat. Sidonnaisuusrekisteri olisi henkilörekisteri, jolloin henkilötietolain säännökset tulisivat myös sovellettavaksi. Olennaista on, että rekisterin tiedot ovat ajan tasalla ja hyvän tietojenkäsittelytavan mukaisesti tiedot olisi poistettava rekisteristä ja tietoverkosta, kun luottamustoimi tai tehtävä on päättynyt.

79 §. *Virheellinen menettely luottamustoimessa.* Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen hoitamisessa tapahtuneen virheellisen menettelyn vaikutuksesta luottamustoimeen.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin selvyyden vuoksi, että luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla ja että häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Virkarikoksia koskeva sääntely sisältyy rikoslain 40 lukuun.

Jos olisi syytä epäillä, että luottamushenkilö olisi toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, maakuntahallituksen olisi pykälän 2 momentin mukaan vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta maakuntavaltuustolle. Asiasta olisi viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntavaltuusto voisi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän olisi itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Ennen maakuntavaltuuston kokousta voisi pidättämisestä väliaikaisesti päättää maakuntavaltuuston puheenjohtaja. Pidättämisspätös voitaisiin panna täytäntöön heti.

Virkarikoksesta rangaistuksena voi olla sakon tai vankeusrangaistuksen ohella viraltapano. Virkarikosoikeudenkäynnissä ratkaistaan tyhjentävästi viraltapanoon liittyvät kysymykset eli voiko luottamushenkilö jatkaa luottamustoimessaan saatuaan tuomion virkarikoksesta. Tämän vuoksi nyt kyseessä olevassa pykälässä ei säädettäisi erottamisesta, joka olisi lain 80 §:n mukaan mahdollista edellytysten täytyessä luottamustoimen ulkopuolella tehdystä rikoksesta saadun tuomion perusteella.

Pykälän 4 ja 5 momentti vastaa asiallisesti kuntalakiin ehdotettuja muutoksia (HE /2016). Lähtökohta ehdotetuissa säännöksissä on, että luottamushenkilön itsensä olisi ensisijassa harkittava, voiko hän toimia rikostutkinnan aikana luottamustehtävissä. Maakuntavaltuusto voisi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Pykälän 4 momentin mukaan maakunnalle säädettäisiin velvollisuus pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta, jos se olisi maakunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Velvollisuus edellyttää ensinnäkin rikoksen vakavuuden, mahdollisen toistuvuuden ja muiden vastaavanlaisten seikkojen arvioimista. Toiseksi on arvioitava, onko pidättäminen nuo mainitut seikat huomioon ottaen välttämätöntä maakunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Maakunnan harkitessa luottamushenkilön esteellisyyttä eri tilanteissa ja erityisesti luottamushenkilön luottamustehtävästä pidättämistä maakunnan viranomaisella tulee olla riittävästi tietoa esitutkinnasta. Nykyisin esitutkintaviranomaisen velvollisuus ilmoittaa kunnalle virkarikosta koskevaa esitutkinnasta koskee vain kunnan viranhaltijaa, mutta sitä ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös kunnan luottamushenkilöä. Pykälän 5 momentin mukaan esitutkintalain mukainen ilmoitusvelvollisuus ja oikeus ilmoittaa esitutkinnasta laajennettaisiin mainituissa tapauksissa koskemaan myös maakunnan luottamushenkilöä.

80 §. Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella. Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vaikutuksista luottamustoimen hoitamiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voi oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla. Sellainen rikos, joka voisi johtaa luottamustoimesta pidättämiseen, olisi arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Yhtenä lähtökohtana tekoa arvioitaessa olisi lain 64 §:n 2 momentissa luottamushenkilölle asetettu vaatimus edistää maakunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Pidättämisspätös voitaisiin

panna täytäntöön heti, koska pidättämistoimi on luonteeltaan sellainen, että se vaatii välitöntä täytäntöönpanoa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luottamushenkilön erottamisesta sillä perusteella, että hänet olisi tuomittu vaalin toimittamisen jälkeen rikoksesta vankeusrangaistukseen. Erottamisen edellytyksenä olisi, että luottamushenkilö olisi lainvoimaisella tuomiolla vaalin toimittamisen jälkeen tuomittu vähintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistuksen katsottaisiin jo sellaisenaan osoittavan, että edellytykset luottamushenkilön erottamiseen olisivat olemassa. Vankeusrangaistus voisi olla joko ehdollinen tai ehdoton, mutta tuomion tulisi olla lainvoimainen, jotta luottamushenkilön oikeusturvan toteutuminen ei vaarantuisi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että lainvoimainen tuomio olisi annettu vaalin jälkeen. Vaaleilla tarkoitetaan niin maakuntavaaleja kuin valtuuston suorittamia muita luottamushenkilövaaleja.

11 luku **Henkilöstö**

81 §. Maakunnan henkilöstö. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan henkilöstöstä. Maakunnan palvelulaitoksen henkilöstöstä säädettäisiin asiallisesti vastaavalla tavalla 61 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelussuhdelajeista, joita olisivat virkasuhde ja työsopimussuhde sekä viitattaisiin virkasuhdetta ja työsopimussuhdetta koskevaan erityissääntelyyn.

Pykälän 2 momentin mukaan sellaista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidettaisiin virkasuhteessa.

Julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen. Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa on kyse julkisen tehtävän hoidosta, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Kuitenkin esimerkiksi lääkäreiden tehtäviin voi sisältyä sellaista potilasta koskevaa (esimerkiksi pakkohoito) tai hallinnollisorganisatorista päätöksentekoa, joka on katsottava julkisen vallan käytöksi.

Julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisesta on kyse esimerkiksi, kun henkilöllä on oikeus antaa yksilöä tai yhteisöä koskevia määräyksiä (kieltoja ja käskyjä) tai oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin taikka suorittaa toisen omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä muiden suurempien vahinkojen välttämiseksi. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi valvontaja pelastustehtävissä.

Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä maakunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettään. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijänkin katsotaan käyttävän julkista valtaa.

Julkisen vallan käyttöä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä tehtävien kokonaisuuden osana. Tehtävien muodostamasta kokonaisuudesta

riippuen erilaiset hallintopäätöksen valmistelutehtävät voivat joskus pitää sisällään julkisen vallan käyttöä, jos valmistelutehtävällä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Tällainen voi olla esimerkiksi tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu eli joka tosiasiallisesti määrää päätöksen sisällön. Sen sijaan valmisteluvaiheeseen tyypillisesti kuuluvat erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä.

Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, henkilön tulee olla maakuntaan virkasuhteessa.

Julkisen vallan käyttöä ei olisi sellaisissa tehtävissä, joissa toteutetaan yksilön lakiin perustuvaa (normitettua) oikeutta ilman, että tehdään valituskelpoisia päätöksiä, tai ilman, että annetaan lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä. Tällaisia palvelujen tuottamiseen liittyviä, lähinnä toimeenpanotyyppisiksi luonnehdittavia tehtäviä hoitaa esimerkiksi pääosin terveydenhuoltohenkilöstö. Myöskään työnantajan tavanomaiseen työjohto-oikeuteen kuuluvan päätösvallan käyttämistä ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Sen sijaan esimerkiksi virkasuhteen alkamiseen, päättymiseen, virasta pidättämiseen ja harkinnanvaraisen virkavapauden myöntämiseen liittyvää päätöksentekoa on pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Ehdotetussa 81 §:ssä lähdetäisiin siitä, että julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää varten pääsääntöisesti perustettaisiin virka. Henkilö voitaisiin kuitenkin tietyin edellytyksin ottaa virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka, mikäli tehtävässä käytetään julkista valtaa. Virkasuhteen käyttöalan rajaamiseksi edellytettäisiin, että virkasuhteen käyttämiseen tällaisessa tilanteessa on perusteltu syy. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi toiminnan volyymissä tapahtuvat vaihtelut, mistä syystä toiminta olisi perusteltua järjestää joustavasti ja hallinnollisesti yksinkertaisesti. Perusteltu syy voisi olla käsillä myös esimerkiksi silloin, kun kyse on tehtävästä, jota on välttämättömästi ryhdyttävä hoitamaan, mutta johon ei esimerkiksi päätöksentekoon liittyvistä aikataulusyistä ole vielä ehditty perustaa virkaa tai kyse on vain lyhyestä määräaikaisuudesta eikä sitä varten ole hallinnollisesti perusteltua perustaa virkaa.

82 §. Viran perustaminen ja lakkauttaminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viran perustamista ja lakkauttamista koskeva säännös. Sen mukaan viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättäisi maakuntavaltuusto tai hallintosäännössä määrätty muu toimielin.

Pykälän 2 momentti koskisi viran lakkauttamista tilanteessa, jossa virkaan kuuluviin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä eikä virassa ole enää viranhaltijaa.

83 §. Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi. Virkasuhteen käyttö on rajattu niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Viran tehtävät saattavat muuttua siten, että tehtäviin ei sisälly enää julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi on tarpeen ottaa lakiin säännös, jonka perusteella virkasuhteen käyttöä koskeva tavoite voidaan toteuttaa.

Ehdotetun säännöksen perusteella työnantaja voisi yksipuolisella päätöksellä päättää virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi säännöksessä mainituilla edellytyksillä. Lähtökohta on se, että muutos virkasuhteesta työsuhteeksi tapahtuisi yleensä sopimalla eli työnantaja ja viranhaltija tekevät työsopimuslaisia tarkoitettua työsopimuksen ja sopivat työsuhteen ehdoista, työsopimuksen alkamisesta ja muista työsopimukseen kuuluvista asioista. Tällöin 83 § ei tule sovellettavaksi.

Jos sopimusta ei syystä tai toisesta saada solmittua, virkasuhde voidaan ehdotetun säännöksen perusteella yksipuolisella päätöksellä muuttaa työsuhteeksi. Yksipuolisen päätöksen tekeminen edellyttäisi, että kyseessä olevan viran tai virkasuhteen tehtäviin ei kuulu tai ei voi kuulua julkisen vallan käyttöä. Päätöstä tehdessään työnantajan tulee selvittää tämä seikka. Lisäksi työnantajan tulee ennen päätöksen tekemistä tarjota viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antaa viranhaltijalle työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Säännöksessä tarkoitettujen entisten palvelussuhteen ehdot eivät sisällä virkasuhteesta itsestään johtuvia etuja kuten esimerkiksi jatkuvuusperiaatetta. Virkasuhteen muuttamista koskevassa päätöksessä tulee olla selvitys myös edellä mainituista seikoista.

Viranhaltija voi hakea muutosta työnantajan säännöksessä tarkoitettuun päätökseen maakuntalain mukaisesti oikaisuvaatimuksella ja maakuntavalituksella. Muutoksenhaku voi koskea kaikkia niitä seikkoja, jotka ovat säännöksen perusteella työsuhteeksi muuttamisen edellytyksiä. Säännöksen mukaan virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tämä tarkoittaa, että jos päätöksestä tehty valitus hylätään, työsopimussuhde syntyy vasta tuomioistuimen ratkaisun saatua lainvoiman.

Säännös on tarpeen henkilön oikeusaseman turvaamiseksi. Jos sopimusta ei synny, pelkkä suostumuksenvaraisuus saattaisi ääritapauksissa johtaa irtisanomiseen. Kun henkilön palvelussuhteen jatkuminen ja siihen liittyvät entiset oikeudet, kuten esimerkiksi palkka, on säännöksessä edellä selostetulla tavalla turvattu, ehdotus ei loukkaa viranhaltijan oikeusturvaa eikä heikennä hänen palvelussuhteensa ehtoja.

12 luku Päätöksenteko ja hallintomenettely

84 §. Hallintosääntö. Pykälässä säädetään maakunnan hallintosääntöön otettavista määräyksistä. Maakunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toimintaa ohjattaisiin keskitetysti hallintosäännöllä. Erillisiä johtosääntöjä ei edellytettäisi annettavaksi. Hallintosääntömääräykset voitaisiin kuitenkin jakaa eri asiakirjoihin silloin, kun kaikkia niitä ei maakunnan organisaation laajuuden perusteella ole tarkoituksenmukaista koota yhteen.

Pykälän 1 momentin 1 kohta sisältäisi maakunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevat määräykset. Hallintosäännössä tulisi ottaa tarpeelliset määräykset siitä, mitä toimielimiä maakunnassa on, miten maakunnan johtaminen on järjestetty ja miten maakunnan henkilöstöorganisaatio on järjestetty. Maakuntavaltuusto antaisi myös hallintosäännöllä tarpeelliset määräykset maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävistä. Hallintosäännössä tulisi olla myös tarpeelliset määräykset taloudenhoidosta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta. Hallintosääntöön olisi oleellista sisällyttää sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvä tehtävien ja vastuun jako maakunnan sisällä.

Hallintosäännössä ja palvelulaitoksen hallintosäännössä tulee määrätä toimivallan tarkemmas- ta jakautumisesta maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen kesken. Maakunta päättää laitoksen tehtävistä perustamisasiakirjassa siten kuin 53 §:ssä säädetään. Laitoksella on 56 §:n mukaisesti oma hallintosääntö, jonka maakuntavaltuusto hyväksyy. Toimivallan siirtämisestä eli delegoinnista maakunnan ja palvelulaitoksen organisaatioiden sisällä säädetään 88 §:ssä. Mainitun pykälän 3 momentissa säädetään tiettyjen niin kutsuttujen oikeusharkintaa sisältävien tai yksilöä koskevien asioiden päätöksenteosta toimielinkäsittelyn sijasta viranhaltijatasolla.

Maakunnan hallintosäännössä tulisi antaa myös tarpeelliset määräykset maakunnan ohjauksen ja valvonnan toteuttamisesta maakunnan järjestämistä vastaavalla olevia palveluita tuottavien yh-

teisöiden, säätiöiden ja palvelulaitoksen toiminnassa. Maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden ohjaus perustuu maakuntavaltuuston hyväksymään 43 §:ssä tarkoitettuun konserniohjeeseen. Maakuntavaltuusto päättää 54 §:ssä tarkoitetuista palvelulaitoksen taloutta ja toimintaa ohjaavista seikoista.

Pykälän 1 momentin 2 kohta sisältäisi maakunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat määräykset. Keskeinen päätöksentekoon liittyvä asia on se, kenelle toimivalta maakunnassa kuuluu. Lähtökohtana olisi lain 16 §:n 1 momentin mukaisesti, että maakunnan päätösvaltaa käyttää maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuusto voisi hallintosäännössä siirtää toimivaltansa maakunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille lain 85 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Maakuntavaltuuston kokoontumisesta säädettäisiin lain 87 §:ssä. Muiden toimielinten kokoontumisesta tulisi ottaa määräykset maakunnan hallintosääntöön. Hallintosäännön määräykset koskisivat muun muassa kokouksaika ja -paikkaa, kokouskutsun antamista, jäsenten oikeutta saada toimielin koolle, esityslistaa ja jatkokokouksen pitämistä. Hallintosääntöön tulisi ottaa määräykset varajäsenten kutumisesta sekä puheenjohtajan tehtävistä. Hallintosäännössä tulisi myös antaa määräykset sen varalta, että puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat ovat estyneitä osallistumaan kokoukseen tai ovat esteellisiä jossakin asiassa. Tällöin kokousta tai asian käsittelyä varten tulisi valita tilapäinen puheenjohtaja.

Hallintosäännössä määrättäisiin maakuntahallituksen edustajan ja maakuntajohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa. Maakuntahallituksen edustus muissa toimielimissä ei olisi pakollista. Koska maakuntahallitus vastaa maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta, sen edustajan läsnäolo- ja puheoikeus muissa tärkeimmissä toimielimissä olisi perusteltua. Maakuntavaltuusto voisi hallintosäännössä antaa määräyksiä myös siitä, tulisiko edustajan olla maakuntahallituksen jäsen vai voisiko edustajana olla myös varajäsen.

Toimielinten kokousten julkisuudesta säädettäisiin lain 94 §:ssä. Toimielimen suljetussa kokouksessa ei lähtökohtaisesti saa olla läsnä yleisöä eikä muita sivullisia. Hallintosäännössä määrättäisiin muiden kuin toimielimen jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa. Määräykset koskisivat lähinnä toimielimeen kuulumattomia luottamushenkilöitä sekä maakunnan henkilöstöä. Luottamushenkilöiden lisäksi läsnä ovat pöytäkirjanpitäjä, esittelijät sekä asiantuntijat. Jos toimielimellä on useampia esittelijöitä, on katsottu, että kaikki esittelijät voivat olla läsnä koko kokouksen ajan. Asiantuntijat ovat lähtökohtaisesti paikalla vain heidän kuulemisensa ajan. Jos on perusteltua tarvetta jonkun muun maakunnan henkilöstöön kuuluvan pysyvään läsnäoloon suljetussa kokouksessa, tästä voitaisiin määrätä hallintosäännössä. Perusteltu tarve voi olla esimerkiksi tietystä tehtäväalueesta vastaavalla toimialajohtajalla tai muulla päällikköviranhaltijalla, jonka alaisena toimiva viranhaltija on toimielimen esittelijä. Maakuntavaltuusto voisi myös antaa toimielimelle itselleen oikeuden päättää, kenellä on oikeus tai velvollisuus osallistua toimielimen kokouksiin. Maakuntavaltuustolla olisi myös mahdollisuus hallintosäännön määräyksellä antaa esimerkiksi vaikuttajaryhmien, kuten nuorisovaltuuston usein alaikäisille edustajille läsnäolo- ja puheoikeus maakuntavaltuuston ja muiden toimielinten kokouksiin. Toimielimen kokouksissa päätöksentekoon ottavat osaa vain toimielimen jäsenet. Muilla kokoukseen osallistujilla olisi vain oikeus ottaa osaa keskusteluun.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan hallintosääntöön tulisi ottaa tarpeelliset määräykset sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn liittyvistä seikoista. Hallintosäännössä annettaisiin tarvittavat määräykset toimielinten päätöksentekotavoista, sekä siitä, miten maakunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Maakunnan tu-

lisi siten hallintosäännössään määritellä, mitkä lain 91 §:ssä tarkoitetuista toimielinten päätöksentekotavoista se ottaa käyttöön ja mikä toimielinten osalta.

Hallintosäännössä määrättäisiin myös asioiden esittelystä. Määräykset voisivat koskea esittelyä toimielimen kokouksessa sekä esittelyä päätöksiä tekeväälle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle, vaikka yksittäisen luottamushenkilön tai viranhaltijan päätöksenteon ei maakunnassa yleensä edellytettäisi tapahtuvan esittelystä. Esittelijänä voisi toimia maakunnan viranhaltija tai toimielimeen kuuluva luottamushenkilö, yleensä puheenjohtaja. Esittelijän vastuusta säädettäisiin lain 99 §:ssä.

Hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta. Määräyksissä tulisi ottaa huomioon myös kielilain sääntely siitä, milloin kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kielilakiin ehdotettavien säännösten perusteella (29 §) kaksikielisen maakunnan maakuntavaltuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Maakunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää maakunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että maakunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

Hallintosäännössä tulisi määrätä maakunnan asiakirjojen, mukaan lukien sopimusten ja sitoumusten allekirjoittamisesta. Lähtökohtana näiden määräysten laadinnassa voidaan pitää joustavuutta, mutta myös oikeusvarmuus on otettava huomioon. Maakunnan nimenkirjoitus-oikeudesta tulee esittää selvitys esimerkiksi tuomioistuimessa asioitaessa.

Arkistolaissa säädetään arkistotoimen järjestämisestä vastaavista viranomaisista. Maakunnan hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset maakunnan asiakirjahallinnon järjestämisestä ja siihen liittyvästä vastuuden ja tehtävien jaosta maakunnan sisällä.

Määräykset asiakirjojen tai tiedon antamisesta perittävien maksujen periaatteista maakunnassa tulisi ottaa maakunnan hallintosääntöön. Lunastuksen tulisi olla kohtuullinen suhteessa kustannuksiin ja maksuissa tulisi ottaa huomioon julkisuuslain säännökset. Maakunta päättäisi, missä tapauksissa lunastus perittäisiin.

Lisäksi maakunta päättäisi sen järjestämisvastuulla olevista palveluista perittävien asiakasmaksujen suuruudesta.

Hallintosääntöön tulisi ottaa määräykset lain 24 §:ssä tarkoitettusta maakunnan asukkaan aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista. Myös lain 28 §:ssä tarkoitettujen viestintävelvoitteiden täyttämisestä annettaisiin tarpeelliset määräykset hallintosäännössä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, mitä määräyksiä maakuntavaltuuston toiminnasta olisi ainakin otettava hallintosääntöön. Hallintosäännössä tulisi määrätä ainakin maakuntavaltuuston kokousmenettelystä. Kokousmenettelyyn liittyvät ainakin määräykset kokouskutsusta, esityslistasta, puheenjohtajan tehtävistä, puheenvuorojen käyttämisestä, äänestysjärjestyksestä, vaaleista sekä niin kutsutuista toivomusponseista. Lisäksi voidaan määrätä esimerkiksi varsinaisen kokouksen ulkopuolella pidettävistä kyselytunneista.

Hallintosäännössä tulisi määrätä myös varavaltuutetun kutsumisesta esteellisen tai estyneen valtuutetun tilalle. Maakuntavaltuuston varajäsenet eli varavaltuutetut eivät ole henkilökohtaisia kuten muissa toimielimissä, vaan varavaltuutettujen kutsumisjärjestys määräytyy maakuntavaalien tuloksen perusteella. Varavaltuutettu voidaan kutsua kokoukseen yhdenkin asian käsittelyä varten.

Hallintosäännössä annettaisiin määräykset valtuutetun aloitteen käsittelystä eli ns. valtuustoaloitteesta sekä valtuustoryhmistä. Valtuustoaloitteeseen liittyen hallintosäännössä voidaan antaa määräyksiä myös lähetekeskustelusta, jossa maakuntavaltuustolla olisi mahdollisuus antaa ohjeita asian jatkokäsittelyyn sekä valtuustoaloitteiden seurannasta.

Lain 21 §:n mukaan valtuutetut voivat valtuustotyöskentelyä varten muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Hallintosäännössä voidaan antaa tarpeellisia määräyksiä valtuustoryhmiin liittyen. Määräykset voivat koskea esimerkiksi ryhmäpuheenvuorojen antamista tai tarpeellisiksi katsottuja, valtuustoryhmien toimintaan liittyviä käytännön järjestelyjä.

Lain 91 §:ssä säädettäisiin maakunnan toimielinten päätöksentekotavoista ja lain 92 §:ssä sähköisestä kokouksesta. Valtuuston kokoukset on mahdollista järjestää myös sähköisinä kokouksina. Sen sijaan lain 93 §:ssä tarkoitettu sähköinen päätöksentekomenettely ei olisi käytettävissä valtuuston kokouksissa. Hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset sähköisiin kokouksiin osallistumisesta sekä kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti. Hallintosäännössä maakuntavaltuusto päättäisi, minkälaisia käytännön menettelytapoja maakunnassa tältä osin noudatettaisiin.

Hallintosäännössä voidaan antaa myös määräyksiä valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne katsotaan tarpeellisiksi kokouksen kulun turvaamiseksi. Tällöin hallintosäännössä tulisi määritellä edellytykset puheenvuorojen rajoittamiselle yksittäisissä asioissa. Puheenjohtaja päättäisi hallintosäännössä määriteltyjen rajoitusten käyttöönottamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kielilain ja muun kielellisiä oikeuksia koskevan lainsäädännön velvoitteiden ottamisesta huomioon hallintosääntömääräyksissä. Muulla lainsäädännöllä tarkoitetaan muun ohella julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettua lakia (424/2003). Mainitun lain säännöksiä (5 §:n 2 momentti) ehdotetaan muutettavaksi maakuntien henkilöstön kielitaitovaatimusten huomioon ottamiseksi siten, että jos lailla tai lain nojalla ei säädetä maakunnan viranomaisten henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, niitä voitaisiin asettaa maakuntalain mukaisessa järjestyksessä. Tällä tarkoitetaan, että kielitaitovaatimukset voidaan asettaa joko hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä.

85 §. Toimivallan siirtäminen. Pykälässä säädettäisiin toimivallan siirtämisestä eli niin kutsutusta delegoinnista yleisesti. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto käyttää maakunnan päätösvaltaa. Maakunnan päätösvalta on yläkäsite, jolla tarkoitetaan maakunnan hoidettavaksi lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joissa maakunta voi tehdä tai jossa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Tämä päätösvalta kuuluu ensisijaisesti maakuntavaltuustolle. Maakuntavaltuusto voisi kuitenkin ehdotetun pykälän mukaan siirtää hallintosäännössä toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, joilla tarkoitetaan lain 29 §:ssä määriteltyjä toimielimiä, sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille. Sen sijaan toimivaltaa ei voitaisi siirtää työsuhteessa olevalle henkilölle. Toimivaltaa ei myöskään voitaisi siirtää 5 luvussa tarkoitetuille vaikuttamistoimielimille kuten nuorisovaltuustolle, vanhusneuvostolle ja vammaisneuvostolle, jotka eivät olisi maakunnan laissa tarkoitettuja toimielimiä. Niille olisi annettava mahdollisuus muuten kuin päätöksentekijöinä vaikuttaa omasta näkökulmastaan maakunnan toimintaan siten kuin 5 luvussa säädettäisiin.

Toimivallan siirtäminen tapahtuisi aina hallintosäännöllä, eikä toimivaltaa voitaisi siirtää erillisellä maakuntavaltuuston päätöksellä. Sen sijaan pykälän 2 momentissa tarkoitettu toimival-

lan edelleen siirtäminen voisi tapahtua yksittäisellä päätöksellä. Valtuutus edelleen delegointiin pitäisi kuitenkin ilmetä hallintosäännöstä.

Toimivallan siirtäminen on kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joissa maakuntavaltuuston maakuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä. Maakuntalaissa maakuntavaltuuston päätettävistä asioista säädetään lain 16 §:ssä ja muissa yksittäisissä säännöksissä. Myös muussa lainsäädännössä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa tulee olemaan maakuntavaltuuston päätösvaltaa edellyttäviä säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeudesta toimivallan edelleen siirtämiseen. Toimivallan edelleen siirtäminen olisi mahdollista vain kerran eli niin kutsuttu edelleen -delegointi olisi kielletty. Hallintosäännössä edelleen delegointioikeus voitaisiin antaa esimerkiksi lautakunnalle, joka voisi siirtää toimivaltaa alaiselleen viranhaltijalle, mutta viranhaltijalla ei enää voisi olla oikeutta siirtää omaa toimivaltaansa edelleen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niin kutsuttujen oikeusharkintaisten asioiden päätöksenteosta viranhaltijatasolla. Momentin mukaan laissa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, yksilöön kohdistuvissa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa sekä muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa päätöksenteko tulisi hallintosäännössä osoittaa maakunnassa tai palvelulaitoksessa nimenomaisesti viranhaltijatasolle. Mainitut asiat ovat pääsääntöisesti asioita, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä.

Hallinnollisen pakon käyttämistä tarkoittavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä.

86 §. Valtuustoasioiden valmistelu. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuustossa käsiteltävien asioiden valmistelupakosta. Päävastuu valmistelusta olisi maakuntahallituksella. Jos asia koskisi maakuntavaltuuston toiminnan sisäistä järjestelyä tai valmistelu kuuluisi lain 34 §:n mukaan tilapäiselle valiokunnalle tai lain 112 §:ssä tarkoitettulle tarkastuslautakunnalle erikseen säädetyllä tavalla, maakuntahallitus ei olisi valmisteluvastuussa. Maakuntahallituksen vastuu maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta ilmenisi kuitenkin niin, että tilapäisen valiokunnan olisi hankittava sen valmisteltaviksi kuuluvissa asioissa maakuntahallituksen lausunto.

87 §. Maakuntavaltuuston kokoontuminen. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston kokoontumisesta, kokouskutsusta sekä kutsun lähettämisen ajankohdasta ja kokouksesta tiedottamisesta. Maakuntavaltuuston kokousten sääntelemistä laissa edellyttää maakuntavaltuuston asema asukkaiden valitsemana maakunnan ylimpänä toimielimenä sekä kokousten julkisuus. Hallintosääntöön voitaisiin ottaa maakuntavaltuuston kokousta koskevia tarkempia määräyksiä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston tavanomaisesta kokoontumisesta. Maakuntavaltuusto kokoontuisi päättämääränsä aikoina. Lisäksi maakuntavaltuuston puheenjohtajan olisi kutsuttava valtuusto koolle, kun se asioiden hoitamiseksi on tarpeellista.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntahallituksella tai vähintään neljäsosalla valtuutetuista olisi oikeus saada maakuntavaltuusto koolle ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen tavanomaisesta kokousaikataulusta poikkeava asia on yleensä kiireellinen. Tämän vuoksi laissa nimenomaisesti säädettäisiin asian kiireellisestä valmistelusta. Valmistelu kuuluisi maakuntahallitukselle.

Valmistelemattoman asian ottamisesta maakuntavaltuuston käsiteltäväksi säädettäisiin lain 88 §:n 2 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston kokouskutsusta. Kokouskutsun antaisi maakuntavaltuuston puheenjohtaja tai hänen ollessa estyneenä varapuheenjohtaja. Laissa säädettäisiin myös siitä, että maakuntavaltuuston ensimmäiseen kokoukseen kutsun antaa maakuntahallituksen puheenjohtaja ja että kokouksen avaa iältään vanhin läsnä oleva valtuutettu, joka johtaa puhetta, kunnes maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu. Kokouskutsussa olisi ilmoitettava käsiteltävät asiat. Tavanomaisesti kokouskutsuun liitetään myös esityslista. Esityslistasta ei säädettäisi laissa, vaan siitä tulisi ottaa tarpeelliset määräykset hallintosääntöön.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kokouskutsun lähettämisestä vähintään neljä päivää ennen kokousta. Maakunta voisi päättää, lähetetäänkö kokouskutsu postitse vai esimerkiksi sähköpostilla. Kokouskutsu, jossa ilmoitetaan kokouksen aika ja paikka sekä käsiteltävät asiat (asialista), voitaisiin lähettää sähköisesti, jos maakunta huolehtii, että tähän tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat kyseisten henkilöiden käytettävissä. Hallintosäännössä voidaan määrätä esityslistan ja sen liitteiden sekä oheismateriaalin lähettämisestä sähköisesti. Samassa ajassa eli vähintään neljä päivää ennen kokousta kokouksesta olisi tiedotettava yleisessä tietoverkossa. Kokouksesta tiedottamisella ei olisi kuitenkaan vaikutusta siihen, onko kokous kutsuttu laillisesti koolle.

88 §. *Maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat.* Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joilla asia voidaan ottaa maakuntavaltuuston käsiteltäväksi. Pykälän 1 momentin mukaan asia voitaisiin ottaa käsiteltäväksi, jos se on mainittu kokouskutsussa ja se on valmisteltu lain 86 §:n mukaisesti. Asia voi olla maakuntahallituksen, tilapäisen valiokunnan tai tarkastuslautakunnan valmisteleva.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kokouskutsussa mainitsemattoman ja valmistelemattoman asian käsittelyn edellytyksistä. Edellytyksenä olisi aina asian kiireellisyys. Kokouskutsussa mainitsemattoman, mutta valmistellun asian maakuntavaltuusto voisi ottaa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen yksinkertaisella enemmistöllä. Jos asiaa ei ole lainkaan valmisteltu, maakuntavaltuuston olisi oltava yksimielinen sen käsiteltäväksi ottamisesta.

89 §. *Maakuntavaltuuston päätösten laillisuuden valvonta.* Maakuntahallitus vastaa maakuntavaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Tähän kuuluisi myös päätösten laillisuuden valvonta. Sääntely vastaa kuntalain sääntelyä.

Jos maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen välille syntyy erimielisyys päätöksen laillisuudesta, asia olisi pyrittävä ratkaisemaan maakunnan sisäisesti. Maakuntavaltuustolla on mahdollisuus myös erottaa maakuntahallitus, jos maakuntahallitus ei nauti maakuntavaltuuston luottamusta.

90 §. *Esteellisyys.* Pykälässä säädettäisiin esteellisyydestä pääosin kuntalakia (97 §) vastaavasti. Merkittävin ero olisi siinä, että hallintolaissa säädetyn, niin kutsutun yhteisöjäävin soveltamisesta ei säädettäisi poikettavaksi maakunnissa, sillä säännöksessä tarkoitettut yhteisön tai laitoksen hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenet eivät olisi vaalikelpoisia maakunnan toimielimiin.

Pykälässä säädettäisiin erikseen valtuutetun esteellisyyssperusteista maakuntavaltuustossa ja maakunnan muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan sekä maakunnan henkilöstön esteellisyydestä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan käsittelyn ja päätöksenteon puolueet-

tomuutta. Esteellisyydellä tarkoitetaan, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.

Valtuutetun esteellisyyserusteet maakuntavaltuustossa olisivat lievemmät kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat perusteet. Valtuutettu olisi maakuntavaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Esteellisyyden vaikutus ulottuu asian käsittelyyn kokonaisuudessaan. Esteellinen valtuutettu ei siis saa ottaa osaa asiasta käytävään keskusteluun. Tämän vuoksi valtuutettua ei myöskään luettaisi läsnä olevaksi niissä asioissa, joissa hän on esteellinen. Tällä voi olla vaikutusta maakuntavaltuuston kokouksen päätösvaltaisuuteen. Koska maakuntavaltuuston kokous on julkinen, ei kuitenkaan voitaisi edellyttää, että esteellinen valtuutettu poistuisi kokoustilasta. Kun valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn tai on jäsenenä muussa toimielimessä, häneen sovelletaan kyseistä toimielintä koskevia esteellisyyssäännöksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan ja maakunnan henkilöstön esteellisyydestä olisi lähtökohtaisesti voimassa, mitä hallintolain esteellisyyssäännöksissä säädetäisiin. Pykälän 3 momentissa säädetäisiin maakunnan toimintaa koskevista poikkeuksista hallintolain säännöksiin.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelussuhde maakuntaan ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa maakunta on asianosainen. Jos kuitenkin luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa, hän on esteellinen. Esimerkiksi maakunnan palveluksessa olevan rakennustarkastajan on voitava käsitellä myös maakunnan omaa rakennushanketta ilman, että hän palvelussuhteensa perusteella olisi esteellinen. Myöskään luottamushenkilö, joka on maakunnan viranhaltija, ei olisi esteellinen esimerkiksi käsiteltäessä lautakunnassa asiaa, jossa maakunta on asianosainen. Esteellisyys syntyisi kuitenkin, jos luottamushenkilö viranhaltijana olisi esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa. Tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että henkilö on valmistellut asiaa ja on voinut vaikuttaa valmistelussa. Asiaa ei siis voi käsitellä kahdessa eri ominaisuudessa, viranhaltijan ja luottamushenkilönä. Säännöstä sovellettaisiin luonnollisesti vain siinä tapauksessa, että asianosaisena on se maakunta, jonka viranomaisen käsittelee asiaa. Jos asianosaisena on toinen maakunta, sen palveluksessa olevan esteellisyys määräytyy samoin perusteiden kuin muidenkin yhteisöjen palveluksessa olevien.

Pykälän 4 momentin mukaan henkilöllä itsellään olisi päävastuu oman esteellisyytensä ilmoittamisessa ja huomioon ottamisessa. Tämän lisäksi henkilö olisi velvollinen esittämään selvityksen seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa, jos toimielin näin päättää. Jos henkilö tietää olevansa esteellinen tai tuntee olevansa epävarma omasta esteellisyydestään, olisi hänen itse ilmoitettava asiasta. Epävarmassa tapauksessa on esteellisen henkilön parempi olla ottamatta asian käsittelyyn. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että päätös ei synny virheellisessä järjestyksessä, jos henkilö tulkinvaraisessa tilanteessa itse vetäytyy asian käsittelystä.

Henkilö olisi velvollinen esittämään selvityksen seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa, jos toimielin näin päättää. Luottamushenkilöiden esteellisyyden arviointi edellyttää, että asiasta päättävällä toimielimellä tätä koskevat tarvittavat tiedot. Useimmiten luottamushenkilöt esittävätkin oma-aloitteisesti arviointiin vaikuttavat seikat. Jos tietoja ei ole saatavilla tai on syytä epäillä niiden riittävyttä, päätöksen selvityksen esittämisestä tekisi se toimielin, jonka harkittavaksi esteellisyys kuuluisi. Selvityspyyntö voitaisiin kohdistaa vain niihin seikkoihin, joilla voisi olla merkitystä arvioitaessa luottamushenkilön esteellisyyttä.

91 §. Toimielimen päätöksentekotavat. Pykälän mukaan maakunnan toimielinten kokoukset voitaisiin perinteisen kokouspaikalla pidettävän kokouksen lisäksi pitää sähköisenä kokouksena tai hyödyntää sähköistä päätöksentekomenettelyä ennen kokousta. Sääntely vastaisi kuntalakia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, millä tavoin toimielimelle kuuluvista asioista voitaisiin päättää. Toimielin voisi käsitellä asian kokouksessaan, joka on perinteinen kokouspaikalla pidettävä kokous tai vaihtoehtoisesti pitää kokouksen sähköisessä toimintaympäristössä (sähköinen kokous). Sähköisellä kokouksella tarkoitettaisiin sähköisessä toimintaympäristössä toteutettua kokousta, johon osallistuttaisiin sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Sähköisestä kokouksesta säädettäisiin tarkemmin lain 92 §:ssä.

Tämän lisäksi momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta tehdä päätöksiä sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Sähköisellä päätöksentekomenettelyllä tarkoitettaisiin ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa ennen toimielimen kokousta. Sähköisestä päätöksentekomenettelystä säädettäisiin tarkemmin lain 93 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä maakunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa. Tietoturvallisuuden huomioon ottamiseksi maakunnan olisi kiinnitettävä huomiota salassa pidettävien tietojen käsittelyyn. Laillisuusvalvojen ratkaisuissa (1.12.2011AOK 1840/1/2010, 24.3.2011 EOA 3438/4/09) on todettu, että tavallista sähköpostiyhteyttä ei voida pitää riittävän tietoturvallisena salassa pidettävien tietojen viestinvälitykseen. Näin ollen sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä salassa pidettäviä asioita sisältäviä dokumentteja ei voida lähettää eikä keskusteluja käydä muun kuin suojatun tietoliikennenyhteyden avulla.

Maakunnan tulisi huomioida sähköisten kokousten käytössä esimerkiksi se, milloin ja miten käsitellään asioita, jotka edellyttävät luottamuksellisuutta (suljettu kokous) tai ovat salassa pidettäviä. Tällaisissa tapauksissa maakunnan tulisi linjata esimerkiksi se, millaisista paikoista toimielimen jäsenet voivat osallistua kokoukseen ja huolehtia siitä, etteivät salassa pidettävät tai luottamukselliset tiedot ole ulkopuolisten saatavissa.

Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä toimielimen jäsenet tulisi voida luotettavasti tunnistaa siten kuin laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) säädetään. Käytettävän tietojärjestelmän tulisi olla suljettu ja käytettävien tietoliikennenyhteyksien tulisi olla asianmukaisesti suojattu. Lisäksi maakunnan olisi huomioitava esimerkiksi käytettävien palvelinten tietoturvallisuuteen liittyvät näkökohdat.

92 §. Sähköinen kokous. Pykälässä säädettäisiin sähköisen kokouksen edellytyksistä. Sähköiseen kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat osallistua kokoukseen keskenään eri paikoista. Sähköinen kokous voitaisiin pitää esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä. Sähköisessä kokouksessa toimittaisiin muutoin varsinaisen (fyysisen) kokouksen mukaisten päätöksentekomenettelyjen mukaisesti.

Sähköisten kokousten osalta olisi huomioitava se, että toimielimen julkisissa kokouksissa yleisöllä tulisi olla mahdollisuus seurata kokousta siten kuin kokousten julkisuudesta lain 94 §:ssä säädetään.

Pykälässä säädettäisiin, että sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulisi olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Yhdenvertaista näkö- ja ääniyhteyttä voidaan pitää maakunnan toimielimen päätöksenteon kannalta tarpeellisena ja se turvaisi osaltaan

toimielimen päätöksenteon toimintaedellytyksiä, sillä kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat näin keskustella päätettävänä olevista asioista ”kasvokkain”.

93 §. Sähköinen päätöksentekomenettely. Pykälässä säädettäisiin sähköisen päätöksentekomenettelyn edellytyksistä. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä osa toimielimen kokoukseen tulevista asioista voitaisiin käsitellä sähköisesti ennen varsinaista toimielimen kokousta. Se, minkä kaltaiset asiat voitaisiin käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä, jäisi maakunnan harkintaan. Sähköinen päätöksenteko olisi pääsääntöisesti tarkoitettu niin kutsuttujen ruutiiniluonteisten asioiden käsittelyyn.

Pykälän tarkoittama sähköinen päätöksenteko edellyttäisi esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän tai muun tietoteknisen ratkaisun käyttämistä. Tällaisia ratkaisuja voisivat olla esimerkiksi suljettu tietojärjestelmä, johon kukin toimielimen jäsen voisi luotettavasti kirjautua esimerkiksi yleisen tietoverkon välityksellä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakuntavaltuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia lukuun ottamatta toimielimen päätöksenteko voi tapahtua suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Toimielin voisi siis käyttää sähköistä päätöksentekomenettelyä ennen kokousta tapahtuvaan päätöksentekoon. Pykälässä ei otettaisi kantaa siihen, kuinka paljon ennen kokousta päätöksenteon tulee tapahtua, vaan se olisi maakunnan harkinnassa. Koska sähköinen päätöksenteko ei ole avointa eikä julkista, ei sitä kuitenkaan voitaisi käyttää kokouksissa, jotka ovat julkisia. Maakuntavaltuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia ja niiden kokouspaikan tulee olla sellainen, jossa julkisuus voi käytännössä toteutua. Siksi maakuntavaltuuston kokoukset rajataan pykälän soveltamisen ulkopuolelle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sähköisessä päätöksentekomenettelyssä käsiteltävät asiat tulisi yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia on käsiteltävä sähköisesti. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä kokouskutsussa tulisi siis ilmaista tietty aika, mihin mennessä toimielimen jäsenten on mahdollista käydä ilmaisemassa kantansa käsiteltävään asiaan. Asian käsittely ja kannan ilmaiseminen tapahtuisi esimerkiksi suljetussa sähköisessä päätöksentekojärjestelmässä, jossa kunkin käsiteltävän asian osalta vaihtoehtoina tulisi olla mahdollisimman yksinkertaiset vaihtoehdot (esimerkiksi ”hyväksyn”, ”hylkään” sekä ”tyhjä” taikka ”jaa”, ”ei” sekä ”tyhjä”). Kannanilmaisujen tulisi olla avoimia siten, että kaikki toimielimen jäsenet voivat nähdä muiden ilmaisemat kannat. Asia olisi käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet olisivat ilmaisseet kantansa asiaan ja päätöksentekoon varattu aika olisi kulunut.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että asia siirtyisi varsinaisen kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatisi. Tällä varmistettaisiin, että myös sähköisen päätöksenteon piiriin kuuluvista asioista on mahdollista keskustella kokouksessa ennen päätöksentekoa. Sähköisessä päätöksentekojärjestelmässä tulisi näin ollen olla myös edellä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi mahdollisuus siirtää asia toimielimen kokouksen käsiteltäväksi. Tilanteessa, jossa yksikin toimielimen jäsen on tätä mahdollisuutta käyttänyt, asia poistuisi käsittelystä ja tieto asian siirrosta kokoukseen tulisi näkyä järjestelmässä kaikille toimielimen jäsenille. Samoin menettäisiin tilanteissa, joissa jollakin toimielimen jäsenellä olisi muutosehdotus käsiteltävään asiaan. Asia sen sijaan siirtyisi automaattisesti kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin toimielimen jäsen jättäisi kantansa ilmaisematta asiaan kokouskutsun asettamassa määräajassa. Tällä varmistettaisiin se, että kaikilla toimielimen jäsenillä on mahdollisuus ilmaista kantansa käsiteltävään asiaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehdyt päätökset voitaisiin tarkastaa ennen kokousta. Pääsääntöisesti sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehdyt päätökset tarkastettaisiin normaaliin tapaan seuraavassa kokouksessa, mutta mo-

mentissa mahdollistettaisiin se, että päätökset olisi mahdollista tarkastaa jo ennen kokousta. Sähköisessä päätöksenteossa syntyneet päätökset voitaisiin tarkastaa esimerkiksi samassa suljetussa tietojärjestelmässä, jossa ne on tehty tai muutoin sähköisesti tavanomaista pöytäkirjan tarkastamista vastaavasti.

94 §. Kokouksen julkisuus. Pykälässä säädettäisiin maakunnan toimielinten kokousten julkisuudesta. Maakuntavaltuuston kokoukset olisivat lähtökohtaisesti julkisia, kun taas muiden toimielinten kokoukset olisivat lähtökohtaisesti suljettuja. Yleisölle tulisi järjestää mahdollisuus päästä seuraamaan valtuuston kokousta. Poikkeuksellisesti puheenjohtaja voisi rajoittaa pääsyä julkiseen kokoukseen, jos esimerkiksi kaikki halukkaat eivät mahtuisi kokoustilaan. Maakuntavaltuusto voisi myös päättää asian suljetusta käsittelystä. Suljettuun käsittelyyn tulisi aina olla erityinen syy. Esimerkiksi maakunnan edun turvaaminen hankinnassa tai yritys-kaupassa voisi edellyttää suljettua käsittelyä. Tällöinkin päätös olisi aina julkinen. Jos maakuntavaltuusto poikkeuksellisesti käsittelee salassa pidettäviä asioita, asiaa ei voida käsitellä julkisesti. Asiakirjan tai tiedon salassapito voi perustua vain laissa olevaan nimenomaiseen säännökseen.

Pykälän 3 momentin mukaan muunkin toimielimen kuin maakuntavaltuuston kokoukset voisivat olla julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi. Säännös koskisi maakunnan kaikkia toimielimiä maakuntavaltuustoa lukuun ottamatta. Julkisen kokouksen pitäminen tai jonkun asian julkinen käsittely olisi toimielimen harkinnassa. Hallinnon avoimuutta voitaisiin korostaa järjestämällä kokous tai asian käsittely julkisena aina silloin, kun asialla on suurta yleistä mielenkiintoa. Toimielimen suljetussa kokouksessa ei saa olla läsnä yleisöä eikä muita sivullisia. Jäsenten lisäksi kokouksessa voisivat olla läsnä ne, joilla on kokoustehtäviä sekä hallintosäännön määräyksen tai toimielimen päätöksen nojalla läsnäoloon oikeutetut. Suljetussa kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia. Niistä ei ilman toimielimen lupaa saa antaa tietoja ulkopuolisille.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin toimielimen kokouksen julkisuudesta silloin, kun kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Momentin mukaan yleisöllä tulisi olla mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti.

95 §. Kokouksen johtaminen ja puheenvuorot. Pykälä vastaisiin asiallisesti kuntalain 102 §:ää. Pykälässä säädetään kokouksen johtamisesta ja puheenvuoroista maakunnan eri toimielimissä. Kokouksessa puheenjohtajan velvollisuus olisi asioiden käsittelyn johtaminen ja järjestyksestä huolen pitäminen. Viime kädessä puheenjohtajalla olisi oikeus keskeyttää tai lopettaa kokous.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimielimen jäsenen puheoikeudesta ja puheenjohtajan oikeuksista puuttua käytettyihin puheenvuoroihin.

96 §. Päätösvaltaisuus. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston kokouksen ja erikseen muun toimielimen kokouksen päätösvaltaisuudesta kuntalain 103 §:ää vastaavalla tavalla. Henkilö katsottaisiin läsnä olevaksi, kun hän kokouksessa ottaa osaa asian käsittelyyn joko paikalla olevana tai osallistumalla kokoukseen sähköisesti. Esteellisiä jäseniä ei voida päätösvaltaisuudessa ottaa huomioon, koska esteellinen henkilö ei voi ottaa osaa asian käsittelyyn.

Pykälän 3 momentin säännös koskisi sähköistä kokousta, jossa läsnä oleviksi katsotaan myös toimielimen jäsenet, jotka osallistuvat kokoukseen sähköisesti. Myös puheenjohtajan ja sihteerin osallistuminen kokoukseen olisi mahdollista sähköisesti.

97 §. Äänestys. Pykälässä säädettäisiin äänestyksen menettelytavoista kuntalain 104 §:ää vastaavalla tavalla.

Kokouksessa käsiteltävät asiat selostetaan yleensä esityslistassa, johon on koottu valmistelun tulokset. Valmistelun perusteella asian esittelijä tai maakuntavaltuustossa maakuntahallitus tekee asiassa päätösehdotuksen, joka myös tavallisesti on kirjattu esityslistaan. Esittelijän päätösehdotus on pohjaehdotus, joka on käsittelyn pohjana. Tämä pohjaehdotus ei vaadi erillistä kannatusta päästäkseen äänestykseen toimielimen jäsenen tekemän ja kannatetun ehdotuksen kanssa. Toimielimen jäsenen tekemä kannattamaton ehdotus raukeaa. Jos vastaehdotuksia ei ole tehty tai ehdotus on rauennut, puheenjohtajan asiana on todeta yksimielinen päätös.

Jos asiassa tarvitaan äänestys, puheenjohtajan on todettava rauenneet ehdotukset ja ehdotukset, joista äänestetään. Toimielimen tulee puheenjohtajan esityksestä hyväksyä äänestystapa, ja jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestys. Äänestystavalla tarkoitetaan sitä, millä tavoin äänestys suoritetaan. Varmin äänestystapa on toimittaa äänestys, jollei äänestyskonetta ole käytössä, nimenhuudolla, jolloin kukin äänestykseen osallistuja ilmaisee kantansa asiassa nimensä kuultuaan. Äänestysjärjestyksellä tarkoitetaan sitä, missä järjestyksessä ehdotukset asetetaan äänestettäessä toisiaan vastaan. Äänestys toimitetaan parlamentaarista äänestystapaa noudattaen. Kaksi samaa asiaa koskevaa päätösehdotusta asetetaan vastakkain ja niistä voittanut ehdotus asetetaan edelleen vastakkain seuraavan päätösehdotuksen kanssa. Yleensä esittelijän päätösehdotus eli pohjaehdotus tai asian kokonaan hylkäämistä tarkoittava ehdotus on äänestyksessä viimeisenä muut ehdotukset voittanutta vastaan. Parlamentarisessa äänestystavassa äänestysesitys tehdään siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys on aina toimitettava avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee päätöksen. Yleensä toimielimen jäsenellä on mahdollisuus myös äänestää "tyhjää". Puheenjohtajalla on kuitenkin velvollisuus ottaa asiaan kantaa, mikäli hänen äänensä ratkaisee toimielimen päätöksen.

Eräissä laissa säädetyissä asioissa päätöksenteko edellyttää määräenemmistön kannatusta tai yksimielisyyttä (41 ja 88 §).

Tarkemmat määräykset äänestyksen toimittamisesta voitaisiin ottaa maakunnan hallintosääntöön.

98 §. Vaali. Pykälässä säädettäisiin vaalin toimittamisen menettelytavoista kuntalain 105 §:ää vastaavalla tavalla. Kun kysymys on henkilövalinnasta, päätöksentekomuodosta käytetään nimitystä vaali. Kysymys voi olla henkilön tai henkilöiden valitsemisesta maakunnan luottamustoimeen tai esimerkiksi maakunnan edustajaksi yksityisoikeudelliseen yhteisöön taikka maakunnan viranhaltijan valinnasta. Vaalin toimittaminen edellyttää, että henkilön tai henkilöiden valinta on annettu toimielimelle. Tässä pykälässä säädettäisiin vaalimenettelystä.

Henkilövalinta voisi olla yksimielinen, jolloin varsinaiseen vaalitoimitukseen ei tarvitsisi lainkaan ryhtyä. Vaali voitaisiin toimittaa joko enemmistövaalina tai suhteellisena vaalina. Lähtökohtana olisi enemmistövaali, josta säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Enemmistövaalissa valituksi tulisi se tai ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä. Jos valittavia on enemmän kuin yksi, on enemmistövaalissa jokaisella vaaliin osallistuvalla käytettävissään yhtä monta ääntä kuin on valittavia henkilöitä.

Maakunnan viranhaltijaa valittaessa vaalin toimittamistapana olisi aina enemmistövaali, koska henkilöstövalinnassa valittavana olisi aina yksi henkilö. Suhteellinen vaali tulee kysymykseen

vain, jos valittavia on enemmän kuin yksi. Maakuntajohtajan vaalista olisi säädetty erikseen 39 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin suhteellisen vaalin toimittamisen edellytyksistä. Suhteellisen vaalin toimittaminen edellyttäisi, että valittavia on enemmän kuin yksi eli vähintään kaksi. Suhteellinen vaalitapa tulisi noudatettavaksi, jos sitä vaatii niin monta vaaliin osallistuvaa, että he suhteellisessa vaalissa voisivat yhdessä saada valituksi vähintään yhden ehdokkaansa. Tämä saadaan laskettua pykälässä esitetyllä laskukaavalla. Jos esimerkiksi läsnä olevia toimielimen jäseniä olisi 55 ja valittavia olisi kuusi, jaettaisiin 55 seitsemällä (6+1), jolloin osamääräksi tulee noin 7,8. Tämä korotettaisiin lähinnä ylempään kokonaislukuun (8), jolloin saataisiin määrä, joka riittää suhteellisen vaalin toimittamiseen.

Toimielimen varajäsenten valinnasta säädettäisiin 3 momentissa. Varajäsenten ollessa henkilökohtaisia olisi myös enemmistövaalissa ehdokkaat hyväksyttävä ennen vaalia. Suhteellinen vaali perustuu aina ennakolta suoritettuun ehdokasasetteluun. Suhteellisen vaalin toimittamisessa noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä maakuntavaaleista on säädetty. Tarvittaessa valtuusto voisi nykyiseen tapaan antaa tarkempia määräyksiä suhteellisen vaalin toimittamisesta.

Suhteellinen vaali toimitettaisiin aina suljetuin lipuin. Enemmistövaali olisi lähtökohtaisesti avoin, mutta olisi vaadittaessa toimitettava suljetuin lipuin. Tällöin olisi riittävää, että yksikin jäsenistä vaatii suljettua vaalia.

99 §. Eriävä mielipide. Pykälässä säädettäisiin eriävän mielipiteen ilmoittamisen menettelytavoista ja oikeusvaikutuksista kuntalain 106 §:ää vastaavalla tavalla.

Toimielimen päätöksentekoon osallistuneelta jäseneltä edellytettäisiin, että hän on asian käsittelyssä selvästi ilmaissut olevansa päätöksestä eri mieltä. Oikeus eriävän mielipiteen ilmoittamiseen olisi nimenomaisen vastaehdotuksen tehneellä tai päätöstä vastaan äänestäneellä. Esittelijällä olisi oikeus eriävän mielipiteen esittämiseen vain, jos päätös poikkeaisi hänen asiassa tekemästä päätösehdotuksesta.

Eriävä mielipide olisi ilmoitettava välittömästi sen jälkeen, kun päätös on tehty. Myöhemmin sen ilmoittaminen ei enää olisi mahdollista. Ajoissa ilmoitettuun eriävään mielipiteeseen olisi mahdollista liittää kirjalliset perustelut aina pöytäkirjan tarkastamisajankohtaan saakka.

Eriävän mielipiteen ilmoittanut vapautuu päätöksen tuottamasta oikeudellisesta vastuusta. Esittelijälle eriävä mielipide on ainoa mahdollisuus vastuusta vapautumiseen, jollei hän ole myös toimielimen jäsen ja ole äänestänyt päätöstä vastaan. Toimielimen jäsenelle riittää, että hänen äänestyskäyttäytymisensä ilmenee toimielimen pöytäkirjasta. Jos hän ei pöytäkirjan mukaan ole äänestänyt päätökseksi tulleen ehdotuksen puolesta, hän ei myöskään ole ollut vastuussa toimielimen enemmistön tekemästä päätöksestä. Toimielimen jäsenen ilmoittamalla eriävällä mielipiteellä olisi merkitystä oikeudellisen vastuun kannalta toisaalta suljetussa vaalissa ja toisaalta siinä tapauksessa, että jäsen on tehnyt ehdotuksen, joka on kannatuksen puuttuessa rauennut. Viimeksi mainitussa tilanteessa toimielimen päätös on muodollisesti yksimielinen.

100 §. Pöytäkirja. Pykälässä säädettäisiin toimielimen ja muiden päätöksentekijöiden päätöksiä asiakirjasta, joka olisi nimeltään pöytäkirja. Luottamushenkilön ja viranhaltijan tekemissä päätöksissä pöytäkirja voitaisiin päätöksen luonteen johdosta jättää myös laatimatta. Tämä olisi mahdollista lähinnä vain silloin, jos päätöksistä laaditaan tai siitä tehdään jokin muu asiakirja, josta päätös käy selville. Tarkemmat määräykset pöytäkirjaa koskevista vaatimuksista otettaisiin hallintosääntöön.

Pöytäkirjalla ei tarkoitettaisi pelkästään perinteistä fyysistä pöytäkirjaa, vaan se voisi muodostua myös sähköisen päätöksenteon päätösten koonnista. Pöytäkirjan muoto voisi siis vaihdella teknisen toteutustavan mukaan. Pöytäkirjan päätökset voisivat olla myös rakenteisessa muodossa, joka mahdollistaa niiden jatkokäytön (ns. avoin data). Tällöinkin maakuntien olisi huolehdittava tietosuojaan liittyvistä näkökohdista.

Pöytäkirjan arkistointi suoritettaisiin arkistolainsäädännön mukaisesti, eikä maakuntalain säännöksellä poikettaisi arkistolain mukaisista velvoitteista.

101 §. Maakunnan ilmoitukset. Pykälä vastaisi kuntalain sääntelyä (108 §). Ilmoituksia julkaistessaan maakunnan olisi otettava huomioon, että erityislainsäädännössä on vielä velvoitteita julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttöön, jonka osalta kyseistä lainsäädäntöä on noudatettava.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan ilmoitukset julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla maakunnan päättämällä tavalla. Pykälässä mainittuina muina tapoina voitaisiin pitää esimerkiksi ilmoitusten julkaisemista maakunnan valitsemissa ilmoituslehdissä. Maakunnan ilmoitusten julkaisemisessa tulee ottaa huomioon julkisuuslain salassapitosäännökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunnan ilmoitusten tulee olla yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Tällä varmistettaisiin, että maakunnan ilmoitus on nähtävillä yleisessä tietoverkossa vähintään saman ajan kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään yleisestä julkipanoajasta. Momentissa määriteltyä ilmoitusaikaa noudatettaisiin, jos ilmoituksen asiasisällöstä ei muuta johtuisi tai ilmoituksessa ei olisi toisin määrätty. Kaksikielisissä maakunnissa ilmoittamisessa olisi huomioitava kielilain säännökset.

Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot olisi poistettava verkosta ilmoitusajan päätyttyä. Henkilötietojen käsittelemistä ja tietojen poistamista yleisestä tietoverkossa käsitellään tarkemmin lain 145 §:n perusteluissa.

102 §. Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa. Pykälässä säädettäisiin maakunnalle veloitte viedä saataville yleiseen tietoverkkoon keskeiset maakunnan järjestämiä palveluja sekä maakunnan taloutta, johtamista, toimintaa, maakuntien yhteistoimintaa ja maakuntakonsernia koskevat tiedot. Tietojen viemisestä yleiseen tietoverkkoon säädettäisiin myös lain 28 §:ssä päätöksenteon valmistelutietoja koskien, lain 101 §:ssä maakunnan ilmoituksia koskien ja lain 145 §:ssä koskien päätösten tiedoksiantoa maakunnan jäsenille.

Maakunnan tulisi pitää huolta siitä, että asukkaat ja palvelujen käyttäjät saavat yleisessä tietoverkossa tietoja myös niistä maakunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista, joita maakunta ei itse tuota. Lisäksi pykälässä olisi 11 kohdan luettelolla määritelty mitkä muut tiedot ainakin olisi oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. Maakuntien yhteistoimintaa koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan 8 luvussa tarkoitettuja sopimuksia. Osa tiedoista vaatisi vuosittaista päivittämistä, kuten talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös ja arviointikertomus, koska tietoverkosta pitäisi aina löytyä tuorein asiakirja.

13 luku **Talous**

103 §. Talousarvio ja –suunnitelma. Pykälässä säädettäisiin maakunnan talousarvion ja –suunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä sekä maakunnan taloudelle asetettavasta tasapainovaatimuksesta.

Maakuntavaltuusto päättää maakuntastrategiasta sekä talousarviosta ja taloussuunnitelmasta ja muista maakunnan talouden ja toiminnan kannalta merkittävimmistä asioista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymisestä. Talousarvio seuraavaksi kalenterivuodeksi tulisi hyväksyä viimeistään vuoden loppuun mennessä. Käytännössä talousarvion laadinta on jatkuvasti rullaava prosessi, jonka olennainen osa on talouden ja toiminnan jatkuva reaktiivinen seuranta. Maakunnan toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tulisikin olla saumattomasti liitoksissa toisiinsa. Talousarvion valmistelusta vastaa maakuntahallitus sekä maakuntahallituksen ohjauksessa kukin toimielin omalla tehtävälleen. Talousarviossa tulee tarkastella maakuntakonsernia kokonaisuutena ja ottaa huomioon koko konsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Vaikka maakunnan tytäryhteisöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, niiden talouden ja toiminnan kehitys vaikuttaa koko konsernin taloudelliseen tilanteeseen. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä maakuntavaltuuston tulisi hyväksyä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi olisi taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelman laadinta vahvistaa maakunnan talouden pitkäjänteistä suunnittelua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan talouden tasapainolle asetettavasta vaatimuksesta. Talousarvio ja -suunnitelma olisi laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelmakauden toisen vuoden päättyessä. Toiminnan ja investointien rahavirta muodostuu vuosikatteen eli verorahoituksen, muiden toimintatulojen ja -menojen erotuksen sekä nettoinvestointimenojen erotuksesta. Jos maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on ollut alijäämäinen edellisen tilikauden päättyessä, alijäämä on pystyttävä kattamaan seuraavan tilikauden aikana. Maakunnan toiminnan ja hankkeiden tulee olla realistisia suhteessa sen käytössä oleviin varoihin ja sen on huolehdittava maksuvalmiutensa ylläpitämisestä. Maakunnan taloudenpidossa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, etteivät sen sitoumukset ylitä maakunnan taloudellisia resursseja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin talousarvion ja taloussuunnitelman sisällöstä ja laadinnasta. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksyttäisiin maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio ja taloussuunnitelma ovat maakuntavaltuuston merkittävimpiä ohjausvälineitä maakuntastrategian ohella ja tavoitteet ovat osa talousarviota, jota maakunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava. Pykälän 4 momentissa täsmennettäisiin vielä talousarvion noudattamisvelvollisuutta.

Talousarvion ja taloussuunnitelman liitos maakuntastrategiaan tulisi olla kiinteä ja niihin otettujen tavoitteiden tulisi olla maakuntastrategiaa toteuttavia. Tavoitteet tulisi asettaa siten, että ne kattavat maakunnan järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Tavoitteita asettaessa tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota niiden saavuttamisen todennettavuuteen. Tavoitteiden todennettavuutta ja mitattavuutta vaikeuttaa huomattavasti muun muassa tavoitteiden asettaminen liian yleisellä tasolla. Lähtökohtaisesti kaikki maakuntavaltuuston talousarviossa asettamat tavoitteet ovat sitovia siten, että ne on tarkoitettu toteutettaviksi. Toiminnan ja talouden yhteen kytkennän korostamisesta seuraa, että määrärahan tai tuloarvioiden muutosten vaikutukset toiminnallisiin tavoitteisiin selvitetään. Jos tavoitteet eivät ole saavutettavissa talouden perusteissa tapahtuneista muutoksista johtuen, on maakuntavaltuuston hyväksyttävä myös tavoitteita koskevat muutokset.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa olisi käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Käyttötalousosassa asetetaan palvelutavoitteet ja budjetoidaan niiden järjestämisen vaatimat menot ja tulot. Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden hankinta, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulora-

hoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvedona rahan lähteet ja käyttö.

Määräraha on maakuntavaltuuston toimielimelle antama, euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen määrättyjen tavoitteiden toteutumiseksi. Tuloarvio on vastaavasti maakuntavaltuuston toimielimelle asettama tulotavoite, joka on sidottu maakunnan palvelu- ja muihin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen tarvittaviin menoihin. Talousarviovuodelle asetetut määrärahat ovat sitovia ja ne voidaan ottaa talousarvioon joko brutto- tai nettomääräisenä. Bruttoperiaate tarkoittaa, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Nettoperiaate tarkoittaa, että talousarviossa sitovuus määrätään nettomääräisesti tulojen ja menojen erotuksena. Koska maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja asiakasmaksuihin, talousarviota laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että maakunta voi omalla päätöksenteollaan vaikuttaa ensisijaisesti palvelujen ja toimintojen organisointiin eli käyttötalousmenoihin, mutta vain rajoitetusti tulovirtoihinsa.

Investointiosasta on ilmevä maakunnan investointien lisäksi maakuntakonsernin toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävimmät investoinnit. Investointisuunnitelman laadinnassa on lisäksi huomioitava, mitä lain 12 §:ssä säädetään investointien ohjaamisesta. Maakunnan talousarvion investointiosaan vaikuttaa toimitilainvestointien toteuttamis- ja rahoitusmalli. Maakunnan suoraan omistukseen tehtävät investoinnit tulevat todennäköisesti kohdistumaan pääasiassa laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon, sillä merkittävät toimitiloihin kohdistuvat investointihankkeet toteutetaan valtakunnallisen, maakuntien yhdessä omistaman toimitilaja kiinteistöhallinnon palvelukeskus osakeyhtiön kautta. Investoinnit vaikuttavat sen sijaan maakunnan talousarvion käyttötalousosaan pääasiassa toimitilavuokrina. Maakunnan palveluverkkoa ja toimitilatarpeita suunniteltaessa onkin huomioitava, että toimitilavuokrista aiheutuu velvoitteita, jotka sitoumusasteeltaan ja määrältään vastaavat käytännössä lainanhoitomenoja. Koko maakuntakonsernin investointien esittäminen investointiosassa palvelee sekä maakunnan konserni- ja omistajaohjausta että maakuntien investointien valtakunnallista ohjausta. Maakunnan tytäryhteisöjen investoinneilla ja erityisesti kyvyllä rahoittaa investointejaan on myös merkitystä lain 109 ja 110 §:ssä säädetyn maakunnan arviointimenettelyn kannalta.

Maakunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa rahoitustarvetta ei voitaisi kattaa pitkäaikaisella lainalla. Koska valtiolla on viimesijainen vastuu maakunnan rahoituksesta, valtion riskejä ei voida kasvattaa ilman valtion omaa päätöksentekoa. Pitkäaikaiseksi lainaksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Maakunnan investointimallin vuoksi maakunnan tarve pitkäaikaisen lainan ottamiseen on myös vähäisempi kuin se olisi siinä tilanteessa, että toimitilainvestoinnit tehtäisiin maakunnan suoraan omistukseen. Laiteinvestointien ja muiden vastaavien investointien toteuttamiseen maakunnalla on myös käytössään esimerkiksi leasingrahoitus ja muita vastaavia rahoitusinstrumentteja.

Talousarvion tuloslaskelmaosan tehtävänä on osoittaa tulo-rahoituksen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Talousarvion tuloslaskelmaosa laaditaan tilinpäätöksen tuloslaskelman tapaan vähennyyslaskukaavan muotoon. Tuloslaskelmaosan välituloksina esitetään toimintakate ja vuosikate. Tuloslaskelmaosan viimeisenä rivinä esitetään tilikauden tulos, tai jos budjetoidaan tilinpäätösirrot, viimeisenä rivinä esitetään tilikauden yli/alijäämä.

104 §. Kirjanpito. Pykälässä säädettäisiin maakunnan kirjanpidosta. Talousarvion, tilinpäätöksen ja kirjanpidon yhteys on kiinteä. Kirjanpidon yleisenä tehtävänä on tuottaa tietoa siitä, ovatko maakunnan tulot ja menot pidemmällä aikavälillä tasapainossa ja ovatko toisaalta tilikaudelle kohdistetut kulut ja tuotot tasapainossa. Kirjanpito tulee järjestää niin, että sen avulla

voidaan seurata talousarvion toteutumista. Kirjanpidolla on oleellinen merkitys myös maakunnan johtamiselle.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovellettaisiin maakuntalaissa säädetyn lisäksi kirjanpitolakia (1336/1997). Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkemmat säännökset maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuudella varmistettaisiin maakuntien yhteneväiset käytännöt ja vertailukelpoinen tietoperusta maakuntien taloudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kirjanpitolautakunnan [kunta]jaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain, tämän lain 104—107 §:n sekä tämän pykälän nojalla annetun asetuksen soveltamisesta. Kirjanpitolautakunnan [kunta]jaoston oikeus ohjeiden ja lausuntojen antamiseen on perusteltu, sillä maakunnan tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaa sisältyy käytännön soveltamiskysymyksiä, joita ei voida täysin tyhjentävästi ratkaista lain tai asetuksen säännöksillä.

Maakuntien kirjanpitoon vaikuttaa tulevien vuosien aikana myös EPSAS-hanke (European Public Sector Accounting Standards). Kyseessä on EU-komission hanke jäsenvaltioiden talous- ja finanssipolitiikan ohjauksen ja valvonnan keskeisen tietoperustan, kansantalouden tilinpidon, tietojen luotettavuuden ja kattavuuden parantamiseksi. Hankkeen yhtenä tavoitteena on yhteneväisen tilinpäätösstandardin aikaansaaminen kaikille julkiseen sektoriin kuuluville yksiköille.

105 §. Tilinpäätös. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tilinpäätöksestä ja sen käsittelystä. Tilinpäätös ja toimintakertomus ovat välineitä sen varmistamiseksi, että maakunnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta saadaan oikea ja riittävä kuva. Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä ja sen sisällöstä säädettäisiin tarkemmin lain 107 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan tilikausi on kalenterivuosi ja maakuntahallituksen olisi laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien olisi tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Tilintarkastajien tarkastustehtävästä säädettäisiin lain 114 §:ssä. Tilintarkastuksen jälkeen maakuntahallituksen olisi saatettava tilinpäätös maakuntavaltuuston käsiteltäväksi. Maakuntavaltuuston olisi käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Käsittelyn yhteydessä on noudatettava mitä lain 117 §:ssä säädetään tilintarkastuskertomuksen käsittelystä maakuntavaltuustossa. Tilinpäätöstä ja tilintarkastuskertomusta käsitellessään maakuntavaltuuston otettava kantaa myös tilivelvollisten vastuuvapauteen.

Tilinpäätöstä laadittaessa on noudatettava kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 3 §:ssä säädettyjä yleisiä tilinpäätösperiaatteita: Oletusta toiminnan jatkuvuudesta; menettelytapojen johdonmukaisuutta tilikaudesta toiseen; sisältöpainotteisuutta eli huomion kiinnittämistä liiketapahumien tosiasialliseen sisältöön; varovaisuuden periaatetta; tasejatkuvuutta; suoriteperusteisuutta ja erillisarvostusta koskevaa periaatetta. Lähtökohtaisesti yleisistä tilinpäätösperiaatteista on mahdollista poiketa vain silloin, kun poikkeaminen on nimenomaisesti laissa tai lain nojalla annetussa säännöksessä tai määräyksessä sallittu. Tällöinkin poikkeamisesta on tehtävä selkoa tilinpäätöksen liitetiedoissa.

Pykälän 2 momentin mukaan tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tase kuvaa tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa. Kustakin taseen erästä on esitettävä vastava tieto viimeistä edelliseltä tilikaudelta (vertailutieto). Taseesta ilmenee maakunnan omaisuus ja omaisuuden rahoitustapa. Taseessa erät esitetään lähtökohtaisesti likvidisyysjärjestyksessä. Maakunnan omaisuus tulee todennäköisesti merkittävässä määrin koostumaan osakkeista ja osuuksista, joista tytäryhteisöomistusten lisäksi palvelutoiminnan kannalta merkittävimpiä on omistusosuus valtakunnalliseen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukseen.

Tuloslaskelman tehtävänä on kuvata, miten tilikauden tulos on muodostunut ja se osoittaa riittääkö tulo-rahoitus kulujen kattamiseen. Vuosikatteen yläpuolella ovat erät, jotka kuvaavat säännöllisestä toiminnasta aiheutuneita menoja ja tuloja. Vuosikatteen alapuolella olevat erät kuvaavat poistoja ja arvonalentumisia sekä satunnaisia eriä. Tuloslaskelman viimeinen rivi kuvaa tilikauden tuloista ja menoista laskettua tilikauden ylijäämää, nollatulosta tai alijäämää. Tuloslaskelmaan sisältyy toimintakate, joka näyttää toimintatuottojen ja toimintakulujen suhteen. Maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen eli verorahoitukseen, joten toimintakate on negatiivinen. Kun toimintakatteeseen lisätään valtion rahoituksen osuus, saadaan vuosikate. Vuosikate kertoo maakunnan tilikaudelle jaksotettujen tulojen riittävydestä jaksotettuihin menoihin. Vuosikate osoittaa sen määrän, joka tulo-rahoituksesta jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Tuloslaskelmassa poistot kuvaavat käyttöomaisuuden hankintahinnasta tehtyjä suunnitelman mukaisia poistoja. Kuten edellä on jo lain 103 §:n yhteydessä todettu, maakunnan merkittävimmät investoinnit tehdään valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kautta eikä maakunnan suoraan omistukseen. Tämä vaikuttaa maakunnan poistojen määrään huomattavasti.

Maakunnan toiminnan rahoitusta kuvataan rahoituslaskelmassa ja siitä sekä tuloslaskelmasta laskettavien tunnuslukujen tehtävänä on selvittää maakunnan rahoituksen riittävyttä. Rahoituslaskelmalla osoitetaan, kuinka paljon maakunnan toiminnan ja sen investointien rahavirta on ylijäämäinen tai alijäämäinen. Rahoituksen rahavirralla osoitetaan, miten alijäämäinen toiminnan rahavirta on katettu rahoituksellisesti tai miten ylijäämä on käytetty rahoitusaseman ja investointien muuttamiseen.

Liitetiedot ovat tilinpäätöksen osa ja ne täydentävät tuloslaskelman ja taseen antamaa kuvaa. Liitetiedoilla tarkoitetaan taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman liitteenä ilmoitettavia tietoja. Tilinpäätöksen ja sen liitetietojen on oltava selkeitä ja tilinpäätöksen on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus. Liitetietoina on selostettava yleisistä tilinpäätösperiaatteista tehtyjä poikkeuksia sekä poikkeamien perusteita ja vaikutusta. Tilinpäätöksen liitetietojen tarkoituksena on täydentää laskelmien muodossa esitettyä tilinpäätösinformaatiota oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi toiminnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta.

Maakunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Talousarvion toteutumisvertailussa seurattavia asioita ovat toiminnallisten tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden toteutuminen. Toteutumisvertailussa noudatetaan talousarvion rakennetta. Toteutumisvertailu laaditaan sillä tarkkuudella, jolla maavaltuusto on hyväksynyt tavoitteen, määrärahan tai tuloarvion yksittäiselle tehtävälle, hankkeelle tai muulle meno- tai tuloerälle. Toteutumisvertailun laadinnasta vastaa maakuntahallitus sekä tilivelvolliset toimitelut ja viranhaltijat. Selvitys tavoitteiden toteutumisesta maakunnassa ja maakuntakonsernissa annetaan toimintakertomuksen toteutumisvertailuosassa.

Toimintakertomuksen sisältöä käsitellään lain 107 §:n perusteluissa.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin nimenomaisesti, että maakunnan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Oikeiden ja riittävien tietojen antamisen lähtökohtana on tilinpäätöksestä annettu-

jen säännösten ja määräysten noudattaminen. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilinpäätöksen allekirjoittamisesta. Tilinpäätöksen allekirjoittavat allekirjoituspäivänä päätös- ja toimivaltaiset maakuntahallituksen jäsenet sekä maakuntajohtaja.

106 §. *Konsernitilinpäätös.* Pykälässä säädettäisiin konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta ja sisällöstä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa konsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Maakuntakonsernista säädettäisiin lain 4 §:ssä. Yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on maakunnan tytäryhteisö. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Mitä tässä laissa säädetään maakunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakuntakonserniin kuuluu myös 9 luvussa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos (maakunnan palvelulaitos). Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin maakunnan tilinpäätös. Maakunnan tilinpäätöksen laatimisesta säädettäisiin lain 105 §:ssä.

Maakuntien yhdessä omistamat maakuntalain 16 luvussa tarkoitettut palvelukeskusosakeyhtiöt eivät kuulu minkään maakunnan konserniin. Kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 8 §:n määriteltämän mukaan ne [todennäköisesti] olisivat [Uudenmaan maakunnan] osakkuusyrityksiä. Palvelukeskusosakeyhtiöiden taloudellisen ja toiminnallisen merkityksen vuoksi olisi kuitenkin perusteltua, että maakunnat ilmoittaisivat konsernitilinpäätöksissään omistusosuutensa kyseisiin yhtiöihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin konsernitilinpäätöksen sisällöstä. Konsernitilinpäätöksessä siihen yhdisteltäviä yhteisöjä pyritään kuvaamaan siten kuin ne muodostaisivat yhden kirjanpitovelvollisen. Konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuuden tarkoituksena on saada maakunnan toiminnasta ja taloudesta riittävä ja oikea kokonaiskuva tilanteesta, jossa maakunnan palvelutuotantoa ja vastuita on merkittävässä määrin tytäryhteisöissä. Maakunnan konsernitilinpäätöksellä on myös huomattava merkitys lain 109 §:ssä säädellyn maakunnan arviointinettelyn käynnistymisessä.

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys konsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana. Konsernin rahoituslaskelman laatimisessa otetaan huomioon konsernituloslaskelmaan ja -taseeseen tehdyt eliminointi- ja yhdistely-kirjaukset. Konsernituloslaskelmalla liitetietoineen osoitetaan maakuntakonsernin tulorahoituksen riittävyys ja toiminnan taloudellinen tulos. Konsernitaseella ja sen liitteillä osoitetaan maakuntakonsernin taloudellinen asema selvittämällä konserniyhteisöjen varat, velat ja vastuut ulkopuolisille. Konsernitilinpäätökseen kuuluvien ja siihen liittyvien asiakirjojen on oltava selkeitä ja niiden on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus.

107 §. *Toimintakertomus.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan tilinpäätökseen kuuluvasta toimintakertomuksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimintakertomuksen sisällöstä. Toimintakertomuksen erityisenä tehtävänä on esittää selvitys maakuntavaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta maakunnassa ja maakuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa kuvataan niitä olosuhteita ja tapahtumia, jotka vaikuttavat siihen, millaiseksi tilikauden tulos ja taloudellinen asema muodostuvat. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista maakunnan ja konsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi maa-

kunnan tai konsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Merkittävät maakunnan organisaatiota ja tehtäviä koskevat muutokset esitetään toimintakertomuksessa. Olennaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi uudet tehtävät tai toimintojen lakkauttaminen, toteutetut tai käynnistyneet suuret investointi- tai muut hankkeet, yhtiöittämiset tai muut merkittävät muutokset maakuntakonsernissa. Koska maakuntien palvelut ja toiminnot tultaneen merkittävältä osin järjestämään erilaisten palvelusopimusten avulla, olisi perusteltua, että maakunnat tekisivät toimintakertomuksessaan selkoa myös merkittävimmistä tilikauden aikana solmituista sopimuksistaan ja niissä tapahtuneista muutoksista. Palveluja koskevien sopimusten ohella tällaisia merkittäviä sopimuksia olisivat esimerkiksi valtakunnallisen toimittaja- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kanssa solmittavat, uusia toimitiloja koskevat sopimukset, jos niillä on huomattavia vaikutuksia maakunnan talouteen ja toimintaan. Merkittävät poikkeamat tilinpäätösvuoden talousarvioon on myös esitettävä, mikäli maakuntavaltuusto ei ole niitä hyväksynyt talousarviomuutoksina. Myös tilikauden päättymisen jälkeen ennen tilinpäätöksen valmistumista tapahtuneet olennaiset toiminnan ja talouden muutokset, joita ei ole otettu huomioon tilinpäätösvuotta seuraavan vuoden talousarviossa, on tuotava esiin toimintakertomuksessa. Erityisesti näin on meneteltävä, mikäli niillä on merkitystä tilikauden tuloksen käsittelyyn, toiminnan rahoitukseen tai muutoin talouden tasapainottamista koskeviin toimenpiteisiin. Ilmoitettavia asioita ovat erityisesti tapahtumat, jotka heikentävät olennaisesti maakunnan tuloperustaa, maksuvalmiutta tai muita toimintaedellytyksiä tai aiheuttavat huomattavaa menojen lisäystä.

Toimintakertomuksessa on esitettävä arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä erityisesti talouden näkökulmasta. Kehitysarvion tulee tuoda esiin sellaiset seikat, joiden perusteella arvioidaan tulevaisuudennäkymien poikkeavan aiemmasta kehityssuunnasta. Arvioiden tulevasta kehityksestä on oltava perusteltuja, ja niiden lähtökohtana olevat perusteet samoin kuin arvioihin liittyvät keskeiset epävarmuustekijät tulisi esittää niiden yhteydessä.

Maakuntahallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on maakunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitettu kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin talouden tasapainotukseen liittyvien toimien esittämisestä. Maakunnan talouden tasapainolle asetettavasta vaatimuksesta säädettäisiin 103 §:ssä ja säännöksen mukaan maakunnan talousarvio ja -suunnitelma olisi laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelmakauden toisen vuoden päättyessä. Jos maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on ollut alijäämäinen edellisen tilikauden päättyessä, alijäämä on pystyttävä kattamaan seuraavan tilikauden aikana. Maakunnan toimintakertomuksessa olisi esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi seuraavalla tilikaudella erityisesti silloin, jos vaadittu tasapainotila ei olisi tilikaudella toteutunut.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilikauden tuloksen käsittelyä koskevasta esityksestä. Tilikauden tuloksella tarkoitetaan tuloslaskelman tulosta ennen varaus- ja rahastosiirtoja. Maakuntahallituksen olisi toimintakertomuksessa tehtävä maakuntavaltuustolle esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Maakuntahallitus ottaa esityksessään kantaa kaikkiin tilikauden tuloksen jälkeen esittäviin eriiin. Pakollinen varaus ei ole tuloksenkäsittelyerä, vaan se on tehtävä tilikauden tuloksesta riippumatta silloin, kun velvoite sen tekemiseen on syntynyt.

108 §. Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tytäryhteisön velvollisuudesta antaa maakuntahallitukselle konsernin taloudellisen aseman arvioimista ja toiminnan tuloksen laskemista varten tarvittavat tiedot. Säännös velvoittaisi tytäryhteisöjä antamaan muitakin kuin tilinpäätösasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Tiedon on kuitenkin oltava tarpeellinen maakuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimisessa tai toiminnan tuloksen laskemisessa. Osakkuusyhteisön tiedonantovelvoitteeseen sovelletaan kirjanpitolain (1336/1997) 6 luvun 14 §:ää, jonka mukaan osakkuusyhteisön tulee antaa konsernitilinpäätöksen laativalle kirjanpitovelvolliselle tilinpäätöstietojensa yhdistelyä varten tarpeelliset tiedot viimeksi laaditusta tilinpäätöksestään. Kaikki tiedot on annettava siten, että konsernitilinpäätös on mahdollista laatia lain 106 §:ssä säädettyssä ajassa.

109 §. Maakunnan arviointimenettely. Pykälässä säädettäisiin maakunnan arviointimenettelyä, jossa valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, jotka voisivat käynnistää arviointimenettelyn. Arviointimenettely voisi käynnistyä joko tämän lain 110 §:ssä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 19 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä.

Pykälän 2 momentin mukaan arviointimenettely käynnistyisi valtiovarainministeriön päätöksellä. Menettelyä varten nimettäisiin arviointiryhmä, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta nimeäisivät edustajansa. Arviointiryhmän kokoonpanolla turvattaisiin mahdollisimman monipuolinen osaaminen maakunnan talouteen ja tehtäviin liittyen. Koska maakunnan järjestämisvastuulla olevista tehtävistä merkittävä osa muodostuu sosiaali- ja terveystoimen tehtävistä ja arviointimenettely voisi käynnistyä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain perusteella, sosiaali- ja terveysministeriön nimeämän edustajan olisi perusteltua olla mukana arviointiryhmässä, vaikka maakunnan järjestämisvastuulla on tehtäviä useamman ministeriön tehtäväalueelta. Arviointiryhmän puheenjohtajaksi valtiovarainministeriö nimeäisi maakuntaa kuultuaan maakunnasta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin arviointiryhmän tekemästä ehdotuksesta ja ehdotuksen käsittelemisestä. Edellä 2 momentissa tarkoitettu arviointiryhmä tekisi ehdotuksen maakunnan talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimituksista. Arviointiryhmän tulisi mahdollisimman perusteellisesti selvittää ja arvioida maakunnan edellytykset järjestämisvastuullaan olevien tehtävien hoitamiseen ja tehdä ehdotuksensa näiden selvitysten ja arviointien pohjalta. Ehdotukset voisivat koskea maakunnan toimintaa ja taloutta kokonaisuutena. Arviointiryhmän selvityksistä ja toimenpideehdotuksista tulisi ilmetä, ovatko maakunnan taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset selvittää järjestämisvastuullaan olevista tehtävistä ratkaistavissa maakunnan omilla toimenpiteillä. Maakuntavaltuuston olisi käsiteltävä arviointiryhmän toimenpideehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin maakuntajakoselvittäjän asettamisesta. Valtiovarainministeriö päättäisi 3 momentissa tarkoitettujen arviointiryhmän toimenpideehdotusten ja maakuntavaltuuston päätösten perusteella onko maakuntajakolaisissa tarkoitettujen maakuntajakoselvittäjän asettaminen tarpeen.

110 §. Maakunnan talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset. Pykälässä säädettäisiin 109 §:ssä tarkoitettujen arviointimenettelyn käynnistymiseen johtavista, maakunnan talouteen liittyvistä edellytyksistä. Arviointimenettely voisi käynnistyä lähtökohtaisesti neljän eri kriteerin perusteella. Valtiovarainministeriöllä olisi kolmen kriteerin osalta harkintavaltaa menette-

lyn käynnistämässä, mutta pykälän 2 momentissa säädetyn kriteerin täyttyminen käynnistäisi menettelyn aina. Tunnuslukuihin perustuvien kriteerien osalta harkintavalta olisi perusteltua, koska tällaiset kriteerit ovat väistämättä jossain määrin mekaanisia, eikä niissä voida ottaa huomioon maakunnan talouteen ja toimintaan liittyviä moninaisia kysymyksiä. Koska maakuntien konsernirakenne johtuisi osittain lainsäädännöstä ja maakuntien järjestämisvastuulla oleva toiminta jakautuisi merkittävässä määrin maakunnan tytäryhteisöihin, tunnuslukuihin perustuvien arviointimenettelyyn johtavien taloudellisten edellytysten esitettäisiin perustuvan konsernitason tunnuslukuihin. Pelkkä maakunnan talouden tunnuslukujen tarkastelu ei välttämättä antaisi riittävää kuvaa maakunnan taloudellisista toimintaedellytyksistä ja kantokyvystä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää maakunnan arviointimenettelyn, jos maakuntakonsernin vuosikate on ilman maakunnan rahoituslain 7 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoituksen korotusta kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen. Koska maakunnan rahoitus perustuisi asiakasmaksutuloja lukuun ottamatta valtionrahoitukseen, maakuntakonsernin vuosikatteen negatiivisuus tarkoittaisi vakavia ongelmia koko maakuntakonsernissa. Ongelmat saattaisivat liittyä esimerkiksi maakunnan tytäryhteisön toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta myös ennakoimattomiin toimintaympäristön muutoksiin, kuten esimerkiksi asiakasmäärien yhtäkkiseen huomattavaan kasvuun.

Momentin 2 kohdan mukaan arviointimenettely voisi käynnistyä, jos maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin. Toiminnan ja investointien rahavirta muodostuu vuosikatteen eli verorahoituksen, muiden toimintatulojen ja -menojen erotuksen sekä nettoinvestointimenojen erotuksesta. Jos maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirta olisi ollut alijäämäinen edellisen tilikauden päättyessä, alijäämä olisi pystyttävä kattamaan seuraavan tilikauden aikana. Kriteeri on jossain määrin päällekkäinen 1 kohdan kriteerin kanssa, mutta se ottaisi huomioon myös maakuntakonsernin investointitarpeiden ja investointikyvyn epätasapainon toisin kuin pelkkä vuosikate. Kolmanneksi valtiovarainministeriö voisi harkintansa mukaan käynnistää arviointimenettelyn, jos maakuntakonsernin lainanhoitokatteeseen tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi. Lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja saatu summa jaetaan vuosittaisilla lainanhoitokuluilla eli korkokuluilla ja lainanlyhennyksillä. Maakunnan oma lainanotto olisi 103 §:n säännöksellä rajattu lyhytaikaisiin lainoihin, mutta kriteerin tavoitteena olisi varmistaa, että myös maakuntakonsernin tytäryhteisöjen lainanhoitokyky säilyy.

Koska maakunnan toiminnan käynnistyminen vie jonkin verran aikaa ja siihen liittyy lähes väistämättä myös ennakoimattomia kysymyksiä, siirtymäsäännöksiin esitettäisiin otettavaksi säännös siitä, että 1 momentin tarkoittama kahden tilikauden tarkastelujakso alkaisi vasta vuoden 20[21] tilinpäätöksen perusteella laskettavista tunnusluvuista. Siirtymäkausi olisi siten sama kuin maakuntien rahoituslain siirtymäkausi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin arviointimenettelyn käynnistymisestä ilman valtiovarainministeriön harkintavaltaa. Menettely käynnistyisi aina, jos maakunnalle olisi jouduttu myöntämään maakuntien rahoituslain 7 §:ssä säädetty harkinnanvarainen valtionavustus. Maakuntien rahoituslaissa säädettävä avustus on tarkoitettu maakunnan vakaviin taloudellisiin ongelmiin ja tilanteisiin, joita ei enää voida ratkaista lyhytaikaisella lainoituksella tai esimerkiksi valtioneuvoston päätöksellä. Maakunnan taloudellinen tilanne olisi silloin sen kaltainen, että se uhkasi vaarantaa maakunnan edellytykset selvitä tehtävistään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tiedoista, joista arviointimenettelyn käynnistymisen perusteena olevat raja-arvot laskettaisiin. Tunnuslukujen raja-arvot laskettaisiin vuosittain Tilasto-

keskuksen ylläpitämistä tiedoista ja tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita.

111 §. *Maakunnan viranomaisen toimivalta arviointimenettelyn aikana.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan viranomaisen toimivallan rajoittamisesta 109 §:ssä tarkoitetun arviointimenettelyn aikana. Pykälän tarkoituksena olisi estää maakunnan taloudellisen aseman heikentyminen entisestään sinä aikana, kun maakunnan arviointimenettely tai arviointimenettelyn jälkeen tapahtuva harkinta maakuntajaon muuttamisesta on käynnissä.

Maakunnan viranomaisen toimivalta olisi rajoitettu sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö olisi 109 §:n mukaisesti päättänyt arviointimenettelyn käynnistämisestä. Jos valtiovarainministeriö päättäisi 109 §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän ehdotusten johdosta asettaa maakuntajakolaisissa tarkoitetun maakuntajakoselvittäjän, toimivallan rajoitus olisi voimassa aina siihen saakka, kunnes maakuntajaon muuttamisesta olisi valtioneuvostossa päätetty. Mikäli maakuntajakoselvittäjää ei asetettaisi, toimivallan rajoitus päättyisi.

Toimivallan rajoitus koskisi ensinnäkin sellaisia maakunnan viranomaisen päätöksiä, joilla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia maakunnan talouteen. Tällaisia päätöksiä voisivat olla esimerkiksi uudet, pitkäaikaiset ja maakunnan talouden kokonaisuuden huomioon ottaen merkittävät sopimukset. Jos arviointiryhmän toimenpide-esitys olisi jo annettu, rajoitettaisiin lisäksi sellaisia päätöksiä, jotka olisivat arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastaisia. Maakunnan viranomaisella olisi kuitenkin aina oikeus tehdä päätös, jos päätöstä ei välttämättömistä syistä tai asian kiireellisyyden vuoksi olisi mahdollista lykätä.

14 luku **Hallinnon ja talouden tarkastus**

112 §. *Tarkastuslautakunta.* Pykälässä säädettäisiin tarkastuslautakunnan asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto asettaisi tarkastuslautakunnan, joka huolehtisi maakunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen ja arvioinnin järjestämisestä ja muista sille säädettyistä tehtävistä. Lautakunnan tehtävä kohdistuisi maakuntavaltuuston toimikautta vastaaviin vuosiin. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla valtuutettuja. Lain 73 §:ssä säädettäisiin tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuudesta muutoin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkastuslautakunnan tehtävistä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi ensinnäkin valmistella maakuntavaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat (kohta 1). Näitä asioita ei siis valmistelisi maakuntavaltuustolle maakuntahallitus, vaan tarkastuslautakunta toimisi valmistelijana. Tarkastuslautakunnan valmisteltaviin asioihin kuuluisivat muun muassa tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestäminen ja ehdotuksen teko valtuustolle sekä tilintarkastussopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastuslautakunta tekisi myös valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille ottaen huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antamat lausunnot.

Tarkastuslautakunnan tulisi arvioida, ovatko maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet maakunnassa ja maakuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla (kohta 2). Arvioinnissa olisi perusteltua kiinnittää huomiota erityisesti niihin tavoitteisiin, jotka eivät ole toteutuneet. Tällöin tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan olisi mahdollista olla maakunnan toimintaa parantava ja kehittävä. Tarkastuslautakunta voisi valita itselleen tarkoituksenmukaisimmat menetelmät ja toimintatavat. Oleellista olisi, että lautakunta tuottaisi lisäarvoa ja tukea maakuntavaltuuston päätök-

senteolle tuottamalla ja hankkimalla uutta tietoa ja näkemyksiä maakunnan taloudesta ja hallinnosta. Lisäarvoa tuottava arviointi sisältää toimenpidesuosituksia ja vaihtoehtojen pohdintaa. Asiantilan pelkkä toteaminen ei vielä riitä arvioinniksi.

Tarkastuslautakunnan tulisi myös arvioida antaako toimintakertomuksessa esitetty selvitys riittävät tiedot maakuntavaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta. Maakuntavaltuusto asettaa tavoitteita talousarvion lisäksi erityisesti lain 35 §:n tarkoittamassa maakuntastrategiassa. Tarkastuslautakunnan tulisi arvioinnissaan kiinnittää huomiota myös näiden maakuntastrategiassa asetettujen pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumiseen. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunnalla olisi oikeus arvioida myös maakunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuslautakunnan ei tule kuitenkaan puuttua operatiiviseen toimintaan.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluisi myös arvioida maakunnan talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä tasapainotuksen kannalta. Tarkastuslautakunta arvioisi tasapainotusta lähtökohtaisesti maakuntahallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antaman selonteon ja mahdollisten muiden maakunnan taloudellista asemaa kuvaavien tietojen perusteella. (kohta 3). Maakunnan talouden tasapainotusjakso on kaksi tilikautta. Tämä asettaa vaatimuksia tasapainotustoimien vaikuttavuudelle ja toimivuudelle sekä vaatii nopeaa reagointia sekä maakuntavaltuustolta että maakuntahallitukselta. Tähän liittyen tarkastuslautakunnan olisi perusteltua tuottaa arviointikertomuksen lisäksi vuoden aikana myös muita arviointiraportteja tai ennusteita talousarvion ja tavoitteiden toteutumisesta. Nämä raportit olisi mahdollista luontevasti liittää esimerkiksi osavuosisikatsauksiin.

Tarkastuslautakunta huolehtisi maakunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. (kohta 4). Yhteensovittaminen tarkoittaisi esimerkiksi maakuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamisen järjestämistä koskien muun muassa tarjouspyynnön ja tarjousvertailun valmistelua ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin. Tilintarkastajan valinnasta päättäisi kuitenkin tytäryhteisön toimielin, esimerkiksi osakeyhtiössä yhtiökokous. Tarkastuksen yhteensovittaminen voisi myös tarkoittaa maakuntakonsernin tarkastuksen järjestämistä koskevien linjausten valmistelua valtuustokausittain tai useammin. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuuluisi konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tarkastus. Tarkastuslautakunnalla ei olisi oikeutta saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä.

Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuisi konsernijohdon raportointiin ja muihin maakunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tarvittaessa maakunta voi käyttää omistajanvaltaa tarpeellisten asiakirjojen saamiseksi tytäryhteisöiltä.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluisi lain 78 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta sekä ilmoitusten saattaminen maakuntavaltuustolle tiedoksi. (kohta 5). Tarkastuslautakunnan tulisi myös valmistella maakuntahallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. (kohta 6) Tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevaa hallintosääntöä ja talousarviota koskevat esitykset maakuntavaltuustolle tehtäisiin maakuntahallituksen kautta, koska asiat liittyvät maakunnan yleiseen hallintoon ja edellyttävät maakuntahallituksen koordinointia. Tarkastuslautakunnan itsenäisyyttä ja erityisasemaa korostaisi kuitenkin 3 momentin säännös, jonka mukaan maakuntahallitus voisi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi maakunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä. Tarkastuslautakunnan talo-

usarviosta päätettäessä maakuntavaltuuston tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että tarkastuslautakunnan onnistuminen tehtävässään vaatii lautakunnan tueksi asiantuntevan ja osaavan organisaation.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin arviointisuunnitelmasta ja arviointikertomuksesta. Arviointikertomus annettaisiin tilikaudelta ja arviointikertomus käsiteltäisiin maakuntavaltuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Kuten edellä on jo todettu, lautakunta voisi antaa maakuntavaltuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tulisi perustua suunnitelmaan, joka voitaisiin tarkastuslautakunnan niin päättäessä antaa tiedoksi maakuntavaltuustolle. Arviointi perustuisi muun muassa maakuntastrategiaan, talousarvioon ja -suunnitelmaan, päätöksiin, raportointitietoon ja muuhun tarkastuslautakunnan hankkimaan tietoon. Arvioinnin tulisi olla objektiivista ja luotettavaa ja sen tulisi tukea päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä kuten edellä todetaan. Arviointi tulisi kohdistaa tuloksellisuuden kannalta keskeisiin tavoitteisiin ja toimintoihin. Maakunnan tarkastuslautakunnan tulisi arviointikertomuksen valmistelussa ottaa huomioon myös valtiontalouden tarkastusviraston mahdollisesti antamat arviot maakunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta säädettäisiin lain 115 §:ssä. Valtiontalouden tarkastusviraston ohella maakunnan toimintaa arvioidaan myös maakuntien yhteishankintojen palvelukeskuksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta. Tarkastuslautakunnan tulisi arviointikertomusta laatiessaan ottaa huomioon myös nämä arvioinnit.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin maakuntahallituksen arviointikertomuksesta antamasta lausunnosta. Maakuntahallitus antaisi maakuntavaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aiheita. Maakuntahallituksen lausunto olisi perusteltua nähdä dialogina tarkastuslautakunnan kanssa. Koska maakuntahallituksen lausunto perustuisi sen alaisten toimielimien ja viranhaltijoiden valmisteluun, se olisi myös luonteva ja toimiva tapa saattaa tarkastuslautakunnan havainnot ja mahdolliset kehittämissuhteudet myös laajemmin koko maakunnan organisaatiolle ja saada niitä myös tätä kautta osaksi toiminnan kehittämistä.

113 §. Tilintarkastus. Pykälässä säädettäisiin tilintarkastajan valinnasta ja tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto valitsisi hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Valitun tilintarkastusyhteisön tulisi määrätä maakunnan vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi tilintarkastuslain (1141/2015) 2 §:ssä tarkoitettu JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastusyhteisöstä puolestaan säädetään mainitun lain 6 luvussa. Tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla eli tilintarkastajaan sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuudesta puolestaan säädetään julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain (1142/2015) 10 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan tytäryhteisön ja palvelulaitoksen tilintarkastajasta. Tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen tilintarkastajaksi tulisi valita maakunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi maakunnan tytäryhteisöjen määrä. Tilintarkastuslain (1141/2015) säännöksistä saattaa myös seurata, että tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava tilintarkastuslain tarkoittama KHT-tilintarkastaja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilintarkastusyhteisön toimikauden enimmäispituudesta. Tilintarkastusyhteisö voitaisiin valita kerrallaan enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Tilintarkastuspalveluita koskevan sopimuksen irtisanomisessa ja purkamisessa noudatettaisiin tavanomaisia sopimusoikeudellisia periaatteita ja menettelytapoja.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilintarkastusyhteisön ja vastuunalaisen tilintarkastajan riippumattomuudesta. Tilintarkastusyhteisöllä ja sen määräämällä vastuunalaisella tilintarkastajalla tulisi olla edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Tilintarkastajan on voitava vapaasti lausua käsityksensä ulkopuolisista tekijöistä riippumatta. Jotta tilintarkastaja kykenee suorittamaan hänelle säädetyt tehtävät, tulisi maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan osaltaan huolehtia siitä, että edellytykset riippumattomaan sekä laadullisesti ja määrällisesti riittävän laajaan tilintarkastukseen on huomioitu muun muassa tilintarkastuspalveluja koskevissa tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa. Tilintarkastajan puolestaan tulisi oma-aloitteisesti jo ennen toimeksiannon vastaanottamista, mutta myös toimeksiantosuhteen voimassaoloaikana, arvioida riippumattomuutta vaarantavia tekijöitä sekä tarvittaessa kieltäydyttävä toimeksiannon vastaanottamisesta tai luovuttava siitä, mikäli riippumattomuutta vaarantavaa uhkaa ei voida varotoiminkaan poistaa tai vähentää hyväksyttävälle tasolle.

Pykälän 5 momentin mukaan tilintarkastajaa koskisivat samat lain 70 §:ssä säädellyt vaalikelpoisuuden rajoitukset kuin tarkastuslautakunnan jäsentä. Tilintarkastajan kotikunnan ei kuitenkaan tarvitsisi olla asianomainen kunta, sillä tilintarkastaja ei ole luottamushenkilö, eikä häneen sovelleta luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä.

114 §. Tilintarkastajan tehtävät. Pykälässä säädettäisiin tilintarkastajan tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan tilintarkastajan tulisi toukokuun loppuun mennessä tarkastaa julkishallinnon ja valtion hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös.

Tilintarkastajan tulisi ensinnäkin tarkastaa, onko maakunnan hallintoa hoidettu lain ja maakuntavaltuuston päätösten mukaisesti (kohta 1). Hallinnon lainmukaisuuden tarkastuksessa varmistettaisiin julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti vuosittain ensisijaisesti maakuntalain ja hallintolain sekä maakunnan hallintosäännön ja muiden maakuntavaltuuston päätösten noudattamista. Tämän lisäksi tarkastettaisiin muuta lainsäädäntöä tilintarkastajan ammatillisen harkinnan ja tarkastettavan asiakokonaisuuden mukaan. Tilintarkastajan tulisi raportoida myös muista tarkastuksen yhteydessä esiin tulevista olennaisista lainvastaisuuksista tai laiminlyönneistä erityisesti, jos niistä on aiheutunut maakunnalle vahinkoa.

Tilintarkastajan tulisi tarkastaa antavatko maakunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta (kohta 2). Konsernitilinpäätöksen tarkastuksessa tulee varmistaa, että tarvittavat tiedot maakuntakonserniin kuuluvista yhteisöistä on viety oikein konsernitilinpäätökseen. Maakunnan tilintarkastajan tarkastusoikeus ei ulotu maakunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tilintarkastustietojenluotettavuuden tarkastamiseen, jollei maakunnan tilintarkastaja ole myös tämän yhteisön tilintarkastaja

Tilintarkastajan tulisi tarkastaa ovatko maakunnan rahoituksen perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita (kohta 3). Maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen, josta säädetään maakunnan rahoituksesta annetussa laissa. Maakunnan rahoitus on yleiskatteellista eli maakunta päättää itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtävien hoitamiseen. Maakunnan investoinneista säädetään lisäksi erikseen maakuntalaissa. Valtion rahoitus maakunnalle kohdennetaan pääasiassa asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella. Näiden tekijöiden laskenta edellyttää maakunnan antamien tietojen oikeellisuutta, jota tilintarkastajien tulisi tarkastaa tietojen luotettavuuden varmistamiseksi.

Tilintarkastajien tarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös tarkastaa onko maakunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (kohta 4). Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu nimenomaan sisäisen valvonnan tai konsernivalvonnan järjestämisen arviointi, ei niiden suorittaminen. Lain 45 §:ssä säädettäisiin erikseen maakunnan sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaiseen järjestämiseen voisi kuulua muun muassa, että maakuntavaltuusto on päättänyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, hallintosääntöön on otettu asiasta riittävät määräykset ja maakuntahallitus ja muut toimielimet ovat ohjeistaneet alaisensa toiminnan osalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvät menettelyt ja toimeenpanon valvonnan. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa tulisi erityisesti seurata maakuntavaltuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvonnassa seurattaisiin myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja toimeenpanoa maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä maakunnan hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Konsernivalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää että konsernivalvontaa koskevat menettelytavat ja toimeenpanon valvonta on ohjeistettu. Tarkastuksessa huomioitaisiin myös toimintakertomuksessa annetut tiedot sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä konsernivalvonnasta.

Lisäksi osana tilinpäätöksen tarkastamista tulisi varmistaa, että tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa annetut tiedot ovat keskenään ristiriidattomia. (kohta 5) Tähän liittyen tarkastuksessa tulisi varmistua muun muassa siitä, että toimintakertomuksen perustana olevat tiedot ovat riittävästi dokumentoituja ja perusteltuja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan antamista ohjeista tilintarkastajalle. Tilintarkastajat noudattavat maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. Annettujen ohjeiden noudattaminen ei saa johtaa tilintarkastajan riippumattomuuden vaarantumiseen. Tilintarkastajan riippumattomuuden edellytyksenä on, että tilintarkastaja voi itsenäisesti määritellä tilintarkastuksen ja sitä koskevan raportoinnin sisällön. Tilintarkastajan on siten toissijaisesti noudatettava tällaisia ohjeita. Tilintarkastajille voidaan kuitenkin esimerkiksi esittää tarkastussuunnitelmaan sisältyvän tarkastuksen lisäksi jonkin asian tarkempaa selvittämistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin olennaisten tarkastushavaintojen raportoinnista. Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajien olisi ilmoitettava viipymättä maakuntahallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa, joka annettaisiin tiedoksi tarkastuslautakunnalle. Tällaisia viivytyksetöntä raportointia vaativia havaintoja ovat muun muassa tiedot esiin tulleista väärinkäytöksistä. Maakuntahallitus vastaa viime kädessä toimenpiteisiin ryhtymisestä, joten olennaisista epäkohdista ilmoitettaisiin maakuntahallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa, joka voidaan antaa tarvittaessa myös tilikauden päättymisen jälkeen. Tilikauden jälkeen annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa voitaisiin antaa esimerkiksi huomautuksia seikoista, joita ei esitetä tilintarkastuskertomuksessa, mutta jotka on syytä saattaa maahallituksen tietoon. Maakuntahallituksen tulisi käsitellä tilintarkastuspöytäkirja ja päättää toimenpiteistä, joihin tarkastushavaintojen perusteella ryhdytään. Tilintarkastuspöytäkirja annettaisiin tiedoksi myös tarkastuslautakunnalle. Muutoin tilintarkastaja raportoi tarkastusten suorittamisesta ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle erikseen sovittavalla tavalla.

115 §. *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus.* Pykälässä säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta. Valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakunnan ja sen sekä maakuntien yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen

toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta sen mukaisesti kuin valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään. Kyseisessä laissa säädetään myös viraston tietojensaantioikeudesta.

116 §. *Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus.* Pykälällä turvattaisiin tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan oikeus tietojen saamiseen. Pykälässä säädettäisiin erikseen tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeudesta. Tarkastuslautakunnalla olisi salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada maakunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Tarkastuslautakunnalla olisi toimielimenä oikeus tietojen saamiseen, joten lautakunnan tulisi tehdä päätös asiasta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta. Myös tilintarkastajalla olisi salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada maakunnan viranomaisilta ja maakuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita pitää tarpeellisina tehtävänsä hoitamiseksi. Tilintarkastajan tiedonsaantioikeus koskisi siten maakunnan hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös muiden maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa olevia asiakirjoja, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tarkastuslautakunnan jäsen ja tilintarkastaja toimivat virkavastuulla ja heillä on velvollisuus pitää salassa ne tiedot, jotka he säännöksen nojalla ovat saaneet.

117 §. *Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely.* Pykälässä säädettäisiin tilintarkastuskertomuksen käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan tilintarkastajien olisi annettava maakuntavaltuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään lain 114 §:n mukaan suoritettujen tarkastusten tulokset. Tarkastuksen tuloksista riippumatta kertomuksessa olisi esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaan toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Tilivelvollisia ovat maakuntahallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet sekä kunkin tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Johtavina viranhaltijoina voidaan pitää ainakin toimielimen esittelijöitä sekä toimielimen tehtäväalueella itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Maakuntavaltuuston olisi perusteltua päättää tilivelvollisista ennakolta vaikka laki ei tähän velvoitakaan. Muutoin jää viime kädessä tilintarkastajan harkittavaksi, kehen mahdollinen muistutus voidaan kohdistaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta. Jos tilintarkastaja havaitsee, että maakunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai maakuntavaltuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa maakuntavaltuustoon.

Pykälän 3 momentin mukaan tarkastuslautakunta valmistelisi tilintarkastuskertomuksen käsittelyn valtuustossa. Lautakunnan olisi hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä maakuntahallituksen lausunto. Lautakunta voisi myös itse antaa asiasta lausunnon. Tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä maakuntavaltuusto päättäisi toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aiheita. Hyväksyessään tilinpäätöksen maakuntavaltuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille. Maakuntavaltuusto ei olisi päätöstä tehdessään sidottu tilintarkastajien esitykseen.

15 luku **Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla**

118 §. *Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.* Luvun säännöksiä sovellettaisiin maakunnan toimintaan siltä osin, kuin yhtiöttämisvelvollisuudesta ei ole tehtävälakohtaisia erityissäännöksiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhtiöttämisestä säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Luvun säännöksiä pääosin vastaavat säännökset kuntien toiminnan yhtiöttämisestä lisättiin kuntalakiin vuonna 2013 (L 626/2013, voimassa olevan kuntalain 126—128 §).

Pykälän mukaan maakunnalla olisi toiminnan yhtiöttämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnan tehtävälaloista säädetään erikseen 6 §:ssä. Säännös koski sitä, missä muodossa maakunta voi harjoittaa tehtäviinsä kuuluvaa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös liittyy EU-valtiontukisäännöksen vastaisten tukielementtien eli konkurssisuojaan ja mahdollisten veroetujen poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen maakunnan harjoittaessa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Pykälän 1 momentissa säädetään pääsäännöstä, jonka mukaan maakunnan harjoittaessa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, toiminta tulisi siirtää osakeyhtiölle, osuuskunnalle yhdistykselle tai säätiölle.

Pykälän 2 momentissa säädetään tarkemmin, millaista maakunnan toimintaa ei ainakaan katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Momentissa suljetaan tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tiettyjä toimintoja, jolloin maakunnan ei katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös selventää erityisesti maakunnan lakisääteisen tehtävien järjestämisvastuun, yhteistoimintavelvoitteiden sekä maakunnalle lailla tai lain nojalla koottujen tehtävien rajaa suhteessa yhtiöttämisvelvollisuuteen.

Momentin 1 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos maakunta järjestää lain perusteella omana toimintanaan palveluja maakunnan asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Tulkinnessa olisi olennaista myös se, että maakunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on lain perusteella tuotettava.

Momentin 2 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos palveluja järjestetään maakunnan omana toimintana 46 §:ssä tarkoitettuna maakuntien yhteistoimintana tai lakiin perustuen maakunnalle koottuna. Palvelujen järjestäminen olisi rajattu sen alueen asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain tai maakuntien yhteistyösopimuksen perusteella järjestettävä palveluja.

Momentin 3 kohdan mukaan sellaista yhteistoimintaa, jota ei sidosyksikkösäännöksiä tai hankintalain 16 §:n perusteella tarvitse kilpailuttaa, ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Hankintalain 16 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen yhteistyöhön, jos yhteistyössä kysymys on yhteisten tavoitteiden saavuttamisesta ja niiden vastuulla olevien yleisen edun mukaisista julkisista palveluista. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euroa yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Jos kysymys ei ole markkinaehtoisista palveluista, edellä mainittu prosenttiraja on 10 prosenttia. Hankintalaisissa on määriteltävä, milloin toimintaan ei harjoiteta markkinaehtoisesti. Prosentuaalista rajoitusta ei sovelleta, jos yhteistoiminnan arvo on kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa.

Pykälän 2 momentissa tarkennettaisiin, että maakunta toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuisi tarjouskilpailuun.

119 §. *Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset.* Pykälässä säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeuksesta. Pykälän perusteella yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa maakunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta joissa toiminnan luonteen perusteella maakunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka liittyvät maakunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon muu erityisen painava syy. Jotta poikkeukset eivät mahdollistaisi kilpailuneutraliteetin vääristymistä, esityksen 120 §:n mukaan maakunnan palvelut olisi tällöin hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Lisäksi toiminta olisi kirjanpidollisesti eriytettävä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan maakunta voisi harjoittaa omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä. Satunnaisella toiminnalla tarkoitetaan, että maakunta ei voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille. Vähäisyyttä tulisi tulkinta tiukasti eikä sitä voida arvioida pelkästään toiminnan vähäisen osuuden perusteella.

Momentin 2 kohdassa selvennettäisiin maakuntalain ja erityislain suhdetta. Säännöksen mukaan maakunta voisi osallistua tarjouskilpailuun ja tuottaa palveluja, jos erityislaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että maakunta voisi tuottaa palveluja toiselle tai osallistua esimerkiksi toisen maakunnan tarjouskilpailuun.

Momentin 3 kohdan perusteella maakunta voisi myydä tukipalveluja maakuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle ilman, että maakunnan katsottaisiin toimivan markkinoilla. Tukipalveluja olisivat muun muassa kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestäminen sekä tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto sekä tilojen vuokraus ja myynti.

Momentin 4 kohdan perusteella maakunta voisi myydä palveluja sidosyksikölle tai -yritykselle. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintalain 15 §:n mukaan erillistä oikeushenkilöä, jota maakunta valvoo joko yksin tai muiden hankintayksiköiden kanssa samalla tavoin kuin omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosin toimintaansa hankintayksiköiden kanssa.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin maakunnan hallussa olevien tilojen vuokrauksesta. Maakunnat toimivat tulevaisuudessa vuokratiloissa, jotka niille hankkii valtakunnallinen toimitilayhtiö. Lähtökohtaisesti maakunnat eivät omista toimitilojaan. Jos maakunnat kuitenkin kilpailuttavat toimintojaan, niillä voi tarvetta toimitilojen jälleenvuokraukseen kilpailutettuun toimintaan.

Momentin 6 kohdan perusteella olisi mahdollista tavanomaisten palvelussuhteeseen liittyvien palvelujen antaminen ilman, että maakunta olisi velvollinen yhtiöittämään toiminnan. Säännös koskisi muun muassa työpaikkaruokailua sekä työsuhteasuntoja.

Momentin 7 kohdan perusteella maakunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta sellaisesta toiminnasta markkinoilla, joka perustuisi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun valmiussuunnitelman mukaiseen tai muun lain mukaiseen varautumisvelvollisuuteen.

Pykälän 2 momentissa rinnastettaisiin palveluihin myös tavaroiden myynti kilpailutilanteessa markkinoilla.

120 §. *Taloudellinen eriyttäminen ja hinnoittelu maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla.* Pykälässä säädettäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tuotettujen palvelujen ja tavaroiden hinnoittelusta ja taloudellisesta eriyttämisvelvoitteesta. Hinnoittelun osalta pykälä vastaisi, mitä kuntien osalta säädetään voimassa olevan kuntalain 128 §:ssä. Pykälän tarkoituksena on varmistaa, ettei 119 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa maakunnan tuotantoyksikön hinnoittelu toteuta sellaista kilpailua vääristävää alihinnoittelua, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitettu torjua. Toiminnan talouden eriyttämisellä luodaan edellytykset hinnoittelun läpinäkyvyyteen.

Pykälän mukaan maakunnan tuottaessa yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella palveluja sen hinnoittelun tulisi perustua markkinaperusteiseen hintaan. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitettaisiin sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa olisi siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut olisi otettava huomioon kustannuksina siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.

Säännös ei aina edellyttäisi tuoton tai kustannusvastaavuuden huomioon ottamista. Joissain tapauksissa markkinaperusteisuudelta ei edellytettäisi tuoton saamista, vaan hinnoittelua käyvän arvon mukaisesti. Tällainen tilanne voisi koskea muun muassa muuttotappioalueella vuokrattavia tiloja.

Taloudellinen eriyttäminen tarkoittaisi, että toiminnan kirjanpito tulisi eriyttää siten, että hinnoittelun markkinaehtoisuus voitaisiin varmistaa. Vastaavaa säännöstä ei ole vielä kuntalaissa mutta EU-komissio on edellyttänyt vastaavan säännöksen ottamista kuntalakiin. Taloudellista eriyttämistä ei tarvitsisi tehdä, jos ulosmyynnin arvo jäisi erittäin vähäiseksi.

121 §. *Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla maakunta voisi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saisi vaarantaa maakunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Maakunta ei saisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyisi merkittäviä taloudellisia riskejä. Säännös velvoittaisi päätöksenteon yhteydessä arvioimaan sitoumuksen antamiseen sisältyvän taloudellisen riskin. Sitoumusta annettaessa olisi tarkasteltava maakunnan taloudellisten vastuiden kulloistakin yhteismäärää niin, että mahdollisen riskin toteutuessakin maakuntakonsernin lainanhoitokate säilyisi 110 §:ssä säädetyn raja-arvon puitteissa. Maakuntakonsernin lainahoitokatteen tunnusluku ei saisi mahdollisen takausvastuunkaan toteutuessa olla kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi. Lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja saatu summa jaetaan vuosittaisilla lainanhoitokuluilla eli korkokuluilla ja lainanlyhennyksillä. Momentissa mainittujen edellytysten täyttyminen tulisi arvioida jokaisen toimenpiteen osalta erikseen. Momentissa tuotaisiin esiin myös, että toimenpiteitä tehtäessä maakunnan edut tulisi turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Tällä tarkoitettaisiin sitä, ettei vaadittavien vastavakuuksien tarvitsisi kattaa koko takaukseen liittyvää riskiä, vaan maakunnan riskien hallinnan näkökulmasta riittävän osan. Riskin todennäköisyys ja laajuus vaikuttavat yleisesti takauksen antamisen edellytyksiin sekä takauksen hintaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta aino-

astaan, jos yhteisö kuuluu maakuntakonserniin tai se on maakuntien tai maakuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Maakuntakonserni määritellään lain 4 §:ssä. Maakuntien yhteisessä määräysvallassa ovat muun muassa maakuntien yhdessä omistamat, maakuntalain 16 luvussa tarkoitetut valtakunnalliset palvelukeskukset. Momentissa käytettäisiin termiä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”, jota on avattu tarkemmin tämän lain maakunnan toimintaa markkinoilla koskeissa yleisperusteluissa ja joka rinnastettaisiin EU-valtiontukisäännösten ”taloudellista toimintaa” tarkoittavaan käsitteeseen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta voisi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisön täyttämään palveluvelvoitteeseen. Palveluvelvoitteesta säädetään 122 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että maakunnan on lisäksi pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä tehdessään otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. SEUT 107 artiklassa on määritelty valtiontuen käsite ja SEUT 108 artiklassa määritellään komission yksinomainen toimivalta sekä jäsenvaltion velvollisuus etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta.

Maakunnan tulisi huomioida toimenpiteitä tehdessään nämä valtiontukea koskevat säännökset.

Momentin tarkoittamat valtiontukisäännökset tulisi ottaa huomioon kaikissa pykälän tarkoittamissa tilanteissa, siis myös myönnettäessä takauksia maakuntakonserniin kuuluville tahoille 2 momentin mukaisesti tai 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Lisäksi maakunnan tulisi toimenpiteitä harkitessaan huomioida maakunnan toiminnan vaikutukset markkinoilla tapahtuvaan kilpailuun, jota kilpailu- ja kuluttajavirasto toimivaltansa puitteissa valvoo.

122 §. Julkinen palveluvelvoite. Pykälä koskisi sitä, miten maakunta voi antaa julkisen palveluvelvoitteen. Palveluvelvoitteella tarkoitetaan EU-kilpailuoikeudessa tarkoitettua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI-palvelut eli services of general economic interest). Pykälä olisi luonteeltaan informatiivinen siten, että siinä kerrotaisiin palveluvelvoitteen antamisen kannalta keskeiset seikat. Säännös vastaisi asiallisesti sitä, mitä kuntien osalta säädetään kuntalain 131 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin palveluvelvoite ja sen käyttötilanteet. Palveluvelvoitteen lähtökohtana olisi, että niiden saatavuuden turvaaminen on yhteiskunnallisesti niin tärkeää, että viranomaisen asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Pykälän mukaan maakunta voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista.

Koska palveluvelvoite on kytketty EU-kilpailuoikeuden määritelmään, mitä tahansa palvelua ei voisi määritellä SGEI -palveluksi. Jotta ylipäätään joudutaan arvioimaan palveluvelvoitteen antamista palveluiden tulisi olla luonteeltaan niin kutsuttuja taloudellisia palveluita. Pykälässä tätä tarkoitettaisiin termillä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”. EU-oikeuden mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Palveluvelvoitteen edellytyksenä olisi lisäksi se, että markkinoiden toiminta on puutteellista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa tavanomaista markkinatoimintaa ei olisi tai tilannetta, jossa palvelutarjonta ei vastaisi maakunnan perustellusti asettamia välttämättömiä kriteerejä (markkinapuute).

Momentissa tuotaisiin esiin myös se, että ennen palveluvelvoitteen antamista maakunnan olisi selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi. Maakunnan olisi näin selvitettävä, onko markkinoilla toimittajia, jotka voisivat tarjota kyseistä palvelua maakunnan asukkaille, ja toisaalta, täyttäisikö tämä palvelutarjonta maakunnan perustellusti asettamia välttämättömiä kriteerejä kuten kohtuuhintaisuus, riittävyys tai saavutettavuus. Tarkastelussa ei tulisi kiinnittää huomiota vain nykyhetkeen, vaan toimijoilta olisi myös tiedusteltava, aikovatko he tulevaisuudessa esimerkiksi 3—5 vuoden sisällä ja millaisilla ehdoilla, tuottaa tarkastelun kohteena olevia toimintoja. Palautetta markkinoiden toimimattomuudesta voisi tulla myös maakunnan asukkailta tai eri sidosryhmiltä. Markkinoilla vallitseva markkinapuute voitaisiin todeta hyvin erilaisissa tilanteissa ja eri tavoin, kuten esimerkiksi käyttämällä avointa kuulemismenettelyä maakunnan verkkosivustolla tai ammattilehdessä, pyytämällä ulkopuolisen asiantuntijan arviota markkinatilanteesta tai julkaisemalla markkinakartoitusta koskevan ilmoituksen julkisten hankintojen ilmoittamisportaalissa, HILMAssa.

Mahdollinen markkinapuute voitaisiin joskus todeta myös tilanteessa, jossa suoritetaan hankintalain mukainen kilpailutus, mutta markkinamekanismi ei syystä tai toisesta toimi. Kyse olisi tilanteesta, jossa ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai alalla on vain yksi toimija, joka voi käytännössä määrittää hintatason. Hankintalain mukaisen menettelyn käyttöä pelkästään markkinoiden testaamistarkoituksessa ei voida kuitenkaan pitää ensisijaisena keinona. Markkinapuutteen olemassaolon testaus olisi syytä erottaa palveluntuottajan valintaprosessista; markkinapuutteen toteamisessa ei vielä valita palveluntuottajaa.

Momentissa tarkoitettua palveluvelvoitteen antamisen tulisi olla luonteeltaan määräaikainen. Maakunnan tulisi seurata vallitsevaa markkinatilannetta aktiivisesti ja huolehtia siitä, että palveluvelvoitetta ei käytetä enää tilanteessa, jossa tavanomaista markkinatoimintaa on saatavilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, miten julkisen palvelun velvoite annetaan. Palveluvelvoite olisi annettava kirjallisesti ja siinä tulisi määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymisen liittyvät keskeiset ehdot. Maakunnan olisi momentin mukaan annettava palveluntuottajalle nimenomainen kirjallinen toimeksianto, jossa tulisi yksilöidä palveluvelvoitetta koskevat perustiedot kuten palveluvelvoitteen sisältö, kesto, alue, korvausmekanismi, valvontaa, avoimuutta ja raportointia koskevat ehdot. Palveluvelvoitetta voitaisiin tarvittaessa tämentää toimeksiantokauden kuluessa ja siinä voidaan ottaa huomioon muitakin yksityiskohtia, kuten laatuvaatimuksia.

Momentissa kuvattu kirjallinen toimeksianto voi olla oikeudelliselta luonteeltaan olla hallintopäätös, johon liittyy avustus taikka hankintasopimus. Sen määrittely, onko kyseessä hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluva hankintasopimus vai avustus, voi olla joskus erittäin hankalaa. Avustusten myöntämismenettelyt eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Pelkästään se, että on kyse rahoitustoimenpiteestä tietyn toiminnan tukemiseksi siten, että tuen saajan on maksettava tuki takaisin, jos rahaa ei käytetä viranomaisen määrittelemään tarkoitukseen, ei tuo järjestelyä hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin.

Palvelun turvaamiseen maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin komission yleistä taloudellista etua koskevissa valtioneuvoston päätöksissä säädetään. EU-oikeudessa SGEI -järjestelyt ovat usein sisältäneet erilaisia avustustoimenpiteitä. Koska tällaisessa tilanteessa maksetaan julkisista varoista avustus taloudelliseen toimintaan, järjestelyn on täytettävä myös EU:n valtioneuvoston päätöksiin liittyvät menettelytavat ja hyväksyttävyyden peruste. Tällaisissa tilanteissa maakunnan olisi tehtävä hakijan hakemuksesta avustuspäätös, jossa yksilöitäisiin avustuksen myöntämisen keskeiset ehdot ja perusteet. Päätöksessä tulisi myös mainita, minkä valtioneuvoston päätöksen (komission SGEI -päätös, yleinen tai SGEI de minimis -tukiasetus) perusteella toimeksianto tehtäisiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, miten palveluntuottaja valittaisiin. Lähtökohtana olisi avoin ja syrjimätön menettely. Momentissa tuotaisiin esiin kuitenkin, että jos palveluvelvoite täyttää julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa olisi noudatettava julkisista hankinnoista annetun lain mukaista menettelyä.

Jos hankinta- ja käyttöoikeussopimuksen määrittelyedellytykset täyttyisivät, kunnan olisi valittava palveluntuottaja noudattaen hankintalain mukaisia menettelytapoja. Käytännössä SGEI-järjestelyt täyttävät hankintasopimusta useammin käyttöoikeussopimuksen määritelmän, jossa palvelun suorittajalle annetaan oikeus hyödyntää palvelua sekä kerätä asiakkailta maksu palvelun käyttämisestä. Tällöin palveluntuottajalle siirtyy myös käytännössä ainakin osittainen riski palvelun kannattavuudesta. Vaikka palveluvelvoite annettaisiin käyttämällä hankintalain mukaisia menettelyjä, tulisi sopimuksessa huomioida SGEI-järjestelyjä koskevat erityisehdot. Nämä erityisehdot, esimerkiksi korvauksen laskentaperusteet olisi lähtökohtaisesti jo huomioitava tarjouspyyntöä laadittaessa.

Tilanteissa, joissa hankintalain mukaisen kilpailutuksen avulla on havaittu markkinapuute, voitaisiin hankintalain mukaisen suorahankinnan sijasta tehdä toimeksianto SGEI:tä koskevien sääntöjen mukaisesti, edellyttäen, että SGEI-määrittelyn kriteerit muutoin täyttyvät. Tällöin maakunnat voisivat välttyä ylikompensaation ja myös joissakin tilanteissa laittoman valtiontuen maksamiselta.

Jos puolestaan hankintalainsäädännön suorahankinnan perusteet täyttyisivät, palveluntuottaja voitaisiin valita suoraan ilman kilpailutusta. Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan muun muassa tilanteessa, jossa avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta tai tilanteessa, jossa yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Hankintayksiköllä olisi myös mahdollisuus tarjouspyynnössä määritellä hankinnan valinta- ja vertailukriteerit siten, että myös hankintamenettelyssä voitaisiin turvata kohtuuhintaisten palveluiden saatavuus.

123 §. Kilpailulain soveltaminen. Pykälä vastaa asiallisesti kuntalain 132 §:ssä säädettyä. Kilpailulaki on uudistuksen yhteydessä tarkoitus muuttaa siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta ulotettaisiin maakunnan kilpailulain vastaiseen toimintaan puuttumiseen.

Kilpailulain 30 a §:ssä säädetään kilpailulain soveltamisesta tilanteessa, jossa kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalaissa säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi vastaavissa tilanteissa puuttua maakunnan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittaman kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen?

16 luku **Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset**

124 §. *Valtakunnalliset palvelukeskukset.* Valtakunnallisista palvelukeskuksista sekä niiden toiminnan perusteista on välttämätöntä säätää, koska maakunnat olisivat uusi julkisen hallinnon taso ja ne olisivat itsenäisiä myös suhteessa toisiinsa. Kun maakuntien osalta rajoitetaan niiden itsenäisyyttä tai mahdollisuuksia itse järjestää toiminnassa tarvittavien palveluiden tuotantoa ja niiden rakenteita, se olisi tehtävä samalla säädösten tasolla kuin niiden toiminnasta muutenkin säädetään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin neljän valtakunnallisen palvelukeskuksen perustamisesta. Valtakunnallisuudella tavoitellaan yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja mittakaavaetuja, jolloin hyödyt tulisivat esille pienempinä kokonaiskustannuksina.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta perustaa muitakin maakuntien yhteisiä palvelukeskuksia. Tällainen muu palvelukeskus voisi olla esimerkiksi tutkimuksen koordinaatiopalvelujen ja laiteinfrastruktuuripalvelujen palvelukeskus. Palvelukeskusten tehtävät on rajoitettu muihin vastaaviin asiantuntijapalveluihin ja tukipalveluihin. Tällä viitataan kyseisiin neljään palvelukeskukseen siten, että myös näiden muiden palvelukeskusten tulee olla sekä toiminnalliselta rakenteeltaan että toimivallaltaan samalla tavalla rajoitettuja kuin kyseisten neljän ensisijaisen palvelukeskuksenkin.

Merkittävän julkisen vallan käyttö on perustuslaissa säädetty yksinomaan viranomaisille, mutta muuta kuin merkittävää julkista valtaa voidaan käyttää myös muissa organisaatioissa, esimerkiksi myös palvelukeskuksissa, jos tästä on laissa erikseen säädetty. Kunkin palvelukeskuksen osalta olisi niiden tehtävistä säädettäessä määrättävä tarkkarajaisesti, jos niiden tehtävien toimeenpano edellyttää välttämättä joitakin osin julkisen vallan käyttöä. Tällöin myös oikeussuojakeinoista olisi säädettävä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin palvelukeskusten omistamisesta ja toiminnasta sidossyöksikkönä. Asiakkaina voisivat olla maakuntien lisäksi vain maakuntakonsernin tytäryhteisöt, maakunnan palvelulaitokset ja valtion viranomaiset siltä osin kuin nämä eivät toimi kilpailutilanteissa markkinoilla. Hallituksen linjausten mukaisesti maakuntien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa tulee olemaan useita eri toimijoita, joista vain osa tulee olemaan maakuntien omistamia ja näistäkin vain osa voi olla edellä olevaan viitaten palvelukeskusten palveluiden käyttäjiä in-house roolin perusteella. Maakunnissa tulee olemaan merkittävä määrä markkinaehtoisia toimijoita, jotka tulevat järjestämään tarvitsemansa palvelutuotannon markkinaehtoisesti eivätkä ne voi olla maakuntien yhteisten palvelukeskusten käyttäjiä kuin julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön asettamissa rajoissa eli hyvin vähäisessä määrässä.

Palvelukeskuksella olisi vastuu sille määritellyistä palveluista. Jos palvelukeskukset eivät tuotaisi kaikkia palvelusegmenttejä itse tai jos kapasiteetissa tarvittaisiin joustavuutta tai jos muualta olisi saatavissa palvelut edullisemmin, palvelukeskukset voisivat kilpailuttaa palveluita ja eri palvelutuottajia markkinaehtoisesti. Tällöin myös esimerkiksi nykyiset kuntien palveluyhtiöt voisivat olla mukana palveluiden tarjoajina.

Momentissa säädettäisiin myös palvelukeskusten omistamisesta. Kun omistajina olisivat maakunnat, niillä olisi omistajina aito intressi huolehtia palveluyhtiön toiminnan tehokkuudesta sekä kustannustason pysymisestä alhaalla. Maakunnat omistajina päättäisivät tuotantorakenteesta sekä merkittävistä investoinneista. Palvelukeskusten omistajina olisi myös valtio siten, kuin siitä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen säädetään.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin palvelukeskusten toiminnasta liiketaloudellisin periaatein, mutta siten, että toiminnan pääasiallisena tarkoituksena ei olisi voiton tuottaminen. Palvelukeskukset olisivat organisaatiomuodoltaan osakeyhtiöitä, jotka noudattaisivat osakeyhtiölakia ja siellä säädettyjä periaatteita ja menettelytapoja, jollei laissa toisin säädettäisi. Tällä varmistettaisiin toiminnan läpinäkyvyys, hinnoittelun kustannusvastaavuus sekä toimielinten vastuullisuus. Palvelukeskus hankkisi rahoituksen toimintaansa palvelumaksuilla maakuntien organisaatioilta. Palvelusopimusmallit hyväksyisi palvelukeskuksen hallitus ja niiden sisältönä olisi ainakin palvelukokonaisuuksien vastuunjako, maakunnan ja palveluyhtiön välillä oikeudet ja velvollisuudet sekä kustannusten jakoperusteen.

125 §. *Palvelukeskuksen palvelujen käyttövelvoite.* Pykälässä asetettaisiin maakunnille, niiden tytäryhteisöille ja maakuntien palvelulaitoksille velvollisuus valtakunnallisten palvelukeskusten tuottamien palvelujen käyttämiseen. Käyttövelvoitteesta olisi välttämätöntä säätää laissa, koska maakunnat ja niiden organisaatiot ovat toiminnassaan itsenäisiä ja päättävät palvelutuotannostaan ja tukipalveluistaan. Käyttövelvoite rajoittaisi maakuntien ja niiden organisaatioiden itsenäistä päätösvaltaa. Jotta yhtenäistämällä ja keskittämällä saataisiin riittävät tuottavuushyödyt ja estettäisiin maakuntien keskinäinen investointikilpailu, valtioneuvoston asetuksella olisi mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä eri palvelukokonaisuuksien osalta käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Lähtökohtaisesti valtakunnallisen palvelutuotannon järjestäminen tulisi perustua palvelukeskusten hallitusten omiin päätöksiin kuitenkin siten, että valtakunnallinen yhtenäisyys ja tehokkuus taattaisiin ja perusteettomia poikkeamia voitaisiin tarvittaessa rajoittaa käyttövelvoitteen kautta. Perusteena voisivat olla ylimaakunnalliset toiminnalliset tai taloudelliset syyt, yhtenäiset tieto- tai muut tekniset ratkaisut taikka muut edellä oleviin verrattavat objektiiviset syyt, joiden osalta valtakunnalliset ratkaisut olisivat kokonaisuuden kannalta perusteltuja, vaikka jonkun yksittäisen maakunnan tai sen organisaation osalta syntyisikin tilanteita, joissa paikallisesti olisi hyviä ratkaisuja olemassa, mutta ne eivät olisi laajennettavissa valtakunnallisiksi.

Käyttövelvoite ei olisi kuitenkaan ehdoton, vaan pykälän mukaan maakunnat ja niiden organisaatiot voisivat käyttää muun palveluntuottajan tarjoamaa palvelua, jos sen käyttö olisi tietyissä toiminnassa tai asiassa taikka sen osassa välttämätöntä taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä. Nämä poikkeusperusteet eivät kuitenkaan koskisi toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen palvelujen käyttöä, vaan niiden osalta lakisääteinen käyttövelvollisuus olisi toiminnan järjestämisen lähtökohta. Tämä olisi perusteltua, koska toimitilojen ja kiinteistöjen osalta on tarkoitus, että kuntien kyseinen omaisuus jäisi niiden haltuun vuokrattavaksi tulevaan palvelutuotantoon ja vain se omaisuus, joka olisi maakuntiin välittömästi siirtyvien organisaatioiden hallinnassa, siirtyisi uusille maakunnille. Kiinteistöihin ja infrastruktuuriomaisuuteen kohdistuvat investoinnit olisivat suuria ja pitkävaikutteisia eikä kokonaisuuden kannalta olisi perusteltua mahdollistaa maakuntien välille avointa kilpailua tällä alueella.

Pykälä 2 momentissa säädettäisiin maakuntien ja niiden organisaatioiden kuulemisvelvollisuudesta ennen valtioneuvoston asetuksen antamista. Se olisi välttämätöntä ja perusteltua, koska valtioneuvosto määräisi sitovasti käyttövelvollisuudesta. Kuuleminen tulisi suorittaa riittävän ajoissa, jotta asetusta valmisteltaessa olisi tiedossa eri maakuntakonsernien toimijoiden kanta sekä vaihtoehdot käyttövelvollisuuden ajalliselle ja sisällölliselle laajuudelle. Myös eri maakuntien ja niiden organisaatioiden asema voi olla erilainen suhteessa käyttövelvoitteeseen.

126 §. *Yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävät.* Yhteishankintojen palvelukeskus olisi osakeyhtiö, joka toimisi maakuntien valtakunnallisena yhteishankintayksikkönä. Palvelukes-

kuksen perustehtävä olisi kilpailuttaa ja ylläpitää palveluita ja tuotteita koskevia puitejärjestelyjä sekä tarjota hankintayksiköille asiantuntijapalveluita hankintoihin ja hankintamenettelyihin liittyvissä kysymyksissä. Asiakkaina olisivat maakunnat ja maakuntien oman palvelutuotannon yksiköt ja valtion viranomaiset, jotka eivät kuulu valinnanvapauden piiriin.

Palvelukeskus toimisi ammattimaisena julkisten hankintojen kilpailuttajana ja hankinta-asiantuntijana sekä hankintoja koskevien sopimuksien ja toimittajatiedon hallinnoijana. Palvelukeskus yhdistäisi maakuntien hankintavolyymejä kilpailutilanteen huomioivissa kokonaisuuksissa ja edistäisi maakuntien hankintatoimen laadukasta toteuttamista ja varojen tehokasta käyttöä sekä tukisi maakuntia myös vaativien hankintojen suunnittelussa ja kilpailutuksissa. Yhteishankintayksikkö voisi myös toteuttaa hankintoja tehostavia hankintapalveluita, kuten esimerkiksi sopimushallinta, sähköinen huuto- ja verkkokauppa, ja hankintaratkaisuja.

Palvelukeskus olisi julkisista hankinnoista annetun lain mukainen hankintayksikkö, joka kilpailuttaisi julkisia hankintoja ja toteuttaisi niitä koskevia sopimuksia sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tai sellaisille hankintayksiköille, joiden oikeudesta käyttää palvelukeskuksen toimintoja olisi erikseen säädetty. Yhteishankintayksikkö yhdistäisi kilpailutuksissa hankintavolyymeja skaalaetujen ja säästöjen toteuttamiseksi, edistäisi kilpailua avoimilla ja laajaa markkinapotentiaalia hyödyntävillä kilpailutuksilla sekä tukisi asiantuntijuudellaan maakuntien hankintatoimea ja sen kehittämistä.

Palvelukeskuksen toiminnan edellytyksistä on säädetty yksityiskohtaisemmin laissa julkisista hankinnoista ja laissa energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Yhteishankintayksikön asema ja tehtävät perustuisivat kansallisen sääntelyn lisäksi osin EU:n hankintadirektiiviin. Pykälän 1 momentissa viitataan niihin julkisia hankintoja koskevien lakien pykäliin, joissa säädetään yhteishankintayksiköstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen tehtävistä. Niitä olisivat momentin 1 kohdan perusteella yhteishankintatoimintojen ja hankintojen tukitoimintojen tuottaminen sekä hankintasopimusten ylläpito. Yhteishankintatoiminnolla tarkoitettaisiin hankintayksiköille tarkoitettujen tavaroiden tai palvelujen hankkimista sekä rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja koskevien hankintasopimusten, puitejärjestelyjen tai dynaamisten hankintajärjestelmien tekemistä. Hankintojen tukitoiminnoilla tarkoitettaisiin hankintatointa tukevia toimintoja, kuten hankintasopimusten ja puitejärjestelyjen tekemiseen tarkoitettua teknisen infrastruktuurin tarjoamista hankintayksiköille, hankintojen tekemiseen ja suunnitteluun liittyvää neuvontaa tai hankintamenettelyjen toteuttamista jonkin hankintayksikön puolesta ja nimissä. Hankintasopimusten ylläpitoa olisivat esimerkiksi yhteishankintasopimusten ja puitejärjestelyjen ylläpito, hankintayksiköille tehtävä sopimusten ylläpito sekä sopimus- ja toimittajarekisterin toteutus ja hallinta.

Momentin 2 kohdan perusteella palvelukeskus tuottaisi hankintatoimen kehittämis- ja asiantuntijapalveluja. Näitä olisivat esimerkiksi maakuntien hankintayksiköille tehtävä hankintatoimen kehittämis-, konsultaatio-, koulutus- ja neuvontapalvelut.

Momentin 3 kohdan perusteella palvelukeskus tuottaisi markkinoihin ja hankintoihin liittyviä analyysipalvelua. Hallitus linjasi 5.4.2016, että yhteishankintayksikölle tultaisiin antamaan säädösperusteinen tehtävä tuottaa viranomaisten arviointitoimintaa täydentävää analyysitietoa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumarkkinoista. Tavoite olisi tuottaa läpinäkyvää ja julkista analyysiä, jolla annettaisiin tiedollisia perusteita hakea monipuolista ja mahdollisimman kustannusvaikuttavaa palveluiden tuotantoa. Analyysipalvelut eivät olisi suoraan tulkittavissa yhteishankintatoiminnoiksi tai hankintojen tukitoiminnoiksi. Tämän johdosta olisi tarpeen säätää analyysitiedon tuottamisesta. Yhteishankintayksikkö tuottaisi täydentävää analyysiä sosiaali-

ja terveydenhuollon palvelumarkkinoista ja maakuntien julkisista hankinnoista. Analyysitieto voisi olla tietoa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden ja kilpailun toimivuudesta, markkinoiden tarjonnan hyödyntämismahdollisuuksista sekä maakuntien oman tuotannon kilpailukyvyistä suhteessa markkinoilla tuotettaviin vastaavatyypisiin palveluihin ja palvelukokonaisuuksiin. Analyysitietotuotannossa yhteishankintayksikkö tekisi yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisarviointista vastaavien valtion viranomaisten kanssa.

Momentin 4 kohdan perusteella palvelukeskuksen tehtävänä olisi tuottaa logistiikkapalveluja. Käytännössä tämä tapahtuisi integroimalla palvelukeskuksen tytäryhtiöiksi nykyisten erityisvastuualueiden hankinta- ja logistiikkakeskusten toiminnat. Yliopistolliset sairaalat ja sairaanhoitopiirit ovat toteuttaneet erityisvastuualueiden kokonaisuuksiin tilaus- ja toimitusprosessit sosiaali- ja terveydenhuollon materiaalivirrälle sekä niihin liittyvät kuljetus ja varastointipalvelut. Nämä toiminnot on keskeistä kytkeä mukaan sellaisenaan valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtäviin. Maakunnille siirtyvistä erityisvastuualueiden hankinta- ja logistiikkakeskustoiminnoista muodostettaisiin palvelukeskuksen tytäryhtiöitä ja ne jatkaisivat jatkossakin toimintansa yliopistosairaalan muodostaman maakuntien yhteistyöaluetason hankinta- ja logistiikkakeskuksina. Muodostuvassa kokonaisuudessa yhteishankintojen palvelukeskuksen ja sen tytäryhtiöiksi siirtyvät erityisvastuualueiden hankinta- ja logistiikkakeskukset voisivat yhdistää ja hyödyntää hankintatoimen synergiat, osaamispotentiaalin ja investoinnit, ja olemassa oleva alueellinen toimijaverkosto tavoittaisi laajasti maakuntien asiakkuudet ja varmistaisi häiriöttömän toiminnan.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävistä. Yleisimmin yhteishankinnan ja hankintayhteistyön kohteena ovat olleet ITC-laitteet, ohjelmistolisenssit, polttoaineet, ajoneuvot, toimistotarvikkeet ja -kalusteet sekä myös lääkkeet, sairaala- ja laboratoriotarvikkeet, -materiaalit ja -laitteet. Asetuksella voitaisiin varmistaa muun muassa palvelukeskusten tarkoituksenmukainen keskinäinen työnjako ja välttää päällekkäisyydet esimerkiksi ICT-palvelukeskuksen kanssa. 127 §. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä, jonka hallintaan maakunnat velvoitettaisiin järjestämis- ja voimaannollain 31§:ssä edelleen siirtämään niille sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymistä siirretty kiinteistöomaisuus sekä kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset ja toimitilojen vuokrasopimukset.

127 §. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä, jonka hallintaan maakunnat velvoitettaisiin maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannosta annetun lain 31§:ssä siirtämään edelleen niille sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymistä siirretty kiinteistöomaisuus sekä kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset ja toimitilojen vuokrasopimukset.

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi hallita omistus- ja vuokraoikeuden nojalla kiinteistöjä ja toimitiloja ja vuokrata niitä pääasiallisesti maakuntien vastuulla oleviin toimintoihin maakuntien pitkäjänteisen toiminnan turvaamiseksi. Palvelukeskus voisi myös ostaa, myydä, rakentaa ja peruskorjata kiinteistöjä ja harjoittaa kiinteistöjen riskitöntä kehittämistä sekä vuokraustoimintaan liittyvää toimitila-, ylläpito- ja tukipalvelutoimintaa. Palvelukeskus voisi myös ostaa, myydä ja omistaa arvopapereita.

Maakunnat päättäisivät palvelujensa tuotantorakenteesta sekä sen edellyttämästä toimitilatarpeesta. Valtioneuvosto päättäisi maakuntia sitovasti laajakantoisten tai taloudellisesti ja toi-

minnallisesti merkittävien maakuntien investointien toteuttamisesta. Palvelukeskuksen tulisi omassa toiminnassaan noudattaa valtioneuvoston päätöstä.

Maakunta tilaisi tarvitsemansa toimitilat palvelukeskukselta solmimalla vuokrasopimuksen joko olemassa olevista palvelukeskuksen omistamista tiloista, uusista rakennettavista tiloista tai palvelukeskuksen maakunnalle vuokraamista muun omistajan tiloista. Palvelukeskus ei siten lähtökohtaisesti rakennuttaisi tai vuokraisi tiloja omaan lukuunsa ilman maakunnan kanssa ennalta solmittua vuokrasopimusta.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin palvelukeskukselle velvollisuus antaa vuosittain maakunnille ja valtioneuvostolle selvitys tehdyistä investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista maakuntatalouteen. Näin voitaisiin varmistua siitä, että kiinteistö- ja toimitilainvestointien kokonaisuudesta aiheutuva vuokratasite maakunnille ei kasvaisi kohtuuttomaksi suhteessa maakuntien toimintaan ja rahoituspohjaan.

Pykälän 2 momentin valtuussäännöksellä mahdollistettaisiin, että tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarkemmin säätää yhtiön tehtävistä.

128 §. *Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät.* Palvelukeskus olisi valtakunnallinen osakeyhtiö, jonka palvelutuotanto olisi hajautettu alueellisesti eri puolille maata. Näin varmistettaisiin maankuntien erilaiset tarpeet ja se, että palvelutuotanto olisi riittävän lähellä yksittäisiä maakuntia. Valtakunnallisuudella ratkaistaisiin palvelutuotannon kapeikkoja ja erikoistumisella voitaisiin tehostaa tuotantoa toimipaikkojen välillä. Valtakunnallisella rakenteella ja palvelutuotannoin ohjauksella vähennettäisiin sirpaloituminen liian pieniin toimintayksiköihin. Siirtymäkauden jälkeen palvelukeskuksen tuotantorakenteita olisi mahdollista sopeuttaa tavoitteena suurempi yhtenäisyys ja palveluvolyymit.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vain palvelukeskuksen palvelusisältöjen pääkategoriat. Pykälän 2 momentin asetuksenantovaltuutuksella mahdollistettaisiin, että tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä palvelukategorioiden sisällöstä ja näin antaa yksityiskohtaisemmin ja joustavammin huomioon maakuntien erilaisuus palvelutuotannossa. Joidenkin nykyisten maakuntien alueella on jo nyt muodostettu erillisiä organisaatioita huolehtimaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelutuotannosta, osassa palvelutuotanto on kunta- ja kuntayhtymäkohtaista ja erityisvastuualueilla on sekä palvelukeskusrakenteita että hajautettua palvelutuotantoa.

Palvelukokonaisuuksilla tavoitellaan sitä, että niin sanotut massapalvelut olisivat tehokkaasti tuotettu kaikissa maakunnissa ja että yhtenäisillä palveluketjuilla voidaan saada suurin volyymihyöty. Maakuntien yhteiset palvelukeskukset eivät edustaisi maakuntia työnantajina eivätkä viranomaisina, vaan nämä tehtävät kuuluisivat maakunnille ja niiden työnantajaorganisaatioille. Palvelukeskusten rooli olisi tuottaa sellaisia tukipalveluiden luonteisia palvelukokonaisuuksia, joihin ei sisältyisi merkittävää palvelussuhteisiin tai rahankäyttöön liittyvää ylimaakunnallista ratkaisuvalltaa.

Palvelukeskus hankkisi rahoituksen toimintaansa palvelumaksuilla maakunnilta ja niiden organisaatioilta. Palvelusopimusmallit hyväksyisi palvelukeskuksen hallitus ja niiden sisältönä olisi ainakin palvelukokonaisuuksien vastuunjako, maakunnan ja palveluyhtiön väliset oikeudet ja velvollisuudet sekä kustannusten jakoperusteen. Kun omistajina olisivat maakunnat, niillä olisi omistajina aito intressi huolehtia palveluyhtiön toiminnan tehokkuudesta sekä kustannustason pysymisestä alhaalla.

Tehtävän toteuttamiseksi palvelukeskus voisi tuottaa palveluja omilla resursseillaan ja se voisi hankkia palveluja ulkoisilta palvelutoimittajilta, alihankkijoilta. Alihankkijoita voisivat olla sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijat. Palvelukeskuksen tuottamistehtävään kuuluisi kehittää omaa palvelutuotantoaan asiakkaidensa tarpeiden mukaisesti. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen keskeiset asiakassegmentit olisivat maakunnat, niiden tytäryhteisöt ja maakuntien palvelulaitokset sekä näiden henkilöstö.

Palvelukeskuksen toiminnassa yhtenäisillä palveluprosesseilla sekä sähköisillä palveluilla ja tietojärjestelmillä tulee olemaan erittäin keskeinen rooli, jolloin yhteistoiminta korostuu erityisesti maakuntien omien ja valtakunnallisten tieto- ja viestintätekniisten palveluntuottajien kanssa.

129 §. Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävät. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntien tieto- ja viestintätekniisen palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus) tehtävistä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio-, tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja 124 §:ssä tarkoitetuille organisaatioille. Palvelukeskus tuottaisi palveluja maakunnalle, maakuntakonsernin tytäryhteisölle ja maakunnan palvelulaitokselle siltä osin kuin nämä eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi palvelukeskus voisi sidosyksikkönä tuottaa palveluja myös valtion viranomaisille.

Tehtävän toteuttamiseksi ICT-palvelukeskus voisi tuottaa palveluja omilla resursseillaan tai se voisi hankkia palveluja ulkoisilta palvelutoimittajilta, alihankkijoilta. Palvelukeskuksen tuottamistehtävään kuuluisi kehittää omaa palvelutuotantoaan asiakkaidensa tarpeiden mukaisesti. Palvelukeskuksen tehtäväkentässä keskeistä olisi kehittää ja tuottaa maakunnille tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja tietointegraation mahdollistavia tietohallinnon palveluja ja tietojärjestelmäpalveluja.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan palvelukeskuksen tehtävistä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Tehtäviä täsmennettäisiin palvelukokonaisuuksittain. Palvelukeskuksen tuottamiin tietojärjestelmäpalveluihin voisi kuulua hallinnon ja tuotannonohjauksen tietojärjestelmäpalveluja, tietojohtamisen ja asiakkuuden hallinnan tietojärjestelmäpalveluja, viestinnän ja asianhallinnan järjestelmäpalveluja, ohjauksen ja raportoinnin järjestelmäpalveluja sekä tiedon säilytys- ja käsittelypalveluja. Näiden palvelujen avulla palvelukeskus organisoiisi maakunnille ICT-ratkaisuja siten, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa voitaisiin varmistaa, että asiakkaan tiedot olisivat käytettävissä kaikissa palveluprosessin vaiheissa tiedot seuraavat asiakasta –periaatteen mukaisesti.

Palvelukeskus voisi tuottaa myös yhteisiä sähköisen asioinnin palveluja. Toimivat asiakkuudenhallinnan ja toiminnanohjauksen tietojärjestelmät sekä kansalaisille tarjottavat sähköiset palvelut olisivat keskeisiä tuottajista riippumattomien palvelujen järjestämiseksi.

Palvelukeskuksen tehtävänä voisi olla tarjota maakunnille myös erilaisia tieto- ja viestintätekniisten palvelujen integrointiin ja tietojen ja tietovarantojen analysointiin, käsittelyyn ja raportointiin liittyviä tietojärjestelmä- ja kehittämispalveluja sekä tehtäviinsä liittyviä asiantuntijapalveluja.

Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäviin palvelukeskuksen kehittämis- ja integraatiopalveluihin voisivat kuulua esimerkiksi tiedon hallinnan ja tieto- ja viestintätekniikan (digitalisaation) hyödyntämistä ja edistämistä tukevia ratkaisuja sekä näiden toteuttamiseen liittyviä integraatio-, asiantuntija- ja tukipalveluja.

Palvelukeskus vastaisi tuottamiensa palvelujen kustannustehokkuudesta, soveltuvuudesta asiakkaiden käyttötarkoitukseen, suorituskyvystä ja toimintavarmuudesta. Palvelukeskuksen tuottamien palvelujen olisi oltava yleisten laatua koskevien tavoitteiden mukaisia, noudatettava yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä ja täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvasuutta ja varautumista koskevat vaatimukset. Palvelukeskus vastaisi palvelutuotantonsa varautumisesta, tietoturvasuudesta ja valmiudesta.

Palvelukeskus tuottaisi lisäksi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyllä tavalla tietotekniikkapalveluja. Tietotekniikkapalveluilla tarkoitettaisiin esimerkiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) tarkoitettuja perustietotekniikkapalveluja, kuten tieto- ja viestintäteknisiä pilvipalveluja.

130 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin toisaalta maakuntien ja asianomaisten ministeriöiden oikeudesta saada tietoja palvelukeskuksilta ja toisaalta palvelukeskusten oikeudesta saada tietoja maakunnalta, maakuntakonsernin tytäryhteisöltä ja maakunnan palvelulaitokselta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnilla ja ministeriöillä olisi oikeus saada pyynnöstä palvelukeskukselta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat sen ohjausta ja valvontaa sekä maakunnan toiminta- ja taloussuunnittelun ja talousarvion laatimista varten. Tiedonsaantioikeus olisi rajattu vain toiminta- ja taloussuunnittelun ja talousarvion laatimiseksi tarpeellisiin tietoihin. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi lain 11 §:ssä tarkoitettua julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten tarvittavat tiedot. Ministeriöiden osalta tiedonsaantioikeus koskisi vain niitä ministeriöitä, joiden valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyn toimialan tehtäviä maakunnissa tullaan hoitamaan.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelukeskuksella olisi oikeus saada pyynnöstä maakunnalta, maakuntakonsernin tytäryhteisöltä ja maakunnan palvelulaitokselta tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä muuta johdu. Tiedonsaantioikeus olisi rajattu vain lain 6 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisiin tietoihin. Lisäksi salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä johtuvat rajoitukset rajoittaisivat tätä tiedonsaantioikeutta.

131 §. Palvelukeskuksen vastuu sitoumuksista. Valtakunnalliset palvelukeskukset on tarkoitus perustaa jo ennen vuotta 2019 ja niiden toiminta järjestää siten, että maakunnilla ja niiden organisaatioilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus siirtyä palvelukeskusten asiakkaiksi jo heti toiminnan käynnistämistä lukien. Palveluvalikoima ei kuitenkaan tule välttämättä olemaan heti toiminnan käynnistyessä lopullisessa laajuudessaan ja toisaalta maakuntien toiminnan kehittyessä palvelukeskuksiin voidaan ohjata uusia lain mahdollistamia palvelukokonaisuuksia silloin, kun se on toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Koska maakunnat olisivat itsenäinen hallinnon taso ja ne olisi itsenäisiä oikeushenkilöitä, lainsäädännössä olisi varauduttava sopimusoikeudellisesti siihen, että maakuntien toiminnan käynnistyttyä palvelukeskusten palveluvalikoimaa voitaisiin muuttaa.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että jos uusia palvelukokonaisuuksia siirrettäisiin maakunnista palvelukeskuksiin ja niiden tytäryhtiöihin sen jälkeen, kun maakunnat ovat aloittaneet toimintansa, niin samalla näille valtakunnallisille organisaatioille siirtyisivät myös oikeudelliset vastuut maakuntien tekemistä sopimuksista ja sitoumuksista. Vastaavasti palvelukeskuksille ja niiden tytäryhtiöille siirtyisi se maakuntien omaisuus, joka olisi välttämätöntä kyseisiin sopimuksiin liittyvän palvelutuotannon toteuttamiseksi.

132 §. *Palvelukeskuksen tytäryhtiö.* Palvelukeskukset olisivat oikeudelliselta muodoltaan osakeyhtiöitä. Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksilla voisi niiden omistajana olevien maakuntien antamalla luvalla olla hallinnassaan kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita. Tällainen osakeyhtiö olisi palvelukeskuksen tytäryhtiö. Tästä johtuen palvelukeskukselle tulisi laatia palvelukeskuksen taseen lisäksi konsernitase.

Maakunnat päättäisivät yhdessä siitä, onko palvelukeskuksen toimintojen yhtiöittäminen perusteltua tai olisiko muutoin tarkoituksenmukaista, että palvelukeskus hallitsisi tytäryhtiön osakkeita. Asiassa olisi otettava huomioon, että markkinoilla toimivan tytäryhtiön perustaminen tai sellaisen hallinnointi voi vaarantaa palvelukeskuksen sidosyksikköaseman.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelukeskus ei saisi antaa tytäryhtiöilleen konserniavustuksia. Konserniavustusta käytetään pääomasijoitusten minimoimiseksi tukemaan käynnistyvän tytäryhtiön toimintaa. Se voi olla myös tapa tukea liiketaloudellisesti kannattamattoman tytäryhtiön toimintaa. Konserniavustuksien myöntämistä voidaan käyttää myös emoyhtiön tuloksen tasauskeinona. Maakuntien palvelukeskusten ja niiden hallinnoimien tytäryhtiöiden välisten suhteiden tulee olla neutraalit.

133 §. *Asiatuntija- ja tukipalveluja koskeva yhteistyö.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta perustaa kuntien ja valtion kanssa yhteisiä asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavia yksiköitä kaikkien 124 §:ssä säädettyjen palvelukeskusten toimialoilla eli yhteishankinnoissa, toimitilaja kiinteistöhallinnon palveluissa, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa sekä tieto- ja viestintätekniisissä palveluissa. Mahdollisuus perustaa yhteisiä yksiköitä olisi vain palvelukeskuksilla ja koska ne ovat osakeyhtiöitä, myös kyseisillä yhteisillä yksiköillä tulisi olla yksityisoikeudellinen oikeushenkilöllisyys.

Palvelukeskusten toimialoilla on jo nyt olemassa lukuisia palvelukeskuksia niin kunnissa ja kuntayhtymissä kuin sairaanhoitopiireissä ja valtionhallinnossakin. Tällaisia kuntien ja valtion omistamia yksiköitä ovat esimerkiksi KL-Kuntahankinnat Oy ja Hansel Oy. Julkisia hankintoja koskevan direktiivin mukaan julkinen hallinto voi tietyin edellytyksin perustaa in-house palveluyksiköitä ja tuottaa omistajilleen välttämättömiä palvelukokonaisuuksia ilman kilpailutusta. Julkiset palvelut ovat verovaroin rahoitettuja ja on siten perusteltua mahdollistaa yhteiset palveluyksiköt eri julkisen sektorin palvelukeskuksille. Yhteisten yksiköiden perustaminen olisi vapaaehtoista ja perustuisi toiminnallisiin synergioihin. In-house asemaan liittyy edellytyksenä sekä omistajuus ja että toimintaa ohjataan yhtä kiinteästi kuin omiakin toimintayksiköitä ohjataan. Edellä mainitusta seuraa se, että yhteisten yksiköiden ohjauksen tulisi täyttää nämä edellytykset ja myös omistuksen hajaantumiseen olisi kiinnitettävä huomiota.

134 §. *Palvelukeskuksen osakkeiden luovutusrajoitus.* Lailla ja palvelukeskuksen yhtiöjärjestyksen määräyksillä varmistettaisiin, että palvelukeskukset pysyisivät maakuntien ja valtion omistuksessa. Pykälän mukaan maakunta ei saisi myydä, pantata tai muutoin luovuttaa omistamia osakkeita muille kuin toisille maakunnille tai valtiolle. Näin varmistettaisiin, että keskeisin sosiaali- ja terveydenhuollon infrastruktuuri ja toiminnan jatkuvuuden edellyttämät palvelut säilyisivät edelleen julkisessa omistuksessa ja maakuntien ja valtion määräysvallassa.

135 §. *Muun lainsäädännön soveltaminen palvelukeskuksiin.* Pykälässä säädettäisiin eräiden yleislakien soveltamisesta palvelukeskuksiin. Palvelukeskuksiin sovellettaisiin pykälän 1 momentin mukaan osakeyhtiölakia (624/2006), jollei laissa toisin säädettäisi. Osakeyhtiölakia sovellettaisiin siis toissijaisesti. Ensisijaisesti tulisivat tältä osin sovellettavaksi tämän lain säännökset, mutta myös esimerkiksi maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämi-

sestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain palvelukeskusten perustamista ja osakkeiden jakautumista koskevat säännökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eräiden keskeisten hallinnon yleislakien soveltamisesta palvelukeskuksiin ja niiden toimintaan. Säännöksen mukaan palvelukeskuksiin sovellettaisiin hallintolakia (434/2003), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (423/2003) ja arkistolakia (831/1994).

17 luku **Erinäiset säännökset**

136 §. *Maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seuranta ja tietojen tuottaminen.* Pykälässä asetettaisiin maakunnalle sen toiminnan ja talouden seurantavelvollisuus, velvollisuus tuottaa toimintaa ja taloutta koskevia tietoja sekä velvollisuus julkaista seurantatietoja. Lisäksi pykälässä asetettaisiin toimeksiantosopimuksen perusteella maakunnalle palveluja tuottaville yksityisille palveluntuottajille velvollisuus toimittaa maakunnalle palveluntuottajien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja. Säännös koskisi kaikkia lain 6 §:ssä maakunnalle säädettyjä tehtäväaloja. Maakunnan toimintaa ja taloutta koskevilla seurantatiedoilla olisi merkitystä erityisesti lain 3 luvussa tarkoitetun maakunnan ja valtion välistä suhdetta määrittävien säännösten ja jossain määrin myös lain 109 ja 110 §:ssä säädetyn arviointimenettelyn toteuttamisen kannalta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sille säädettyjen tehtävien laatua, vaikuttavuutta ja kustannuksia. Lisäksi maakunnan olisi säännöksen mukaan seurattava oman palvelutuotannon toimintaa ja taloutta ja verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen.

Maakunnan olisi pykälän 2 momentin mukaan tuotettava toimialoittain tietoja sille säädettyjä tehtäviä koskevasta toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta maakunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalle toimeksiantosopimuksen perusteella palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien olisi toimitettava 1 momentissa tarkoitetun tehtävän edellyttämät tiedot maakunnalle (maakunnan,) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tai muun lain perusteella tiedon saamiseen oikeutetun viranomaisen määrittelemällä tavalla.

Maakunnan olisi pykälän 4 momentin mukaan julkaistava yleiseen käyttöön sen taloutta ja toimintaa koskevat seurantatiedot. Julkaistavat tiedot eivät saisi sisältää yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja ja ne olisi käsiteltävä siten, ettei yksittäistä henkilöä voitaisi niistä tunnistaa suoraan eikä välillisesti. Säännöstä sovellettaessa tulisi ottaa huomioon henkilötietolain 3 §:n 1 kohtaan sisältyvä henkilötiedon määritelmä, jonka mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Maakunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädettäisiin pykälän 5 momentin mukaan erikseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 31 §:ään sisältyy säännös sosiaali- ja terveydenhuollon seurannasta ja arvioinnista.

137 §. *Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.* Valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä asetettu yleinen varautumisvelvollisuus ei koske maakuntia. Tämän johdosta pykälässä asetet-

taisiin maakunnille normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskeva varautumisvelvollisuus. Maakuntaa koskeva varautumisvelvollisuus koskisi myös lain 4 §:ssä tarkoitettuja maakuntakonserniin ja maakunnan toimintaa kuuluvia organisaatioita. Maakuntien tulisi lisäksi varmistaa, että siltä osin kuin on kysymys palvelujen hankinnasta ulkopuolisilta tahoilta, hankintaa koskeviin sopimuksiin olisi otettu tarvittavat määräykset ostettujen palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla. Näissä tilanteissa viranomaisten tehtävät saattavat kuitenkin muuttua tai lisääntyä taikka niitä saatetaan myös joutua suorittamaan nopeasti tai äkillisesti. Tämä edellyttää, että häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa. Poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten.

Esimerkkinä varautumistoiminnasta voidaan mainita valmiussuunnitelmat, poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Myös poikkeusolojen viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelu on osa varautumista. Varautumiseen kuuluu keskeisesti myös varautumista koskevien ohjeiden antaminen. Koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutusta, ei lakiin ehdoteta otettavaksi erityistä ohjeiden antamista koskevaa säännöstä.

18 luku Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus

138 §. Luvun säännösten soveltaminen. Maakunnan viranomaisen päätökseen haettaisiin pykälän 1 momentin mukaan yleensä muutosta ehdotetun lain mukaisesti. Vain jos jostakin asiasta olisi erikseen säädetty haettavaksi muutosta muulla tavoin, noudatettaisiin kyseisiä säännöksiä. Erityiset säännökset voisivat koskea muun muassa erilaisia maakunnan viranomaiselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Niitä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta yleensä hallintovalituksella.

Maakuntalain 18 luku koskisi vain niin sanottuja maakunnallisia asioita. Niissä asioissa, joissa olisi käytössä hallintovalitus, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännöksiä sovellettaisiin maakuntalain säännösten sijasta. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimustenmenettelystä, noudatettaisiin myös niitä maakuntalain säännösten sijasta.

Tämän luvun säännöksiä ei myöskään sovellettaisi maakunnassa sovellettavan virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevia erimielisyyksiä ratkaistaessa. Virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaisiin ensisijaisesti osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja viime kädessä työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) mukaan työtuomioistuimessa.

Maakuntalain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavalituksesta täydentäisivät hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännökset. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan selkeyden vuoksi otettavaksi viittaukset mainittuihin lakeihin.

Silloin, kun asiaa käsitellään hallintoasiana maakunnan viranomaisessa, sovellettaisiin hallintolakia. Maakunnan viranomaisen tulisi antaa oikaisuvaatimusohje tai valitusosoitus hallintolain mukaisesti. Asiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia. Valituksen muotoa, sisältöä, valituskirjelmää ja muuta valituksen tekemistä koskevat säännökset ovat hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölain 23 §:n mukaan valitus tehdään kirjallisesti. Viranomaiselle osoitettavassa valituskirjelmässä on säännöksen mukaan ilmoitet-

tava päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Hallintolainkäyttölain 24 §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa valittajan nimi ja kotikunta. Vastaavasti on ilmoitettava laillisen edustajan, asiamiehen tai valituksen laatijan nimi ja kotikunta. Lisäksi on ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset voidaan toimittaa valittajalle. Valituskirjelmä on valittajan tai laatijan allekirjoitettava omakätisesti. Valituskirjelmän liitteistä säädetään hallintolainkäyttölain 25 §:ssä. Valituskirjelmään on säännöksen mukaan liitettävä päätös, johon haetaan muutosta, todistus siitä, milloin päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valituksen alkamisen ajankohdasta sekä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi. Hallintolainkäyttölain 26 §:n mukaan pääsääntönä on, että valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 74 §:ssä. Asianosainen on säännöksen mukaan velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä toinen asianosainen joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Päätökseen tehneeseen hallintoviranomaiseen voidaan soveltaa samaa periaatetta. Harvinaisissa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta, on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta.

139 §. Oikaisuvaatimus. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus voitaisiin tehdä maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä.

Maakunnan asioissa olisi käytössä yhdenmukainen ensivaiheen oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimusmenettely olisi maakunnan sisäistä hallintomenettelyä ja edeltäisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvattaisiin maakunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia maakunnan sisäisessä päätöksenteossa. Maakunnan jäsenet on määritelty lain 3 §:ssä. Maakunnan jäsen voisi oikaisuvaatimuksella saada esimerkiksi maakunnan viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi käytössä laajasti maakunnan sisäisesti. Menettelyn ulkopuolelle olisi rajattu vain maakuntavaltuuston päätökset. Niistä valitettaisiin maakuntavalituksella suoraan hallinto-oikeudelle. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu maakuntavaltuuston asemaan.

Maakuntavalituksen voisi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan maakunnan sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei olisi rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisesti että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voisi tehdä sekä maakunnan jäsen että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen säädettäisiin 142 §:ssä.

Oikaisuvaatimus olisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli maakuntavalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voisi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä silloin voisi tehdä maakuntavalitusta. Maakunnan muiden toimielinten kuin valtuuston sekä kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä olisi aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, kenelle oikaisuvaatimus tehdään. Maakuntahallituksen ja lautakunnan päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin niille itselleen. Niiden jaostojen ja alaisten viranomaisten päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin asianomaiselle toimielimelle.

Lautakunnan alaisia viranomaisia voisivat olla esimerkiksi niiden alaiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat, joille olisi annettu itsenäistä toimivaltaa.

Maakunnan palvelulaitoksen hallituksen päätöksestä oikaisuvaatimus tehtäisiin hallitukselle itselleen. Palvelulaitoksen viranhaltijan 85 §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöksestä oikaisuvaatimus tehtäisiin palvelulaitoksen hallintosäännössä määrätyle viranhaltijalle/oikaisuvaatimuselimelle.

Säännöksen mukaan oikaisuvaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Käsitelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta voisi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisisi asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ikään kuin saman asian jatkokäsittelyä. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleva olisi tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muutettaisi oikaisuvaatimuksen johdosta.

140 §. Maakuntavalitus. Pykälään ehdotetaan otettavaksi kuntalain kunnallisvalitusta vastaavat maakuntavalitusta koskevat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, mihin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta maakuntavalituksella, 2 momentissa säädettäisiin, mitkä olisivat maakuntavalituksen valitusperusteet ja 3 momentissa, mitä valittajan tulisi esittää valituksessaan. Maakuntavalitus olisi luonteeltaan laillisuusvalitus. Se tehtäisiin aina hallinto-oikeudelle. Maakunnan viranomaisen päätöksistä valitettaisiin maakuntavalituksella, jollei laissa toisin säädettäisi. Hallintovalituksen käytöstä maakuntavalituksen sijasta säädettäisiin aina asianomaisessa erityislaissa.

Maakuntavalitus olisi ensisijainen keino hakea muutosta maakuntavaltuuston päätökseen. Maakuntavaltuuston päätöksiin tyytymätön ei voisi tehdä 142 §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusta.

Maakuntavalituksen voisi lisäksi tehdä maakuntahallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi tällöin valittamisen edellytys. Jos oikaisukelpoisesta päätöksestä ei tehtäisi oikaisuvaatimusta määräajassa, päätös saisi lainvoiman. Näin ollen valitusoikeuskin olisi lähtökohtaisesti vain sillä, joka olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutettaisiin, muutkin maakuntavalituksen tekemiseen oikeutetut saisivat valitusoikeuden. Maakuntavalituksen tekijä ei olisi sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet olisivat vapaamuotoiset. Sen sijaan maakuntavalituksen voisi tehdä vain ehdotetun säännöksen 2 momentissa mainituilla perusteilla. Maakuntavalituksen valitusperusteina olisivat päätöksen tai päätöksenteon laillisuusvirheet. Säännöksen mukaan maakuntavalituksen valitusperusteet olisivat: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valitusperusteiden esittämisvelvollisuudesta ennen valitusajan päättymistä.

141 §. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus. Oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen voisi tehdä vain maakunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Lopullisia olisivat yleensä päätökset, joilla asia on maakunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muutoksenhaku olisi kielletty päätöksistä, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos esimerkiksi asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja maakuntahallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain maakuntavaltuuston päätös olisi valituskelpoinen. Maakuntavaltuuston päätöksestä tehtävässä maakuntavalituksessa voitaisiin kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sel-

laisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsitellessä.

142 §. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saisi tehdä maakunnan jäsen ja asianosainen. Maakunnan jäsenistä säädettäisiin lain 3 §:ssä. Asianosaisen määrittely säännöksessä perustuu hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin. Asianosainen olisi se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Maakuntavalituksen valitusperusteet olisivat asianosaisella samat kuin maakunnan jäsenellä eli 132 §:ssä säädetyt laillisuusvirheet.

Pykälän 2 momentin mukaan lain 46 §:ssä tarkoitetussa maakuntien yhteistoiminnassa järjestettyjä tehtäviä koskevasta päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saisi tehdä myös yhteistyöhön tai yhteistoimintaan osallinen maakunta ja sen jäsen. Maakunnan jäsenistä säädettäisiin lain 3 §:ssä. Maakuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta säädettäisiin erityislainsäädännössä ja maakuntien vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta lain 8 luvussa.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voisi pykälän 3 momentin mukaan tehdä maakuntavalituksen hallinto-oikeudelle lähtökohtaisesti vain se, joka olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös muuttuisi oikaisuvaatimuksen johdosta, saisi päätökseen hakea muutosta maakuntavalituksella myös se, jolla olisi 1 ja 2 momentin mukaan oikeus tehdä maakuntavalitus.

143 §. Oikaisuvaatimus- ja valitusaika. Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimusajasta sekä maakuntavalituksen valitusajasta. Oikaisuvaatimus olisi tehtävä 14 päivän ja maakuntavalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimusvaatimusaika poikkeaisi hallintolain 49 c §:ssä säädetyistä 30 päivän oikaisuvaatimusajasta, mutta vastaisi kuntalain 138 §:ssä oikaisuvaatimukselle säädettyä määräaikaa. 14 päivän oikaisuvaatimusaika myös maakunnallisessa oikaisuvaatimuksessa on perusteltua ottaen huomioon maakunnan asioiden luonne ja laaja oikaisuvaatimusoikeutettujen piiri.

Sekä oikaisuvaatimus- että valitusaika alkaisivat kulu päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksiantotavat olisivat yhdenmukaiset molemmissa menettelyissä. Päätöksen tiedoksiannosta asianosaiselle säädettäisiin 144 §:ssä ja maakunnan jäsenelle 145 §:ssä.

144 §. Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle. Pykälän mukaan päätös annettaisiin tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n mukaan asiakirja voidaan kuitenkin antaa asianosaiselle tiedoksi sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Tällöin asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaisi kulu päätöksen tiedoksisaannista. Asianosainen on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

145 §. Päätöksen tiedoksianto maakunnan jäsenelle. Pykälässä säädettäisiin päätöksen tiedoksiannosta maakunnan jäsenelle. Maakunnan jäsenistä säädettäisiin lain 3 §:ssä.

Pykälään 1 momentin mukaan maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen pidettäisiin tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johtuisi. Salassapitoa koskevat säännökset voisivat tarkoittaa, että pöytäkirja

jaan sisältyviä tietoja ei voitaisi kokonaisuudessaan julkaista yleisessä tietoverkossa. Tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa tulisi kuitenkin aina olla päätöksentekoon liittyvät olennaiset tiedot sekä ne tiedot, jotka olisivat tarpeellisia esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi. Jos asia olisi kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaisiin ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Tässä yhteydessä tulisi ilmetä, mihin sääntöksen salassapito perustuu.

Julkaistessaan pöytäkirjoja tietoverkossa maakunnan tulisi huolehtia myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumisesta. Momentin toiseksi viimeisen virkkeen mukaan pöytäkirjassa julkaistaisiin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Henkilötietojen määritelmä sisältyy henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 1 kohtaan. Siten mitä tahansa julkisiksikaan arvioituja henkilötietoja ei tulisi viedä yleiseen tietoverkkoon. On olemassa tietotyyppisiä, jotka verkkoon laitettaessa altistavat asianosaisen erilaisille riskeille. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite, pankkitilin numero tai tieto perheenjäsenistä. Muun muassa edellä mainittujen henkilötietojen julkaiseminen olisi yleensä myös tarpeetonta kuntalaisen tiedonsaannin kannalta. Sen sijaan esimerkiksi henkilövaalia koskevissa päätöksissä joidenkin henkilötietojen kuten nimitiedon ja mahdollisesti ammattia tai koulutusta koskevan tiedon julkaiseminen voisi olla välttämätöntä asian arvioimiseksi muutoksenhaun kannalta.

Jos julkaistu pöytäkirja sisältäisi henkilötietoja, olisi ne kuitenkin poistettava aina oikaisuvaatimus- ja valitusajan jälkeen. Maakunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioitaisiin henkilötietolain 2 lukuun sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua kunnan toiminnan kannalta. Ilman asianomaisen henkilön suostumusta henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Kaiken henkilötietojen käsittelyn on oltava oikeutettua ja tarpeellista koko sen ajan, jolloin tietoja käsitellään. Oikaisuvaatimus- ja valitusajan tai esimerkiksi kuulutuksen ilmoitusajan päätyttyä päättyisi myös maakunnan peruste ja tarve henkilötiedon käsittelemiseen yleisessä tietoverkossa. Tämän vuoksi maakunnan olisi poistettava henkilötiedot tietoverkosta mainitun ajan päättyessä.

Jos maakunta olisi poistanut henkilötiedot tietoverkosta edellä mainitun ajan päätyttyä, maakunta ei vastaisi enää siitä, että tiedot olisivat löydettävissä hakukonepalvelujen esimerkiksi Google-hakukoneen kautta. Euroopan Unionin tuomioistuimen niin kutsutussa Google -tuomiossa (C-131/12, annettu 13.5.2014) on käsitelty yleisen tietoverkon eli internetin hakukoneen ylläpitäjän velvollisuuksia liittyen henkilötietojen käsittelyyn. Tuomion mukaan hakukoneen toiminnassa on kyse henkilötietojen käsittelystä silloin, kun tietoihin liittyy henkilötietoja ja hakukoneen ylläpitäjää on pidettävä rekisterinpitäjänä. Tuomioistuin totesi, että hakukoneen toiminnan yhteydessä suorittama henkilötietojen käsittely eroaa internetsivustojen toimittajien suorittamasta tietojenkäsittelystä, menee sitä pidemmälle ja vaikuttaa siis enemmän rekisteröityjen perusoikeuksiin. Tämän seurauksena tuomioistuin katsoi, että hakukoneen ylläpitäjä on velvollinen poistamaan henkilön nimellä suoritettujen haun johdosta näkyvästä hakutulosten luettelosta linkit sivullisten julkaisemiin internetsivuihin, joissa on kyseistä henkilöä koskevaa tietoa, myös siinä tilanteessa, että kyseistä nimeä tai kyseisiä tietoja ei ole poistettu ensin tai poisteta samanaikaisesti näiltä internetsivuilta. Näin on tuomion mukaan jopa silloin, kun tietojen julkaiseminen on mainituilla sivuilla itsessään laillista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi maakunnan muun kuin 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisen pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä. Muun viranomaisen pöytäkirja pidettäisiin vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos viranomainen katsoisi sen tarpeelliseksi.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan maakunnan jäsenen lakisääteisessä ja vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa tapahtuneeseen päätöksentekoon osallistuneen maakunnan ja sen jäsenen katsottaisiin saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kulluttua siitä, kun pöytäkirja olisi nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

146 §. *Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus.* Pykälä sisältäisi säännökset oikaisuvaatimusohjeesta ja valitusosoituksesta. Oikaisuvaatimusohjeet tai valitusosoitus olisi aina liitettävä päätökseen. Jos maakuntavalituksen ja oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi kielletty, päätökseen olisi liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta sekä mainittava mihin säännökseen muutoksenhakukiello perustuu. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta säädettäisiin 147 §:ssä.

Oikaisuvaatimusohjeesta ja valitusosoituksesta säädetään hallintolain 46 ja 47 §:ssä sekä valituskieltoilmoituksesta hallintolain 48 §:ssä. Tämän johdosta näistä siis ei olisi välttämätöntä ottaa säännöksiä maakuntalakiin. Sääntely on kuitenkin katsottu perustelluksi, koska maakuntavalitus ja niitä edeltävä oikaisuvaatimus muodostavat oman erityisen kokonaisuuden.

147 §. *Jatkovalitus.* Pykälässä säädettäisiin hallinto-oikeuden päätöksestä valittamisesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhakuun sovellettaisiin hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi julkaistava ilmoitus hallinto-oikeuden päätöksestä viipymättä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johduisi. Päätöksen sisältämät henkilötiedot tulisi poistaa tietoverkosta valitusajan päätyttyä. Henkilötietojen käsittelyä tietoverkossa on käsitelty edellä 145 §:n perusteluissa. Valitusaika hallinto-oikeuden päätökseen lähtisi pykälän 2 momentin mukaan kulumaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä olisi julkaistu. Tämä koskisi yleensä niitä maakunnan jäseniä, jotka voisivat tehdä jatkovalituksen. Jos hallinto-oikeuden päätös annettaisiin erikseen tiedoksi asianosaiselle eli yleensä valittajalle, asianosaisen valitusaika luettaisiin tästä henkilökohtaisesta tiedoksisäännöstä.

148 §. *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.* Maakunnan asioissa päätös voitaisiin lähtökohdaisesti panna täytäntöön ennen sen tuleamista lainvoimaiseksi. Näissä asioiden täytäntöönpanokelpoisuus ennen päätöksen lainvoimaisuutta on päinvastainen kuin hallintovalitusasioissa, joissa pääsääntöisesti vasta lainvoimainen päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpano olisi kuitenkin kielletty, jos oikaisuvaatimus tai valitus kävisi sen johdosta hyödyttömäksi tai jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltäisi täytäntöönpanon.

Käytännön tilanteissa täytäntöönpanoon saattaisi olla mahdollista ryhtyä esimerkiksi silloin, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä arvioitaisi aiheutuvan kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon voisi olla mahdollista ryhtyä silloin, jos erittäin painavat syyt vaatisivat täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on kuitenkin usein etujen ja haittojen vertailua. Jos tällaisessa vertailussa täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon voisi ryhtyä.

Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen voisi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin olisi maakuntahallitus tai asianomainen lautakunta. Valitusviranomainen olisi hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Kielto voitaisiin antaa vain oikaisuvaatimuksen tai valituksen käsittelyn yhteydessä. Täytäntöönpanokielloa ei voisi hakea ilman, että olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen tai valituksen. Vaatimus täytäntöönpanon kieltämisestä voitaisiin tehdä samalla, kun tehdään varsinainen valitus,

mutta myös myöhemmin valituksen vireillä ollessa. Valitusviranomainen voisi käsitellä täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen kiireellisenä erikseen.

19 luku **Voimaantulo**

149 §. *Voimaantulo.*

1.2 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

1 luku **Yleiset säännökset**

1 §. *Lain tarkoitus.* Ensimmäisessä pykälässä todetaan lain tarkoitus. Ensisijaisena tarkoituksena on väestön hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen ja tätä kautta väestöryhmien välisen hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen. Lain tarkoituksena on myös luoda asianmukaiset edellytykset hoitoon tai palvelujen piiriin pääsulle ja sille, että koko maassa on saatavilla riittävästi ja yhdenvertaisesti palveluja sekä palveluja tarvitsevien ihmisten tarpeet ja niissä tapahtuvat muutokset huomioon otettava palvelurakenne. Samalla palvelurakenteen tulee olla kustannusvaikuttava ja tuottavuudeltaan hyvä siten, että käyttävissä olevilla voimavaroilla pystytään kantamaan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien mukaisten palvelujen järjestämisestä. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan laadukkaita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja näiden palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä vastaamaan kykeneviä organisaatioita.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että sosiaali- ja terveystalvelujen on vastattava alueellisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin. Perusoikeuksien toteutumista ei voi lähestyä keskimääräisen ihmisen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystalveluja koskevasta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä muodostuu velvollisuus ottaa huomioon kokonaisvaltaisesti ihmisen yksilölliset tarpeet ja antaa näiden pohjalta tulevan palvelukokonaisuuden arvioinnin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden harkintaan. Harkintaa kontrolloivat oikeussuojajärjestelmä ja valvontaviranomaiset. Näiden tehtävänä on puuttua sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa ilmenneisiin ongelmiin ja puutteisiin.

Edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttaminen vaatii myös useiden eri tahojen laajaa yhteistyötä. Tarkoituksena on luoda edellytykset tällaisen yhteistyön syntymiselle sekä alueellisesti että valtakunnallisesti siten, että talvelut muodostavat toiminnallisesti ja rakenteellisesti integroidun kokonaisuuden. Tämä koskee sekä sosiaali- ja terveydenhuollon horisontaalista integraatiota että perustason ja erikoistason, kuten perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon vertikaalista integraatiota.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Lakia sovelletaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Julkisella sosiaali- ja terveydenhuollolla tarkoitetaan toimintaa, jonka järjestämisestä ja siihen liittyvästä rahoituksesta vastaa maakunta. Maakunta saa tehtävänsä varten rahoituksen pääosin valtiolta sekä osaksi asiakasmaksuina ja toimintatuloina.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia säännöksiä on useissa eri laeissa, joista osa koskee nyt kunnallista, kuntien ja kuntayhtymien järjestämää toimintaa, osa yksityistä toimintaa ja osa sekä kunnallista että yksityistä toimintaa. Julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien lakien suuresta lukumäärästä johtuen pykälässä ei ehdoteta lueteltavaksi niitä lakeja, joita ehdotettava laki koskee. Asianomaisissa erityislaeissa on viittaussäännös, jonka mukaan niiden mukaiseen toimintaan sovelletaan nyt sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) ja kunnan perustalvelujen valtionosuudesta annettua

lakia (1704/2009). Mainitut viittaukset muutetaan uudistuksen yhteydessä viittauksiksi ehdotettavaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ja maakunnan valtionosuuslakiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain soveltamisen piiriin tulevat kokonaan tai osaksi muun muassa sosiaalihuoltolaki (1301/2014), terveydenhuoltolaki (1326/2010), elatustukilaki (580/2008), laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015), laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012), jäljempänä *vanhuspalvelulaki*, laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977), laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), laki omaishoidon tuesta (937/2005), laki sosiaalisesta luotuksesta (1133/2002), laki toimeentulotuesta (1412/1997), laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), lastensuojelulaki (417/2007), lääkelain (395/1987) 7 luku, mielenterveyslaki (1116/1990), perhehoitajalaki (263/2015), päihdehuoltolaki (41/1986), tartuntatautilaki (583/1986), tupakkalaki (693/1976), Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005), Työterveyshuoltolaki (1383/2001), Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983), Adoptiolaki (22/2012), Laki lapsen elatuksesta (704/1975), Isyyslaki (11/2015) sekä niiden mukaan nyt kunnalle kuuluvat tehtävät. Asianomaisessa erityislaissa säädetään tuleeko sen mukainen toiminta kokonaan vai osaksi maakunnan hoidettavaksi.

Ehdotettava laki ei koske Ahvenanmaalla järjestettävää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Sen järjestäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin. Ehdotettavan lain 30 ja 34 §:ssä säädetään kuitenkin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutukseen liittyvistä koulutuskorvauksista. Niitä voidaan maksaa myös Ahvenanmaan maakunnan toimintayksiköille. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa todetaan, että lain 4 luvun säännöksiä koulutuskorvauksista sovelletaan myös Ahvenanmaan maakunnassa suoritettavaan koulutukseen.

3 §. Määritelmät. Pykälässä määritellään laissa käytettävät sosiaali- ja terveydenhuollon ja asiakkaan käsitteet.

Pykälän 1 kohdassa määritellään sosiaali- ja terveydenhuolto. Siihen sisältyvät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja palvelut sekä myös hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Laissa käytettävän sosiaali- ja terveydenhuollon käsitteeseen kuuluu siten myös hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, jonka muutoin voitaisiin tulkita jäävän sosiaali- ja terveydenhuollon käsitteen ulkopuolelle.

Kohdassa 2 määritellään asiakas. Sillä tarkoitetaan maakunnan asukkaita ja muita, joille maakunnan on lakiin perustuen järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Asiakkaan käsitteeseen sisältyvät myös terveystalvveluja käyttävät potilaat. Asiakkaita voivat olla myös muut kuin maakunnan asukkaat, esimerkiksi kiireellistä sairaanhoitoa tarvitsevat henkilöt tai EU-säännösten perusteella palvelujen saamiseen oikeutetut henkilöt. Asiakkaita ovat myös työnantajat, yritykset ja yrittäjät, joille maakunta järjestää terveydenhuoltolain 18 §:n perusteella työterveyshuoltolain 4 ja 12 §:n mukaisen työterveyshuollon. Myös valinnanvapautta koskevien säännösten perusteella maakunnan palveluja käyttävät henkilöt ovat laissa tarkoitettuja asiakkaita.

Kohdassa 3 määritellään palvelun tuottaja. Palvelun tuottajalla tarkoitetaan kaikki maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia yhtiöitä, yhteisöjä, järjestöjä, yrittäjiä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä muita toimijoita. Lainkohdan tarkoittamia palvelun tuottajia ovat siten muun muassa maakuntalain 51 §:ssä tarkoitettut maakunnan palvelulaitokset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavat yhtiöt, yhteisöt, järjestöt ja ammatinharjoittajat. Määritelmällä tarkoitetaan tämän mukaisesti kaikkia maakunnalle palveluja tuottavia toimijoita.

Palvelun tuottajalla on oltava lainsäädännön edellyttämät oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseksi. Yksityisiltä palvelujen tuottajilta edellytetään tällä hetkellä viranomaisen myöntämää lupaa tai rekisteröintiä tai että itsenäisellä ammatinharjoittajalla on tehtävän edellyttämä laillistus tai rekisteröinti. Palvelun tuottajia koskevan lainsäädännön uudistaminen on vireillä. Tarkoituksena on, että jatkossa luovutettaisiin lupamenettelystä ja se korvattaisiin palvelun tuottajan ilmoitukseen perustuvalla rekisteröinnillä. Samalla rekisteröintivelvollisuus laajenisi koskemaan myös julkisia palvelun tuottajia. Tämä tarkoittaisi, että myös maakunnan omistukseen kuuluvien palvelun tuottajien pitäisi rekisteröityä samojen periaatteiden mukaisesti kuin muidenkin palvelun tuottajien.

Kohdan 4 mukaan valinnanvapaudella tarkoitetaan laissa sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja käyttävien asiakkaiden oikeutta valita palvelun tuottaja. Valinta voisi kohdistua niihin palvelun tuottajiin, jotka ovat erikseen säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmän piirissä.

4 §. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus. Ehdotettavassa pykälässä maakunnat veloitetaan suunnittelemaan ja toteuttamaan palvelut asiakkaiden tarpeen edellyttämällä tavalla. Tarpeen määrittely perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön ja niissä säädettyihin periaatteisiin. Tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon sekä väestötasolla tarkasteltu tarve että myös yksilötason tarve. Maakunnan on varauduttava järjestämään sellaisia palveluja ja siinä laajuudessa kuin maakunnan asukkaiden ja muiden asiakkaiden objektiivisen tarpeen voidaan olettaa olevan. Toisaalta tarpeessa on edellä olevan mukaisesti otettava huomioon yksittäisten henkilöiden objektiivinen palvelujen tarve. Objektiivinen tarve tarkoittaa esimerkiksi vammaispalvelulain 3 §:n 2 momentin mukaista asiakkaan yksilöllistä tarvetta. Tämän perusteella maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu esimerkiksi harvinaisten sairauksien edellyttämän hoidon järjestäminen asukkailleen.

Tarpeella ei sen sijaan tarkoiteta yksittäisten henkilöiden kokemaa subjektiivista tarvetta johonkin tiettyyn palveluun. Palvelujen tarpeen arvioinnin tulee perustua sosiaali- ja terveydenhuollon sisältölainsäädäntöön – kuten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöihin, lastensuojelulakiin tai terveydenhuoltolakiin – sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön yhdessä asianomaisen henkilön kanssa tekemään arvioon siitä, onko hänellä lainsäädännössä tarkoitettu tarve maakunnan järjestämisvastuulla olevaan palveluun. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävät ja oikeus tehdä yksilökohtaisia päätöksiä määräytyvät ammattitoimintaa koskevan lainsäädännön sekä tehtävämäärittelyn mukaisesti. Lainsäädännön perusteella määräytyy esimerkiksi sosiaaliohjaajien ja lääkäreiden tehtävät palvelutuotannossa.

Pykälän 1 momentissa todetaan lisäksi, että palvelut tulee toteuttaa yhteen sovitettuina kokonaisuuksina sekä lähellä asiakkaita. Yhteen sovitetuilla palvelukokonaisuuksilla tarkoitetaan erityisesti useita erilaisia palveluja tarvitseville asiakkaille järjestettävien palvelujen toiminnallista kokonaisuutta. Palvelut on toteutettava siten, että ne muodostavat asiakkaille toimivan kokonaisuuden, jossa yhteistyö palvelun tuottajien välillä ja siirtyminen palvelusta toiseen toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla ilman perusteettomia viiveitä tai katkoja. Yhteen sovitut palvelukokonaisuudet tarkoittaa myös tarvetta muodostaa palvelujärjestelmä sellaiseksi, ettei maakunnassa ole kustannuksia perusteettomasti lisääviä päällekkäisiä palveluja.

Järjestämisvastuussa olevan maakunnan on myös huolehdittava lähipalvelujen asianmukaisesta toteuttamisesta. Lähipalvelut ovat merkityksellisiä erityisesti paljon ja usein sekä pitkäaikaisesti palveluja tarvitseville asiakkaille, joiden on usein vaikea hakeutua etäällä oleviin palveluihin.

Lähipalvelut ovat palveluja, joita asiakkaat käyttävät usein ja ainakin osa asiakkaista käyttää niitä toistuvasti, jopa päivittäin, minkä vuoksi sellaisia palveluja on perusteltua saada läheltä. Myös harvoin tarvittavat ja keskitetysti tuotetut palvelut voivat olla asiakkaan luokse tai lähelle tuotavia lähipalveluja. Asiakkaan näkökulmasta lähipalvelut ovat saavutettavissa esimerkiksi kotiin tarjottavina palveluina, sähköisinä palveluina, lähellä jokapäiväistä elinympäristöä tarjottavina palveluina tai liikkuvina palveluina. Lähellä tarjottavat palvelut voivat sisältää myös erityisosaamista edellyttäviä palveluita, jotka jalkautetaan, vaikka palvelun tuottajan fyysinen toimipiste saattaa olla keskitetty. Olennaista ei olekaan fyysisen toimipisteen sijaitseminen vaan se, missä palvelu annetaan sitä tarvitsevalle asiakkaalle.

Kaikkia palveluja ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista hajauttaa ja järjestää lähipalveluina. Tällaisia ovat esimerkiksi harvoin tarvittavat palvelut, jotka edellyttävät erityisosaamista tai kalliita laitteita. Nämä palvelut on perusteltua koota suurempiin kokonaisuuksiin. Sillä voidaan varmistaa palvelujen hyvä laatu ja turvallisuus sekä myös taloudellisesti järkevä ja kustannustehokas toteuttaminen. Tarkoituksenmukainen palvelujen kokoaminen nykyistä suurempiin yksiköihin voi myös mahdollistaa sen, että palveluja on saatavissa yhdenvertaisesti eri puolilla maata.

Säännöksen mukaan palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin silloin kun siihen on lainkohdassa nimenomaisesti todetut perusteet. Ensimmäinen peruste liittyy palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen. Palvelun tuottamista kootaan yhteen silloin kun saatavuus ja laatu edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja. Toisena erikseen mainittuna perusteena on palvelujen tarkoituksenmukaisen toteutuksen ja kustannusvaikuttavuuden ja tehokkaan tuottamisen asettamat vaatimukset.

Palveluja toteutettaessa on myös edistettävä esteettömyyttä. Tästä säädetään pykälän 2 momentissa. Palvelujen toteuttaminen esteettömästi mahdollistaa kaikille palveluja tarvitseville palvelujen piiriin pääsyn ja mahdollisuuden käyttää niitä toimintakyvyn tai terveyden sitä estämättä. Esteetön ympäristö mahdollistaa muun muassa itsenäisen asioimisen monille sellaisille henkilöille, jotka huonosti toimivassa ympäristössä olisivat toisten avun varassa. Esteettömyydessä on kyse periaatteesta, jonka mukaan rakennetun ympäristön, palvelujen ja viestinnän on oltava kaikkien saavutettavissa. Ihmisten eliniän pidentessä ja iäkkäiden ihmisten lukumäärän lisääntyessä esteettömyyden merkitys korostuu entisestään elämänlaatua parantavana tekijänä. Esteettömyys lisää eri toimintojen sujuvuutta ja nopeuttaa esimerkiksi asiointia ja siirtymistä paikasta toiseen. Myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus (*YK:n vammaissopimus*) edellyttää esteettömyyden huomioon ottamista kaiken palvelusuunnittelun lähtökohtana.

5 §. Järjestämävastuun henkilöllinen soveltamisala. Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamisvastuun henkilöllisestä soveltamisalasta. Maakunnalla on velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut alueellaan maakuntalain 3 §:ssä tarkoitetuille oman maakunnan asukkaille. Järjestämävastuun henkilöllinen soveltamisala määräytyisi siten sen perusteella, mihin maakuntaan kuuluvassa kunnassa henkilöllä on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta.

Myös sellaisilla maakunnan alueella olevilla henkilöillä, jotka eivät ole kyseisen maakunnan asukkaita, on eräissä tapauksissa lakiin perustuva oikeus saada sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja. Esimerkiksi kiireellistä sairaanhoitoa on annettava terveydenhuoltolain 50 §:n perusteella kaikille sitä tarvitseville henkilön kotipaikasta riippumatta. Maakunta, jonka alueella oppilaitos sijaitsee, on velvollinen järjestämään opiskeluterveydenhuollon palvelut kaikille oppilaitoksen opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Vastaavasti työterveyshuollon palveluja on järjestettävä maakunnan alueella sijaitsevissa työpaikoissa työskenteleville työn-

tekijöille sekä yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville. Lastensuojelulain 16 b §:ssä puolestaan säädetään velvollisuudesta järjestää palveluja kuntaan sijoitetulle lapselle. Näiden lisäksi EU-lainsäädäntöön ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyy velvoitteita, joiden perusteella lähinnä terveydenhuollon palveluja on annettava säännöksen tarkoittamille henkilöille. Tähän liittyen lain 57 §:ssä säädetään terveydenhuollon järjestämisestä eräissä EU-lainsäädäntöön perustuvissa tapauksissa.

6 §. *Palvelujen kieli.* Pykälässä säädetään palveluja järjestettäessä käytettävistä kielistä. Säännöksen lähtökohtana ovat perustuslain ja kielilain (423/2003) säännökset kansalliskielistä, suomen ja ruotsin kielestä, henkilöiden oikeudesta käyttää niitä, sekä hallinnon kielestä. Pykälässä säädetään myös pohjoismaiden kansalaisten, saamelaisten ja vammaisten kielellisistä oikeuksista. Myös muita kieliä puhuvien tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon pykälässä.

Pykälän 1 momentin mukaan palvelut on järjestettävä suomeksi ja ruotsiksi silloin kun maakunnassa on erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia. Jos kaikki maakuntaan kuuluvat kunnat ovat yksikielisiä, järjestetään palvelut ja niihin liittyvä hallinto alueen kuntien kielellä. Jos alueella on erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia, on hallinto ja palvelut järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi. Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä henkilön oikeudesta tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä. Kielilain mukaan viranomaisen on omaloitteisesti huolehdittava siitä että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Palveluja järjestettäessä toiminta on suunniteltava niin että kielilain säännöstä noudatetaan.

Vaikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin alueen kieli.

Lainkohdassa on myös viittaus saamen kielilakiin (1023/2003), jossa säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä. Oikeus saamen kielen käyttöön koskee saamelaisten kotiseutualuetta. Kotiseutualueesta on säädetty saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä. Alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän alueesta. Pykälässä oleva viittaussäännös ei laajenna saamen kielilaisissa säädettyä oikeutta käyttää saamen kieltä muissa viranomaisissa tai tilanteissa kuin mitä mainitussa laissa on nimenomaisesti säädetty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asiakkaan ja potilaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisissa tilanteissa olisi huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiansa sisällöstä ja merkityksestä ja voi ilmaista mielipiteensä. Jos tulkkia ei olisi mahdollista saada paikalle, tulisi ymmärtämisestä huolehtia muilla tavoin. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia ja potilaslain 5 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentissa säädetään Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Alueen on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun. Pohjoismaiden kansalaisten oikeus käyttää omaa äidinkieltään perustuu Pohjoismaiden sosiaaliturvasopimuksen (SopS 69/1996) 5 artiklaan.

7 §. *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa.* Sosiaali- ja terveystieteiden yksi keskeinen tavoite on hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä sosiaalisten ja terveyteen liittyvien ongelmien ehkäisy. Niihin vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon ohella laajasti yh-

teiskunnan ja siihen liittyen myös kuntien toiminta kokonaisuutena. Hyvinvointia edistävät yhdenvertaisuus, demokratia, päätöksenteon läpinäkyvyys. Hyvinvoinnin kannalta tärkeää on mahdollisuus vaikuttaa itseään ja omaa yhteisöään koskeviin päätöksiin sekä osallisuus mielekkäissä ja omia yhteisöjä palvelevassa tekemisessä. Ihmisten hyvinvointi ja terveys ovat yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ravitsemus- ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä moniin muihin kuntien hoitamiin tehtäviin. Tähän liittyen kunnan on kuntalain (410/2015) 1 §:n perusteella edistettävä asukkaitensa hyvinvointia.

Edellä olevan perusteella vastuu hyvinvoinnin edistämisestä kuuluu ensisijaisesti kunnille. Sen vuoksi 1 momentissa säädetään vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnille. Ehdotuksen mukaan kunnan tulee seurata kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden kehittymistä sekä kunnan toiminnan hyvinvointivaikutuksia ja raportoida tästä vuosittain kunnanvaltuustolle. Lisäksi kunnanvaltuustolle tulee tehdä kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus. Kertomukseen kootaan tietoa asukkaiden terveydestä ja hyvinvoinnista ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä kunnan kyvystä vastata näihin tarpeisiin. Tiedon raportoinnin tulisi tapahtua väestöryhmittäin, mikä mahdollistaa tarvittavien toimien kohdentamisen. Lähtökohtana on, että hyvinvointikertomuksen johtopäätökset toimivat kunnan strategisen suunnittelun perustana.

Pykälän 2 momentti täydentää kuntalaissa olevaa säännöstä hyvinvoinnin edistämisestä. Säännös velvoittaa asettamaan kunnan strategisessa suunnittelussa tavoitteita kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä edistävästä ja ongelmia ehkäisevästä toimenpiteistä ja palveluista sekä niihin varattavista voimavaroista. Tavoitteet perustuvat asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden nykytilaan, paikallisiin olosuhteisiin sekä paikallista toimintaa tukeviin kansallisiin terveyspoliittisiin linjauksiin. Toimeenpano tulisi kytkeä osaksi kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua ja päätöksentekoa. Kunnan päätöksenteossa on samalla arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Tähän liittyen toimeenpanon seurannan pitäisi olla osana kunnan kokonaisvaltaisia arviointi- ja seurantajärjestelmiä. Tavoitteet voivat toteutua vain, jos niihin on osoitettu riittävät voimavarat, varmistettu tarvittava osaaminen ja luotu toiminnan seuranta- ja arviointijärjestelmät.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy myös kunnan velvoite nimetä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho. Tämä velvoite on sisältynyt myös terveydenhuoltolain 12 §:ään. Käytännössä vastuutaho voi olla esimerkiksi kunnanjohtaja tai kunnan johtoryhmä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnissa on tällä hetkellä säädetty terveydenhuoltolain 11 ja 12 §:ssä. Säännökset voidaan kumota tämän lain säätämisen yhteydessä.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointikertomus on toimitettava maakunnalle ja julkaistava julkisessa tietoverkossa. Maakunta voi näin oman toimintansa suunnittelussa ottaa huomioon alueensa kuntien ja niiden asukkaiden tilanteen. Kertomuksen julkaiseminen tietoverkossa mahdollistaa lisäksi kunnan asukkaille ja muille asiasta kiinnostuneille mahdollisuuden tarkastella ja arvioida sitä, miten hyvin kunta on onnistunut hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Ehdotettavan lain 26 §:ssä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä muun sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan tietosisältöjen määrittelemisestä. Säännöksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on määritellä hyvinvointikertomuksen vähimmäistietosisältö. Yhtenäiset tietosisällöt mahdollistavat kuntien hyvinvoinnin edistämisen alueellisen ja valtakunnallisen vertailtavuuden ja seuraamisen.

8 §. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnassa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu olennaisena osana myös maakuntien toimintaan. Sen vuoksi 8 §:ssä säädetään, että eri toimijoiden päätöksenteossa on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Maakunnan on asetettava suunnittelussaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Tavoitteiden asettamista varten maakunnan on valmisteltava alueellinen hyvinvointikertomus väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Alueellisessa hyvinvointikertomuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota väestöryhmien välisten sekä alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen tarkasteluun. Maakunnan ja kuntien yhteistyön toteutumiseksi tarvitaan myös sitä tukevat yhteistyörakenteet ja yhteisesti sovitut toimintatavat. Kertomus laaditaan yhteistyössä maakuntaan kuuluvien kuntien kanssa. Samalla yhteinen valmistelu edesauttaa yhteisten tavoitteiden asettamista ja toiminnan suunnittelua maakunnan ja kuntien asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan on muutoinkin toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan 7 §:n mukaisessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Se edellyttää myös maakuntia osoittamaan riittävät resurssit kunnille tarjottavaan asiantuntijatukeen. Vastaavanlainen velvoite on nykyisin terveydenhuoltolain 12 §:n perusteella yhteistoiminta-alueilla ja 36 §:n perusteella sairaanhoitopiireillä. Osana tätä maakunnat voivat koota ja analysoida tietoa, järjestää alueellista koulutusta, koordinoita yhteisiä kehittämisen- ja tutkimushankkeita sekä valtakunnallisten ohjelmien toimeenpanoa ja osallistua kunnissa vaikutusten ennakkoarviointityöhön. Sosiaalihuollon asiantuntemusta voidaan hyödyntää muun muassa rakenteellisen sosiaalityön avulla.

Rakenteellisesta sosiaalityöstä säädetään sosiaalihuoltolain 7 §:ssä. Rakenteellisen sosiaalityön avulla tuotetaan asiakastyöhön perustuvaa tietoa, joka koskee sosiaalihuollon asiakkaiden tarpeita ja niiden yhteiskunnallisia yhteyksiä sekä sosiaalipalvelujen ja muiden toimien vaikuttavuutta ja vastaavuutta asiakkaiden tarpeisiin. Rakenteellinen sosiaalityö tekee näkyväksi sosiaalihuollon asiakkaiden ongelmia, tarpeita ja vahvuuksia ja niiden suhteita yhteisöön ja yhteiskuntaan.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu myös asiakas- ja yhteistyön perusteella valmistella päätöksentekoa varten tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kuntalaisten asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi. Toimet ja toimenpide-ehdotukset kattavat sosiaalihuollon lisäksi muutkin toimet ja toimijat, joilla on vaikutusta kuntalaisten sosiaaliseen hyvinvointiin. Rakenteellisen sosiaalityön avulla sosiaalihuollon asiantuntemus tuodaan osaksi muuta suunnittelua, valmistelua ja päätöksentekoa. Julkisen toiminnan kehittämisen lisäksi rakenteellisessa sosiaalityössä näkökulmana on laaja yhteistyö, jossa kehittämisen kohteena ovat myös yritysten ja järjestöjen palvelut ja tukitoimet.

2 luku **Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen**

Lain 2 luvussa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Järjestämisvastuu on maakunnilla. Luvussa määritellään miten maakunnat toteuttavat järjestämisvastuunsa. Osaksi tämä tehdään yhteistyössä muiden maakuntien kanssa.

9 §. Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta. Järjestämisvastuu määrittää sen, mistä maakunta kantaa vastuun. Järjestämisvastuuseen sisältyy velvoite huolehtia eri laeissa säädettyistä tehtävistä. Järjestämisvastuuseen sisältyy myös velvoite huolehtia näiden tehtävien

asianmukaisesta hoitamisesta. Järjestämisvastuu on käsitteenä erotettava palvelujen tuottamisesta. Palvelujen tuottamiseen liittyviä säännöksiä on lain 20—22 §:issä.

Pykälän 1 momentin mukaan järjestämisvastuu julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta on maakuntalaissa tarkoitetuilla maakunnilla. Maakunnista säädetään tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä maakuntalaissa sekä sen ja tämän järjestämislain yhteisessä voimaanpanolaissa. Järjestämisvastuun määritelmä on maakuntalain 7 §:ssä. Määritelmän mukainen järjestämisvastuu on yleinen ja koskee kaikki maakunnille säädettyjä tehtäviä, myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu käsittää vastuun lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta. Järjestämisvastuun ydinaluetta on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen järjestäminen. Näistä säädetään tarkemmin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon erityislaeissa kuten sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa.

Maakuntalain määritelmää järjestämisvastuusta täydentää myös 1 momentin säännös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi sekä velvollisuus yhteensovittaa palvelut kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa järjestämisvastuuseen sisältyy myös vastuu asiakkaan integroitujen palvelukokonaisuuksien toteuttamisesta. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa yksilön tarpeen mukaisen palvelujen toteutuminen myös monituottajamallissa. Osa asiakkaan saamista palveluista voi olla kunnan, maakunnan tai valtion palveluja ja edellyttää yhteensovittamista esimerkiksi työ- ja elinkeino- tai opetusviranomaisten palvelujen kanssa. Asiakas voi saada palveluja myös järjestöiltä, jolloin yhteensovittaminen voi koskea myös niitä palveluja. Maakunnan on huolehdittava siitä, että erilaisia palveluja tarvitsevan ja käyttävän henkilön palvelut muodostavat tarpeen mukaisen ja keskenään yhteen sovitettun kokonaisuuden. Integroidussa palvelukokonaisuudessa ei ole tarpeettomia päällekkäisiä palveluja eikä myöskään palveluvajeita.

Palvelujen integraatio edellyttää käytännössä, että eri tuottajat toimivat yhteistyössä keskenään. Yhteistyö on erityisen tarpeellista perustason ja erityistason palvelun tuottajien ja vastaavasti sosiaalipalveluissa lähipalvelujen ja erikoistuneempien palvelujen välillä. Kun maakunnan palvelulaitoksella on vastuu maakunnalle järjestäjänä kuuluvasta maakunnan omasta tuotannosta ja siten laaja vastuu erikoistason palveluiden tuotannosta, on kaikkien perustason palvelun tuottajien toimittava yhteistyössä maakunnan palvelulaitoksen kanssa. Tässä yhteistyössä tehtävä konsultaatio ja oppiminen sekä muu tiedonsiirto vahvistavat perustason palveluja. Maakunnalle järjestäjänä kuuluu varmistaa yhteistyön toteutuminen siten, että asiakkaat saavat palvelut tarpeen mukaisesti yhteen sovitettuina Maakunnan keinona yhteen sovitettujen palvelujen varmistamisessa on lain 24 §:ssä tarkoitettuihin sopimukseen perustuva palvelun tuottajien sopimusohjaus sekä tuottajien valvonta.

Maakuntalakiin ehdotettava järjestämisvastuun määritelmä vastaa lähtökohtaisesti vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain 8 §:n mukaista määritelmää. Tämän mukaisesti järjestämisvastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan maakunnan tulee kantaa vastuu. Järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi kuitenkin tehtävästä luonnollisesti vain siltä osin, kun on kyse maakunnille kuuluvasta tehtävästä. Esimerkiksi valvonnassa vastuuta on myös muilla tahoilla kuten sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisilla.

Järjestämisvastuun oikeudellisen sisällön kuvaus on maakuntalain 7 §:n 2 momentissa. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen, tehtävien järjestämisen edellyttämien palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen, palvelujen tuot-

tamistavan määrittäminen, tuottamisen valvonta ja ohjaus sekä järjestämistehtävään perustuvan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu poikkeaa maakuntalain mukaisesta järjestämisvastuusta siten, että lainsäädäntöön tai maakuntien keskinäiseen sopimiseen perustuva palvelujen tuotannon kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhden tai joidenkin maakuntien tehtäväksi ei merkitse järjestämisvastuun siirtymistä maakunnalta toiselle siten kuin maakuntalain 7 §:n 1 momentissa todetaan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa lainsäädäntöön tai yhteistyösopimukseen perustuva palvelun osoittaminen jonkin maakunnan tehtäväksi tarkoittaa ainoastaan palvelun tuottamista. Pykälän 1 momentissa todetaankin, että suurempiin kokonaisuuksiin koottujen palvelujen vastuun ja päätösvallan määräytymisestä säädetään tarkemmin 11 §:n pykälän 3 momentissa.

Se että sosiaali- ja terveydenhuollon kootuissa palveluissa maakunnan järjestämisvastuuta ei siirretä toiselle maakunnalle perustuu ensisijassa siihen, että sosiaali ja terveydenhuollossa asiakas tarvitsee usein monia eri palveluja. Suuriin yksiköihin koottu palvelu on tällöin vain osa laajaa palvelukokonaisuutta. Jotta tällainen palvelukokonaisuus voidaan toteuttaa integroidusti asiakkaan tarpeen mukaisesti, on välttämätöntä että järjestämisvastuu palvelusta säilyy sillä maakunnalla, joka vastaa muutoinkin asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollosta.

Lainsäädäntöön perustuvan palvelun tuottamisen määrittäminen vain joidenkin maakuntien tehtäväksi tarkoittaa samalla sitä, että maakunta joka ei itse tuota asianomaista palvelua, ei myöskään voi päättää toisen maakunnan tehtäväksi osoitetun palvelun tuotantotavasta. Myös tältä osin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu poikkeaa maakuntalaissa määritellystä järjestämisvastuun käsitteestä.

Ensihoitopalvelun järjestäminen, toiminnan suunnittelu ja resurssien käyttö on tarpeen toteuttaa maakuntaa suuremmalla alueella. Sosiaali- ja terveydenhuollon päivystysrakente muuttuu siten, että vaativa ja laaja-alainen ympärivuorokautinen päivystys kootaan 12 laajaa ympärivuorokautista päivystystä ylläpitävään sairaalaan. Muut keskussairaalat jatkavat erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteispäivystysyksikköinä. Päivystysverkosto suunnitellaan valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää kentällä liikkuvan ensihoitopalvelun toiminnan suunnittelua ja resurssien tehokasta käyttöä yli maakuntarajojen. Sen vuoksi ensihoidon järjestämisvastuu ehdotetaan muusta sosiaali- ja terveydenhuollosta poiketen määrättäväksi viiden maakunnan tehtäväksi. Tästä säädetään pykälän 2 momentissa, jonka mukaan järjestämisvastuu on Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestävät ensihoidon 10 §:ssä tarkoitetun yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Viiden yliopistollisen maakunnan ensihoitokeskusten tehtävänä on toteuttaa ensihoitopalvelu vastuualueellaan siten, että se toimii maakuntien muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa hyvässä yhteistyössä ja asiakkaan näkökulmasta yhtenä kokonaisuutena.

Nykyaikaisten uhkakuvien mukaisesti valmiussuunnittelu perustuu verkottuneeseen toimintaan toimialan sisällä ja yhteistyössä muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Näin ylläpidetään sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuva reaaliaikaisesti ja ennakoivasti. Valmiussuunnittelua johdettaisiin kansallisesti, ja toteutettaisiin viiden ensihoitokeskuksen verkottuneessa mallissa yhteistoiminnassa muiden maakuntien ja yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten sekä elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa.

Myös hätäkeskukset tulevat jatkossa toimimaan verkottuneena rakenteena yhtenä valtakunnallisena kokonaisuutena. Myös tämä puoltaa ensihoitopalvelun järjestämistä maakuntaa suu-

remmilla alueilla. Pelastustoimen järjestämistä koskevan lain mukaan samoilla viidellä maakunnalla.

Käyttöön otettavat kansalliset turvallisuustoimijoiden yhteiset tietojärjestelmät, kuten hätäkeskusjärjestelmä ERICA ja kenttäjohtamisjärjestelmä KEJO, tukevat ensihoidon järjestämistä ja maakuntien yhteisen valmiussuunnittelun toteuttamista viidellä alueella.

Pykälän 3 momentin perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon liittyviä tehtäviä varten maakunnassa on oltava maakunnan määräämä monijäseninen toimielin. Sen tehtävänä on päättää järjestämiseen liittyvistä tehtävistä. Järjestämistehtävään sisältyy muun muassa oman palvelutuotannon kustannusvaikuttavuuden, tehokkuuden ja laadun seuraaminen ja vertaaminen muihin vaihtoehtoisin tapoihin tuottaa palveluja. Tämän perusteella järjestämisestä vastaava toimielin voi arvioida ja päättää missä laajuudessa maakunnan palvelulaitos tuottaa itse palveluja ja milloin sen pitäisi korvata omaa palvelutuotantoa muiden tuottamilla palveluilla. Muutoin järjestämistehtävästä vastaava toimielin päättää maakunnan hallintosäännössä sille määrätystä asioista.

10 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalue. Pykälässä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista ja niiden tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan yhteistyöalueet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten. Yhteistyöalueita on viisi ja niihin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella. Jokaiseen yhteistyöalueeseen kuuluu yliopistollista sairaalaa ylläpitävä maakunta. Näitä ovat Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat.

Koska yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella, voidaan alueisiin tehdä muutoksia tarkistamalla valtioneuvoston asetusta. Jos esimerkiksi maakunta haluaa siirtyä yhteistyöalueesta toiseen, tämä edellyttää, että maakunta tekee aloitteen siirrosta sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön tehtävänä olisi arvioida siirron edellytykset neuvoteltuaan ensin maakunnan sekä luovuttavan ja vastaanottavan yhteistyöalueen kesken. Jos muutos nähdään tarpeelliseksi, maakunnan siirto toiseen yhteistyöalueeseen ratkaistaan muuttamalla valtioneuvoston asetusta.

Yhteistyöalueen tehtävänä on 2 momentin mukaan laatia siihen kuuluvien maakuntien yhteistyösopimus sekä sen pohjalta toteuttaa alueellista yhteistyötä sopimuksen mukaisesti. Yhteistyösopimuksesta säädetään tarkemmin 13 §:ssä. Lisäksi maakunnan tehtävänä on asettaa yhteinen tutkimustoimikunta sekä tehdä koulutusopimus lääketieteen, hammaslääketieteen ja sosiaalihuollon henkilöstön koulutusta antavien yliopistojen kanssa. Näistä säädetään tarkemmin 30 ja 31 §:issä.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että siinä mainitut Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asianomainen maakunta kutsuu koolle tarvittavat kokoukset ja huolehtii tarvittavilta osin niihin liittyvistä valmisteluista. Maakunnat voisivat sopia keskenään siitä, miten yhteistyöalueelle kuuluvien asioiden valmisteluvastuut jaettaisiin maakuntien kesken.

11 §. Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin. Pykälässä on säännökset siitä, miten palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin niiden saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan palveluja voidaan koota koko maassa yhdelle tai joillekin maakunnille. Kokoamisen tarkoituksena on varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuus sekä palvelun kustannusvaikuttavuus ja tehokkuus tilanteissa

joissa hajautettu palvelutuotanto ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista esimerkiksi tehtävän vaativuuden, suurten kustannusten tai tehtävän edellyttämän ammattihenkilöstön niukuuden vuoksi.

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin tarkoittaa käytännössä että palvelujen tuottaminen tapahtuu erikseen määrättyjen maakuntien toimesta. Se ei vaikuta maakuntien järjestämisvastuuseen, joka säilyy yhdenmukaisena kaikilla maakunnilla.

Pykälän 1 momentissa säädetään perusteet, joiden mukaan sosiaalihoitoon ja terveydenhuoltoon kuuluvia palveluja ja tehtäviä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Edellytyksenä on, että kokoaminen on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi silloin, kun palvelut tai tehtävät ovat erityisen vaativia, harvinaisia tai niiden kustannukset ovat erityisen suuria. Palvelut sekä ne maakunnat, jotka veloitetaan tuottamaan näitä palveluja, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Osin vastaavan tyyppinen säännös on terveydenhuoltolain 45 §:ssä. Sen perusteella vaativan erityistason sairaanhoitoon liittyviä toimenpiteitä ja hoitoa voidaan keskittää jollekin tai joillekin erityisvastuualueelle. Ehdotettu säännös poikkeaa kuitenkin terveydenhuoltolain säännöksestä siten, että se koskee myös sosiaalihoitoa. Valtakunnallista palvelujen kokoamista ei ole myöskään rajoitettu erityistason hoitoon, vaan myös muilla laissa määritellyillä perusteilla palveluja voidaan osoittaa asetuksella määrättävän maakunnan tehtäväksi. Suurempiin yksiköihin kokoamiselle tulee kuitenkin olla edellä todettu objektiivinen peruste. Tämän mukaisesti myös sosiaalihoillon erityisryhmien tai muista syistä erityisen vaativien sosiaalipalvelujen palvelutuotannon toteutus voidaan osoittaa asetuksella säädettävän maakunnan tehtäväksi.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelujen osoittamisesta laissa nimenomaisesti määrättyille maakunnille. Ehdotus perustuu vuoden 2017 alusta voimaan tulevaan terveydenhuoltolain muutokseen, jolla laaja päivystys siirtyy 12 sairaanhoitopiiriin tehtäväksi. Laajaan päivystykseen kuuluu myös sosiaalihoillon päivystys. Tämä mukaisesti jatkossa laajasta päivystyksestä vastaisivat uudistuksen toteututtua Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Lapin, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Laajaan päivystykseen kuuluvat tehtävät säädetään ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Muusta päivystyksestä on säännökset sosiaalihoitolain 29 §:ssä ja terveydenhuoltolain 50 §:ssä. Niiden perusteella ympärivuorokautista päivystystä on myös muissa nykyisissä keskussairaaloissa ja eräissä muissa toimintayksiköissä. Niissä ei ole esimerkiksi yhtä monien erikoissairanhoidon erikoisalojen ympärivuorokautista päivystystä kuin laajan päivystyksen yksiköissä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevan vastuusta ja päätösvallasta. Säännöksen mukaan se maakunta, jonka tehtäväksi jokin palvelu on 1 momentin perusteella osoitettu, vastaa siitä, että kaikki palvelua tarvitsevat saavat sitä yhdenvertaisten perusteiden mukaisesti. Lisäksi se vastaa palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelystä sekä palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Muut maakunnat eivät voi määrittellä edellä todettuja asioita maakunnan omien asukkaiden osalta, vaan päätösvalta on tehtävästä vastaavalla maakunnalla. Muilla maakunnilla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa mainittuihin asioihin 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen kautta.

Palvelun osoittaminen tietyn maakunnan tehtäväksi tarkoittaa samalla sitä, että kyseistä palvelua saavat tuottaa tai järjestää vain ne maakunnat, joille se on lailla tai lakiin perustuvalla asetuksella osoitettu. Muut maakunnat eivät saa itse tuottaa eivätkä järjestää mainittuja palveluja tai tehtäviä. Muut maakunnat ovat kuitenkin velvollisia korvaamaan asukkaittensa käyttämistä palveluista aiheutuvat kustannukset. Kustannusten korvaamisesta säädetään 29 §:ssä.

Palvelujen alueellisesta kokoamisesta voitaisiin sopia myös yhteistyösopimuksessa. Tällöin yhteistyöalueen maakunnat voisivat päättää omista tarpeistaan lähtien joidenkin yhteistyösopimuksessa määriteltävien palvelujen tuotannon osoittamisesta tietyn maakunnan hoidettavaksi. Tällaisesta palvelujen kokoamisesta laissa ei ole erikseen säädetty. Kokoamiselle pitää kuitenkin olla ehdotetun lain 4 §:n mukaiset perusteet.

12 §. Asiakkaan valinnanvapaus. Tällä hetkellä potilaan valinnanvapaudesta on säädetty terveydenhuoltolain 47—49 §:ssä. Säännösten mukainen valinnanvapaus koskee kuntien ja kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa, jonka tuottamisesta vastaavat niiden omat tai ostopalvelusopimusten perusteella palveluja tuottava toimintayksiköt. Toteutettavan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä myös valinnanvapautta koskevat säännökset uudistetaan. Valinnanvapaus laajenee myös osaan sosiaalihuollon palveluja. Lisäksi uudessa valinnanvapausjärjestelmässä palvelun tuottajaksi pääsyä koskevat periaatteet uudistuvat siten, että kaikki erikseen määriteltävät ehdot täyttävät palvelun tuottajat pääsevät mukaan. Sen mukaisesti valinnanvapauspalvelujen tuottajina voi olla maakuntien omistamien palvelun tuottajien lisäksi myös yksityisiä yhtiöitä, yhdistyksiä, osuuskuntia ja säätiöitä ja muita yhteisöjä. Valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö valmistellaan erikseen ja mallin tarkemmat yksityiskohdat selviävät lainsäädännön valmistuttua.

Ehdotettavan uuden pykälän mukaan maakunnan tehtävänä on huolehtia, että asiakkailta on mahdollisuus valita palvelut siten kuin valinnanvapaudesta erikseen säädetään. Tämän mukaisesti maakunnan tehtävänä on muun muassa tiedottaa aktiivisesti valinnanvapauslainsäädännöstä sekä siitä, miten eri tuottajista, niiden palveluista ja palvelujen laadusta on voidaan saada tietoa. Lisäksi maakuntien on mahdollisuuksien mukaan edistettävä sitä, että maakunnassa on riittävästi eri palvelun tuottajia, jotta tosiasiallinen valinnanvapaus voi toteutua.

13 §. Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen. Pykälässä säädetään maakunnan velvoitteesta huolehtia asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien kuvaamisesta sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Runsaasti erilaisia palveluja tarvitsevia asiakkaita on arviolta 3—10 prosenttia maakunnan asukkaista. Erilaisissa asiakastilanteissa on tärkeää tunnistaa laaja-alaisesti yhteensovittettavia palveluja tarvitsevat henkilöt. Matalan kynnyksen palvelujen avulla voidaan tunnistaa henkilöitä, joiden on vaikea käyttää tavanomaisia palveluja. Palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelyllä maakunta voi varmistaa sen, että asiakkaat ja palvelujen tuottajat tietävät eri toimijoiden tehtävät ja palvelujen tuottajat huolehtivat asiakkaan palvelujen kokonaisuudesta ja yhteistyön toteutumisesta. Asiakasta koskevan tiedon hyödyntäminen eri tuottajien ja palvelujen välillä on välttämätöntä palvelujen yhteensovittamisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun alin (159/2007), jäljempänä asiakastietolaki, säädetään tarkemmin tietojen yhteiskäytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan on tiedotettava asiakkaiden oikeuksista ja etuuksista, huolehdittava palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja laaja-alaisen asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta siten kuin niistä

erikseen säädetään. Näistä on säännöksiä muun muassa sosiaalihoitolain 36 §:ssä, terveydenhuoltolain 24 §:n 3 momentissa, sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä ja potilaslain 4 a §:ssä sekä asiakastietolaissa. Tiedottamisella ja neuvonnalla voidaan edistää sitä, että maakuntien asukkaat ja palveluja tarvitsevat asiakkaat osaavat hakeutua myös itsenäisesti palvelutarpeen arviointiin. Laaja-alainen palvelutarpeen arvio ja siihen perustuva asiakassuunnitelma edellyttää asiakkaan osallisuutta ja yleensä monialaista yhteistyötä.

Tiedottamisen ja neuvonnan lisäksi sosiaalihoitolaissa on säädetty eri tahojen velvollisuudesta ohjata tai ottaa henkilön suostumuksella suoraan yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jos henkilön sosiaalihuollon tarve on ilmeinen. Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta on tehtävä salassapitosäännösten estämättä viipymättä. Myös lastensuojelulain mukainen lastensuojeluilmoitus on tehtävä viipymättä. Lainsäädännössä ei ole yleistä ilmoitusvelvollisuutta sen varalta, että asiakassuunnitelmaa tai päätöksiä tulisi muuttaa, mutta rajoitustoimenpiteiden osalta selvityksen antamisesta viranomaiselle on säädetty erikseen. Lastensuojelulain 74 §:n mukaan kirjaamiset on toimitettava lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 42 p §:n mukaan kuukausittainen selvitys rajoitustoimenpiteiden käytöstä on annettava sosiaalihoitolain mukaiselle omatyöntekijälle. Asiakkaiden palvelujen yhteensovittamiseksi monituottajamallia toteutettaessa voidaan lisäksi harkita säädettyväksi etsivän työn toteuttamisesta niiden henkilöiden tavoittamiseksi, jotka vielä eivät ole palvelujen piirissä sekä tarkennetun tiedonantovelvollisuuden säätämistä myös muiden kuin rajoitustoimien osalta.

14 §. *Palvelustrategia.* Maakunnan järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen perustuu palveluja koskevaan erityislainsäädäntö. Näiden palvelujen toteuttamiseksi omalla alueellaan maakunnan on laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia. Pykälän 1 momentin mukaan palvelustrategia laaditaan toiminnan ja talouden suunnittelua ja johtamista varten. Suunnitelman ensisijaisena tavoitteena on määrittellä miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan maakunnassa. Siinä voidaan hyödyntää laajasti maakunnan omia sekä yksityisiä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajia. Tältä osin palvelustrategiassa maakunta määrittelee tavoitteet muun muassa sille, miten laajasti palvelutuotannossa käytetään yksityisiä palvelun tuottajia. Palveluja voidaan myös toteuttaa ja tuottaa monin eri tavoin. Näihin liittyvät mahdollisuudet kehittyvät nopeasti muun muassa digitalisaation ja tietotekniikan kehittymisen vuoksi. Sen vuoksi ja jotta uudet innovatiiviset tavat toteuttaa palveluja saataisiin ilman tarpeettomia viiveitä käyttöön, on palvelustrategiassa määriteltävä myös se, mikä osa hankinnoista tulisi kilpailuttaa siten, että siten hankittavilla palveluilla voidaan parantaa palvelujen innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta.

Maakunnan palvelustrategia laaditaan osana maakuntastrategiaa. Siitä säädetään maakuntalain 34 §:stä. Säännöksen mukaan maakuntastrategiassa maakunta päättää maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Maakuntastrategia on tarkistettava vähintään kerran maakuntavaltuuston toimikaudessa.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon miten asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integraatio toteutetaan. Tilanteissa joissa asiakas tarvitsee monia erilaisia palveluja, on välttämätöntä huolehtia siitä, että ne muodostavat keskenään hyvin yhteen sopivan ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Näin toteutettuna voidaan välttyä sekä palveluvajeilta että päällekkäisiltä tai tarpeettomasti toistuvilta palveluilta ja edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Hyvin toimivat palvelukokonaisuudet ovat myös kustannusvaikuttavia.

15 §. Maakunnan palvelulupaus. Pykälässä säädetään maakunnan palvelulupauksesta. Palvelulupaus osoitetaan maakunnan asukkaille. Siinä maakunta ilmaisee miten maakunta toteuttaa palveluja asukkaiden tarpeet ja näkemykset huomioon ottavalla tavalla.

Palvelulupaus liittyy maakunnalle kuuluvaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen. Palvelulupauksen tarkoituksena on 1 momentin mukaisesti edistää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä siten että samalla otetaan huomioon asiakkaiden näkemykset ja tarpeet. Palvelulupauksen tarkoituksena on myös lisätä toiminnan avoimuutta ja tätä kautta kehittää palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta.

Pykälän 2 momentissa määritellään tarkemmin palvelulupaus. Säännöksen mukaan palvelulupauksessa annetaan tavoitteet sille, miten maakunnan asukkaiden tarpeet ja paikalliset olosuhteet otetaan huomioon. Tällöin on tarkasteltava myös ehdotettavan lain 4 §:ssä määriteltyjä periaatteita palvelujen saatavuudelle ja saavutettavuudelle sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Palvelulupauksen tarkoituksena on tämän mukaisesti ottaa kantaa muun ohella lähipalvelujen saatavuuteen ja toteutustapaan sekä yleisesti palvelujen saavutettavuuteen. Silloin kun palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin, maakunta voi palvelulupauksessa ottaa kantaa miten asukkaille turvataan näiden palvelujen saavutettavuus maakunnan eri osissa asuville henkilöille.

Palvelulupauksessa maakunta voisi asettaa tavoitteeksi esimerkiksi tavanomaisten palvelujen vastaanottoaikojen saatavuuden myös arki-iltaisain tai hoitoon pääsyn laissa säädettyä enimmäisaikaa lyhyemmässä ajassa. Samoin palvelulupauksessa voitaisiin määritellä miten maakunnan keskuskaupungista etäällä olevissa kunnissa asuvien lähipalveluja turvataan liikkuvilla, digitaalisilla tai muutoin kaikkien saatavilla olevilla palveluilla. Palvelulupaus voi koskea myös ehkäiseviä palveluja.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelulupaus voidaan laatia osana maakuntastrategiaa samoin kuin maakunnan palvelustrategia. Tämän mukaisesti sekä palvelustrategia että palvelulupaus voidaan valmistella luontevasti yhdessä. Palvelulupaus on julkaistava julkisessa tietoverkossa. Julkisesti ilmoitettu palvelulupaus antaa maakunnan asukkaille mahdollisuuden seurata ja arvioida sitä, miten palveluja on tarkoitettu toteuttaa ja toteutuvatko ne lupauksen mukaisesti. Tätä kautta on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä palvelujen käytännön toteutusta parantavia ehdotuksia.

Maakunnan velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut perustuu lainsäädäntöön. Tämän vuoksi palvelulupauksella ei voida rajoittaa maakunnan asukkaiden oikeutta saada palveluja. Asia on selkeyden vuoksi todettu pykälän 3 momentissa. Koska palvelulupauksessa asetetaan 2 momentin mukaisesti tavoitteet maakunnan palvelutuotannolle, se ei myöskään luo maakunnan asukkaille välittömiä uusia oikeuksia palveluihin. Siltä osin kuin maakunta määrittelee palvelun tuottajien kanssa tehtävien sopimusten ehdoissa palvelulupauksen mukaisten tavoitteiden toteuttamisen, voi palvelulupauksella kuitenkin olla välillisesti vaikutusta palvelujen käyttäjien asemaan. Jos maakunta edellyttää palvelun tuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa, että hoitoon pääsy toteutuu laissa säädettyä määräaikaa lyhyemmässä ajassa, tämä sopimus vaikuttaa samalla potilaan asemaan. Välttyäkseen sopimusrikkomuksen aiheuttamilta seuraamuksilta, palvelun tuottajalla on erityinen intressi toteuttaa palvelut maakunnan palvelulupauksen mukaisesti.

16 §. Maakuntien yhteistyösopimus. Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on laadittava yhdessä maakuntien yhteistyösopimus. Sopimus täydentää lainsäädännössä maakunnille osoitettuja velvoitteita. Tämän mukaisesti maakunnat eivät voi sopia lainsäädännössä olevista si-

tovista velvoitteista poikkeavista järjestelyistä. Sopimus velvoittaa maakuntia toimimaan yhteisesti sovitulla tavalla.

Pykälän 1 momentin mukaan sopimuksen tarkoituksena on sovittaa yhteen yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Näin keskenään erilaiset maakunnat ja niiden palvelut voidaan toteuttaa tavalla, joka mahdollistaa alueellisesti toimivan ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Tähän liittyen sopimuksessa on otettava huomioon yhteistyöalueen asukkaiden palvelutarpeet ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet.

Yhteistyöalueen asukkaiden tarpeiden huomioon ottaminen tähtää siihen, että väestöltään, elinkeinorakenteeltaan ja maantieteeltään erilaisten maakuntien sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään ja toteutetaan tavalla, jossa hyödynnetään erilaisten maakuntien vahvuudet koko alueen väestöä hyödyttävällä tavalla. Maakunnat voivat sopia siitä, miten ja missä palveluja tuotetaan siten, että maakuntarajat eivät muodosta esteitä tarpeen mukaisten palvelujen käytölle. Jos asiakkaan tarvitsemat palvelut on saatavissa liikenteellisesti tai muutoin paremmin naapurimaakunnasta, tämän on voitava toteutua vaivatta.

Palvelujen toteutusta ohjaavat toisaalta myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet, joista säädetään lain 27 §:ssä. Valtakunnallisten tavoitteiden nimenomaisena tarkoituksena on ohjata maakuntien ja sitä kautta myös yhteistyöalueiden toimintaa mahdollisimman kustannusvaikuttavaan ja tehokkaaseen toimintaan. Poikkeaminen valtakunnallisten tavoitteiden linjauksista voi myös olla peruste lain 18 §:n mukaiselle valtioneuvoston päätökselle, jolla korvataan maakuntien tekemä yhteistyösopimus.

Yhteistyösopimus laaditaan valtuustokausittain. Sopimuksen laadinta tulee aikataulullisesti sovittaa yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden vahvistamisen ja myös maakuntien päättämien maakuntastrategioiden kanssa. Säännöksen mukaan yhteistyösopimuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Jos seurannan perusteella osoitetaan, että sopimus ei toteudu tavoitteiden mukaisesti tai olosuhteet ovat merkittävästi muuttuneet, sopimusta tulisi tarvittavin osin muuttaa. Mahdollisuus muuttaa sopimusta on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että valtuustokausi on neljän vuoden pituinen.

Pykälän 2 momentissa säädetään asioista, joita on käsiteltävä yhteistyösopimuksessa. Lähtökohtana on tällöin 1 momentissa todetut maakunnan asukkaiden tarpeet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet.

Momentin 1 kohdan mukaan järjestämissopimuksessa on määriteltävä miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan tavalla joka turvaa palvelujen integraation ja saatavuuden. Tämän mukaisesti maakuntien on sovittava miten kaikilla yhteistyöalueen asukkailla ja muilla asiakkailla on asuin- tai olinpaikasta riippumatta mahdollisuus saada sosiaali- ja terveyspalvelut objektiivisen tarpeen edellyttämällä tavalla integroituna kokonaisuuksina. Lisäksi on sovittava siitä, miten turvataan asiakkaiden mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluihin ja palvelujärjestelmään. Myös eri asiakasryhmien kielellisten oikeuksien varmistaminen ja sen edellyttämät toimenpiteet on selvitettävä. Palvelujen kielestä säädetään lain 6 §:ssä.

Kohdan 2 perusteella on sovittava toimenpiteistä, joilla toteutetaan koko yhteistyöalueella vaikuttava, laadukas ja kustannustehokas sekä asiakkaiden valinnanvapauden huomioon otta-va tuotantorakenne. Tavoitteena on toteuttaa valinnanvapausjärjestelmä, joka mahdollistaa myös käytännössä kaikille asiakkaille, tarvittaessa maakuntarajat ylittäen, mahdollisuuden valita palvelun tuottaja lainsäädännön määrittelemällä tavalla. Säännös ei kuitenkaan määrittele sitä, miltä etäisyydeltä tällaisia valinnanvapauden toteuttavia palveluja on oltava saatavilla.

Maan eri osissa etäisyydet vaihtelevat väistämättä, ja pääkaupunkiseudulla palvelujen tuottajia on eri tavalla kuin pohjoisimmassa Suomessa. Tältä osin valinnanvapausmallin varmistamisessa on otettava huomioon, että sen on oltava samanaikaisesti myös vaikuttava, laadukas ja kustannustehokas.

Momentin 3 kohdan perusteella on sovittava ympärivuorokautiseen päivystykseen ja sen toteuttamiseen liittyvästä yhteistyöstä. Ympärivuorokautinen päivystys, erityisesti 11 §:n 2 momentissa tarkoitettu laaja päivystys, mutta myös muu, niin sanottu suppea päivystys, toteutuu aikaisempaa harvemmissä yksiköissä. Maakuntien on sovittava miten säädösten mukaisesti toteutettujen ympärivuorokautisesti päivystävien yksiköiden toiminta koordinoidaan Tähän liittyen on myös välttämätöntä, että päivystävien yksiköiden ja muiden toimintayksiköiden, erityisesti silloin kun ne ovat eri maakunnissa, yhteistyöstä on sovittu ennakolta. Sopimuksin voidaan alustavasti määritellä ne alueet, joille päivystyspalvelut kohdistuvat. Samoin päivystyksen jälkeisiin palveluihin siirtyminen asiakkaan ja potilaan tilanne ja tarpeet huomioon otavalla tavalla. Yhteistyösopimuksessa ei voida kuitenkaan sopia päivystyksen järjestelyistä toisin kuin 11 §:ssä tai sen nojalla on säädetty. Siltä osin kuin lailla tai siihen perustuvalla asetuksella on säädetty päivystävistä yksiköistä, ei vastaavaa päivystystä voi olla maakuntien muissa toimintayksiköissä.

Ensihoidon järjestämistä on 9 §:n 2 momentin mukaan Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Nämä maakunnat päättävät järjestämistä vastuuksensa perustuen siitä, miten ensihoito käytännössä toteutetaan. Koska muun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä on 18 maakunnalla, kohdassa 4 edellytetään, että yhteistyösopimuksessa on määritelty miten ensihoito ja muu toiminta on sovitettu yhteen. Ensihoitopalvelujen pitää toteutua yhdenmukaisesti kaikissa yhteistyöalueeseen kuuluvissa maakunnissa. Lisäksi asiakkaiden siirtymisen ensihoidosta edelleen muihin palveluihin pitää toteutua sujuvasti ilman perusteettomia viiveitä. Tämän edellyttämät toimenpiteet on määriteltävä yhteistyösopimuksessa.

Myös muihin kuin 4 ja 5 kohdissa mainittuihin palveluihin liittyvästä yhteistyöstä ja yhteen sovittamisesta on tarpeen sopia. Tätä koskeva velvoite on säännöksen 5 kohdassa. Se koskee kaikkia maakuntien järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja, myös sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalveluja. Tältäkin osin tavoitteena on yhteistyöalueen kattavien toimintamallien luominen.

Säännös edellyttää myös sopimista uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista. Uudet menetelmät voivat liittyä sekä sosiaalihuoltoon että terveydenhuoltoon. Yhtenäiset periaatteet näiden käyttöönotossa tarkoittavat samalla maakuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden toteuttamista. Erityisesti uusien kalliiden terveydenhuollon menetelmien käyttöönoton periaatteista on tärkeää sopia yhteistyöalueilla. Sama koskee käytännöistä luopumista. Yhtenäisistä periaatteista sopiminen ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki uudet käytännöt ja menetelmät otettaisiin yhtäaikaan käyttöön kaikissa maakunnissa. Uusia menetelmiä voidaan ottaa käyttöön esimerkiksi alueellisen kehittämisen kokeilujen kautta.

Kohdan 6 perusteella maakuntien on sovittava laajakantoisia ja merkittäviä investointeja koskevasta investointisuunnitelmasta. Investointisuunnitelmassa tarkastellaan yhteistyöalueen kaikkien maakuntien laajakantoisten ja merkittävien investointien muodostamaa kokonaisuutta. Tämän kokonaisuuden pitää tukea 2 kohdassa todetun tuotantorakenteen toteutumista siten, että maakunnat eivät toteuta päällekkäisiä tai tarpeettomia investointeja. Yhteistyöalueen investointisuunnitelman perustana ovat kunkin maakunnan omat arviot ja suunnitelmat tarvittavista investoinneista. Yhteistyösopimuksen valmistelun yhteydessä arvioidaan maakuntien suunnitelmien merkitys suhteessa muiden maakuntien olemassa olevaan ja suunniteltuun pal-

velu- ja tuotantorakenteeseen. Valmistelussa on myös otettava huomioon valtakunnalliset tavoitteet palvelujen ja palvelurakenteen kehittämiseksi sekä maakuntien järjestämisvastuuta sopimusten ja valinnanvapausjärjestelmän kautta toteuttavien yritysten ja yhteisöjen tuottamat palvelut.

Yhteistyöalueen investointisuunnitelmalla on oikeudellisesti merkittävä ohjausväline. Lain 19 §:n perusteella maakunnat voivat toteuttaa vain sellaiset investoinnit, jotka sisältyvät valtioneuvoston hyväksymään investointisuunnitelmaan.

Maakunnilla on 4 ja 5 lukiin perustuvia velvoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä ja siihen liittyvästä organisaatorajat ylittävästä yhteistyöstä sekä osallistumisesta yliopistotasoisien koulutuksen ja tutkimuksen toteuttamiseen Säännöksen 7 kohdan perusteella maakuntien pitää sopia tähän liittyvästä yhteistyöstä ja työnjaosta. Tähän liittyen maakunnat voivat tarvittaessa sopia kehittämiskohteiden painotuksista maakuntien välillä. Tärkeää on lisäksi sopia siitä, miten eri yksiköissä tehtyä kehittämistoimintaa voidaan hyödyntää laajasti koko yhteistyöalueella.

Momentin 7 kohdan perusteella on sovittava maakuntien yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Koulutuksen yhteistyö sisältää osaamistarpeen arvioinnin ja ennakoinnin yhteistyöalueella. Näiden toteuttamiseen useimmat maakunnat ovat liian pieniä eikä kaikkien maakuntien alueella ole alan koulutusta antavaa yliopistoa tai korkeakoulua. Osaamistarpeen ennakoinnin ja arvioinnin perustella maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta niiltä osin kuin se on maakunnan tehtävä. Koska koulutuksen järjestäminen kuuluu yliopistojen, korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten vastuulle, on tärkeää, että ne ovat samalla aktiivisesti mukana maakuntien välisen yhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa. Samoin maakuntien yhteistyö tutkimuksen toteuttamisessa edellyttää tiivistä yhteistyötä yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa ja näiden välisen tutkimuksen työnjaon huomioimista.

Ehdotetun lain 35 §:ssä säädetään tarkemmin kehittämis-yhteistyöstä yhteistyöalueella, minkä perusteella yhteistyöalueet sopivat yhteistyöstä ja työnjaosta kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Tämä yhteistyö on otettava huomioon ja todettava myös yhteistyösopimuksessa.

8) sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisestä ja asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) mukaisen alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä yhteistyöalueella; **(perustelut kirjoitetaan myöhemmin)**

Säännöksen 9 kohdan perusteella yhteistyökohdassa on sovittava häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisen edellyttämistä toimenpiteistä. Ehdotetun lain 52 §:n mukaan maakuntien on varauduttava häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pykälässä tarkoitetut tilanteet voivat ulottua usean maakunnan alueelle tai olla niin merkittäviä, että yksittäisellä maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja selviytyä yksin tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä. Sen vuoksi on tarpeen että yhteistyöalueen maakunnat sopivat yhdessä niistä toimenpiteistä, joita häiriötilanteet ja poikkeusolot edellyttävät ja miten niihin varaudutaan. Myös tältä osin voidaan sopia maakuntien keskinäisestä työnjaosta ja alueellisten erityisolosuhteiden huomioon ottamisesta sekä siitä, miten maakunnat voivat toimia yhteistyössä erilaisissa häiriötilanteissa.

Koska yhteistyöalueet ovat keskenään erilaisia, on mahdollista, että niillä on tarvetta sopia myös muusta yhteistyöstä kuin säännöksen 1—9 kohdissa on todettu. Sen vuoksi 10 kohdassa todetaan, että maakunnat voivat tarpeen mukaan sopia myös muusta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöstä. Tältä osin sovittavat asiat jäävät maakuntien omaan harkintaan. Käytän-

nössä näistä 10 kohdan tarkoittamista muista asioista sopiminen edellyttää maakuntien yksimielisyyttä, toisin kuin 1—9 kohdissa todetut asiat, joiden mukaisista asioista maakunnilla on velvollisuus sopia yhteistyösopimuksessa.

Pykälän 3 momentti täydentää 2 momentin 4 ja 5 kohtia, jotka koskevat maakuntien työnjakoa ja yhteistyötä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Säännöksessä korostetaan että yhteistyösopimuksessa käsiteltävien työnjakojen on edistettävä lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti laaja-alaisesti toiminnan laatua, kustannusvaikuttavuutta ja tehokasta tuotantorakennetta. Tämän mukaisesti sopimuksen mukaisissa järjestelyissä edellytetään myös, että työnjaon mukaiset toimintayksiköt ovat riittävästi resursoituja ja henkilöstöllä on tehtävän edellyttämä ammattitaito.

Pykälän 4 momentissa on valtuutussäännös, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan määritellä milloin sosiaali- ja terveydenhuollon investointi on laajakantoinen tai merkittävä. Määrittelyssä voitaisiin ottaa huomioon investoinnin euromääräiset kustannukset tai investoinnin toiminnallinen merkittävyys taikka molemmat. Investoinnit voivat tarkoittaa rakennusinvestointien lisäksi myös erityisen kalliita laitteita tai tietojärjestelmien toteuttamista koskevia pitkäaikaisia palvelusopimuksia. Koska investoinnit voivat olla hyvin erilaisia ja koska sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelut ovat monin osin toisistaan poikkeavia, asetuksessa voitaisiin määritellä eri toimintoihin erilaisia kriteerejä. Esimerkiksi rakennusinvestoinnin euromääräinen raja voi olla erilainen sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa. Samoin kalliiden laitehankintojen kriteerit voivat olla erilaiset kuin rakennusinvestoinnin kriteerit.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi antaa tarkempia säännöksiä pykälän 2 momentin luettelossa todetuista asioista. Tarkemmilla säännöksillä voitaisiin määritellä esimerkiksi kriteerejä sille, milloin uusi menetelmä on sellainen, että sen käyttöönoton perusteita pitäisi 5 kohdan perusteella käsitellä yhteistyösopimuksessa.

17 §. Yhteistyösopimuksen valmistelu. Pykälässä on yhteistyösopimuksen valmistelua koskevat keskeiset säännökset. Sen 1 momentin perusteella yhteistyösopimuksen valmistelussa maakuntien on otettava huomioon käytettävissä olevat seurantatiedot, kuten alueellisessa hyvinvointikertomuksessa kuvatut tiedot, maakuntien väestön hyvinvoinnista ja terveydestä sekä palvelutarpeista maakunnissa. Maakuntien vastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon seurannasta ja seurantatietojen pohjalta tehtävästä arvioinnista säädetään tarkemmin lain 32§:ssä. Palvelutarpeet perustuvat ensisijassa maakunnan asukkaiden tarpeisiin. Niiden lisäksi on otettava huomioon myös muita koskevat palvelutarpeet, kuten maakunnassa sijaitsevien oppilaitosten opiskelijoille järjestettävät opiskeluterveydenhuollon tarpeet. Samoin EU-lainsäädännöstä tulee velvoitteita, joiden perusteella maakuntien on järjestettävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja muille kuin maakunnassa tai Suomessa asuville.

Maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden määrittelyssä on myös otettava huomioon maakunnan asukkaiden näkemykset ja ehdotukset siten kuin 35 §:ssä säädetään maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.

Pykälän 2 momentin perusteella maakuntien on myös kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä yhteistyösopimuksen valmistelussa. Ministeriön kuulemisen tarkoituksena on, että maakunnat ja ministeriö yhdessä arvioivat, otetaanko valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet asianmukaisesti huomioon yhteistyösopimuksessa. Valtakunnallisista tavoitteista säädetään lain 27 §:ssä. Valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottaminen on tärkeää paitsi toiminnallisesti niin myös sen vuoksi, että valtioneuvosto voi 18 §:n perusteella päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, jos siinä ei ole asianmukaisesti otettu huomioon valtakunnallisia tavoitteita.

Yhteistyösopimus on hyväksyttävä kaikkien yhteistyöalueen maakuntien valtuustoissa. Jos yksikin maakunta jättää sen hyväksymättä, sopimus ei tule voimaan. Siinä tapauksessa maakuntien on jatkettava yhteistä valmistelua siihen saakka, kunnes sopimukselle saadaan kaikkien maakuntien hyväksyntä. Jos kuitenkin kävisi niin, että sopimusta ei saada hyväksytyksi, valtioneuvosto voi päättää sopimuksesta 18 §:n perusteella.

Kaikkien maakuntien hyväksymä yhteistyösopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Hyväksytty yhteistyösopimus on osaltaan pohjana ministeriön ja maakuntien välisessä vuorovaikutteisessa ohjauksessa, josta säädetään 30 §:ssä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tehtävän on tarvittaessa arvioida, onko sopimuksen puuttumisen tai sen sisällön perusteella tarpeen käynnistää 18 §:n menettely, jonka pohjalta valtioneuvosto vahvistaisi maakuntia sitovasti yhteistyösopimuksen.

Pykälän 3 momentin perusteella yhteistyösopimuksen käytännön toteutumista on seurattava ja arvioitava aktiivisesti. Seurannan ja arvioinnin perusteella maakunta ja myös maakuntien sosiaali- ja terveydenhuolto ohjaava sosiaali- ja terveysministeriö voivat tarkastella miten asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ja miten hyvin palvelut toteutuvat. Jos seurannan perusteella osoittautuu, että yhteistyösopimus ei toteudu tavoitteen mukaisesti, sopimusta voidaan tarvittaessa muuttaa. Yhteistyöalueen maakunnat, jokainen erikseen tai kaikki yhdessä, sekä myös sosiaali- ja terveysministeriö voivat tehdä aloitteen yhteistyösopimuksen muuttamiseksi. Lais- sa ei säädetä tarkemmin millä perusteella sopimusta voidaan tai pitäisi muuttaa. Tämän arviointi jää maakuntien ja sosiaali- ja terveysministeriön arvioitavaksi. Päätöksen yhteistyösopimuksen muuttamisesta tekevät maakunnat. Sopimuksen mahdolliset muutokset on hyväksyttävä kaikissa maakunnissa samoin kuin alkuperäisen sopimuksen hyväksyminen.

Pykälän 4 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin yhteistyösopimuksen valmistelusta ja pykälän 1—3 momenteissa säädettyjen asioiden huomion ottamisesta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää yhteistyösopimuksen valmistelun aikataulusta ja siitä ajankohdasta johon mennessä hyväksyty suunnitelma on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Aikataulusta säätämällä voidaan valmistelu ja hyväksyminen sovittaa yhteen 27 §:n mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelun ja hyväksymisen kanssa. Asetuksella määritelty aikataulu ja sen mahdollinen laiminlyönti voisivat myös olla perusteena 17 §:n mukaisten toimenpiteiden valmistelulle. Jos yhteistyösopimusta ei ole määräajassa hyväksytty ja toimitettu sosiaali- ja terveysministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriö voi käynnistää toimenpiteet yhteistyösopimuksen saattamiseksi valtioneuvoston hyväksyttäväksi.

18 §. Valtioneuvoston toimivalta. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta jos yhteistyöalueen maakunnat eivät ole tehneet sitä tai jos sopimus ei ole 15 §:ssä säädetyn mukainen. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa että kaikissa tilanteissa saadaan aikaiseksi maakuntien yhteistyösopimus, eli myös siinä tapauksessa että maakunnat eivät pystyisi löytämään yhteistä näkemystä sopimuksen sisällöstä. Ensisijaista on kuitenkin kaikissa tilanteissa, että maakunnat pääsevät keskenään yhteisymmärrykseen sopimuksen sisällöstä. Tätä yhteisymmärryksen saavuttamista edistää myös tieto siitä, että jos maakunnat eivät yhdessä pysty tekemään yhteistyösopimusta, sen tekee valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön valmistelun pohjalta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää yhteistyösopimuksesta, jos maakunnat eivät ole päässeet lainkaan sopimukseen siitä eivätkä kaikki alueen maakunnat ole hyväksyneet ehdotusta yhteistyösopimukseksi. Sen lisäksi valtioneuvosto voi päättää sopimuksesta, jos se ei sisällöllisesti ole lainkohdassa mainittujen kriteerien mukainen. Näitä sisällöllisiä kriteerejä ovat 16 §:ssä määriteltyjen tekijöiden huomiotta jättäminen. Mainitun pykälän 1 mo-

mentin mukaan sopimuksessa on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden tarpeet yhteistyöalueella. Lisäksi sopimuksessa on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Jos yhteistyösopimus ei ota huomioon valtakunnallisia tavoitteita tai on ristiriidassa niiden kanssa, voi se olla peruste valtioneuvoston toimivallan käytölle. Sopimuksessa on myös käsiteltävä kaikkia 16 §:n 2 momentin 1—9 kohdissa tarkoitettuja asioita siten että niissä otetaan asianmukaisesti huomioon 1 ja 3 momentissa olevat velvoitteet, jotka täsmentävät 2 momentissa mainittujen asioiden käsittelyä. Yhteistyösopimuksessa on myös otettava huomioon lain 4 §:ssä säädetty periaatteet palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, sekä toteutettavien palvelujen laatu, vaikuttavuus ja tuottavuus.

Pykälän 2 momentin perusteella 1 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston päätös maakuntien yhteistyösopimuksesta valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelu voi käynnistyä, jos maakunnat eivät toimita lainkaan yhteistyösopimusta ministeriölle 16 §:n 4 momentin perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyinä määräaikana tai jos ministeriölle toimitetussa sopimuksessa on ilmeisesti 1 momentissa todetut puutteet. Ministeriön on valmistelun yhteydessä kuultava kaikkia yhteistyöalueen maakuntia. Valmistelussa tulee myös ottaa huomioon ministeriön ja maakuntien käymät muut neuvottelut ja niiden yhteydessä saatu tieto yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien palvelujen tilanteista. Merkityksellistä on tällöin erityisesti lain 30 §:n mukaisissa neuvotteluissa sekä 31 ja 32 §:n mukaisista seurannoista ja arvioinneista saatavat tiedot.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston tekemä päätös yhteistyösopimuksesta on voimassa maakuntavaltuustojen toimikauden loppuun. Seuraavan valtuustokauden alkaessa käynnistyisi muutoinkin uuden yhteistyösopimuksen valmistelu. Maakunnat voisivat myös milloin tahansa valmistella ja hyväksyä valtioneuvoston päättämään yhteistyösopimusta korvaavan sopimuksen. Tällöin valtioneuvoston päättämän sopimuksen voimaantulo päättyisi maakuntien tekemän sopimuksen voimaantulosta lukien.

Maakuntien tekemään uuteen valmisteluun sovellettaisiin 17 §:ssä säädettyjä periaatteita yhteistyösopimuksen valmistelusta. Lisäksi valmistelussa pitää ottaa huomioon maakunnan asukkaiden näkemykset 35 §:ssä säädettyllä tavalla.

19 §. *Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus.* Ehdotettavan pykälän 1 momentin perusteella valtioneuvosto voi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä, laajakantoisista investoinneista ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Valtioneuvoston antamat päätökset voisivat koskea yhtä tai useampaa maakuntaa. Esimerkiksi laajakantoisista ja merkittävistä investoinneista valtioneuvosto tekisi pykälän 3 momentin ja maakuntalain 11 §:n perusteella kaikkia maakuntia koskevan päätöksen. Palvelurakennetta koskevat päätökset puolestaan voisivat pääsääntöisesti olla vain yhtä maakuntaa koskevia.

Valtioneuvostolla säännöksen mukaan olevan toimivallan tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuuden ja kustannusten kannalta keskeisiä asioita tehokkaasti ja tavalta, joka ottaa huomioon koko maan palvelujärjestelmän toimintakyvyn. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että palveluja on saatavissa tarpeen mukaisesti kaikkialla maassa. Samalla varmistetaan, että ei synny toistensa kanssa perusteettomasti kilpailevia hankkeita, jotka synnyttäisivät samalla merkittäviä toimintamenokustannuksia ilman että niillä saavutettaisiin hyvinvointi- tai terveyshyötyjä. Sitovalla ohjauksella valtioneuvosto voisi valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava palvelurakenne.

Säännöksen mukaiset hallintopäätökset koskisivat vain maakuntia ja niiden palvelutuotantoa. Sääntelyn ulkopuolelle jäävät siten yksityiset yhtiöt, yhteisöt ja järjestöt. Niiden toiminta olisi markkinaehtoista ja samalla ne kantaisivat riskin siitä, että mahdolliset investoinnit tai toimintayksiköiden sijoittuminen eivät synnytä riittävää kysyntää investointien ja toiminnan aiheuttamien menojen kattamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädetään maakunnan palvelurakennetta ohjaavista päätöksistä. Säännöksen mukaan valtioneuvosto voi päättää maakunnan palvelurakenteen kehittämisestä tai uudistamisesta jos olemassa oleva palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta. Lisäksi edellytetään, että korjaavista toimenpiteistä ei ole sovittu maakuntien yhteistyösopimuksessa tai 29 §:ssä tarkoitetuissa sosiaali- ja terveysministeriön ja maakunnan välisissä neuvotteluissa. Palvelurakenne käsitteenä ei ole yksiselitteinen. Sillä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, miten erilaiset palvelut sijoittuvat maantieteellisesti tai sitä, mikä on laitoshoidon ja avohoidon keskinäinen suhde. Myös palvelujen muunlaisella toteuttamisella on vaikutusta palvelurakenteen arvioinnissa. Esimerkiksi sähköiset palvelut voivat olla merkittävässä asemassa arvioitaessa palvelurakennetta.

Mikäli palvelurakenne ei ole lainsäädännön tai valtakunnallisten tavoitteiden mukainen eikä edellä todettuja korjaavia toimenpiteitä ole tehty, valtioneuvosto voi velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset palvelurakenteeseen. Päätöksellä voidaan esimerkiksi velvoittaa perustamaan tai lakkauttamaan toimipisteitä taikka vähentämään tarpeettoman laajaa laitoshoidon kapasiteettia. Säännöksen mukaan valtioneuvoston päätöksessä on määriteltävä ne muutokset, joita maakunnan on tehtävä omaan palvelujärjestelmäänsä. Valtioneuvosto voi lisäksi päättää siitä, millä keinoilla muutokset on toteutettava. Esimerkiksi laitoshoidon kapasiteetin vähentämiseksi voidaan edellyttää, että laitos muutetaan avohoidon toimintayksiköksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisia sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittäviä investointeja koskevasta valtioneuvoston päätöksestä säädetään pykälän 3 momentissa. Maakuntien yhteistyösopimuksessa on oltava investointisuunnitelma yhteistyöalueen laajakantoisista ja merkittävistä investoinneista. Suunnitelman mukaisen investoinnin saa toteuttaa vain siinä tapauksessa että valtioneuvosto hyväksyy suunnitelman. Sosiaali- ja terveydenhuollon investointisuunnitelma hyväksytään osana maakuntalain 11 §:n mukaista maakuntien investointisuunnitelmaa. Maakuntalain mukainen investointisuunnitelma tehdään koko maan investoinneista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen investointisuunnitelma voidaan jättää hyväksymättä, jos se on ristiriidassa valtioneuvoston hyväksymien valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Tämä voidaan osaltaan varmistaa sillä, että maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä. Valtioneuvoston näkökulmasta valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen on samalla tavalla tärkeää, koska tavoitteet ovat pohjana maakuntien investointisuunnitelmille. Valtakunnallisten tavoitteiden on mahdollistettava sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kannalta välttämättömät hankkeet kaikissa maakunnissa ja samalla ehkäistävä sellaiset laajakantoiset ja merkittävät investoinnit, jotka eivät ole toiminnallisesti eivätkä taloudellisesti perusteltuja.

Investointi on lainkohdassa tarkoitettulla tavalla laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä silloin kun sen vaikutukset palvelutuotantoon ulottuvat usean maakunnan alueelle tai jos kustannukset ovat erityisen suuret. Laajakantaisuus voi tarkoittaa myös investointia, jonka välittömät vaikutukset rajoittuvat yhteen maakuntaan, mutta jolla voi olla vaikutuksia myös muiden maakuntien toimintaan. Jos investointi johtaa siihen, että palvelujen tuotanto siirtyy maakunnan sisällä paikkakunnalta toiselle ja sen myötä muiden maakuntien asukkaiden mahdollisuudet käyttää kyseistä palvelua heikkenevät, voi kysymyksessä olla laajakantoinen hanke. Taloudellinen merkittävyys voidaan usein määritellä hankkeen toteutuksen

edellyttämällä euromäärällä. Jos investoinnin kustannukset ovat useita kymmeniä miljoonia, on kyseessä useimmiten taloudellisesti merkittävä hanke. Toiminnallisuus voi liittyä palvelun tuotantotapaan, avohoito – laitohoito, tai siihen, miten se vaikuttaa lähipalvelujen saatavuuteen taikka palvelujen laatuun. Pykälän 6 momentissa olevan valtuutussäännöksen perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin mitä laajakantoisuudella ja merkittävyydellä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Pykälän 4 momentin perusteella valtioneuvosto voi päättää tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi vaatimuksista, joita on noudatettava muutettaessa olemassa olevia tietojärjestelmiä tai hankittaessa uusia järjestelmiä. **(perusteluja täydennetään myöhemmin)**

Pykälän 5 momentin perusteella maakunnan on toteutettava 2—4 momenteissa tarkoitetut uudistukset, muutokset ja investoinnit valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Valtioneuvoston päätökset ovat siten maakuntia sitovia. Valtioneuvoston tekemät päätökset ovat kuitenkin valituskelpoisia. Muutoksenhausta valtioneuvoston päätökseen säädetään 64 §:ssä.

Pykälän 6 momentissa on valtuutussäännös, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin, milloin lainkohdassa tarkoitettu investointi on laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella määritellään se, milloin tietojärjestelmäpalvelu tai tietojärjestelmä on toiminnallisesti tai kustannuksiltaan sellainen, että siihen voidaan soveltaa 4 momenttia.

20 §. *Aloite maakuntien arviointimenettelyn käynnistämisestä.* Maakunnat ja niihin kuuluvat kunnat uudistuksen voimaantullessa säädetään maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen. Jatkossa maakuntajakoa voidaan muuttaa maakuntajakolaissa (/) säädettyillä perusteilla. Maakuntajakoa voidaan muuttaa siirtämällä kunta toiseen maakuntaan tai yhdistämällä maakuntia.

Maakuntia voidaan yhdistää maakuntajakolain 5 §:n perusteella, jos yhdistäminen parantaa maakunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muutoin edistää maakunnan toimintakykyä, tai muutos parantaa maakunnan asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita sekä erällä muilla perusteilla. Maakuntajakolaissa on lisäksi säädetty yhdistämisen edellyttämästä menettelystä ja päätöksenteosta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan vastuulle säädettyjen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja terveyden edistämisen kannalta on välttämätöntä, että kaikilla maakunnilla on riittävät taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset järjestää ja huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollosta. Mikäli näin ei ole, voitaisiin maakuntia yhdistää riittävien edellytysten varmistamiseksi. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta tehdä aloite maakuntien arviointimenettelyn käynnistämisestä, jos on osoittautunut, että maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut on ilmeisesti vaarantunut. Aloite tehtäisiin valtiovarainministeriölle.

Sosiaali- ja terveysministeriön tekemä aloite ei vielä olisi riittävä peruste yhdistämiselle, vaan maakuntajakolain mukaisten edellytysten olemassaolo arvioitaisiin ensin maakuntajakoselvityksessä, jonka käynnistämisestä päättäisi valtiovarainministeriö. Selvityksen perusteella ja valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhdistämisestä.

Pykälän 2 momentissa on määritelty perusteet, joiden perusteella voidaan arvioida onko maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto ilmeisesti vaarantunut. Säännöksen 1 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnassa sosiaali- ja ter-

veydenhuollon tarpeenmukainen palveluiden saatavuus tai saavutettavuus ovat merkittävästi huonommat kuin muissa maakunnissa. Saatavuus voi olla huonontunut esimerkiksi siten, että maakunnan järjestämisvastuulla olevissa palveluissa, kuten koti-, omais- tai perhehoitoon taikka palveluasumiseen pääsyn tai terveydenhuoltolain mukaisen hoitoon pääsyn kestot eivät ole säädösten mukaisia tai ovat huomattavasti huonommat kuin muissa maakunnissa. Saatavuus voi olla huonontunut myös muissa kuin laissa säädetyissä määrärajoissa kuten muita maakuntia pitemmissä kuntoutuksen odotusajoissa. Saavutettavuus voi olla huonontunut esimerkiksi siten, että perustason palvelujen keskittämisen johdosta maakunnan asukkaiden tosiasialliset mahdollisuudet niiden käyttöön ovat rajoittuneet. Saatavuuden tai saavutettavuuden vaarantuminen voi näkyä myös niiden jatkuvana huonontumisena muihin maakuntiin verrattuna.

Toisen kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laatu on merkittävästi huonompi kuin muissa maakunnissa. Osoituksena laadun huonontumisesta voi olla esimerkiksi potilas- ja asiakasturvallisuuden toistuvaa vaarantuminen. Samoin se, jos sosiaali- ja terveydenhuollon menetelmät tai toimenpiteet eivät ole suosituksiin tai tieteelliseen näyttöön perustuvia tai ne ovat vastoin yleisesti hyväksytyjä toimintakäytäntöjä tai niitä ei käytetä asianmukaisesti. Näyttöön perustumattomia voivat olla menetelmät ja toimenpiteet, jotka perustuvat vanhentuneeseen tietoon tai niin uusia, ettei niistä ole käytettävissä tutkimustietoa eikä niiden käyttö näin ole perusteltua. Laatu voi olla huonontunut myös silloin kun asiakkaiden kokemassa laatu ja asiakaskeskeisyyden periaatteiden noudattamisen ovat heikentyneet merkittävästi. Myös maakunnan asukkaiden yhdenvertaisuuden puute voi olla osoitus huonosta laadusta, esimerkiksi silloin, kun maakunnan eri osissa tai eri asiakasryhmille annettuiden palveluiden laadussa on huomattavia eroja. Maakunnan tulee kyetä vastaamaan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävästä. Tämän tehtävän laadun arvioinnissa voidaan käyttää maakuntien hyvinvointikertomuksia sekä rahoituksessa huomioon otettavia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerejä. Laadun arvioinnissa voidaan arviointiperusteina käyttää myös omavalvonnassa käytettyjä laissa määriteltyjä laatumittareita, kansallisia tai kansainvälisiä laatuindikaattoreita. Laadun vaarantuminen voi näkyä myös sen jatkuvana huonontumisena muihin maakuntiin verrattuna.

Kolmannen kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekaioidut asiakaskohtaiset kustannukset ovat merkittävästi korkeammat kuin muissa maakunnissa. Merkittävästi korkeampien kustannusten arvioinnissa on huomioitava maakuntien väliset erot tarvetekijöissä (kuten sairastavuus) tai olosuhteissa (kuten pitkä etäisyydet).

Neljännän kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunta ei kykene varmistamaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen edellyttämää henkilöstöä ja osaamista. Järjestämisen edellyttämä henkilöstö ja osaaminen voi olla vaarantunut esimerkiksi jos henkilöstövaje (täyttämättä olevien palvelussuhteiden osuus) palvelujen toteuttamisen kannalta merkityksellisissä henkilöstöryhmissä on huomattavasti suurempi kuin maassa keskimäärin. Tämä voi olla käyttökelpoinen arviointiperuste tilanteessa, jossa koko maan vaje kyseisessä henkilöstöryhmässä on kohtuullisen pieni jolloin yksittäisen maakunnan vaje kertoo maakunnan vaikeuksista rekrytoida riittävästi osaajia. Muita maakuntia suurempi epäpätevien henkilöiden käyttö voi myös kertoa rekrytointivaikeuksista. Osaamisvajeet voivat tulla näkyviin potilas- ja asiakasturvallisuuden ja muun laadun puutteina. Lain 63 § mukaan maakunnan on huolehdittava siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö osallistuu riittävästi heille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutukseen vaikuttavat peruskoulutuksen pituus, työn vaatavuus ja tehtävien sisältö. Myös muita maakuntia merkittävästi vähäisempi henkilöstön täydennyskoulutus maakunnan järjestämisvastuulla olevissa palveluissa voi olla arviointiperuste osaamisen arvioinnissa.

Viidennen kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja on muusta kuin edellä mainitusta syystä vakavasti ja pysyvästi vaarantunut. Tämä arviointiperuste voi näkyä esimerkiksi tilanteissa, jossa maakunta on merkittävältä osalta palveluiden riippuvainen muiden maakuntien palveluista tai maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja osaamista asukkaiden palvelujen tarpeen arviointiin ja suunnitteluun sekä palvelutuotannon ohjaukseen. Järjestämistä vastuuksissa olevan maakunnan on kyettävä arvioimaan palvelujen tarvetta myös väestöryhmittäin, jolloin on erityisesti otettava huomioon haavoittuvat väestöryhmät. Samoin alueellisen eriarvoisuuden vähentäminen on tärkeää. Maakunnan on myös kyettävä antamaan tukea kunnille niiden vastuulla olevaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Maakunnan järjestämistä vastuuksien kuuluu vastuu asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta 9 § mukaisesti. Maakunnan on myös kyettävä toteuttamaan sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kuntiin jäävien palveluiden yhteensovittaminen varmistamalla selkeät hallinnonalarajat ylittävät yhteistyö- ja toimeenpanorakenteet. Maakunnalla on oltava riittävät, monialaiset kehittämissuhteet 36 § mukaisten tehtävien toteuttamiseen.

Säännöksessä ei määritellä, monenko kohdan mukaisten edellytysten on täyttyvä, jotta sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä aloitteen yhdistämisestä. Yhdenkin kriteerin täytyminen voi olla riittävä peruste, jos sen perusteella on nähtävissä maakunnan kyvyn vastata sosiaali- ja terveydenhuollosta ilmeisesti vaarantuneen. Mainittuja perusteita ja niiden merkittävyyttä arvioitaessa tulee hyödyntää laajasti maakunnan tilaa koskevia tietoja ja selvityksiä. Keskeisessä asemassa voisivat olla erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja maakunnan kesken käydyt neuvottelut sekä lain 30 ja 31 §:ien perusteella saadut tiedot ja tehdyt selvitykset palveluista ja maakunnan edellytyksistä huolehtia niistä järjestämistä vastuuksien edellyttämällä tavalla.

21 §. Maakunnan omavalvonta. Pykälän 1 momentin perusteella maakunnan on laadittava omavalvontaohjelma. Omavalvontaohjelma on osaltaan johtamisen väline. Omavalvonnalla tarkoitetaan järjestelyä, jonka avulla varmistetaan, että toiminta ja palvelut järjestetään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sen tarkoituksena on myös varmistaa toiminnan ja järjestettävien palvelujen suunnitelmallisuus ja korkeatasoinen asiakas- ja potilasturvallisuus ja muu laatu, palvelujen saavutettavuus sekä palveluja käyttävien henkilöiden yhdenvertaisuus. Omavalvontaohjelman tulee käsittää myös 8 §:n tarkoittamat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevat palvelut. Ehdotettava säännös edellyttää lisäksi, että omavalvontaohjelmassa on todettu miten toiminnan asianmukaisuutta seurataan ja miten mahdolliset puutteet ja virheet korjataan.

Omavalvontaohjelma korostaa maakuntien omaa vastuuta toiminnan asianmukaisesta ja laadukkaasta järjestämisestä. Samalla tavoitteena on ehkäistä ennalta tilanteet, joiden perusteella valtion valvontaviranomaisen pitäisi jälkikäteisvalvonnan keinoin puuttua alueen toimintaan. Omavalvontaohjelmaa osin vastaavia säännöksiä omavalvontasuunnitelmasta on tällä hetkellä yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990). Lisäksi terveydenhuoltolain 8 §:n perusteella terveydenhuollon toimintayksikön tulee laatia suunnitelma laadusta ja potilasturvallisuuden toimeenpanosta.

Pykälän 2 momentin perusteella omavalvontaohjelma on julkaistava julkisessa tietoverkossa. Ohjelman julkisuus ja saatavuus sähköisesti tietoverkkojen kautta parantaa toiminnan avoimuutta. Säännöksen mukaan myös omavalvontaohjelman seurantaan perustuvat keskeisimmät tiedot palvelujen toteutumisesta, laadusta ja potilasturvallisuudesta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä julkaistaan samoin tietoverkkojen kautta. Näin maakunnan asukkailla on mahdollisuus seurata ja arvioida maakunnan toimintaa ja omavalvonnan vaikuttavuutta.

Laissa ei määritellä omavalvontaohjelman ja julkaistavien tietojen yksityiskohtaista sisältöä. Pykälän 3 momentin perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voisi kuitenkin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman tarkemmasta sisällöstä ja sen laatimisesta. Ministeriön asetuksella voitaisiin lisäksi antaa tarkempia säännöksiä siitä, miten laadunhallinta sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden edistäminen otettaisiin huomioon.

3 luku **Palvelujen tuottaminen**

22 §. *Järjestämisen ja maakunnan oman palvelutuotannon erottaminen.* Maakunnan järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tehtäviä, sen on ehdotuksen mukaan erotettava omassa toiminnassaan järjestäminen ja tuottaminen. Tästä säädetään pykään 1 momentissa. Järjestämisen ja tuottamisen erottamisen tavoitteena on parantaa johtamista sekä kustannusten hallintaa ja laadun kehittämistä.

Maakunnan omasta palvelutuotannosta vastaisi ehdotuksen mukaan maakuntalain 51 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulaitos. Käytännössä järjestämisen ja tuottamisen erottaminen myös maakunnan omassa toiminnassa tarkoittaa, että maakunnassa näitä tehtäviä varten on eri viranomaiset, joiden tehtävät ja keskinäiset suhteet on selkeästi määritelty. Järjestämisestä vastaavalla maakunnan viranomaisella ei ole toimivaltaa päättää siitä, miten maakunnan palvelulaitos käytännössä toteuttaa oman palvelutuotannon. Toisaalta tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos ei voi päättää järjestäjälle kuuluvista asioista.

Maakunnan palvelulaitos tuottaa käytännössä laajasti erikoistason palveluja sekä vastaa asiakkaita koskevista asioista julkisen vallan käytöstä. Siksi palvelulaitoksen tulee toimia aktiivisesti yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa, jotta asiakaskeskeinen palveluintegraatio voisi toteutua.

Edellä olevan lisäksi palvelulaitoksen on annettava maakunnalle sen tarvitsemaa asiantuntija-apua siten, että maakunta pystyy hoitamaan asianmukaisesti sille kuuluvat tehtävät. Asiantuntija-apu voi liittyä esimerkiksi palvelujen tarvetta, toteuttamista, tuotantoa tai kustannuksia koskeviin kysymyksiin.

Tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos on itsenäinen viranomainen suhteessa järjestämisestä vastaavaan maakunnan viranomaiseen. Lisäksi tuottamisesta vastaavan viranomaisen toimintaa ei johda luottamushenkilöstä koostuva toimielin, vaan tehtävästä vastaavat ammattijohtajat. Maakunnan palvelulaitoksella on ammattijohtajan lisäksi muista johtamisen ammattilaisista koostuva hallitus, jonka tehtävänä on vastata tuotantotoiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä varainhoidon ja tilinpidon valvonnasta. Tuottamistehtävästä vastaavan viranomaisen tehtävänä on päättää miten sille osoitettu palvelutuotanto käytännössä toteutetaan.

Tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos on oikeudelliselta luonteeltaan itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Palvelulaitos on kuitenkin osa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettua maakuntakonsernia. Siten palvelulaitoksen toiminnasta ja talouden reunaehdoista päättää maakuntavaltuusto hyväksyessään maakuntastrategian, maakunnan talousarvion sekä maakunnan ja palvelulaitoksen hallintosäännöt. Maakunnan ja palvelulaitoksen suhteesta, palvelulaitoksen tehtävistä, johtamisesta, taloudesta ja rahoituksesta, henkilöstöstä sekä palvelulaitokseen sovellettavista maakuntalain säännöksistä säädetään tarkemmin maakuntalain 9 luvussa.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin palvelulaitoksen kilpailuilla markkinoilla olevan toiminnan osalta maakuntalain asiaa koskevaan sääntelyyn. Maakunnan ohella myös maakunnan palvelulaitokseen sovellettaisiin maakuntalain 15 luvun säännöksiä, joiden mukaan kilpailuti-

lanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta olisi eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yhtiöitettävä. Yhtiöittäminen tehtäisiin palvelulaitoksen tytäryhtiöön tai tytäryhteisöön. Maakunnan palvelulaitos ja sen tytäryhteisöt muodostavat palvelulaitoskonsernin. Sitä olisi tarkoitus johdattaa yhtenä kokonaisuutena siten, että palveluintegraatio voi toteutua. EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla konsernissa on kuitenkin pystyttävä pitämään kirjaa laajan valinnanvapauden piirin kuuluvan toiminnan tuotoista ja kuluista sekä varoista ja velasta omana kokonaisuutenaan.

Maakunnan palvelulaitoskonsernia koskevalla säännöksellä pyritään luomaan mahdollisuudet toteuttaa integroidusti toimivien palvelun tuottajien kokonaisuus. Näin voidaan myös muodostaa toiminnallisia kokonaisuuksia siten, että tytäryhtiöt hoitavat tehtäviä, jotka on toiminnallisesti perusteltua eriyttää omaksi organisaatioksi.

Maakunnan palvelulaitoskonserni on kokonaisuus, jonka avulla voidaan osaksi toteuttaa Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (EKSOTE) ja Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymässä (Siun sote) kehitettyjä tuotannon kokonaisuuksia mahdollisimman laajalti samalla, kun laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut yhtiöitetään.

Pykälän 3 momentissa määritellään laaja valinnanvapaus. Säännöksessä viitataan tältä osin XX lakeihin, joissa säädetään uudistuksen yhteydessä toteutettavasta valinnanvapaudesta. Laaja valinnanvapaus tarkoittaisi lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluja. Asiakas voi valita tällaisen palvelun tuottajan itsenäisesti niistä palvelun tuottajista, jotka ovat mukana valinnanvapausjärjestelmässä. Laajaan valinnanvapauteen liittyy myös mahdollisuus vaihtaa palvelun tuottajaa lailla säädettävän määräajan jälkeen. Laajaan valinnanvapauteen eivät sen sijaan kuulu sellaiset palvelut, joiden käyttäminen edellyttää palveluohjausta tai lähetettä, vaikka asiakkaalla olisi mahdollisuus valita ohjaukseen tai lähetteen perustuvan palvelun tuottaja.

(perusteluja voidaan täsmentää myöhemmin kun valinnanvapausmallin yksityiskohdat ovat tiedossa)

Maakunnalla on järjestämisvastuuseensa perustuva vastuu siitä, että palveluja on saatavissa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Jos osoittautuu, että palveluja ei ole muutoin saatavilla, maakunta voi huolehtia järjestämisvastuustaan siten, että maakunnan palvelulaitos tuottaa tarvittavat palvelut. Tämän vuoksi pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi palvelulaitokselle tuottamisvastuu tilanteissa, joissa markkinatilanteesta tai muista syistä johtuen syntyisi tilanne että lain mukaisia palveluja ei olisi saatavilla. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa tietylle alueelle palveluja tuottanut yritys lopettaa toimintansa eikä muita yrityksiä tai yhteisöjä ole tulossa tilalle.

23 §. Palvelun tuottajan velvollisuudet. Toteutettavassa uudistuksessa palvelujen tuotanto toteutetaan kokonaan maakunnasta erillisten oikeushenkilöiden toimesta. Lähtökohtana on lisäksi, että palvelun tuottajia koskisivat samat velvoitteet. Siihen liittyen on tarkoitus säätää kaikille palvelun tuottajille velvollisuus rekisteröityä valtakunnalliseen rekisteriin, jota ylläpitää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Rekisteröitymisvelvollisuus koskee kaikkia palvelun tuottajia riippumatta siitä, tuottavatko ne maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia vai muita sosiaali- tai terveystalouden palveluja. Tämän takia rekisteröinnissä ei ole mahdollista ottaa huomioon kaikkia maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisen edellyttämiä asioita.

Edellä olevan perusteella pykälässä säädetään järjestämisvastuun toteutumisen edellyttämistä velvoitteista, jotka koskevat yhtäläisesti kaikkia palvelun tuottajia, jotka tuottavat maakunnan järjestämis- ja rahoitusvastuulle kuuluvia palveluja. Ehdotuksen mukaiset velvoitteet mahdollistavat samalla maakunnalle mahdollisuuden ohjata ja valvoa palvelun tuottajia siinä laajuudessa kuin järjestämisvastuu ja siihen perustuva palvelujen hankinta ja rahoitus edellyttävät.

Pykälän 1 kohdan mukaan palvelun tuottajan on noudatettava julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä velvoitteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä, kuten sosiaalihuoltolaissa, vanhuspalvelulaissa, terveydenhuoltolaissa, tartuntatautilaissa ja useissa muissa erityislaeissa on säädetty nimenomaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä ja vastuista. Nämä velvoitteet eivät pääsääntöisesti koske muuta palvelutuotantoa. Esimerkiksi terveydenhuoltolaissa olevat säännökset terveydenhuollon palveluvalikoimasta tai hoitoon pääsyn enimmäisajoista koskevat vain julkista terveydenhuoltoa.

Lainkohdassa mainitun julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten velvoitteiden noudattamisen lisäksi palvelun tuottajien on noudatettava myös muita lakisääteisiä velvoitteita siten kuin niistä on erikseen säädetty. Säännöksellä ei siten tarkoiteta, että pitää noudattaa vain niitä säännöksiä, jotka koskevat julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Maakunnan on laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia ja annettava palvelulupaus. Niiden kautta maakunta voi ottaa huomioon aleensa väestön palvelutarpeet siltä osin kuin ne poikkeavat koko maan tilanteesta. Samoin yhdyskuntarakenne ja maantieteelliset olosuhteet vaihtelevat maakuntien välillä. Siltä osin kuin palvelustrategiassa ja palvelulupauksessa on määritelty palvelujen tuottamiseen liittyviä asioita, ne koskevat 2 kohdan perusteella kaikkia palvelujen tuottajia.

Kohdan 3 mukaan palvelut on toteutettava palvelut asiakkaan asiakassuunnitelman mukaisesti. Säännös liittyy lain 13 §:ään, jonka mukaan maakunnan on huolehdittava asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisesta. Tähän perustuen palvelun tuottajien on huolehdittava siitä, että asiakkaille laaditaan asiakassuunnitelmat silloin kun erityislait sitä edellyttävät ja sen pohjalta toteutettava asiakkaiden palvelut heille yksilöllisesti laadittujen asiakassuunnitelmien mukaisesti.

Osittain edelliseen kohtaan liittyen 4 kohdassa edellytetään, että palvelujen toteutuksessa on noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja. Samoin palvelun tuottajien on toimittava asiakaskeskeisen integraation edellyttämässä yhteistyössä toistensa kanssa ja sovittava tämän käytännön toteuttamisesta.

(perusteluja täydennetään myöhemmin)

Palveluintegraation kannalta on olennaisen tärkeää, että kaikki asiakas- ja potilastiedot ovat palvelun tuottajan käytettävissä. Tämän varmistamiseksi kohdan 5 perusteella edellytetään, että jokaisen maakunnalle palveluja tuottavan yhtiön, yhteisön ja ammatinharjoittajan on tallennettava asiakas- ja potilastiedot maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolain mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja eli Kanta-palveluja käyttäen. Näin toimimalla jokaisen maakuntien vastuulle kuuluvia palveluja saaneen asiakkaan tiedot ovat kootusti Kantapalveluissa ja siten kaikkien palvelun tuottajien saatavissa sieltä. Asiakas- ja potilastietojen käsittelyä ja rekisterinpitoa koskevaa lainsäädäntöä ollaan samanaikaisesti uudistamassa. Uudistusten tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa esimerkiksi salassapitoa, potilaan antamaa lupaa ja ammattilaisten käyttöoikeuksia koskevia säännöksiä. Myös näiden muutosten tavoitteena on mahdollistaa asiakkaiden ja potilaiden itsemää-

räämisoikeuden turvaavalla tavalla se, että asiakas- ja potilastiedot ovat saatavissa käyttöön aina palveluja toteutettaessa.

Pykälän 6 kohdan perusteella palvelun tuottajan otettava toimintayksikössä annettavaan koulutukseen ja siihen liittyvään harjoitteluun lain 37 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon opiskelijoita koulutuksesta vastaavan yliopiston ja maakunnan osoituksen mukaisesti. Käytännön harjoittelu on olennainen osa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutusta. Tällä hetkellä tämä tapahtuu valtaosaltaan kunnallisen terveydenhuollon toimintayksiköissä. Yksityisten palvelun tuottajien osuus laajenee uudistuksessa huomattavista ja laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuotetaan yhtiöiden ja yhteisöjen toimesta. Jotta palvelujen tuottajat ovat tällaisessa tilanteessa keskenään yhdenvertaisessa asemassa, on tarpeen, että palvelun tuottajan omistuspohjasta riippumatta kaikilla on yhtäläiset velvoitteet osallistua ammattihenkilöiden käytännön harjoittelun ja siihen liittyvän koulutuksen toteutukseen. Käytännön harjoitteluun suoritettavista opiskelijoista suoritetaan palvelun tuottajille korvausta siten kuin lain 4 luvussa säädetään.

Jotta maakunta voi huolehtia järjestämisvastuunsa toteutumisesta, se tarvitsee tietoja siitä, miten palvelut toteutuvat. Tämän takia 7 kohdan perusteella palvelun tuottajan on toimitettava maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät tiedot palvelujen toteutumisesta. Lähtökohteisesti tiedot perustuvat lain 32 §:ään ja sen mukaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemään vähimmäistietosisältöön.

24 §. *Palvelun tuottajan kanssa tehtävä sopimus.* Pykälän perusteella palvelun tuottajien on tehtävä maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen kanssa sopimus tuotettavista palveluista ja niistä suoritettavista korvauksista. Maakunta tekee sopimukset laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan yhtiön, yhdistyksen tai muun yhteisön kanssa. Maakunnan palvelulaitos tekee sopimukset niiden palvelun tuottajien kanssa, jotka tuottavat sille ostopalvelusopimuksia.

Pykälän 1 momentissa säädetään maakunnan tekemistä sopimuksista. Maakunta tekee sopimuksen laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön omistajan kanssa. Omistaja voi olla maakunnan kokonaan omistama yhtiö tai yksityinen osakeyhtiö, yhdistys tai muu yhteisö. Sopimusmenettely varmistaa, että kaikki palveluja tuottavat yhtiöt ja yhteisöt ovat keskenään samassa asemassa.

Pykälän 2 momentti koskee palveluja, joita maakunnan palvelulaitos hankkii muilta palvelujen tuottajilta. Palvelulaitos voi hankkia omaa palvelutuotantoa täydentäviä palveluja yksityisiltä palvelun tuottajilta. Hankinta voi perustua myös maakunnan palvelustrategiaan, jossa asetetaan tavoitetaso yksityisiltä palvelun tuottajilta tehtäville palveluhankinnoille.

Pykälän 3 momentin perusteella sopimuksen tehneet palvelun tuottajat tulevat samalla automaattisesti sidotuksi lain 23 §:ssä säädettyjen velvoitteiden noudattamiseen. Säännöksellä varmistetaan osaltaan yhdenmukaiset velvoitteet palvelun tuottajille. Sopimuksessa on myös määriteltävä, miten palvelun tuottaja varmistaa, että lain 13 §:n mukaisella tavalla varmistetaan asiakkaiden palvelukokonaisuuksien ja palveluintegraation toteutuminen.

Säännöksen perusteella, mikäli valinnanvapauspalvelujen käytännön toteutus sitä edellyttää, maakunta voi myös asettaa näitä palveluja koskevia muita ehtoja ja velvoitteita palvelun tuottajille. Edellytyksenä on kuitenkin se, että ehdot ja velvoitteet ovat tarpeen palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi. Koska maakunnat ovat keskenään erilaisia, näissä ehdoissa ja velvoitteissa voi olla eroja maakuntien välillä. Yksittäisen maakunnan osalta läh-

tökohtana on kuitenkin, että ehdot ja velvoitteet kohtelevat samalla tavalla eri palvelun tuottajia.

Pykälän 3 momentin perusteella palvelun tuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa määritellään myös muut palvelutuotannon ja korvausten maksamisen edellyttämät välttämättömät ehdot. Tällaisia ehtoja ovat esimerkiksi mahdollisen sopimusrikkomuksen käsittelyä ja sopimuksen purkamista koskevat ehdot.

Pykälän 4 momentin perusteella maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen on seurattava, että palvelun tuottaja toteuttaa palvelut asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla. Maakunnan osalta seurantavelvoite koskee sekä maakunnan palvelulaitoksen että laajan valinnanvapauden palvelun tuottajia. Maakunnan palvelulaitoksen osalta velvoite sen sijaan koskee niitä palvelun tuottajia, joiden kanssa palvelulaitos on tehnyt sopimuksen ostopalveluista. Tämän mahdollistamiseksi 22 §:ssä on tuottajalle säädetty velvoite toimittaa maakunnalle järjestämistehtävän edellyttämät tiedot. Jos osoittautuu, että palvelun tuottaja ei pysty toteuttamaan palveluja lainsäädännön, 22 §:n ja tehdyn sopimuksen mukaisesti, maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Lähtökohdana on tällöin, että neuvoin ja kehotuksin pyritään korjaamaan puutteet. Jos tämä ei tuota tulosta, on selvitettävä muut lainsäädännön ja sopimuksen mukaiset keinot tilanteen korjaamiseksi. Pahimmillaan lainsäädännön ja sopimuksen vastainen toiminta voi johtaa sopimuksen irtisanomiseen tai purkamiseen.

25 §. *Palvelun tuottajan omavalvonta.* Järjestämisvastuussa olevan maakunnan lisäksi ehdotetaan säädettäväksi myös palvelujen tuottajan omavalvonnasta.

Pykälän 1 momentissa veloitettaisiin sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaja valvomaan oman toimintansa laatua ja asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Siten palvelujen valvonnassa korostuu palvelujen tuottajien oma vastuu. Säännös koskisi kaikkea maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista, eli sekä maakunnan omaa palvelutuotantoa että julkisesti rahoitettuja yksityisiä tuottajia. Siinä olisi myös otettava huomioon miten lain 22 §:ssä säädetyt velvoitteet ja 23 §:n mukaisen sopimuksen ehdot toteutetaan.

Toimiva omavalvonta on palvelujen laadun hallinnan ja palvelutoiminnan kehittämisen väline. Hyvin suunniteltu omavalvonta toimii sujuvasti palvelutoiminnan osana. Sen vuoksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi palvelujen tuottajalle velvollisuus laatia omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki sen tarjoamat palvelut. Palvelujen tuottajan velvollisuutena on myös valvoa omavalvontasuunnitelman noudattamista toiminnassaan. Omavalvontasuunnitelma tarkoittaa palvelujen toteuttamiselle laadittua kirjallista suunnitelmaa, jonka avulla asiakkaan tai potilaan palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan suunnitelmallisesti ja nopeasti. Omavalvonta perustuu palveluyksikössä toteutettavaan riskinhallintaan, jossa palveluprosesseja arvioidaan laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta. Omavalvonnan tavoitteena on, että henkilökunta arvioi koko ajan omaa toimintaansa, kuulee potilaita ja asiakkaita laatuun ja asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä ottaa palautteen huomioon toiminnan kehittämisessä. Omavalvontasuunnitelma kertoo, miten yksikössä varmistetaan, että palvelu toteutetaan laadukkaasti ja asiakas- tai potilasturvallisesti. Omavalvontasuunnitelma kertoo myös sen, miten yksikössä toimitaan, kun todetaan, että palvelu ei syystä tai toisesta toteudu sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti tai asiakasturvallisuus uhkaa vaarantua.

Omavalvontasuunnitelma tulisi olla kaikilla palvelujen tuottajilla riippumatta siitä, miten laajalla alueella palveluja tuotetaan. Suunnitelma kattaa myös kaikki tuotetut palvelut. Jos palvelujen tuottaja tuottaa sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluita, käsittäisi suunnitelma kaikki nämä palvelut. Omavalvontasuunnitelman tulisi kattaa myös ne palvelut, jotka palvelujen tuottaja hankkii alihankintana. Näin palvelun tuottaja voi varmistua siitä, että myös alihankintana toteutetut palvelut ovat asianmukaisia.

Pykälän 2 momentin mukaan omavalvontasuunnitelma on julkaistava julkisessa tietoverkossa sekä muilla sen julkisuutta edistävillä tavoilla. Suunnitelman julkisuus ja saatavuus sähköisesti tietoverkkojen kautta parantaa toiminnan avoimuutta. Säännöksen mukaan myös omavalvontasuunnitelman seurantaan perustuvat keskeisimmät tiedot palvelujen toteutumisesta, laadusta ja potilasturvallisuudesta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä julkaistaan tietoverkkojen kautta. Näin maakunnan asukkailla on mahdollisuus seurata ja arvioida palvelun tuottajien toimintaa ja omavalvonnan vaikuttavuutta. Koska kaikki asiakkaat eivät käytä aktiivisesti sähköisiä palveluja, ehdotetaan lisäksi, että omavalvontasuunnitelma on julkaistava myös muilla sen julkisuutta edistävillä tavoilla. Tämän mukaisesti suunnitelma voisi olla esimerkiksi saatavilla painettuna kaikissa toimintayksiköissä.

Pykälän 3 momentin mukaan Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen voisi antaa yleisiä määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta. Tarkoitus on, että valvontaviranomaisen määräykset laaditaan niin, että niissä otetaan huomioon toiminnan laajuus ja sisältö.

Pykälän 4 momentin mukaan palvelujen tuottaja on vastuussa siitä, että omavalvontasuunnitelmaa toteutetaan koko sen ajan kun palveluja tuotetaan. Suunnitelman toteuttamisen ja seurannan laiminlyönti voi olla peruste valvontaviranomaisten tai maakunnan toimenpiteille.

4 luku **Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen**

26 §. *Yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa strategisesta suunnittelusta ja siihen liittyvästä muusta suunnittelusta. Tähän kuuluu muun muassa 27 pykälän mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu. Ministeriö vastaa myös hallinnonalallaan lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelusta.

Osana edellä tarkoitettua tehtäväänsä sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin strategisten linjausten sekä valtakunnallisen kehittämisohjelman ja muun tiedolla ohjaamisen keskitetystä valtakunnallisesta toimeenpanosta. Tätä varten ministeriöön perustetaan uusi ohjausyksikkö.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen valtakunnallisen kehittämisen ja ohjauksen keskeisenä tavoitteena olisi päällekkäisen toiminnan välttäminen, rajallisten voimavarojen tehokkaan käytön varmistaminen ja laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen turvaaminen kansallisesti. Valtakunnallisen ohjaamisen välineillä edistettäisiin toimijoiden yhteistyötä, vahvistettaisiin perustason toimintaa, edistettäisiin tarkoituksenmukaista henkilöstörakennetta ja ohjattaisiin valtakunnallista keskittämistä edellyttävien palvelujen toteuttamista. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain toimeenpanovaiheessa, uudenlaista järjestämisrakennetta luotaessa, valtakunnallisen ohjauksen merkitys on olennainen. Palvelurakenteen kehittymistä ja palvelurakenteen ohjauksen vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan ja tarvittaessa jatkossa kehitetään uusia välineitä valtakunnalli-

sen ohjauksen tehostamiseksi. Keskeinen keino sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa on lain 30 pykälässä säädetty neuvottelumenettely ministeriön ja maakuntien välillä.

Neuvottelumenettelyssä tarvitaan tietoa maakuntien toiminnan toteuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö saa tietoja muun muassa hallinnonalansa asiantuntijavirastoilta kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on muun ohella tutkia ja seurata väestön hyvinvointia ja terveyttä, niihin vaikuttavia tekijöitä ja niihin liittyviä ongelmia, sekä kehittää ja edistää toimenpiteitä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja ongelmien vähentämiseksi. Lisäksi laitoksen tehtävänä on tutkia, seurata, arvioida, kehittää ja ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea hyvinvointia ja terveyttä edistävien politiikkojen, toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi. Tämän lisäksi laitos harjoittaa alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä tekee aloitteita ja esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi ja väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi, ja osana tätä toimintaa edistää sosiaali- ja terveysalan uusia innovaatiota.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lisäksi myös muut sosiaali- ja terveysministeriön alaiset asiantuntijalaitokset kuten Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja Työterveyslaitos toimivat niistä annettujen säännösten mukaisesti hallinnonalan asiantuntijalaitoksina.

27 §. Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Keskeinen osa valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta olisi valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Tavoitteista säädettäisiin 26 §:ssä, jonka 1 momentin perusteella tavoitteet vahvistettaisiin neljän vuoden välein. Tavoitteet koskisivat koko maata. Niiden lisäksi valtioneuvoston vahvistamissa tavoitteissa voisi olla myös yksittäisiä maakuntia koskevia tavoitteita silloin kun niille olisi tarvetta esimerkiksi maakuntien erityisolosuhteiden tai maakuntien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen perusteella. Valtioneuvoston vahvistamat tavoitteet olisivat strategisia eivätkä olisi sellaisenaan maakuntien toimintaa sitovia. Tarkoituksena on kuitenkin, että tavoitteet täydentäisivät sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ja ne nostaisivat esiin ajankohtaisia palvelujen uudistus- ja kehittämistarpeita.

Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelussa lähtökohtana olisivat väestön hyvinvointia- ja terveyttä koskevat seurantatiedot sekä niihin pohjautuvat tiedot palvelutarpeista. Myös talouden asettamat mahdollisuudet on otettava huomioon valtakunnallisissa tavoitteissa. Talouden näkökulmasta tavoitteisiin vaikuttavat sekä valtiontalous että maakuntien taloutta koskevat seurantatiedot ja niiden vaikutus palveluihin. Lisäksi valtakunnallisissa tavoitteissa on säännöksen perusteella otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Näiden kautta valtakunnalliset tavoitteet kytkeytyvät merkittäväällä tavalla laajemminkin julkisen talouden suunnitteluun.

Pykälän 2 momentissa määritellään tarkemmin ne asia, jotka pitää sisällyttää valtakunnallisiin tavoitteisiin. Peruslähtökohtana on, että tavoitteet koskevat maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Tavoitteilla ei tämän mukaisesti ole välitöntä vaikutusta laajemmalle. Kuitenkin maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja toteutetaan ja tuotetaan eri tavoin. Sen kautta valtakunnalliset tavoitteet ulottavat vaikutuksensa laajasti myös maakunnille palveluja tuottavien yksityisten yritysten, yhteisöjen, järjestöjen ja itsenäisten ammattiharjoittajien toimintaan.

Momentin 1 kohdan mukaan tavoitteisiin sisältyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Näiden strategisten tavoitteiden kautta valtioneuvos-

to voi nostaa esiin monenlaisia maakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan liittyviä tavoitteita ja hankkeita. Strategisissa tavoitteissa voidaan todeta esimerkiksi lainsäädännön kehittämisen suuntaviivoja. Tavoitteissa voidaan käsitellä esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painopisteitä, palvelurakenteen kehittämistä, perustason ja erityistason palvelujen keskinäistä painottamista tai palvelujen alueellista sijoittumista. Kulloinkin ajankohtaiset strategiset tavoitteet voivat perustua myös hallitusohjelmaan tai muutoin palvelujen kannalta ajankohtaisiin suunnitelmiin.

Kohdan 2 perusteella valtioneuvosto asettaisi tavoitteita sille, miten ihmiset ja palvelujen käyttäjät otetaan huomioon palveluja toteutettaessa ja suunniteltaessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä palveluintegraation toteuttaminen. Näihin liittyvät myös palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen, mahdollisuus valita palvelun tuottaja ja mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluihin sekä asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen.

Maakunnat, niiden asukkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää ja tuottaa palveluja ovat keskenään erilaisia. Sen vuoksi maakuntien välillä tarvitaan yhteistyötä ja työnjakoa palvelujen toteuttamisessa ja tuottamisessa. Tällaiselle maakunnat ja maakuntien yhteistyöalueet ylittävälle työnjaolle asetettaisiin tavoitteet kohdan 3 perusteella. Näiden valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta yhteistyöalueiden maakunnat voisivat tarkastella omalla alueellaan toiminnan järjestämistä ja työnjakoa. Valtakunnallisissa tavoitteissa merkittävä asema voisi myös olla yhteistyöalueiden välisten yhteistyömuotojen ja työnjaon edistäminen.

Kohdan 4 mukaisesti asetettaisiin tavoitteet valtakunnallisten ja alueellisten erityisyksiköiden sekä yliopistollisten sairaaloiden tehtäville ja työnjaolle. Valtakunnallisia erityisyksiköitä olisivat lähinnä lain 11 §:n perusteella suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja tuottavat maakuntien toimintayksiköt. Valtakunnallisissa tavoitteissa voitaisiin määritellä linjaukset siitä, millaisia tehtäviä erityisyksiköillä olisi, miten tehtävät jakautuisivat niiden kesken ja millaista yhteistyötä erityisyksiköiden ja yliopistollisten sairaaloiden kesken voisi olla. Valtioneuvoston vahvistamissa valtakunnallisissa suunnitelmissa ei voitaisi kuitenkaan määritellä maakuntien ja yliopistosairaaloita velvoittavasti tehtävistä ja työnjaosta. Sitovaa sääntelyä voidaan toteuttaa 11 §:n perusteella annettavilla valtioneuvoston asetuksilla.

Momentin 5 kohdan perusteella valtakunnallisissa tavoitteissa määriteltäisiin linjaukset laajakantoisille investoinneille, palvelujen tuotantorakenteelle ja siihen perustuvalla tuotantotapojen hyödyntämiselle sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteille. Tavoitteena olisi kehittää toiminnan ja palvelujen perustana olevaa infrastruktuuria koko maan tasolla, tavalla jossa voidaan ottaa huomioon sekä valtakunnalliset että alueelliset näkökulmat. Valtakunnallisissa tavoitteissa olevat linjaukset laajakantoisista investoinneista olisivat myös pohjana valtioneuvoston tekemälle päätökselle jolla se hyväksyy maakuntien investointisuunnitelman. Maakuntia sitovasta investointisuunnitelmasta säädetään tarkemmin järjestämislain 19 §:ssä ja maakuntalain 11 §:ssä.

Kohdan 6 perusteella pitäisi lisäksi määritellä se, miten edellä todettujen valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan. Seurannan ja arvioinnin perusteella valtioneuvosto saa kokonaiskuvan tavoitteiden toteutumisesta. Samalla aineisto on osaltaan pohjana tulevien tavoitteiden asettamiselle ja tarvittaessa myös vahvistettujen tavoitteiden muuttamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on laaja ja ennalta on vaikea tai mahdoton määritellä mistä kaikista asioista on tarpeen asettaa valtakunnallisia tavoitteita. Sen vuoksi pykälän 3 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämi-

selle voidaan asettaa valtakunnallisia tavoitteita myös muista kuin 2 momentissa määritellyistä asioista. Säännöksen perusteella valtioneuvosto voi tarvittaessa ottaa aina tavoitteita asettaessaan ottaa huomioon kulloinkin merkittävimmät kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet.

28 §. *Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu.* Pykälässä säädetään 27 §:n mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta. Valmisteluvastuu on 1 momentin perusteella sosiaali- ja terveysministeriöllä. Sen tehtävänä on valmistella valtioneuvoston päätettäväksi tulevat tavoitteet yhdessä maakuntien kanssa. Maakunnat osallistuvat tavoitteiden valmisteluun siten, että yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat yhteisen ehdotuksen siitä, miten yhteistyöalueen palvelut pitäisi ottaa huomioon valtakunnallisissa tavoitteissa. Yhteistyöalueiden ehdotusten lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tulee ottaa huomioon myös muita seikkoja. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset kehittämistavoitteet, toimintaan vaikuttava kansainväliset velvoitteet, julkisen talouden suunnitelma, hallitusohjelma ja eri sidosryhmien näkemykset. Tavoitteiden pitäisi kyetä ottamaan huomioon nämä moninaiset tekijät tasapainoisesti siten, että ne edistävät hyviä ja asiakaslähtöisiä palveluja samalla kun toiminnan vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja tehokkuus otetaan huomioon.

Pykälän 2 momentin mukaan yhteistyöalueen ehdotus valtakunnallisiksi tavoitteiksi on hyväksyttävä alueen maakuntien valtuustoissa. Jos yhteistyöalueella ei pystytä valmistelemaan sellaista yhteistä ehdotusta, jonka kaikkien maakuntien valtuustot voisivat hyväksyä, sosiaali- ja terveysministeriö voi ottaa kyseisen yhteistyöalueen tilanteen ja palvelut sekä niiden vaikutukset valtakunnallisiin tavoitteisiin harkintansa mukaan.

Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista on 3 momentin mukaan seurattava ja arvioitava vuosittain. Seurannan pohjana ovat laajasti eri aineistot, kuten lain 30 §:n mukaiset neuvottelut sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien välillä sekä 32 §:n mukaiset maakuntien toimittamat tiedot ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen niiden pohjalta tekemät selvitykset. Jos seurannan perusteella tai muista erityisistä syistä, kuten julkisen talouden suunnitelman perusteella, osoittautuu tarpeelliseksi, valtioneuvoston päätöksen mukaisia tavoitteita voidaan muuttaa. Muutos voi perustua maakuntien pyyntöön tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteeseen. Laissa ei määritellä tarkempia perusteita sille, millä edellytyksillä maakunnat voivat esittää pyynnön valtakunnallisten tavoitteiden muuttamiseksi.

29 §. *Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta.* Pykälässä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi omalta osaltaan edistää 27 §:n mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Lisäksi neuvottelukunta edistäisi valtion ja maakuntien sekä muiden sidosryhmien välistä yhteistyötä. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi myös omalta osaltaan koota ja välittää tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistarpeista. Tämä toteutuisi muun muassa neuvottelukunnassa mukana olevien eri tahojen toimesta.

Tarkoituksena on, että neuvottelukunnassa olisivat edustettuina valtion lisäksi maakunnat, asiakasjärjestöt, palvelun tuottajat ja muutkin sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen osallistuvien tahojen kannalta merkittävät toimijat. Tällä hetkellä noudatetaan elokuussa 2011 voimaan tullutta valtioneuvoston asetusta sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta ja alueellisista johtoryhmistä (913/2011). Lisäksi kansanterveyslain (66/1972) 4 §:n perusteella on annettu asetus (50/1997) kansanterveyden neuvottelukunnasta.

Neuvottelukunta toimisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja sen asettaisi valtioneuvosto. Tämä tapahtuisi sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä ja neuvottelukunnan toimikausi olisi neljä vuotta.

Ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta olisi pitkälti nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 5 §:ssä säädettyä neuvottelukuntaa vastaava. Sen toiminnassa tulisi myös ottaa huomioon kansanterveyden neuvottelukunnassa nykyisin käsiteltävät asiat.

30 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ja palvelujen ohjauksesta. Tämä tapahtuisi 1 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien välisenä vuorovaikutteisena ohjauksena. Säännöksen mukaan ministeriö neuvottelisi vuosittain maakuntien kanssa siitä, miten maakuntien vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ovat toteutuneet ja miten niitä pitäisi edelleen kehittää. Tarkoituksena on, että neuvotteluja käytäisiin erikseen kunkin maakunnan kanssa. Sen lisäksi tarpeen mukaan voidaan järjestää neuvotteluja yhteistyöalueittain tai kaikille maakunnille yhteisiä neuvotteluja.

Ehdotuksen mukaisen ohjauksen tavoitteena on synnyttää jatkuva vuoropuhelu ministeriön ja maakuntien välille siten, että toimintaa voitaisiin kehittää yhteisymmärryksessä ja eri maakuntien kanssa saatuja kokemuksia hyödyntäen. Ohjauksen tavoitteena on palvelurakenteen jatkuva uudistaminen siten, että se ottaa huomioon maakunnan asukkaiden ja muiden asiakkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää palvelut.

Pykälän 2 momentissa määritellään neuvottelujen keskeinen sisältö. Neuvotteluissa käsitellään maakunnan itse asettamien tavoitteiden ja myös valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Maakuntien omat tavoitteet on määritelty maakuntastrategiaan sisältyvässä palvelustrategiassa ja myös maakuntien yhteistyösopimuksessa. Myös palvelujen kehittyminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitukseen ja kustannusten hallintaan liittyvät asiat ovat neuvottelujen kohteena. Rahoitukseen ja kustannusten hallintaan liittyvien kysymysten tarkastelu on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että maakunnan rahoitus määräytyy laskennallisten tekijöiden perusteella. Maakunnan omat mahdollisuudet vaikuttaa tuloihin ovat vähäiset, koska sillä ei ole verotusoikeutta. Sen sijaan toiminnan aiheuttamiin kustannuksiin voidaan vaikuttaa muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä ja vaikuttavilla palveluilla.

Pykälässä ei määritellä yksityiskohtaisesti eikä tyhjentävästi asioista, joita voidaan käsitellä ministeriön ja maakunnan neuvotteluissa. Neuvotteluissa voidaan siten tarkastella 2 momentissa nimenomaisesti todettujen asioiden lisäksi myös muita asioita käytännössä esille nousseiden tarpeiden pohjalta. Yksi keskeinen tarkasteltava kohde on aiemmissa neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen seuranta. Jos tavoitteet eivät toteudu, on tärkeää selvittää miksi niin on käynyt. Selvityksen perusteella on mahdollista tarkastella uudelleen keinoja tavoitteen saavuttamiseksi tai tavoitteen muuttamista jos se on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi tai olosuhteiden muutoksen takia tarpeettomaksi. Aloitteen eri asioiden käsittelylle voivat tehdä sekä maakunnat että ministeriö.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan kanssa käydyistä neuvotteluista laaditaan erillinen asiakirja. Siihen kirjataan neuvottelujen tulokset sekä neuvotteluissa sovitut seuraavan vuoden keskeiset tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet. Osana sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden kirjaamista todetaan myös se, miten aiemmissa neuvotteluissa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Tähän liittyy myös pykälän 4 momentti, jonka mukaan neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden toteuttamista maakunnassa että ministeriössä. Seurannan perusteella voidaan arvioida myöhemmissä neuvotteluissa miten tavoitteet ja toimenpiteet ovat toteutuneet. Seurannan tuloksia arvioidaan pykälän mukaisissa neuvotteluissa siten kuin edellä on todettu.

31 §. Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi. Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista.

Arviointimenettelyn tarkoituksena olisi saada tietoa valtakunnallisten strategisten tavoitteiden valmisteluun sekä julkisen talouden suunnitelmaan. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös maakuntatalous ja sen osalta sosiaali- ja terveydenhuolto on keskeisessä osassa.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee vuosittain valtakunnallisen ja maakunnittaisen selvityksen palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyden eli rahoitusperiaatteen arvioimiseksi. Selvityksen tarkoituksena on saada tietoa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeesta, palvelujen saatavuuden ja laadun toteutumisesta ja arvioida tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksellä halutaan saada tietoa toimenpiteistä, jotka ovat kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä sekä muita toimenpiteistä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voitaisiin turvata. Tässä otetaan huomioon erityisesti maakuntien rahoitus, joka perustuu pääsääntöisesti valtion rahoitukseen. Maakunnan mahdollisuus hankkia muuta tulorahoitusta on vähäinen.

Tehtävän selvityksen perusteella voidaan laatia ehdotukset toimenpiteistä jotka pitäisi ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa, valtion talousarviossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laadinnassa. Lisäksi selvityksiä voidaan hyödyntää 30 §:n mukaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa.

Pykälän 2 momentissa säädetään 1 momentissa tarkoitettun selvityksen laatimisessa tarvittavasta pohja-aineistosta. Momentin 1 kohdan mukaan kukin maakunta laatii vuosittain raportin alueensa palvelujen saatavuudesta sekä talouden tilasta.

Kohdan 2 perusteella sosiaali- ja terveysalan valvontaviranomainen, jäljempänä *valvontaviranomainen*, laatii laillisuusvalvonnan yhteydessä saamiensa tietojen perusteella vuosittain raportin alueensa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Valvontaviranomaisen suorittaman laillisuusvalvonnan kautta on mahdollisuus saada tietoja erityisesti palveluissa ja palvelujärjestelmässä olevista ongelmista. Säännöksen tarkoittaman selvityksen kannalta on tärkeää, että valvontaviranomaisen raporteissa tarkastellaan erityisesti sellaisia tilanteita, joiden perusteella palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tai palvelutuotannon ohjauksessa on ongelmia aiheuttavia puutteita.

Kohdan 3 mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on analysoida maakuntien ja valvontaviranomaisen raportit ja laatia niiden perusteella asiantuntija-arvionsa palvelujärjestelmän toimivuudesta. Tällöin tarkastellaan erityisesti pykälässä todetulla tavalla palvelujen saatavuutta väestön yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä siitä, toteutetaanko palvelut kustannusvaikuttavasti.

Pykälän 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee selvityksen laatimisesta ja siinä esitettävistä johtopäätöksistä maakuntien kanssa lain 30 §:n mukaisessa menettelyssä. Tämä mahdollistaa maakunnille välittömän mahdollisuuden esittää näkemyksensä jo selvityksen valmisteluvaiheessa.

Pykälän 4 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka perusteella sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin tiedoista, joiden pitää sisältyä 2 momentissa tarkoitettuihin raportteihin. Asetuksella säädettäisiin myös ajankohdasta johon mennessä raportit on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Tällä varmistettaisiin se, että raportit ovat käytävissä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä laadittaessa ja 3 momentin mukaisissa neuvotteluissa maakuntien kanssa.

32 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon seuranta ja arviointi. Pykälässä säädetään siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan. Vastuu tästä on alueellisesti kullakin maakunnalla ja valtakunnallisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella.

Lähtökohtana seurannalle ja arvioinnille on luotettava, tehokas ja ajantasainen tietotuotanto, joka palvelee maakunnan toiminnanohjausta ja palveluntuottajien kanssa käytävää vuoropuhelua. Tietoa tarvitaan myös palvelujen tuottamiseen liittyvistä sopimuksista sekä niihin perustuvasta palvelujen tuottamisesta, laadusta, kustannuksista ja palvelujen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vaikuttavuudesta. Tietoperustan tulee olla yhtenäinen ja vertailukelpoinen sekä kansallisella tasolla että maakunnissa ja palveluntuottajien välillä. Tietotuotannon tulee olla avointa ja mahdollistaa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet.

Pykälän 1 momentin perusteella maakunnalla on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä järjestämänsä toiminnan vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. Seuranta-tietojen perusteella maakunta voi suunnitella ja uudistaa alueensa palvelurakennetta vastaamaan väestön palvelutarvetta mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Samalla maakunta voi verrata ja edistää palvelutuotannon tuottavuutta ja laatua. Näiden pohjalta maakunnan palvelustrategia ja palvelulupaus voidaan perustaa luotettavalle ja seurattavalle tiedolle. Niiden pohjalta voidaan myös seurata palvelustrategian ja palvelulupauksen toteutumista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on 2 momentin perusteella seurata ja arvioida koko maan tasolla väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien palvelutoimintaa. THL:n tehtävänä on muutoinkin seurata, arvioida ja kehittää sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja toimia alan tilastoviranomaisena. Arviointitehtävään liittyen THL:n tulee hankkia tarvittavat tiedot ja laatia niihin perustuvat selvitykset sosiaali- ja terveysministeriölle. Tietoja ja selvityksiä tarvitaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelussa sekä maakuntien kanssa käytävissä neuvotteluissa ja niihin perustuvassa maakuntien toiminnan ohjaamisessa.

Pykälän 3 momentin perusteella THL:n tehtävänä on määrittellä maakuntien oman seurannan vähimmäistietosisältö. Määrittely kattaa myös lain 7 ja 8 §:n mukaisten hyvinvointikertomusten seurantatietojen sisällön. Näiden minimietosisältöjen perusteella toteutetaan valtakunnallisesti yhtenäiseen tietopohjaan perustuva seuranta sekä maakuntien väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä palvelutoiminnan vertailu ja arviointi.

Lisäksi pykälässä säädetään toiminnan valtakunnallisesta seurannasta ja arvioinnista, josta vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

33 §. Palvelujen tuottajan ohjaaminen. Pykälän perusteella maakunnan on huolehdittava siitä, että maakunnalle sen järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja tuottavat yritykset ja yhteisöt perustavat toimintansa suunnittelun ja johtamisen vahvaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan tietopohjaan. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa että palvelut ovat vaikuttavia ja laadultaan hyviä sekä saman aikaisesti tehokkaasti ja kustannusvaikuttavasti tuotettuja. Tämän toteuttamiseksi toiminnan on perustuttava ajantasaiseen tietoon palveluista ja niiden toteutuksesta sekä myös uusimpaan tutkimustietoon. Myös asiakkaiden ja henkilöstön kokemukset ovat tärkeitä palvelujen toteuttamisessa.

Maakunta voi varmistaa edellä todettujen asioiden huomioon ottamisen palvelujen tuotannossa edellyttämällä niiden huomioon ottamista palvelun tuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa. Sopimuksista säädetään tarkemmin lain 24 §:ssä.

34 §. Sosiaali- ja terveysministeriön oikeus saada tietoja. Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta saada eri tahoilta tietoja, jotka ovat sosiaali- ja terveysministeriölle välttämättömiä sille 17, 19, 20 ja 30 §:ssä säädettyjen ohjaus-, suunnittelu-, ja kehittämistehtävien vuoksi. Pykälässä säädetty sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus ei olisi ministeriölle ensisijainen keino hankkia välttämättömiä tietoja. Ministeriön tulisi ensisijaisesti hyödyntää esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 32 §:n perusteella laatimia selvityksiä. Säännös mahdollistaisi kuitenkin ministeriölle ohjaustehtävän hoitamisessa tarvittavan kattavan tiedonsaannin niissäkin tilanteissa, joissa tietoja ei ole muutoin saatavissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö tarvitsee tietoa esimerkiksi maakuntien talous- ja toimintasuunnittelusta, investoinneista ja hankinnoista sekä toiminnan tehokkuudesta ministeriön ohjatessa maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua. Tietoa tarvittaisiin muun muassa palveluun ja hoitoon pääsystä ja hoitoketjujen toimivuudesta. Työvoima- ja koulutustarpeen seuraamista ja näiden mahdollisia ohjaustoimenpiteitä varten tarpeellisia ovat tiedot henkilöstön rakenteesta, työvoiman tarpeesta ja liikkuvuudesta, koulutuksesta ja eläköitymisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi oikeus saada tietoja ensinnäkin valtion, maakunnan ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Keskeisiä tiedontuottajia ovat tilastoviranomaiset, joita ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Tilastokeskus. Myös Työterveyslaitos tuottaa tietoja, jotka voivat olla tarpeen pykälässä tarkoitettujen ministeriön tehtävien hoitamiseksi.

Tietoja tulisi saada myös muilta tiedontuottajilta, joille on säädetty tiedonkeruuvollisuus. Näitä ovat Kela ja Eläketurvakeskus. Tietoja väestöstä tarvitaan myös esimerkiksi Väestötietokeskuksesta.

Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon vertailua varten ministeriöllä olisi oikeus saada tietoja myös niin yksityisten kuin julkisten palvelujen laadusta (esimerkiksi valvonnassa saatujen tietojen ja asiakaspalautteen kautta), asiakas- ja potilasturvallisuudesta sekä tuottavuudesta ja resurssitehokkuudesta. Näitä tietoja tulisi voida kerätä myös yksityisiltä ja kolmannen sektorin palveluntuottajilta. Tämän vuoksi säännöksessä mainittaisiin sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottaja sekä myös sosiaali- tai terveydenhuollon itsenäinen ammatinharjoittaja.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi saada tarvitsemansa tiedot maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Ministeriölle luovutettaviin tietoihin ei kuitenkaan saisi sisältyä yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja, koska ministeriön ohjaustehtävä ei edellytä yksilötason tietojen saamista.

Ehdotetun säännöksen mukainen tiedonsaantioikeus ei siten koskisi julkisuuslain (621/1999) 25 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Taustalla on perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityisyyden suoja sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvä yksityiselämän suojan loukkaamattomuuden periaate. Siitä voidaan poiketa vain nimenomaisin laintasoisin säännöksin.

Ministeriön tiedonsaantioikeus mahdollistaisi sen sijaan tiedon saamisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan salassa pidettäväksi määritellyistä asiakirjoista. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteisön, laitoksen tai säätien liike- tai ammat-

tisalaisuudesta. Samoin salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Ministeriöllä olisi kuitenkin oikeus saada mainittuja tietoja, vain jos ne ovat välttämättömiä pykälässä tarkoitettujen ministeriön tehtävien hoitamiseksi.

35 §. Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Pykälässä säädettäisiin maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Perussäännös asiasta on maakuntalain 22 §:ssä ja se vastaa pääosin kuntalain 22 §:ää, jossa säädetään yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Ehdotetun pykälän 1 momentissa on viittaussäännös maakuntalakiin. Säännöksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia pitäisi edistää sitten kuin maakuntalaissa säädetään. Tältä osin perustelut on todettu maakuntalain 22 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Maakuntalain 22 §:n 3 momentin perusteella asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet koskevat myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja. Momentin mukaan maakunnan olisi sisällytettävä asukkaiden oikeuksia turvaavat velvoitteet myös maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden sekä palvelulaitoksen kanssa tehtäviin sopimuksiin. Sen perusteella näiden palveluntuottajien olisi huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta yhdenmukaisesti.

Pykälän 2 momentissa olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta koskevat täydentävä säännös. Sen mukaan asukkaiden näkemykset on otettava huomioon valmisteltaessa maakunnan asukkaiden palvelujen kannalta keskeisiä asioita, joita ovat maakunnan palvelulupaus, maakuntien yhteistyösopimus sekä yhteistyöalueen ehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle lain 27 §:n mukaisiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi. Säännös asettaa yleistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta sitovamman veloitteen ottaa konkreettisesti huomioon maakunnan asukkaiden esittämiä näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia mainittujen päätösten valmistelussa. Tällöin ei riitä se, että asukkaille on varattu mahdollisuus esittää näkemyksensä, vaan ne on huolellisesti arvioitava ja sen pohjalta päätettävä voidaanko ja millä tavalla näkemykset ja ehdotukset ottaa huomioon.

36 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta maakunnassa. Pykälässä säädetään maakunnan järjestämistä vastuulla olevin palvelujen kehittämisestä. Nyt kehittämistoiminnasta säädetään sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetussa laissa (1230/2001) ja asetuksessa (1411/2001). Lisäksi terveydenhuoltolain 35 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä on oltava perusterveydenhuollon yksikkö. Erikoissairaanhoidon kehittämisestä ei ole erikseen säädetty.

Käytännössä sosiaalialan osaamiskeskukset ovat huolehtineet sosiaalialan kehittämisestä, perusterveydenhuollon yksiköt perusterveydenhuollon kehittämisestä ja erikoissairaanhoidon kehittämisestä on tehty vaihtelevasti eri sairaanhoitopiireissä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tehtävä kehittämissyö on organisoitu vaihtelevasti muun muassa sosiaalialan osaamiskeskusten ja perusterveydenhuollon yksiköiden tehtäväksi. Useimmat sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissyököt ovat pieniä, ja niiden pysyvä henkilöstö on muutaman henkilön suuruinen. Rahoituksesta suuri osa tulee ulkopuolisista hankkeista. Kehittämissyö sosiaali- ja terveydenhuollon välillä vaihtelee. Yksiköillä on esimerkiksi alueellisen tiedon kokoami-

seen ja analysointiin liittyviä tehtäviä. Tämä on johtanut siihen, että hyvin moni toimija tekee samansuuntaista ja osin päällekkäistä työtä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta vastaisi alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä alue- ja organisaatorajat ylittävästä kehittämissyhteistyöstä. Maakunnan kehittämistehtävään kuuluu maakunnan johdon tukeminen toiminnan suunnittelussa ja päätösten toimeenpanossa. Lisäksi maakunta koordinoi ja ohjaa tuottajatasolla tapahtuvaa, integroitua kehittämistyötä sekä tukee kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

Vaikka varsinainen kehittämissyhteistyö tapahtuu palvelun tuottajien toimesta, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistumista tukevan toimintakulttuurin, kehittämiskäytäntöjen ja kehittämissosaamisen vahvistuminen tarvitsee tuekseen maakunnan monialaisen kehittämistoiminnan, joka yhdistää sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan integroituneeksi kokonaisuudeksi. Monialaisuus edellyttää sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä työterveyshuollon osaamista. Lisäksi se voisi tarpeen mukaan sisältää esimerkiksi lääkehuollon osaamista.

Kehittämistoiminnan tehtäviin kuuluisi myös tuottajatasolla tapahtuvan kehittämissyhteistyön koordinaatio ja ohjaus. Kehittämistoiminnan tehtävänä olisi tukea alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ja kustannusten hallintaa edistävää käytännönläheistä kehittämistyötä sekä tietoon perustuvien, kustannusvaikuttavien toimintamallien ja hyvien käytäntöjen juurruttamista alueella. Maakunnan tehtävänä olisi myös antaa tukea hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä kunnille, joilla tästä on päävastuu. Lisäksi maakunnan kehittämistoiminta osallistuisi kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen kanssa sekä toimisi yhteistyössä alueen ja koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaan osallistuvien organisaatioiden kanssa. Tutkimusperustaisessa kehittämistoiminnassa yhteistyö yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja alan järjestöjen kanssa on tärkeää.

Pykälän 2 momentin mukaan Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakuntien on kehittämistehtäväänsä liittyen sovittava muiden samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan yhteistyöstä. Lisäksi mainittujen maakuntien on tehtävä yhteistyötä uusien menetelmien, tuotteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä osaamistarpeen arvioinnin ja ammatillisen osaamisen kehittämiseksi eri tahojen, kuten yliopistojen, korkeakoulujen, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Mainittujen maakuntien tehtävänä olisi siten edistää maakuntien järjestämävastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenmukaista ja tutkimukseen perustuvaa kehittämistä sekä siihen liittyvää yhteistyötä.

Maakunnat huolehtisivat osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon koulutustarpeen ennakointitehtävistä, jotka nyt on alueiden kehittämisestä annetulla lailla (1651/2009) säädetty maakunnan liittojen tehtäväksi näiden omilla alueilla. Tarkoituksena ei ole siirtää maakunnille sellaisia koulutuksen suunnitteluun liittyviä tehtäviä, jotka kuuluvat korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten päätettäväksi. Nämä maakunnat huolehtisivat yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen mukaisesti myös muista kehittämiseen liittyvistä tehtävistä, joita ei ole perustelua tehdä kunkin maakunnan alueella erikseen kuten ammatillisen osaamisen sekä henkilöstövoimavarojen hallinnan kehittämisestä yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Uusien menetelmien, tuotteiden ja palvelujen kehittäminen yhteistyössä yliopistojen, korkeakoulujen, järjestöjen ja alueen elinkeinoelämän kanssa vahvistaa paitsi sosiaali- ja terveydenhuoltoa, myös alueen elinvoimaa ja yritystoimintaa. Näitä tehtäviä varten tarvitaan yhteistyörakenteet alueen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sekä muiden tarvittavien alueellisten ja kansallisten tahojen kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan kaikkien maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhteisöjen on osallistuttava palvelujen kehittämiseen maakunnan määrittelemällä tavalla. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi kansallisten hoitosuositusten tai muiden näyttöön perustuvien käytäntöjen käyttöönottoon osallistumista. Maakunta voisi myös järjestää yhtenäistä kehittäjävalmennusta alueellaan. Yritysten ja yhteisöjen osallistumisessa kehittämistoimintaan on otettava huomioon niiden tosiasialliset edellytykset olla mukana kehittämistoiminnassa. Yrityksen koko ja toiminta vaikuttavat merkittäväällä tavalla kehittämistyön laajuuteen ja sisältöön sekä mahdollisuuksiin tehdä kehittämistyötä.

Pykälä 4 momentissa säädetään erityistehtävistä saamen ja ruotsinkielisten palveluiden kehittämisessä. Sen mukaan Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä erityisesti koko Lapin alueella, mutta tarvittavin osin myös muualla Suomessa. Yli puolet saamenkielisistä asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Uudenmaan maakunnan kehittämistoiminnan tehtävänä on vastaavasti tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä. Tältä osin tehtävä koskee koko maata.

5 luku **Kustannusten korvaukset**

Maakuntien rahoitus ja kustannusten korvaukset

37 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus. Pykälässä säädetään maakunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Maakunnat saavat rahoituksensa pääosin valtiolta siten kuin maakunnan rahoituslaissa säädetään. Sen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakailta voidaan periä maksuja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisesti. Pykälässä on viittaussäännös mainittuihin lakeihin.

Maakunta voi myös saada palvelujen tuotannon perusteella tuloja myös silloin kun muiden maakuntien asukkaat tai muualla kuin Suomessa asuvat henkilöt käyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai kun korvaukseen on muutoin peruste. Esimerkiksi silloin kun sairaanhoito perustuu eräiden pakollisten vakuutusten perusteella korvattavaan hoitoon. Tällaisia pakollisia vakuutuksia ovat esimerkiksi liikennevakuutus ja tapaturmavakuutus. Annetusta hoidosta voidaan periä korvausta myös eräiden EU-säännösten ja niiden perusteella säädettyjen lakien mukaisesti hoidosta. Muun muassa rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetussa laissa (1201/2013) on tällaisia säännöksiä.

Lain 38 §:ssä säädetään lisäksi maakuntien välisistä kustannusten korvauksista silloin kun maakunnan asukas on ollut toisen maakunnan järjestämässä palvelussa.

38 §. Maakuntien väliset kustannusten korvaukset. Pykälässä säädetään tilanteista, joissa maakunta on järjestänyt hoito- ja hoivapalveluja henkilölle, joka ei ole kyseessä olevan maakunnan asukas.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 §:ssä on säädetty kunnan oikeudesta saada korvausta laitoshuollosta, jota se on antanut muulle kuin kunnan omalle asukkaalle. Korvauksen saaminen edellyttää, että hoito on kestänyt vähintään 14 vuorokautta. Lisäksi lainkohta edellyttää, että kunta laittaa korvaushakemuksen vireille hallinto-oikeudessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun laitoshuoltoa on alettu antaa. Jollei hakemusta panna vireille sanotussa määräajassa, kunta menettää oikeuden saada korvausta laitoshuollosta, jonka se on antanut ennen hakemuksen vireillepanoa ja jota korvausvelvollinen kunta ei ole kirjallisesti suostunut korvaamaan. Menettelyä on pidettävä liian kankeana. Tämän vuoksi ehdotettava pykälä vastaisikin kirjoitustavaltaan nykyistä terveydenhuoltolain 58 §:ää, jossa ei ole säädetty hallinto-oikeusmenettelyä edellytykseksi korvauksen saamiselle.

Pykälän 1 momentin mukaan silloin kun henkilö olisi hoidettavana sellaisessa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä, jota ylläpitää muu maakunta kuin se, jonka asukas henkilö on, maakunta jonka asukas henkilö on, olisi velvollinen korvaamaan hoidosta aiheutuneet kustannukset, jollei hoitokustannusten korvaamisesta ole säädetty toisin muualla lainsäädännössä. Korvaamisesta on säädetty toisin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 13 a §:ssä, jonka mukaan hoitopalvelun järjestämisestä vastaavalla kunnalla tai kuntayhtymällä (nykyisen sanamuodon mukaisesti) on oikeus saada pykälässä mainittujen lakien perusteella korvausvelvolliselta vakuutuslaitokselta tai Valtiokonttorilta laeissa säädettyin edellytyksin maksu, joka vastaa enintään hoitopalvelun järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten määrää vähennettynä asiakkaalta perityllä asiakasmaksulla.

Korvaus perustuisi pykälän 2 momentin mukaan tuotteistukseen tai tuotehintaan, jolla toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa. Korvauksesta vähennettäisiin asiakkaan tai potilaan hoidostaan suorittama asiakasmaksu ja muut palvelun tuottajan saamat toimintatulot hoitoon liittyen. Asiakasmaksu määräytyisi sitä koskevan lainsäädännön ja alueen maksuista tekemän päätöksen mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992). Eri puolilla maata saattaa olla käytössä erilaisia laskutustapoja. Tämä saattaisi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, millä perusteella laskutus tapahtuisi. Kansallisesti sovittuja korvausperusteita ja laskutusmenettelyä ei ole olemassa. Tästä syystä palvelujen korvausperusteista ja laskutusmenettelystä voitaisiin tarvittaessa säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Ensihoidon järjestämisvastuu on Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestävät ensihoidon samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien alueella siten kuin lain 9 §:ssä säädetään. Ehdotettavan 3 momentin perusteella samaan yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat osallistuvat ensihoidon rahoitukseen yhdenmukaisesti. Perusteena on 80 prosentin osalta pykälässä mainitut tarvetekijät, asukasluku, sairastavuus ja asukastiheys. Loput 20 prosenttia kustannuksista määräytyisi ensihoidon suoritteiden perusteella. Säännöksen mukaan yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat sopisivat keskenään tarkemmista korvausperusteista. Tällöin voidaan määritellä muun muassa se, miten ensihoidon suoritteet otetaan huomioon.

Valtion koulutuskorvaukset

39 §. Koulutuskorvaus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutus tapahtuu monin osin palvelujärjestelmässä. Alan luonteesta johtuen on tarpeellista, että koulutuksessa olevat henkilöt saavat kosketuksen käytännön työskentelyyn jo koulutuksen aikana. Erityisesti erikoistumiskoulutus ja muu ammatillinen jatkokoulutus toteutuu tiiviissä yhteydessä työelämään. Tämä on välttämätöntä, jotta erikoistumiskoulutuksessa oleville ammattihenkilöille muodostuu tosiasiallisesti sellaista erityisosaamista, jota erikoistumiskoulutuksella tavoitellaan.

Koulutuksen järjestäminen ei kuitenkaan kuulu palvelujärjestelmän ydintehtäviin. Palvelujärjestelmän näkökulmasta koulutustoiminnasta johtuvat kustannukset voidaankin katsoa ylimääräiseksi kustannukseksi, jolla voi olla vaikutusta erityisesti palvelujen tuottajan mahdollisuuksiin toimia kilpailluilla markkinoilla. Jotta palvelujärjestelmää voidaan käyttää ammattihenkilöiden kouluttamiseen, sille tulee korvata koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia.

Valtion varoista on aikaisemmin terveydenhuoltolain nojalla korvattu koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia lääkäri-, hammaslääkäri-, erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutukseen. Nyt esitettävässä uudessa pykälässä koulutuskorvausta laajennettaisiin koskemaan myös muita yliopistotasoisia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksia ja niihin

liittyviä käytännön harjoitteluja. Tällä tarkoitettaisiin lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen lisäksi erityisesti sosiaalityöntekijöitä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yliopistotasoisia erikoistumiskoulutuksia ja muita pätevöittäviä ammatillisia jatkokoulutuksia. Ne koulutukset joihin korvausta maksettaisiin, määriteltäisiin tarkemmin 45 §:ssä tarkoitettulla asetuksella.

Edellä todetun lisäksi korvattaisiin Euroopan talousalueeseen kuulumattoman valtion kansalaiselta laillistamisen edellytyksenä olevaa koulutusta. Tämä koskee erityisesti lääkärin laillistamisprosessia. Nykyisin tällaisesta harjoittelusta aiheutuvia kustannuksia korvataan terveydenhuoltolain perusteella.

Ehdotuksen mukaan nykyisiä säännöksiä koulutuskorvauksesta muutettaisiin olennaisilta osiltaan. Suurimpana syynä muutoksiin on tarve laajentaa korvaukset sosiaalialan yliopistotasoiseen koulutukseen sekä erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen ohjausvastuun siirtyminen opetus- ja kulttuuriministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön 1.2.2015 alkaen. Ohjausvastuun siirtoa valmistelleen työryhmän esitysten mukaisesti koulutuskorvausta tulisi kehittää siten, että sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi sen avulla tosiasiallinen mahdollisuus ohjata muutoinkin koulutuksen toteutumista. Korvauksen laajentaminen koskemaan myös muita aloja on perusteltua (esimerkiksi sosiaalityöhön ja psykologiaan) liittyvällä erityisosaamisen tarpeella tulevassa integroidussa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteessa. Useilla yliopistotasoisilla aloilla erityisosaamisen kehittämistarve on ilmeinen samalla kun erikoistumiskoulutus ei resurssipulasta johtuen ole toteutunut toivotulla tavalla.

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet, on järjestänyt ammatillisena lisensiaatintutkintona erikoissosiaalityöntekijän koulutusta vuodesta 2000 lähtien. Sosnet -verkoston muodostavat kaikki kuusi sosiaalityön opetusta antavaa yliopistoa (Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Itä-Suomen ja Lapin yliopistot). Erikoissosiaalityöntekijän koulutusta on toteutettu viidellä erikoisalalla. Koulutuksen lähtökohtana on ollut ammattikäytäntöjen tieteellisen perustan vahvistaminen ja tutkivaan työotteeseen perustuvan ammattitaidon edistäminen. Tutkintoon johtavana koulutuksena erikoissosiaalityöntekijän koulutuksesta ei ole peritty maksua.

Vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden muutosten myötä erikoistumiskoulutuksen järjestäminen lisättiin yliopistojen tehtäväksi ja erilliseksi koulutusmuodoksi korkeakoulutuksen järjestelmään. Samalla koulutus muuttui maksulliseksi. Sosnet on valmistellut vuoden 2015 aikana uusimuotoista erikoissosiaalityöntekijän koulutusta neljällä sosiaalityön erikoisalalla. Uudet erikoisalalat ovat: Hyvinvointipalvelut, Kuntouttava sosiaalityö, Lapsi-, nuoriso- ja perhesosiaalityö ja Rakenteellinen sosiaalityö. Koulutukset on tarkoitus käynnistää vaiheittain syksyn 2016 ja kevään 2017 aikana. Erikoissosiaalityöntekijän koulutuksen haasteena on koulutuksen jatkuvuuden ja pysyvän rahoituksen turvaaminen neljällä sosiaalityön erikoisalalla.

Korvaus suoritettaisiin yliopistollista sairaalaa ylläpitäville Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnille. Ne maksaisivat korvauksen edelleen muille koulutukseen osallistuville toimijoille lain 39 §:n perusteella siten kuin 45 §:n perusteella annettavassa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa tarkemmin säädetään. Samalla näiden maakuntien tehtävänä olisi koordinoida palvelujärjestelmässä tapahtuvaa koulutustoimintaa omalla yhteistoiminta-alueellaan yhteistyössä muiden alueen maakuntien ja yliopistojen kanssa. Käytännössä koulutusta toteuttavat pääosin palvelujen tuottajat yliopistojen ohjauksessa. Palvelujen järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus vaikuttaa oman järjestämisvastuunsa nimissä myös palvelujen tuottajien muuhun toimintaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen, tässä tapauksessa koulutustoimintaan, koska sillä voi olla vaikutusta myös palvelujen tuottajien perustoimintaan. Maakunnalle maksettavaan korvauksen suuruuteen sisältyisi jatkossa nykyistä enemmän har-

kintaa esimerkiksi kunkin alueen arvioidun koulutustarpeen perusteella. Korvauksen määrätymisen perusteet määriteltäisiin tarkemmin 43 §:n mukaisessa asetuksessa.

Korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi yhteistyöalueen maakuntien ja koulutusta antavien yliopistojen välinen koulutus sopimus. Koulutus sopimuksessa sovittaisiin tarkemmin maakuntien, yliopistojen ja palveluntuottajien välisestä yhteistyöstä koulutuksen järjestämisessä. Sopimukset tehtäisiin yhteistyöalueittain kyseisellä alueella toimivien maakuntien ja yliopistojen kesken. Sopimus voisi olla yhteinen kaikille korvauksen piirissä oleville koulutuksille, tai se voitaisiin tehdä myös koulutusohjelmakohtaisesti. Koulutus sopimus ei estäisi yliopistoa hyväksymästä osaksi koulutusta myös muulla kuin sen omalla yhteistoiminta-alueella suoritettua koulutusta. Myös toisella kuin yliopiston omalla yhteistoiminta-alueella toteutuneesta koulutuksesta suoritettaisiin koulutuskorvaus, jos kyseisellä alueella olisi voimassa oleva koulutus sopimus ja muut koulutuskorvauksen maksamisen edellytykset täytyisivät.

Ehdotettu säännös koulutuskorvauksista pohjautuu terveydenhuollossa pitkää olleeseen käytäntöön, jonka mukaan lääkärin ja hammaslääkärin koulutuksesta ja erikoistumiskoulutuksesta kunnille ja kuntayhtymille aiheutuvat kustannukset korvataan. Näistä säädetään nyt terveydenhuoltolain 59 §:ssä. Kuten edellä on todettu, kustannusten korvaus ehdotetaan nyt laajennettavaksi myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yliopistotasoiseen koulutukseen.

Valtion korvaus tutkimustoimintaan

40 §. Alueelliset tutkimustoimikunnat. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueet asettaisivat nelivuotiskaudeksi sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimustoimikunnan mahdollisine jaostoineen. Nyt tutkimustoimikunnat ovat vain yliopistotasoisista terveyden tutkimusta varten siten kuin terveydenhuoltolain 61 pykälässä säädetään. Ehdotuksen mukaan tehtävä laajenisi käsittämään myös sosiaalitieteellisen tutkimuksen.

Tutkimustoimikunnassa olisi monitieteinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä. Yhteistyöalueen tutkimustoimikunta päättäisi tehtyjen hakemusten pohjalta valtion tutkimusrahoituksen jakamisesta alueellaan sosiaali- ja terveystieteellisille tutkimushankkeille.

(perusteluja täsmennetään myöhemmin)

41 §. *Yliopistotason sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitus.* Pykälän mukaan valtion varoista voidaan korvata yliopistotasoisesta sosiaali- ja terveystieteellisestä tutkimuksesta maakunnille ja myös muille julkisille ja yksityisille tahoille aiheutuvia kustannuksia. Nykyisin korvauksia maksetaan vain terveystieteelliseen tutkimukseen siten kuin terveydenhuoltolain 61 pykälässä säädetään.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö määritteli yhteistyössä 40 §:ssä tarkoitettujen tutkimustoimikuntien kanssa yliopistotason tutkimuksen painoalueet ja tavoitteet nelivuotiskausittain. Tutkimustoiminnan ja painoalueiden valmistelussa voitaisiin ottaa huomioon yhteistyöalueiden erilaiset painotukset tutkimuksessa. Tutkimustoiminta on pitkäjänteistä työtä, mikä on tarkoitus ottaa huomioon tarkistettaessa painoalueiden ja tavoitteiden ajanmukaisuus neljän vuoden välein.

Yliopistotasoiseen tutkimukseen myönnettäisiin 2 momentin mukaan valtion rahoitusta sosiaali- ja terveysministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan tekemän päätöksen mukaisesti. Ministeriön päätös perustuisi tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden toteutumiseen sekä tutkimuksen laatuun, määrään ja tuloksellisuuteen edellisellä nelivuotiskaudella. Rahoitus jaettaisiin yhteistyöalueiden tutkimustoimikunnille. Koska yliopistotason terveyden tutki-

muksen rahoituksen määrä vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa, ei tutkimusrahoituksen jakautumista voida määrittellä euromääräisenä neljäksi vuodeksi eteenpäin. Ministeriö päättäisi tutkimusrahoituksen jakautumisesta yhteistyöalueille prosentiosuuksina kunakin vuonna käytettävissä olevasta määrärahasta. Jos yhteistyöalueiden aluejako muuttuu nelivuotiskauden aikana, muuttunut aluejako otetaan huomioon ministeriön tutkimusrahoituksen jakautumista koskevassa päätöksessä vastaavasti.

Kukin alueellinen tutkimustoimikunta päättäisi pykälän 3 momentin mukaan tutkimusrahoituksen myöntämisestä alueellaan hakemusten perusteella. Sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitusta voisivat hakea maakunnat sekä myös muut toimijat kuten valtion mielisairaalat tai yksityiset palvelujen tuottaja. Lain 45 pykälässä olevan valtuutussäännöksen perusteella määriteltäisiin ne tahot joille korvausta voitaisiin maksaa.

Tutkimustoiminnan rahoitusta hakemaan oikeutetut toimintayksiköt on tarkoitus määrittellä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella pitkälti samojen periaatteiden mukaan kuin nykyisin. Kysymykseen tulisivat pitkäaikaista, vakiintunutta ja korkeatasoista sosiaali- tai terveystieteellistä tutkimustoimintaa harjoittaneet toimintayksiköt. Yliopistotasoisien terveystieteellisen tutkimustoiminnan kustannuksiin suoritettavaan korvaukseen oikeutetuista palvelujen tuottajista säädetään tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa 1125/2013. Jatkossa asetuksessa otettaisiin huomioon myös sosiaalitieteellistä tutkimusta suorittavat tahot.

42 §. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmä. Pykälässä säädetään otsikon mukaisesti sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmästä. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö asettaisi valtakunnallisen yliopistotasoisien sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmän, joka koostuisi asiantuntijoista. Arviointiryhmän puolueettomuuden turvaamiseksi ryhmässä voisi olla myös ulkomaisia jäseniä.

Arviointiryhmän tehtävänä olisi arvioida yhteistyöalueilla suoritettua tutkimustoimintaa edellisellä nelivuotiskaudella. Arvioitavana olisi erityisesti vahvistettujen tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden saavuttaminen sekä toteutuneen tutkimuksen laatu, määrä ja tulokellisuus. Arviointiryhmä tekisi ehdotuksen tutkimusrahoituksen jakautumisesta yhteistyöalueille seuraavalla nelivuotiskaudella ministeriön päätöksenteon pohjaksi.

Tutkimusryhmä aloittaisi arviointityönsä nelivuotiskauden viimeisen vuoden alussa, jolloin se pystyisi arvioimaan edellisten vuosien tutkimustoimintaa. Tarkoituksena olisi, että arviointiryhmä saisi työnsä päätökseen nelivuotiskauden viimeisen vuoden syksyllä, jolloin ministeriö pystyisi tekemään päätöksen rahanjaosta heti seuraavan nelivuotiskauden alussa.

Säännös vastaa nyt terveydenhuoltolain 62 §:ssä olevaa säännöstä siten muutettuna, että se laajenisi koskemaan myös sosiaalihuoltoa.

Korvausmenettely

43 §. *Koulutuskorvauksen ja tutkimusrahoituksen maksaminen.* Ehdotettu pykälä vastaa terveydenhuoltolain 63 §:ssä nyt olevaa säännöstä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin koulutuskorvauksen maksamisesta. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen maksaisi valtion koulutuskorvauksen. Koulutuskorvaus maksettaisiin puolivuositain hakemusten perusteella. Korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi myös, että 45 §:ssä tarkoitettussa asetuksessa määritellyt korvauksen maksamisen edellytykset täyttyvät. Maakunta maksaisi korvaukset edelleen muille koulutukseen osallistuneille palvelujen tuottajille, yli-

opistoille ja muille korvaukseen oikeutetuille 45 §:ssä tarkoitetussa asetuksessa tarkemmin määritellyin perustein.

Valvontaviranomainen maksaisi 2 momentin perusteella tutkimusrahoituksen kuukausittain yhteistyöalueen tutkimustoimikunnalle, joka maksaisi rahoituksen edelleen hankkeiden toteuttajille hakemusten perusteella.

Maakuntien olisi annettava 3 momentin perusteella selvitys korvausten käytöstä sen saamista seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Lisäksi yliopistoilla olisi vastaavasti velvollisuus ilmoittaa vuosittain koulutettujen opiskelijoiden lukumäärät sosiaali- ja terveysministeriölle. Tietoja käytettäisiin koulutusten ja niiden perusteella suoritettavien korvausten seurannassa.

Pykälän 4 momentissa todetaan, että muilta osin korvauksen maksamiseen ja muuhun menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvissä asioissa noudatetaan soveltuvin osin valtionavustuslain säännöksiä. Kyseeseen tulisivat valtionavustuslain 20 §:n 1 momentin säännös valtionavustuksen palauttamisesta, 21 § valtionavustuksen takaisinperinnästä, 24 ja 25 §:t korosta ja viivästyskorosta, 26 § kohtuullistamisesta, 28 § takaisinperinnän määräajasta, 29 §:n 2 momentti palautusvelvollisuuden raukeamisesta, 30 § kuittauksesta ja 34 § oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta.

44 §. *Maakunnan tilojen käyttäminen koulutus- ja tutkimustoimintaan.* Pykälässä säädetään maakunnan käytössä olevien tilojen käytöstä koulutus- ja tutkimustoimintaan vastaavasti kuin nyt säädetään terveydenhuoltolain 65 §:ssä kunnan tai kuntayhtymän tilojen käytöstä. Koska koulutus- ja tutkimuskorvauksia voitaisiin ehdotuksen mukaan maksaa myös sosiaalihuollon koulutuksen ja sosiaalitieteellisen tutkimuksen perusteella, myös tilojen luovutusta koskevaa velvoitetta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan sosiaalihuollon toimitiloja.

Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin yliopiston ja muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän oikeudesta käyttää sairaaloita ja muita toimintayksiköitä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutukseen sekä sosiaali- ja terveystieteelliseen tutkimustoimintaan. Muulla sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjällä tarkoitettaisiin sosiaali- ja terveysalan koulutusta antavia ammattikorkeakouluja ja ammatillisia oppilaitoksia. Tilojen käytöstä koulutus- ja tutkimustoimintaan sovittaisiin koulutuksen järjestäjän ja asianomaisen maakunnan kesken. Koulutuksen osalta yhteistyöstä sovittaisiin 39 §:ssä tarkoitetussa koulutussojimuksessa.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalla olisi velvollisuus järjestää yliopiston tai muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän käytettäväksi sellaiset koulutus- ja tutkimustoiminnassa tarvittavat huonetilat kiinteine koneineen ja laitteineen sekä koulutus- ja tutkimushenkilökunnan ja opiskelijoiden sosiaaliset tilat, jotka on välttämätöntä sijoittaa maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköön. Jos toiminta voitaisiin vaikeuksitta järjestää muuallakin, ei kyseessä olisi säännöksessä tarkoitettu välttämättömyys. Säännöksessä tarkoitetaan sellaisia koneita, laitteita ja huonetiloja, jotka liittyvät kiinteästi sairaalan tai toimintayksikön toimintaan, eikä koulutus- ja tutkimustoimintaa olisi tarkoituksenmukaista järjestää muualla.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunnan palveluksessa olevat terveydenhuollon ammattihenkilöt olisivat velvollisia osallistumaan terveydenhuoltoalan koulutus- ja tutkimustoimintaan siten, kuin siitä on kuntayhtymän ja yliopiston tai muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän kesken sovittu. Yliopistotasoisten koulutusten osalta yhteistyöstä sovittaisiin 39 §:ssä tarkoitetussa koulutussojimuksessa.

Pykälän 5 momentin perusteella maakunnan palvelulaitosten ohella myös muut maakunnalle palveluja tuottavat yhtiöt ja yhteisöt olisivat velvollisia luovuttamaan tiloja ja henkilökunnan työpanosta koulutuksen toteuttamiseen. Edellytyksenä olisi lisäksi, että yhtiön tai yhteisön ylläpitämässä palveluyksikössä on lain 39 §:ssä tarkoitettuja opiskelijoita.

45 §. Asetuksenantovaltuus. Koulutuksesta ja tutkimuksesta suoritettavan korvauksen suuruudesta ja korvauksen maksamiseen liittyvistä menettelyistä säädettäisiin ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Jotta koulutuskorvauksella voisi jatkossa olla myös ohjausvaikutusta sosiaali- ja terveysalan koulutuksiin, tulisi sosiaali- ja terveysministeriöllä olla riittävät mahdollisuudet vaikuttaa korvauksen perusteisiin. Erityisen tärkeää tämä olisi erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen osalta niiden ohjausvastuun siirryttyä sosiaali- ja terveysministeriölle 1.2.2015 alkaen. Lisäksi koulutuskorvaukseen liittyvät käytännöt pitävät sisällään lukuisia yksityiskohtia, joista olisi myös tarpeellista säätää ministeriön asetuksella.

Muiden alojen kuin lääkärien ja hammaslääkäreiden erikoistumiskoulutusta ohjataan opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemalla erikoistumiskoulutusta koskevalla 1.1.2015 voimaan tulleella yliopistolakiin (558/2009) ja ammattikorkeakoululakiin (932/2014) sisällytetyillä säännöksillä. Muutosta koskevan esityksen (HE 241/2014 vp) mukaan erikoistumiskoulutus on uusi koulutusmuoto tutkintokoulutuksen ja täydennyskoulutuksen rinnalla. Uusi lainsäädäntö ei estä esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriötä tukemasta omaan toimialaansa liittyvän erikoistumiskoulutuksen toteutumista, mikäli se nähdään tarpeelliseksi. Uuden lainsäädännön mukaisia erikoistumiskoulutuksia eivät kuitenkaan ole ne koulutukset, joista ei sovi sopimusmenettelyssä tai joiden sisällöstä, tavoitteista tai toteuttamistavasta on erikseen säädetty. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on joitakin erityislainsäädännössä määriteltyjä erikoistumis- tai pätevöittäviä koulutuksia, joiden ei voida näin ollen katsoa olevan kyseessä olevan uuden lainsäädännön mukaisia erikoistumiskoulutuksia. Tällaisia ovat erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen lisäksi esimerkiksi psykoterapeuttikoulutus sekä jotkut työterveyshuollon pätevöittävät koulutukset.

Koulutuskorvauksen perusteena olevista koulutuksista säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi mahdollisuus käyttää harkintaansa siinä, mitä yliopistotasoisia koulutuksia olisi palvelujärjestelmän tarpeet huomioiden tarkoituksenmukaista tukea koulutuskorvauksella. Uusi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säädöksiin sisällytetty erikoistumiskoulutusta koskeva lainsäädäntö kannustaa korkeakouluja pohtimaan erikoistumiskoulutusohjelmien perustamista tarvelähtöisesti yhteistyössä työelämän kanssa, mikä saattaa johtaa uusien koulutusohjelmien perustamiseen nopeallakin aikataululla. Mikäli koulutuskorvaus maksettaisiin automaattisesti kaikista yliopistotasoisista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden erikoistumiskoulutuksista, muodostaisi tämä epätarkoituksenmukaisen kannustimen uusien koulutusohjelmien perustamiselle ja saattaisi johtaa sellaisten koulutusohjelmien perustamiseen, joille ei ole todellisuudessa tarvetta. Sosiaali- ja terveysministeriöllä tulisi myös olla mahdollisuus varmistua siitä, että korvaukseen käytettävissä olevat varat eivät jakautuisi niin monelle toimijalle, ettei korvauksella olisi enää käytännössä merkitystä.

Asetuksella säädettäisiin koulutuskorvauksen perusteista. Tällä tarkoitetaan niitä perusteita, joilla maakunnalle, jonka alueella sijaitsee yliopistollinen sairaala, maksettavan korvauksen suuruus määräytyisi. Näitä perusteita olisivat esimerkiksi yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien alueella olevan koulutustoiminnan volyymi sekä arvioitu koulutus- ja osaamistarve. Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi korvauksen määräytymisperusteiden kautta mahdollisuus määritellä koulutuksen määrällisiä tavoitteita ja painopisteitä väestön ja palvelujärjestelmän tarpeet huomioiden. Tavoitteet määritettäisiin asetuksella aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Koulutuksen määrälliset tavoitteet perustuisivat säännöllisesti tehtyihin arvioihin tulevasta koulutustarpeesta.

Korvauksen suuruudella tarkoitettaisiin sekä maakunnalle maksettavan korvauksen suuruutta että myös korvaukseen oikeutetuille palvelujen tuottajille, yliopistoille ja muille toimijoille maksaman korvauksen suuruutta.

Korvauksen maksamiseen liittyvillä menettelyillä tarkoitettaisiin niitä menettelyjä, joilla maakunta maksaisi korvauksen palvelujen tuottajille, yliopistoille ja muille toimijoille. Nämä voisivat vaihdella korvattavasta koulutuksesta riippuen sen mukaisesti, millaisia ovat kunkin korvattavan koulutuksen koulutustoiminnan järjestelyt.

Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen korvausta olisi tarkoitus samassa yhteydessä muuttaa siten, että palvelujen tuottajan saama korvaus perustuisi jatkossa aina toteutuneeseen koulutuskukauteen. Yhden erikoisalain koulutuksesta korvattaisiin yhtä monta kukausta kuin mikä on koulutuksen kesto. Yliopistoille maksettava korvaus erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta perustuisi valmistuneiden erikoislääkärien ja erikoishammaslääkärien lukumäärään.

Asetuksessa säädettäisiin myös koulutuskorvaukseen oikeutetuista palvelujen tuottajista, yliopistoista ja muista toimijoista. Koulutuskorvaukseen oikeutetulla palvelujen tuottajalla tarkoitettaisiin tässä järjestämisvastuun piirissä olevaa yliopiston hyväksymää palvelujen tuottajaa. Muilla toimijoilla tarkoitettaisiin niitä koulutusten toteuttamisessa mukana olevia toimijoita, jotka eivät ole suoraan järjestämisvastuun piirissä. Tällaisia olisivat esimerkiksi Työterveyslaitos ja Suomen Punaisen Ristin Veripalvelu.

Aikaisemmasta poiketen korvausta maksettaisiin jatkossa myös yliopistoille. Tämän perusteena on erityisesti erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen ohjausvastuun siirtyminen sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut yliopistoille tehtäväksi erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen käytännön toteuttamisen sekä koulutuksen sisältöön ja laatuun liittyvät kysymykset. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on osoittaa yliopistoille myös tehtävän toteuttamiseen riittävät resurssit. Ohjausvastuun siirtoa valmistellut työryhmä esitti tämän toteuttamista koulutusrahoituksen kautta. Samalla yliopistoilla olisi mahdollisuus olla mukana kehittämässä ja osaltaan ohjaamassa tällä hetkellä hajanaista ja laadultaan epätasaista lääkärin ja hammaslääkärien erikoistumiskoulutuksen kokonaisuutta. Erikoislääkärikoulutuksen koulutusajat ovat keskimäärin noin kahdeksan vuotta koulutusohjelmien ollessa viisi- ja kuusivuotisia. Koulutusrahoituksen ohjaaminen myös yliopistoille parantaisi niiden mahdollisuutta ohjata koulutuskokonaisuutta. Samalla tällä hetkellä pitkiä koulutusaikoja olisi mahdollista lyhentää ja koulutuksen sisältöä ja laatua parantaa. Tämä olisi myös palvelujärjestelmän etu.

Koulutuskorvauksen ohjaaminen yliopistoille helpottaisi myös rahoituksen laajentamista koskemaan muita sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden erikoistumiskoulutuksia.

2 momentin perustelut täydennetään myöhemmin

6 luku Viranomaisvalvonta

Luvussa säädetään valtion viranomaisten suorittamasta maakuntien järjestämisvastuun sekä kuntien 7 §:ssä tarkoitettujen tehtävien valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Lain tavoitteena on maakunnille kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun lainmukaisuuden varmistaminen ensisijaisesti maakuntien omaan toimintaan kohdistuvalla suunnitte-

lulla ja seurannalla ja erityisesti 20 §:ssä tarkoitetulla omavalvonnalla. Tätä tukee sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen suorittama ohjaus ja valvonta, joka perustuu muun muassa valvontaohjelmiin ja niistä informoimiseen. Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen viranomaisvalvonnasta sekä palvelun tuottajien omavalvonnasta säädetään erikseen sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta annetussa laissa (xxx/201x).

46 §. Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus. Ehdotettavassa pykälässä todettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuun sekä kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tarkoitettavien velvoitteiden toteutumista valvovat viranomaiset ja niiden työnjako. Valvontaan kuuluu olennaisena osana ohjaus siten, että tavoitteena on yhtäältä edistää palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta ja asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä ehkäistä jo ennalta asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä asiakkaan ja potilaan oikeuksia vaarantavien olosuhteiden ja käytäntöjen syntymistä sekä toisaalta se, että toiminnassa havaitut puutteet ja muut epäkohdat korjataan.

Valvontaviranomainen vastaa pykälän 1 momentin perusteella ensisijaisesti maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuun ja palvelurakenteen laillisuusvalvonnasta ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta toimialueellaan. Uutena nimenomaisena valvontakohteena olisi säännöksen perusteella palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta. Vastaavasti valvontaviranomainen vastaa ensisijaisesti kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tarkoittavien lain 7 §:ssä säädettyjen velvoitteiden laillisuusvalvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Valvonta kohdistuisi järjestämismvastuun toteuttamiseen kokonaisuudessaan ja kattaisi paitsi maakunnan toiminnan myös maakuntien palvelulaitosten toiminnan siltä osin kuin palvelulaitokset toteuttavat maakunnan järjestämismvastuuta. Järjestämismvastuun valvontaan sisältyisi siten maakuntien palvelulaitosten valvonta esimerkiksi niissä tilanteissa, kun maakunnan palvelulaitos tekee yksilöä koskevia sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaispäätöksiä tai solmii lain 24 §:ssä tarkoitettuja sopimuksia. Maakuntien palvelulaitosten tuottamien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnasta säädetään erikseen sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta annetussa laissa

Järjestämismvastuun ja siten myös sen valvonnan ydinaluetta on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen järjestäminen. Näistä tehtävistä ja palveluista säädetään tarkemmin esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Valvontaviranomainen valvoisi maakunnille ja maakuntien palvelulaitoksille ehdotetussa laissa ja muissa maakunnan järjestämismvastuun sisältöä määrittävissä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa säädettyjen järjestämismvastuuseen kuuluvien velvoitteiden noudattamista.

Ehdotetun lain perusteella järjestämismvastuun valvonta kohdistuisi esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden ja siihen liittyen maakunnan palvelurakenteen valvontaan, maakunnan vastuulle kuuluvan asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisen toteuttamisen valvontaan, kielellisten oikeuksien toteutumisen valvontaan, omavalvonnan valvontaan sekä maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien valvontaan. Valvontaviranomaisille kuuluvaan järjestämismvastuun valvontaan sisältyy myös sen valvonta, että maakunta valvoo itse asianmukaisesti järjestämismvastuulleen kuuluvia palveluja.

Pykälän 2 momentissa todetaan, että lain 5 luvun valvontasäännökset koskevat myös kunnille lain 7 §:n mukaan kuuluvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvontaa ja valvontaan liittyvää ohjausta.

47 §. Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen valvonta ja siihen liittyvä ohjaus. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajia koskeva lainsäädäntö on tarkoitus uudistaa siten, että kaikkia palvelun tuottajia koskevat samat perussäännökset ja velvoitteet. Tällä hetkellä yksityisen terveydenhuollon toiminta edellyttää viranomaisen lupaa tai terveydenhuollon ammatti-

henkilön ilmoitusta ammattitoiminnasta – sosiaalihuollossa yksityisillä palvelun tuottajilla pitää olla lupa tai toiminnan pitää olla rekisteröityä. Julkisilta palvelun tuottajilta, valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä ei sen sijaan edellytetä lupaa eikä rekisteröintiä. Valmisteilla olevan lain perusteella oikeus tuottaa sosiaali- ja terveystalvveluja edellyttäisi, että tuottaja ja sen palveluyksikkö on rekisteröity. Säännös koskisi sekä julkisia että yksityisiä palvelun tuottajia.

Valmisteilla olevassa laissa olisi myös säännökset palvelun tuottajan valvonnasta. Sen vuoksi järjestämislaissa olisi tältä osin vain viittaus säädettävään lakiin sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottamisesta.

48 §. Ohjaus- ja arviointikäynnit. Valvontaviranomaiset ovat tehneet valvontatapahtumiin perustuvien tarkastuskäyntien lisäksi kuntiin ja kuntayhtymiin myös sellaisia käyntejä, jotka eivät liity jonkin ilmi tulleen tai epäilyn epäkohdan selvittämiseen. Tällaiset ennakkolliset ohjaus- ja arviointikäynnit ovat saattaneet perustua esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvvelministeriön ja valvontaviranomaisen väliseen tulossopimukseen. Tällaisista käynneistä on sovittu etukäteen kunnan tai kuntayhtymän kanssa.

Edellä kuvatut ohjaus- ja arviointikäynnit ovat osoittautuneet hyödyllisiksi sekä kuntien että valvontaviranomaisten kannalta. Ne ovat osaltaan tukeneet valvontaohjelmien toteuttamista ja monissa tapauksissa myös uuden lainsäädännön voimaantuloon liittyvää koulutus- ja ohjaus-tehtävää. Säädettävään lakiin ehdotetaan nyt otettavaksi säännökset tällaisista ohjaus- ja arviointikäynneistä. Säännöksen perusteella selkeytetään valvontaviranomaisten valvottavan luon eri tarkoituksissa tekemien käyntien asemaa. Pykälässä tarkoitettuihin ohjauskäynteihin ei liity sellaista jälkivalvonnallista elementtiä kuin valvontatarkoituksessa tehtyihin tarkastuksiin ja vastaaviin käynteihin.

Ehdotettavan 1 momentin perusteella valvontaviranomainen voi tehdä maakuntiin ja maakuntien palvelulaitoksiin ohjaus- ja arviointikäyntejä. Käynnit liittyvät toiminnan ohjaukseen, arviointiin ja seurantaan. Tarkoituksena on muun muassa perehdyttää alueiden luottamushenkilöitä, johtoa ja henkilöstöä valvontaohjelmiin, lainsäädäntöön sekä muihin sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisen kannalta ajankohtaisiin asioihin. Näihin käynteihin liittyy yleensä myös molemminpuolinen tietojen vaihto. Käyntien yhteydessä valvontaviranomaiset saavat tietoja käynnin kohteen toiminnasta, palvelujen toteutustavoista ja paikallisista olosuhteista.

Pykälän 2 momentin mukaan ohjauksellisista käynneistä ja niiden ohjelmasta on aina sovittava ennakkoon käynnin kohteena olevan maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen kanssa. Ohjaus- ja arviointikäynnin toteuttaminen edellyttää tämän mukaisesti aina, että käynnin ajankohta sopii käynnin kohteelle. Käynnin kohteella on myös mahdollisuus ilmoittaa, että se ei pidä valvontaviranomaisen suunnittelemaa ohjauskäyntiä tarpeellisena.

49 §. Tarkastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ja toiminnassa käytettävien toimitilojen tarkastuksesta. Säännökset vastaisivat asiasisällöltään nykyisin muun muassa kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoitolaissa ja sosiaalihuoltolaissa olevia säännöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksen silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Perusteena voi olla esimerkiksi kantelukirjoitus tai tiedotusvälineissä esillä olleet väitteet tai epäilyt mahdollisista epäkohdista.

Valvontaviranomaisen todetessa, että tarkastuksen tekeminen on tarpeen, asiasta laaditaan tarkastusmääräys. Siihen kirjataan muun muassa tarkastettava kohde, tarkastuksen syyt, seikat, joihin tarkastuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota sekä mahdollisesti tarkastuksen suo-

rittava viranomaisena. Tarkastuksen suorittava virkamies esittää tarkastusmääräyksen tarkastuksen alkaessa tarkastuksen kohteelle. Tarkastusmääräys ei ole päätös, jolla tehdään ratkaisu valvonta-asiassa, vaan asian selvittämiseen liittyvä toimenpide. Sen vuoksi tarkastusmääräyksestä ei ole valitusoikeutta.

Tarkastus olisi voitava tehdä myös ennalta ilmoittamatta. Hallintolain 39 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Ehdotetun pykälän mukaiset tarkastustilanteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että etukäteen ilmoittaminen voisi vaarantaa tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan sen vuoksi sisällytettävän nimenomainen maininta siitä, että tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin tarkastuksen suorittamisesta. Säännöksen lähtökohtana on, että tarkastajalla tulee olla oikeus päästä kaikkiin tarkastettavan kohteen toimintoihin ja oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Oikeus saada tietoja ja asiakirjoja tulee olla mahdollista salassapitosäännösten estämättä. Ehdotettu säännös on tarpeen, jotta tarkastuksen yhteydessä on tarvittaessa mahdollista tarkastaa esimerkiksi potilas- ja asiakasasiakirjoja.

Joissakin tapauksissa saattaa myös olla tarpeen, että tarkastusta suorittavalla valvontaviranomaisella virkamiehellä on mukanaan ulkopuolinen asiantuntija tai asiantuntijoita esimerkiksi tilanteissa, jossa yksikön tarkastus edellyttää tietyn erikoisalalan osaamista. Pykälään ehdotetaan siksi otettavaksi selventävä säännös asiantuntijoiden käyttömahdollisuudesta. Tarkastuksessa mukana olevaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lisäksi säännöksessä olisi selvyuden vuoksi maininta siitä, että poliisin on tarvittaessa annettava virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi valvontaviranomaiselle. Poliisin muille viranomaisille antamasta virka-avusta säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä. Poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Säännös vastaisi nykyistä kansanterveyslain 42 §:n 3 momenttia, erikoissairaanhoidon lain 51 §:n 3 momenttia ja vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 55 §:n 3 momenttia.

Pykälän ehdotetussa 3 momentissa olisi viittaus hallintolain 39 §:ään, jossa on yleiset säännökset tarkastuksen tekemisestä. Sen mukaan tarkastuksesta olisi muun muassa pidettävä pöytäkirjaa ja asianosaisen oikeudesta olla läsnä tarkastusta suoritettaessa.

50 §. Määräykset ja pakkokeinot. Pykälässä säädettäisiin toimenpiteistä, joihin valvontaviranomaisena voi ryhtyä silloin, kun sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin lainvastaista. Säännökset vastaisivat muun muassa kansanterveyslakiin, erikoissairaanhoidon lakiin ja sosiaalihuoltolakiin nykyisin sisältyviä säännöksiä.

Valvontaviranomaisena voisi pykälän 1 momentin perusteella antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Korjaamiselle tulisi samalla antaa kohtuullinen määräaika. Määräys voisi koskea sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä, esimerkiksi sitä ohjaavissa toimintaperiaatteissa, havaittujen virheiden tai puutteiden korjaamista tai esimerkiksi menettelytapojen uudistamista.

Koska sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on lakisäätöinen tehtävä, ei valvontaviranomaisen määräys puutteellisuuden tai epäkohtien korjaamisesta poistaisi maakunnan vastuu-

ta edellä mainittujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä. Valvontaviranomainen voi pykälän 2 momentin perusteella velvoittaa maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen noudattamaan asetettuja kieltoja tai määräyksiä sakon uhalla.

51 §. Hallinnollinen ohjaus. Pykälässä säädettäisiin 50 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä lievemmistä valvontaviranomaisen toimenpiteistä, eli valvontaviranomaisen mahdollisuudesta antaa kunnalle, maakunnalle, maakunnan palvelulaitokselle tai virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle henkilölle niin kutsuttua hallinnollista ohjausta tai kehoitus silloin, kun sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä on havaittu jokin puute, virheellisyys, laiminlyönti tai muu epäkohta, mutta sen ei katsota antavan aihetta 48 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Hallinnollisen ohjauksen keinoja olisivat 1 momentin mukaan käsityksen ilmaiseminen lain mukaisesta menettelystä, huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimuksiin ja huomautuksen antaminen. Käsityksen ilmaiseminen ja huomion kiinnittäminen ovat luonteeltaan huomautuksen antamista lievempiä keinoja. Huomautuksen antaminen olisi mahdollista vain, jos lievempiä ohjauskeinoja ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavien seikkojen vuoksi voitaisi pitää riittävinä. Käsityksen ilmaisemisen ja huomion kiinnittämisen tarkoituksena on ohjata valvottavaa toimimaan lain edellyttämällä tavalla ja ottamaan tulevassa toiminnassaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset. Myös huomautus annettaisiin vastaisen varalle ja sen tarkoituksena on huomion kiinnittämistä moititivammin ohjata lainvastaisesti toiminutta siten, etteivät todetut virheellisyydet toistuisi. Säännökset vastaisivat huomion kiinnittämisen ja huomautuksen osalta esimerkiksi kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa ja sosiaalihuoltolaissa nykyisin olevia säännöksiä. Pykälään on katsottu perustelluksi ottaa säännökset myös käsityksen ilmaisemisesta samoin kuin siitä säädetään hallintolaissa (434/2003).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uutena hallinnollisen ohjauksen keinona myös mahdollisuudesta kehottaa valvottavaa korjaamaan todettu puute tai muu epäkohta. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole ollut aikaisemmin säännöksiä kehotuksen antamisesta, vaan sen käyttö hallinnollisessa ohjauksessa on perustunut vakiintuneeseen käytäntöön. Kehotus on suositusluonteinen ei-velvoittava toimenpide.

Hallinnollisessa ohjauksessa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Sen vuoksi katsotaan vakiintuneesti, että hallinnolliseen ohjaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukiellosta ehdotetaan kuitenkin selvyuden vuoksi otettavaksi pykälän 2 momenttiin nimenomainen säännös.

52 §. Valvonta-asian käsittely. Pykälään ehdotetaan otettaviksi valvonta-asioiden käsittelyyn liittyvää valvontaviranomaisten harkintavaltaa ja valvonta-asioiden vanhentumista koskevat säännökset.

Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomaiset ryhtyisivät tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin ne asiakas- ja potilasturvallisuuden ja lain noudattamisen kannalta katsovat olevan aihetta. Esimerkiksi valvontaviranomaisille tehtyjen ilmoitusten perusteella vireille tulleet asiat poikkeavat käytännössä merkittävästi toisistaan vakavuudeltaan ja muulta merkitykseltään. Tarkoitus on, että valvontaviranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä kukin valvonta-asia edellyttää.

Valvonta-asian käsittelymenettely jakautuisi käytännössä kahteen osaan. Valvontaviranomaisen olisi ensin perehdyttävä sen tietoon tulleeeseen asiaan ja tehtävä siitä alustava kokonaisarvio asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisen ja lain noudattamisen valvonnan näkökulmasta. Tämän jälkeen valvovan viranomaisen olisi ryhdyttävä tekemänsä alustavan arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoo edellä mainittujen seikkojen varmistamiseksi

olevan aihetta. Valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvovan viranomaisen harkintavallan olisi tarkoitus olla laaja. Valvontaviranomainen voisi esimerkiksi hankkia asiassa tarvittaessa selvitystä puhelimitse ja laatia sen perusteella muistion, tai hankkia asiaan liittyviä asiakirjoja taikka selvitystä valvottavalta ja muilta tahoilta kirjallisilla selvitys- tai lausuntopyyntöillä. Jos asiasta tehtävän alustavan kokonaisarvion perusteella ei olisi syytä epäillä asiakas- tai potilasturvallisuuden vaarantumista tai sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttää valvontaviranomaisen puuttumista asiaan, ei asia lähtökohtaisesti antaisi aihetta enempään toimenpiteisiin. Säännös vastaisi hallintolaissa säädettäväksi ehdotettuja hallintokantelun käsittelysäännöksiä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että valvontaviranomaisella on oikeus asettaa valvontaan ja kanteluihin perustuvat toimenpiteet kiireys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen sitä edellyttäessä. Kyse on sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa uudenlaisesta säännöksestä. Säännös koskisi sekä valvonta- että kanteluasioita eli laillisuusvalvontaa kokonaisuudessaan. Tärkeysjärjestykseen asettamisessa olisi usein kyse siitä, että valvovien viranomaisten rajallisista resursseista johtuen vakavimmat tapaukset asetetaan kiireellisyydessä etusijalle. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että valvontaviranomaiset voivat tarvittaessa suunnata toimenpiteitään ja resurssejaan erityisesti sellaisiin valvonnassa esille tuleviin tapauksiin, joissa potentiaalinen riski potilas- tai asiakasturvallisuuden loukkauksesta on suurin ja joissa voi ilmetä tarvetta nopealle valvontaviranomaisen väliintulolle. Priorisointi voisi koskea myös esimerkiksi sellaista tapausta, jolla on merkittävä yleinen merkitys, vaikkei kyse olisikaan välittömästi potilas- tai asiakasturvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Lähtökohtaisesti momentin tarkoittamassa tapauksessa kyse olisi vireille tulleiden kantelu- ja valvonta-asioiden valvontatoimenpiteiden asettamista toisiinsa nähden etusijajärjestykseen ja useimmiten järjestykseen asettaminen koskisi nimenomaan valvontatoimenpiteiden aloittamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että valvontaviranomainen ei tutki kahta vuotta vanhempaan tapahtumaan perustuvaa valvonta-asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Valvonnan tosiasiallinen vaikuttavuus ja tehokkuus vähenevät merkittävästi tutkittavien asioiden vanhentuuessa. Vanhojen asioiden selvittäminen on usein epätarkoituksenmukaista. Ajan kuluminen vaikuttaa myös mahdollisuuksiin selvittää asia luotettavasti. Se vaikuttaa vastaavasti heikentävästi valvonnan kohteen oikeusturvaan. Ehdotettu kahden vuoden vanhentumisaika ei olisi ehdoton, vaan määräajasta voitaisiin poiketa, jos siihen on erityisiä syitä. Säännös vastaisi hallintolain hallintokantelun vanhentumisaikaa samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin käsittelemien kanteluasioiden vanhentumisaikaa koskevia säännöksiä.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin luonteeltaan informatiivinen säännös, jossa viitattaisiin muistutus- ja kantelumenettelyä koskeviin hallintolain, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännöksiin.

53 §. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädetään kunnan, maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen ja maakunnalle palveluja tuottavan yksityisen palvelujen tuottajan velvollisuudesta antaa pyynnöstä maksutta valvontaviranomaiselle niiden ohjaus- ja valvontatehtävien toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja selvitykset sen estämättä, mitä salassapitovelvollisuudesta säädetään.

7 luku **Erinäiset säännökset**

54 §. Hallintomenettely ja julkisuus. Laajan valinnanvapauden piirissä olevat palvelukokonaisuudet sisältävät myös julkisiksi hallintotehtäviksi käsitettäviä tehtäviä. Tällaisia ovat erityi-

sesti väestövastuulla toimivan sosiaali- ja terveyskeskuksen tai vastaavan suppeamman palveluvalikoiman yksiköt. Palvelut ovat tältä osin myös maakunnilta tulevan julkisen rahoituksen piirissä. Sen vuoksi pykälässä ehdotetaan, että näitä laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavien sosiaali- ja terveyskeskusten ja niitä omistavien yritysten ja yhteisöjen toimintaan sovelletaan hallintolakia ja viranomaisen toiminnan julkisuudessa annettua lakia.

Säännös vastaa ammattikorkeakoulujen toimintaan sovellettavia säännöksiä. Ammattikorkeakoulut ovat niistä annetun lain 5 §:n (932/2014) mukaan osakeyhtiöitä. Koska niiden tehtäviin kuuluu julkisia hallintotehtäviä ja toiminta on julkisrahoitteista, sovelletaan niihin ammattikorkeakoululain 21 §:n perusteella hallintolakia ja julkisuuslakia.

55 §. Rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu. Laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavien sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöstöön sovellettaisiin ehdotuksen mukaan rikosoikeudellista virka- ja vahingonkorvausvastuusta. Vastuu voi tulla sovellettavaksi käytettäessä julkista valtaa. Julkista valtaa käytetään lähinnä silloin kun tehdään yksittäisiä asiakkaita koskevia päätöksiä.

Vahingonkorvausvastuun osalta pykälä sisältää selvyyden vuoksi viittauksen vahingonkorvauslakiin (412/1974).

Säännös vastaa tältä osin ammattikorkeakoululain 23 §:ää edellä 54 §:n kohdalla mainituin perustein.

56 §. Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta varautua yhteistyössä alueensa kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteitä edellyttäviin häiriötilanteisiin ja suuronnettomuuksiin normaalioloissa ja poikkeusoloissa. Maakuntien ja palveluntuottajien tulee varautua normaaliolojen häiriötilanteiden lisäksi myös poikkeusoloihin. Poikkeusolojen valmiussuunnittelusta ja etukäteisvalmisteluista säädetään lisäksi valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä. Varautumista edellyttäviä häiriötilanteita ovat esimerkiksi myrskyt ja tulvat, väkivalta- ja terroritilanteet, säteilyvaaratilanteet, epidemiat, vedenjakelun häiriöt tai maksu- ja muiden tietojärjestelmien häiriöt. Häiriötilanteet voivat olla luonteelta äkillisiä ja niihin tulee varautua ennalta yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää suunnitteluvastuita ja ohjata varautumista ja valmiussuunnittelua alueellisella pohjalla tapahtuvaksi. Alueellinen varautuminen ja valmiussuunnittelu tehostavat varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Tämä edistää sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteetin ja voimavarojen sekä erityis- ja asiantuntijapalvelujen yhteiskäytön etukäteissuunnittelua. Alueellisen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun laatimisen tulee tapahtua alueen kuntien ja maakuntien kanssa sellaisessa yhteistyössä, jota suunnitelman asianmukainen laatiminen ja alueen varautuminen edellyttävät.

Valmiuslaissa on yleisvelvoite viranomaisen varautumisesta. Se ei sisällä suunnittelun johdosuhteita ja yhteistyötä koskevia määräyksiä. Sen vuoksi ehdotettavassa järjestämislaissa edellytetään, että sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnitelma laaditaan alueellisesti yhteistyössä kuntien ja maakuntien kanssa.

Maakunnan olisi 2 momentin perusteella varmistettava varautumissuunnittelussa palvelujen jatkuvuus myös silloin kun palveluja hankintaa yksityisiltä palvelun tuottajilta tai palvelusetelillä. Tämä voidaan tehdä palvelun tuottajien kanssa tehtäviin sopimukseen asetettavilla ehdoilla. Mitä laajempaa yksityisten palvelujen käyttö on, sitä tärkeämpää on niiden kapasiteetin ja palvelujen huomioon ottaminen valmiussuunnittelussa.

Pykälän 3 momentissa säädetään valtion mahdollisuudesta osallistua sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen. Säännöksellä turvattaisiin sellaisen varautumisen valtakunnallinen ylläpitäminen, mikä ei lainsäädännön mukaan kuulu maakunnan vastuulle. Samalla mahdollistettaisiin varautumisesta ja häiriötilanteiden jälkihoidosta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen silloin kun se tapahtuman luonne ja kyseessä olevan maakunnan voimavarat huomioon ottaen on perusteltua.

Kotimaassa ja ulkomailla tapahtuvissa suuremmissa onnettomuus- ja häiriötilanteissa maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien voimavarat ja osaaminen eivät useinkaan riitä tilanteen hallintaan tai johtamiseen. Uhrien nopean tutkimuksen, hoidon ja psykososiaalisen tuen käynnistäminen edellyttävät, että avuksi saadaan muualta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, terveydenhuollon tarvikkeita ja laitteita sekä lääkkeitä. Potilaita saatetaan joutua myös siirtämään hoidettavaksi muualle, mikä usein edellyttää ilmateitse tapahtuvan lääkinnällistä evakuointivalmiutta. Tulevaisuudessa voi tulla tarve nimetä valtakunnallisia toimijoita esimerkiksi varautumisen yhteisten tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon sekä muihin mahdollisiin varautumisen toimintoihin.

Ehdotettu 56 § vastaa terveydenhuoltolaissa nyt olevaa 38 §:ää. Säännöstä on täydennetty siten, että se kattaa myös sosiaalihuollon.

Pykälän neljännessä momentissa säädetään, että häiriötilanteisiin varautumisesta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin häiriötilanteisiin varautumisen perusteista, yhteistyöstä ja koordinaatiosta.

57 §. Toimivalta häiriötilanteissa. Pykälässä säädetään viranomaisten toimivaltuuksista kahta tai useampaa maakuntaa koskevilla häiriötilanteilla. Tällä hetkellä ei ole säännöksiä siitä, miten tällaisten laaja-alaisten häiriötilanteiden toiminta järjestetään ja kellä on johtamis- ja koordinaatiovastuu toiminnasta. Valmiuslaissa on säännökset yksittäisten toimintayksiköiden, muun terveydenhuollon sekä tiettyjen sosiaali- ja terveystalvelujen ja terveydensuojelun toiminnan muuttamisesta valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa. Kyseiset säädökset ovat kuitenkin voimassa vain poikkeusoloissa niin erikseen säädettäessä eivätkä ne sisällä mahdollisuutta siirtää koko toimialan toimintojen koordinoitua ja johtamista tarvittaessa laajemmalle alueelle. Häiriötilanteiden hallinnan kannalta on tärkeää, että tilanteen vakavuusasteen mukaan toimivaltuudet voidaan tarvittaessa siirtää laajemmalle alueelle ilman, että valmiuslain toimivaltuuksia otettaisiin käyttöön, sekä tilanteissa, joissa valmiuslain edellytykset eivät täyty. Sen vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi menettely, jossa maakunta tai sosiaali- ja terveysministeriö voisi osoittaa johtamis- ja koordinaatiovastuun jollekin sellaiselle maakunnalle, jonka toimintaan häiriötapahtuma välittömästi vaikuttaa. Johto- ja koordinaatiovastuun antaminen pääsääntöisesti yhdelle maakunnalle on perusteltua sen vuoksi, että se vastaa omalta osaltaan toiminnasta ja joutuu joka tapauksessa huolehtimaan oman henkilöstönsä ja resursien käytön kohdentamisesta. Lain 56 pykälässä säädetään varautumisesta häiriötilanteisiin. Varautumissuunnitelmissa tulisi myös ottaa huomioon kahta tai useampaa maakuntaa koskevat tilanteet ja suunnitella toiminnan johtaminen ja koordinaatio näissä tilanteissa.

Pykälän 1 momentin mukaan alueellisesti laajoissa kahta tai useampaa maakuntaa koskevissa häiriötilanteissa sosiaali- ja terveysministeriö voisi määrätä maakunnan johtamaan ja koordinoimaan ja tukemaan tilanteen hallintaa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Erityisen merkittävässä häiriötilanteissa voi sosiaali- ja terveysministeriö ottaa itselleen johto- ja koordinaatiovastuun sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Tällaisia erityisen merkittäviä häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi merkittävät säteilytilanteet, pandemiatilanteet, tietojärjestelmiin ja tietoverkkoihin liittyvät häiriötilanteet tai useaa maakuntaa koskevat psykososiaalista tukea

edellyttävät tilanteet tai häiriötilanteet, jotka edellyttävät avun antamista ulkomaille tai avun vastaanottamista ulkomailta.

Pykälän 2 momentissa säädetään maakunnalle velvollisuus ilmoittaa häiriötilanteista sekä suuronnettomuuksista ja niiden uhista sosiaali- ja terveysministeriölle ja valvontaviranomaiselle. Näin varmistetaan se, että tieto erityistilanteista on hallinnonalan valmiusasioista vastaavien viranomaisten tiedossa.

58 §. Virka-apu. Pykälässä säädetään eräiden viranomaisten velvollisuudesta antaa virka-apua maakunnille häiriötilanteissa. Velvollisia antamaan virka-apua olisivat poliisi, puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja pelastusviranomaiset. Virka-apu perustuisi maakunnan pyyntöön. Myös sosiaali- ja terveysministeriö voisi pyytää virka-apua mainituilta viranomaisilta.

Virka-apua voitaisiin pyytää silloin kun se on ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamisen kannalta välttämätöntä. Ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin vakavasti vaikuttavat häiriötilanteet ja suuronnettomuudet saattavat olla laajuudeltaan niin mittavia tai erityisiä, että niissä tarvitaan asiantuntemusta, henkilöstöä, kalustoa tai tarvikkeita ja tietojärjestelmiä, joita ei sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilla ole käytettävissä tai saatavilla tilanteen hallitsemiseksi. Kyseisen kaltaisissa tilanteissa on tarpeen voida pyytää virka-apua muilta viranomaisilta.

59 §. Järjestämismvastuun siirtyminen eräissä tapauksissa. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien välisestä palvelujen järjestämismvastuusta niissä tapauksissa, joissa henkilö käyttää kotikuntalain 3 a §:ssä säädettyä oikeutta valita kotikunta. Näissä tapauksissa, jos uusi kotikunta on toisessa maakunnassa, palveluja koskeva järjestämismvastuu siirtyy muuttopäivästä lukien uuden kotikunnan mukaiselle maakunnalle. Pykälä vastaisi vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 a §:ä. Siihen ehdotetaan kuitenkin tehtäväksi ehdotettavasta laista johtuvat tekniset muutokset.

Pykälän mukaan silloin kun henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoidon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle ja hän käyttää kotikuntalain mukaista kotikunnan valintaoikeuttaan, palveluja koskeva järjestämismvastuu siirtyy muuttopäivästä lukien sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu. Jos sekä entinen että uusi kotikunta kuuluisivat samaan maakuntaan, ei muutto vaikuttaisi järjestämismvastuuseen.

Henkilön sijoitus voisi perustua myös muun kuin maakunnan viranomaisen päätökseen. Näin ollen myös esimerkiksi valtion mielisairaalassa hoidettavana olevalla henkilöllä olisi kotikuntaa koskeva valintaoikeus, vaikka hänet olisi sijoitettu sairaalaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksen perusteella. Myös näissä tilanteissa on perusteltua, että palvelujen järjestämismvastuu siirtyy uuden kotikunnan mukaiselle maakunnalle.

Uuden kotikunnan mukaisen maakunnan järjestämismvastuu koskee kaikkia henkilön tarvitsemia palveluja. Tämän mukaisesti hänelle tulee järjestää aiemmin tehtyjen päätösten mukaiset palvelut sekä myös mahdollisesti tarvittavat uudet palvelut.

Kotikunnan muuttuminen edellyttää muuttoilmoituksen tekemistä kotikuntalaissa säädetyllä tavalla. Kotikuntalain 7 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus on sidottu muuttopäivän ajankohtaan siten, että ilmoitus maistraatille on tehtävä aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. Kotikuntalain 3 a §:ssä tarkoitettussa tilanteessa henkilö on kuitenkin hänen kotikuntansa jo aiemmin tekemän päätöksen perusteella tosiasiallisesti muuttanut toisen kunnan alueelle. Näin ollen velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen ei voitaisi sitoa edellä mainituin tavoin tosiasiallisen muuton ajankohtaan, mutta henkilön kotikunnan muuttumisen edellytyksenä kuitenkin olisi, että hän tekee muuttoilmoitusta vas-

taavan ilmoituksen maistraatille. Kotikuntalain 7 §:n 1 momentissa säädetään tarkemmin ilmoitusvelvollisuudesta näissä tilanteissa.

Ehdotettavassa pykälässä säädetään järjestämisvastuun siirtymisestä laitoshoidossa, perhehoidossa tai asumispalveluissa olevan henkilön kotikunnan muuttuessa. Voimassa olevan sosiaalihuoltolain 42 b §:n perusteella entisen kotikunnan vastuu hoidon kustannuksista jatkuu kotikunnan muutoksesta huolimatta. Ehdotuksen perusteella kotikunnan muuttuessa myös kustannusvastuu siirtyy maakunnalle. Sosiaalihuoltolain 16 a §:n ja kotikuntalain 3 a §:n mukaista oikeutta kotikunnan vaihtamiseen on käytetty vuosina 2011—2012 hyvin vähän. Tehdyn selvityksen perusteella selvitykseen vastanneet 129 kuntaa tai yhteistoiminta-alueita ilmoittivat, että hieman alle 300 henkilöä oli vaihtanut kotikuntaa. Näiden siirtymisten kustannukset olivat kuntien ilmoitusten perusteella yleensä melko vähäiset. Suurin osa kunnista ilmoitti, että sosiaalihuoltolain ja kotikuntalain muutoksilla ei ollut taloudellista merkitystä. Niiden 21 kunnan osalta, jotka ilmoittivat lisäkustannuksista, vaikutus vaihteli 6 100 ja 340 000 euron välillä. Kustannusvastuun siirtymisen merkitys tulee lisäksi pienemmän järjestämisvastuun ja kustannusvastuun siirtyessä uudistuksen myötä nykyistä laajemmalle väestöpohjalle. Kustannusvastuu jääminen entiselle kotikunnalle on myös osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi.

Kuntien kyselyyn antamat vastaukset osoittivat, että sosiaalihuoltolain ja kotikuntalain muutoksilla ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ole ollut kovinkaan huomattavia vaikutuksia kunnille. Kotikunnan vaihtumisia ja siitä seuranneita palvelujen järjestämisvastuun siirtymisiä ei ole tapahtunut kovin suurena määränä, eikä muuttojen kunnallistaloudellinen vaikutus ole ollut kovin merkittävä. Kuntien välisen kustannusvastuun toteuttaminen vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 b §:ssä tarkoitettulla tavalla on edellä sanotun perusteella osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Tämän vuoksi sosiaalihuoltolain 42 b § kumotaan järjestämislain säätämisen yhteydessä.

60 §. *Palvelujen järjestäminen maakunnan muuttuessa.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi menettelystä siinä tapauksessa, että henkilö hakee hoitopaikkaa muun kuin kotikuntansa mukaisen maakunnan alueelta. Pykälä vastaa pääpiirteissään vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 16 a §:ää. Tekstiä muutettaisiin vastaamaan ehdotettavaa sosiaali- ja terveydenhuollon uutta järjestämisrakennetta ja siihen tehtäisiin joitakin teknisiä muutoksia.

Henkilöllä, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta joka ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä ilman perhehoitoa, laitoshoidoa tai asumispalveluita, olisi pykälän 1 momentin perusteella oikeus hakea palveluja kyseiseen kunnan mukaiselta maakunnalta samoin perustein kuin muuton kohteena olevan kunnan asukkaalla. Sosiaalihuoltolain 16 a §:ssä käytetty termi ”itsenäinen asuminen” on epätarkoituksenmukainen, eikä sitä enää käytettäisi nyt ehdotettavassa pykälässä.

Sen maakunnan, jolle hakemus on tullut, tulisi pykälän 2 momentin mukaan tehdä henkilön palvelutarpeen arviointi yhteistyössä hakijan kotikunnan mukaisen maakunnan kanssa, sekä päättää siitä, myönnetäänkö palvelu vai ei. Hakemuksen vastaanottamisesta tulisi ilmoittaa henkilön palveluista hakemushetkellä vastaavalle kuntayhtymälle.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen syksyllä 2013 julkaiseman selvityksen (Ulla Lehtonen, Eeva Nykänen ja Marja Pajukoski: Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain 1.1.2011 voimaan tulleiden muutosten vaikutukset kunnissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 35/2013) mukaan sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaista oikeutta hakeutua toisen kunnan palvelujen piiriin ovat hyödyntäneet etupäässä vanhukset. Lisäksi muutto-oikeutta ovat käyttäneet jonkin verran vammaiset henkilöt, mielenterveyskuntoutujat, pitkäaikaissairaat henkilöt ja päihdekuntoutujat.

Pykälässä ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin siitä, minkä tyyppisiä palveluja hakemus voisi koskea tai minkä lain nojalla asiaa tulisi ensisijaisesti arvioida. Tältä osin hakemusoikeuden rajaus ohjaisi kuitenkin käytännössä asian harkintaa ja päätöksentekoa. Koska henkilö ei lähtökohtaisesti ainakaan oman arvionsa perusteella kykenisi asumaan uudessa kotikunnassaan ilman lainkohdassa tarkoitettuja palveluita, tulisivat arvioitaviksi lähinnä laitoshoitopalvelut tai asuminen sellaisessa hoito- tai hoivapaikassa tai asumispalveluyksikössä, johon voidaan järjestää ympärivuorokautisen asumisen mahdollistavat palvelut. Se seikka, mitä palveluja hakija saa hakemuksen tekohetkellä, ei saisi kuitenkaan yksinomaan vaikuttaa hakemuksen käsittelyyn. Palvelut tulee järjestää hakijan todellisista tarpeista lähtien eikä niiden tarvitse olla järjestetty samalla tavoin kuin hakemushetkellä. Asiakkaan tilannetta arvioitaessa ei myöskään saisi vedota esimerkiksi siihen, että hakijalle on jo järjestetty hänen tarvitsemansa palvelut. Ehdotettavalla säännöksellä ei olisi vaikutuksia asiakkaan oikeuteen valita terveydenhuollon palvelujen järjestäjä potilaan valinnanvapautta koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotettavaa hakemusmenettelyä voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa henkilö on toistaiseksi kyennyt asumaan kotonaan, mutta hänen olosuhteensa ovat nopeasti muuttumassa siten, että hoidon tarvetta ja hoito- ja asuinpaikan luonnetta on arvioitava uudelleen. Usein muuttoa omaisten lähelle aletaan miettiä juuri siinä vaiheessa, kun heikentynyt toimintakyky tai muutuneet elämänolosuhteet alkavat tehdä yksin asumisen vaikeaksi.

Uuden kotikunnan mukainen maakunta vastaisi jatkossa normaalien periaatteiden mukaisesti henkilön tarvitsemien palvelujen tuottamisesta. Uusi maakunta voisi myös myöhemmin arvioida henkilön palvelutarvetta uudelleen ja sijoittaa hänet palvelutarvettaan paremmin vastaavaan hoitopaikkaan kuin mikä oli käytössä muuton jälkeen.

Hakemusasian käsittelyssä ja päätöksenteossa tulisi noudattaa sosiaalihuoltolakia, sosiaalihuollon asiakaslakia sekä palvelutarpeen mukaan mahdollisesti sovellettavaksi tulevaa sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa erityislakia. Sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinnista kiireellisissä tapauksissa säädetään sosiaalihuoltolain 36 §:ssä. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 3 a §:ssä säädetään erikseen palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelman tekemisestä. Jos tämäntyyppiset erityissäännökset ovat sovellettavissa hakijaan, tulee niitä luonnollisesti noudattaa.

Hakemusasiaa käsittelevän tahon ja hakijan kotikunnan mukaisen maakunnan edellytetään toimivan yhteistyössä asiaa käsiteltäessä. Tämä olisi perusteltua, koska hakijan palveluista hakemushetkellä vastaavalla taholla on paras tieto hänen aiemmin tarvitsemistaan ja käyttämistään palveluista ja näin ollen mahdollisuus antaa merkittäviä tietoja hakemusasian päätöksentekoa varten. Yhteistyön käytännön toteutusta ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin, vaan asiaa tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Selvimmissä yksittäistapauksissa riittävä yhteistyö saattaisi toteutua viranomaisten välisellä tietojen vaihdolla. Hakemusasian liitteeksi voitaisiin myös edellyttää hakijan palvelusuunnitelma tai muu jo olemassa oleva aineisto, jota voitaisiin käyttää hyödyksi asian ratkaisussa. Sen maakunnan, jonka velvollisuutena on tuottaa hakijan palvelut hakemusajankohtana, olisi yleensäkin annettava hakemuksen käsittelyä varten kaikki tarvittavat tiedot. Hakemusasiaa käsittelevällä viranomaisella olisi salassapitomääräysten estämättä oikeus saada tarpeellisia tietoja muilta viranomaisilta ja muilta tahoilta sen mukaisesti kuin erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään.

Pykälän 2 momentin nojalla maakunnan olisi tehtävä hakemusasiassa aina päätös. Näin ollen hakijalla olisi mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta joko sosiaalihuoltolain 6 luvun säännösten tai niiden erityislakien säännösten perusteella, joita asian ratkaisussa on ensisijaisesti sovellettu.

Ehdotettavan muutoksen yhteydessä tulisi pyrkiä ehkäisemään sellainen menettely, että henkilö hakisi palvelutarpeen arviointia samanaikaisesti useasta paikasta esimerkiksi selvittääkseen sitä, mikä olisi hänen kannaltaan mahdollisimman hyvä vaihtoehto. Edellä kuvatun palvelutarpeen arviointia koskevan oikeuden epätarkoituksenmukaisen käytön estämiseksi henkilön hakemusta ei pykälän 3 momentin mukaan käsiteltäisi, jos hän on jo tehnyt vastaavan hakemuksen toiselle maakunnalle ja asian käsittely on vielä kesken. Hakemusmenettelyn valvonnan varmistamiseksi ehdotetaan, että sen tahon, jolle hakemus on tehty, tulee välittömästi ilmoittaa asiasta hakijan kotikunnan mukaiselle maakunnalle. Tällöin hakija voidaan nopeasti havaita ja estää sellainen menettely, jossa saman henkilön palvelutarpeen arviointi tulisi vireille useassa paikassa samanaikaisesti. Käytännössä kuntien ja kuntayhtymien välinen yhteydenpito on joka tapauksessa välttämätöntä palvelutarpeen arvioinnin suorittamiseksi, joten ilmoitusmenettelyn yhteydessä voidaan samalla sopia myös yhteistyöstä hakijan tilanteen ja hänen tarvitsemiensa palvelujen selvittämiseksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tarkemmin menettelystä sen jälkeen, kun maakunta on tehnyt hakijalle myönteisen päätöksen ja myöntänyt tälle hoitopaikan palveluineen. Henkilön tulisi tällöin määräajassa ensinnä ilmoittaa palvelujen vastaanottamisesta ja tämän jälkeen myös tosiasiallisesti muuttaa uuteen hoitopaikkaan tai asumispalveluyksikköön, jotta kotikunnan muutos ja palvelujen saaminen toteutuisi. Asetettava määräaika on tarpeen siitä syystä, että palvelutarpeen arviointi ja hoito- tai asumispaikkaa koskeva päätös eivät menetä merkitystään ja että henkilön nykyisen ja uuden kotikunnan mukaiset maakunnat voivat riittävästi varautua tilanteeseen.

Hakijan tulisi ensiksi kahden viikon määräajassa ilmoittaa ottavansa hoito- tai asumispalvelupaikan vastaan. Määräaika on perusteltua säätää lyhyeksi, jotta palvelujen vaatimien voimavarojen suunnittelu ja mitoitus eivät tarpeettomasti vaikeutuisi. Määräaika on katsottu voitavan säätää lyhyeksi myös siitä syystä, että tähän menettelyyn hakeutuvat henkilöt ovat käytännössä usein jo pitkään valmistautuneet vaihtamaan kotikuntaansa, jolloin heillä on palvelutarpeen arvioinnin ja päätöksenteon jälkeen hyvät edellytykset päättää asiasta lopullisesti.

Hakijan tulisi lisäksi kolmen kuukauden määräajassa päätöksen tiedoksi saamisesta tosiasiallisesti muuttaa osoitettuun hoito- tai asumispalvelupaikkaan. Muuttajan ilmoitusvelvollisuus on kotikuntalain 7 §:n nojalla sidottu muuttopäivään siten, että ilmoitus muutosta tehdään maistraatille aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. On tärkeää huomata, että tämä henkilön oma menettely olisi edellytyksenä sille, että hänen kotikuntansa todella muuttuisi ja että myös hänen tarvitsemiaan palveluja koskeva tuottamisvastuu siirtyisi päätöksen tehneelle maakunnalle.

Hakija voisi palvelutarpeen arvioinnin ja saamansa päätöksen jälkeen myös päättää, ettei ota tarjottua hoitopaikkaa tai palvelua vastaan. Hän voisi edelleen jättää tosiasiallisesti muuttamatta sellaiseen hänelle osoitettuun hoitopaikkaan, jonka hän on jo ilmoittanut ottavansa vastaan. Kummassakin tilanteessa menettely raukeaisi eikä henkilön kotikunta muuttuisi kotikuntalain 3 b §:n mukaisesti.

61 §. Terveystieteiden järjestäminen eräissä tapauksissa. Pykälässä säädetään eräiden kolmansista maista tulleiden työntekijöiden rinnastamisesta kunnan asukkaisiin silloin kun he tarvitsevat terveyspalveluja. Säännös johtuu Euroopan Unionissa hyväksytyistä direktiiveistä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, jäljempänä yhdistelmälapudirektiivi edellyttää yhdenvertaisen kohtelun toteuttamista eli direktiivin tarkoittamia työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa muun muassa terveydenhuollossa. Säännöksen mukaan maakunnan asukkaaseen rinnastettaisiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, jotka ovat Suomessa työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa tai

jotka on vähintään kuusi kuukautta sellaisessa oltuaan rekisteröity työttömiksi työnhakijoiksi. Säännös on tarpeen, jotta myös tilapäisesti maassa oleskelevat työntekijät olisivat oikeutettuja julkisiin terveydenhuoltopalveluihin samoin perustein kuin maakunnan asukkaat.

Pykälä koskee myös Euroopan unionissa hyväksytyä direktiiviä 2009/50/EY eli direktiiviä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. Säännös on samansisältöinen nykyisen kansanterveyslain 14 §:n kanssa ja erikoissairaanhoidolain 3 §:n 1 momentin kanssa. Sisällöllisesti mainittujen direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä tehdyt muutokset kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidolakiin eivät muuttuisi tässä esityksessä eikä näiden työntekijöiden oikeuksiin tulisi muutosta.

62 §. Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito. Pykälässä säädetään maakuntien toiminnassa syntyneiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi henkilötietolain (523/1999) mukaisesti, että henkilötietolain 3 §:ssä tarkoitettu rekisterinpitäjä on maakunta sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoille. Järjestämisvastuussa olevan maakunnan rekisterinpitäjyyttä puoltavat muun muassa yhteisten rekisterien sisällä joustavasti mahdollistuva sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkon ja palveluntuottajien välisen työnjaon kehittäminen sekä säädökset ja vakiintuneet käytännöt, joissa järjestämisvastuullinen toimija toimii tietojen rekisterinpitäjänä. Tästä esimerkkinä on laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Maakunta toimisi täten rekisterinpitäjänä myös tapauksissa, joissa palvelut hankitaan ostopalveluna tai palvelusetelillä yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajilta.

Julkisen sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksiköiden tai rekisterinpitäjien toiminnan yhdistyessä ovat ennen yhdistymistä syntyneet rekisterit siirretty osaksi uuden organisaation vastaavaa käyttötarkoitusta varten olevaa asiakas- tai potilasrekisteriä. Tämän mukaisesti myös ennen maakuntien perustamista syntyneet asiakas- ja potilasasiakirjat siirtyvät osaksi maakunnan asiakas- ja potilasrekistereitä niiden käyttötarkoituksen mukaisesti.

Asiakas- ja potilasasiakirjojen käsittelyyn sovelletaan muutoin mitä niistä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja henkilötietolaissa. Näissä laeissa on säädetty muun muassa asiakas- ja potilastietojen ja niitä sisältävien asiakirjojen salassapidosta ja tietojen käsittelystä.

Pykälän 2 momentissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käytöstä maakunnan asiakas- ja potilasrekisterien toteutuksessa. Potilasasiakirjarekisteri muodostuu sähköisistä ja paperisista potilasasiakirjoista. Asiakastietolain mukaisessa kansallisessa arkistointipalvelussa (Kanta-palvelu) on maakuntien toiminnan alkaessa vuonna 2019 jo suurin osa hoidon kannalta merkityksellisestä tiedosta. Asiakastietolaki mahdollistaa myös vanhojen tietojen tallennuksen osaksi kansallista palvelua. Rekistereiden muuttaminen kaikissa käytössä olevissa potilasjärjestelmissä vaatisi laajan kehittämistyön ja aiheuttaisi merkittävästi kustannuksia. Sen vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että näiden rekistereiden muodostamisessa hyödynnettäisiin kansallista tietojärjestelmäpalvelua. Kansaneläkelaitoksen tulisi kansallisesta arkistointipalvelusta vastaavana toimijana toteuttaa tähän vaadittava toiminnallisuus. Koska kaikki asiakirjat eivät ole sähköisessä muodossa ja toisaalta koska sosiaalihuollon kansallinen tietojärjestelmäpalvelu ei ole välttämättä täysimääräisesti käytössä rekistereiden muodostamishetkellä, rajattaisiin säädös koskemaan valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun tallennettavia tietoja. Paperisten ja muiden asiakirjojen, joita ei voi

tallentaa sähköisesti, osalta rekisterinpitäjä voisi sopia tiedon tuottaneen toimijan kanssa säilytykseen liittyvistä järjestelyistä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

63 §. Henkilöstön ammattitaidon ylläpito. Pykälä velvoittaa maakuntaa huolehtimaan henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Säännös velvoittaa huolehtimaan siitä, että sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon henkilöstö osallistuu koulutuksensa, tehtäviensä, työn vaativuuden ja toimenkuvan perusteella riittävässä määrin koulutukseen siten, että se ylläpitää ja kehittää työntekijöiden ammattitaitoa ja osaamista. Mikäli työntekijöiden tehtäviä ja vastuuta muutetaan, on myös tämä otettava huomioon täydennyskoulutusta järjestettäessä. Täydennyskoulutuksen rahoitusvastuu on työnantajalla. Silloin kun palveluja ostetaan yksityiseltä palvelujen tuottajalta, sillä on rahoitusvastuu henkilökuntansa täydennyskoulutuksesta.

Lainkohdassa olevan valtuutussäännöksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkemmat säännökset täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

Ehdotettua pykälää osin vastaavat säännökset ovat tällä hetkellä muun muassa terveydenhuoltolain 4 ja 5 §:issä, joissa säädetään terveydenhuollon toimintaedellytyksistä ja henkilöstöstä.

64 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädetään muutoksenhausta laissa olevien säännösten perusteella annettuihin päätöksiin. Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta maakunnan viranomaisten tekemiin päätöksiin. Muutoksenhaku määräytyisi maakuntalain X luvussa säädetyn mukaisesti. Sen mukaan maakunnan toimielinten päätökseen tyytymätön voi hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentin mukaisesti valtion viranomaisten tekemien päätösten osalta sovellettaisiin muutoksenhaussa hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei lailla toisin säädetä. Säännös koskisi siten sekä valtioneuvostoa että valvontaviranomaista. Valtioneuvoston päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta.

Lisäksi 2 momentin perusteella valtioneuvoston lain 17 §:n perusteella tekemää päätöstä maakuntien yhteistyösopimuksesta on noudatettava muutoksenhausta huolimatta siihen saakka kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei synny tilannetta, jossa pitkään aikaan ei olisi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kannalta tärkeää yhteistyösopimusta.

65 §. Voimaantulo. Ehdotuksen mukaan lain voimaantulosta säädetään lailla.

1.3 Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulo

1 luku Lain tarkoitus ja lakien voimaantulo

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä todetaan ehdotetun voimaantulolain tarkoitus. Lailla säädetään maakuntalain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantuloa ja sen edellyttämistä toimenpiteistä. Lisäksi lakia sovelletaan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantuloon. Lakien voimaantulo edellyttää samalla, että maakunnilla pitää olla toimiva hallinto jo ennen järjestämisvastuun siirtymistä niille. Lisäksi tehtävien siirtymisen tarkoittaa, että niitä hoitavat yli 200 000 henkilöä siirtyvät maakuntien palvelukseen. Samoin toiminnan edellyttämät omaisuus- ja muut järjestelyt edellyttävät lailla säätämistä.

2 §. Lakien voimaantulo. Pykälässä säädetään maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon ajankohta. Tarkoituksena on, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Koska järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta ja pelastustoimesta siirtyy perustettaville maakunnille vuoden 2019 alusta lukien, on lakien voimaantulo kuitenkin tarpeen porrastaa siten, että osa säännöksistä tulee voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään ne pykälät, jotka tulevat voimaan tuolloin.

Pykälän 4 momentissa säädetään pelastustoimen palvelutasopäätösten voimassaolon siirtymäajasta. Ehdotetun momentin mukaan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 14 §:n mukaiset ensimmäiset palvelutasopäätökset tulee tehdä viimeistään [1 päivänä joulukuuta 2019]. Ennen ensimmäisen palvelutasopäätöksen tekemistä noudatetaan soveltuvin osin pelastuslain nojalla tehtyjä kyseistä aluetta koskeneita alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksiä.

3 §. Järjestämisvastuun siirtyminen. Pykälästä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtymisestä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Se tapahtuu 1 päivänä tammikuuta 2019. Kyseisestä ajankohdasta lukien kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole enää järjestämisvastuuta eikä siten myöskään rahoitusvastuuta näistä palveluista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuitenkin kuntien tehtäväksi järjestämislain 7 §:n mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan järjestämislain 37, 39 ja 41 §:ssä säädettyt valtion korvaukset sosiaalityöntekijöiden sekä lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen sekä sosiaalihuollon ja terveystieteen yliopistotasoiseen tutkimukseen suoritetaan ensimmäisen kerran vuoden 2019 toiminnan perusteella. Vuonna 2019 maksettavat korvaukset perustuvat siten vuonna 2018 voimassa oleviin säännöksiin, joiden perusteella korvauksia ei makseta yliopistoissa annettavaan sosiaalihuollon koulutuksen ja tutkimuksen perusteella.

2 luku **Maakuntien muodostaminen ja väliaikaishallinto**

4 §. Maakuntien perustaminen. Maakunta olisi maakuntalain 2 §:n mukaan julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi alueellaan itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädettäisiin. Tarkoituksena olisi, että vastuu maakuntalain 6 §:n perusteella määräytyvistä tehtävistä siirtyisi näitä tehtäviä nykyisin hoitavilta julkisen hallinnon viranomaisilta kokonaisuudessaan maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2019. Maakunnat olisi kuitenkin perustettava edellä todettua ajankohtaa aiemmin, jotta kyettäisiin valmistelevin toimenpitein varmistamaan, että maakuntien organisaatorakenne, hallinto, taloudelliset edellytykset, henkilöstö ja muut toimintaedellytykset olisivat siinä kunnossa, että maakunnat voisivat itsenäisinä julkisen hallinnon viranomaisina ja julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä ryhtyä vuoden 2019 alusta lukien hoitamaan niille säädettyjä tehtäviä ja käyttämään tehtäviin liittyvää toimivaltaa.

Tämän johdosta ehdotetaan, että maakuntalain 2 §:ssä tarkoitetut maakunnat julkisoikeudellisina yhteisöinä perustetaan 1 päivänä heinäkuuta 2017. Tämän ajankohdan ja vuoden 2019 alun välisenä aikana maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttäisi aloitusvaiheessa lain 3 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin ja 1 päivästä maaliskuuta 2018 lukien vaaleilla valittu maakuntavaltuusto.

5 §. Maakuntajako. Pykälässä säädettäisiin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen itsehallinnon (maakunta) perustamisen edellyttämästä maakuntajaosta ja perustettavien maakuntien nimistä. Ehdotettu maakuntajako ja maakuntien nimet perustuisivat pääosin

nykyisen maakuntajakolain (1159/1997) ja maakunnista annetun valtioneuvoston päätöksen (100/2015) nojalla määriteltäisiin aluejakoon ja maakuntien nimiin. Esityksellä ehdotetaan Manner-Suomeen perustettavaksi 18 maakuntaa. Näiden lisäksi on myös Ahvenanmaan maakunta, jonka itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallintolaisesta (1144/1991). Manner-Suomea koskevasta maakuntajaon muuttamisesta, sen edellytyksistä ja menettelytavoista ehdotetaan säädettäväksi tähän esitykseen sisältyvässä maakuntajakolaisessa.

Tehtävät, joita uuden maakuntajaon mukaisilla hallintoalueilla tullessa hoitamaan, olisivat paljon laajemmat kuin ne tehtävät, joita maakuntien liitot hoitavat nykyisissä maakunnissa. Toisaalta uudetkin maakunnat hoitaisivat samoja tehtäviä kuin maakunnan liitot tällä hetkellä, mutta nämä tehtävät tulevat olemaan vain melko pieni osa perustettavien uusien maakuntien kaikista tehtävistä.

Perustettavien maakuntien tulisi muodostaa toiminnallisesti ja taloudellisesti yhtenäinen kokonaisuus myös niiden hoitamien tehtävien näkökulmasta. Selvänä erona nykyiseen tilanteeseen verrattuna olisi se, että perustettavien maakuntien alueilla hoidettaisiin tulevaisuudessa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, pelastustoimen tehtäviä sekä merkittäviä valtion aluehallinnosta siirtyviä hallintotehtäviä.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta nykyiseen maakuntajakoon ehdotetaan eräitä muutoksia. Sen sijaan maakuntien nimiin ei ehdoteta muutoksia, vaan ne säilyisivät ennallaan. Maakuntien alueet määriteltäisiin edelleen kuntapohjaisesti. Pykälän 1 momentissa todettaisiin maakunnat, niiden nimet ja mistä kunnista maakuntien alueet muodostuvat.

Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Etelä-Karjalan, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pirkanmaan, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Varsinais-Suomen ja Uudenmaan maakunnat ehdotetaan perustettavaksi samalla aluejaolla kuin ne ovat nykyisinkin. Muiden maakuntien alueisiin ehdotetaan tehtäväksi seuraavat muutokset:

– Heinävesi ehdotetaan liitettäväksi Pohjois-Karjalan maakuntaan. Nyt Heinävesi kuuluu Etelä-Savon maakuntaan. Heinävedellä on vakiintunut yhteistyö Pohjois-Karjalan kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä ja se kuuluu Pohjois-Karjalan kuntien kanssa osittain samaan toiminnalliseen alueeseen.

– Joroinen ehdotetaan liitettäväksi Pohjois-Savon maakuntaan. Nyt Joroinen kuuluu Etelä-Savon maakuntaan. Joroinen kuuluu Pohjois-Savoon kuuluvan Varkauden toiminnalliseen alueeseen.

– Iitti ehdotetaan liitettäväksi Päijät-Hämeen maakuntaan. Nyt Iitti kuuluu Kymenlaakson maakuntaan. Iitillä on vakiintunut yhteistyö Päijät-Hämeen kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja osa kunnasta kuuluu samaan toiminnalliseen alueeseen Päijät-Hämeen kanssa, vaikka pääosa kunnasta kuuluu samaan toiminnalliseen alueeseen Kouvolan kaupungin kanssa.

– Isokyrö ehdotetaan liitettäväksi Etelä-Pohjanmaan maakuntaan. Nyt Isokyrö kuuluu Pohjanmaan maakuntaan. Isokyröllä on vakiintunut yhteistyö Etelä-Pohjanmaan kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.

Koska maakuntajako toimii myös vaalilain (714/1998) 5 §:ssä säädetyn eduskuntavaalien vaaliipiirijonon pohjana, vaikuttaisivat Heinäveden, Joroisten ja Iitin maakuntiin sijoittumista kos-

kevat ehdotukset myös vaalipiirijakoon. Tähän hallituksen esitykseen sisältyy tätä muutosta vastaava ehdotus vaalilain muuttamisesta.

Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus maakuntajakolakiin, jota koskeva lakiehdotus sisältyy tähän hallituksen esitykseen.

6 §. Väliaikainen valmistelutoimielin. Pykälässä säädettäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikaudesta, asettamisesta, kokoonpanosta ja järjestäytymisestä sekä maakunnan liiton vastuista valmistelutoimielimeen liittyen.

Maakunnan toiminnan käynnistämiseksi tarvitaan väliaikainen hallinto huolehtimaan niistä välttämättömistä valmistelevista toimista, joita olisi tehtävä lainsäädännön voimaantulon jälkeen, mutta ennen ensimmäisen vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimikauden alkamista, joka tapahtuisi lain 9 §:n 1 momentin mukaan 1 päivänä maaliskuuta 2018. Jo ennen maakuntavaltuuston toimikauden alkamista maakuntien perustamisen valmisteluun tulee sisältymään sellaista uuden organisaation hallinnon järjestämiseen liittyvää päätöksentekoa, joka ei voi perustua pelkästään yksittäisten viranhaltijoiden päätöksiin tai perustettavien maakuntien alueilla toimivien viranomaisten vapaaehtoisen yhteistyön varaan. Maakunnalle tarvitaan valmistelua varten monijäseninen valmistelutoimielin, joka vastaisi käytännön valmistelutyön organisomisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan väliaikainen valmistelutoimielin vastaisi maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto olisi valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus olisi aloittanut toimintansa. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet ovat säännöksen mukaan viranhaltijoita (virkamiehiä), joihin sovelletaan mitä kuntien ja maakuntien viranhaltijoista on säädetty. Väliaikaisen toimielimen tehtävänä ei ole poliittisia linjauksia vaativien asioiden valmistelu. Esityksen mukaan väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikausi ei päättyisi maakuntavaltuuston valintaan, vaan myös maakuntahallituksen tulisi olla aloittanut toimintansa, jotta väliaikainen valmistelutoimielin voisi siirtää vireillä olevat asiat maakunnan operatiivisesta toiminnasta vastaavalle toimielimelle. Käytännössä väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikausi tulisi olemaan noin puoli vuotta.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi väliaikaisen valmistelutoimielimen asettamista ja kokoonpanoa koskeva pääsääntö, jonka mukaan maakunnassa toimivien ja pykälässä erikseen mainittujen viranomaisten tulisi ensisijaisesti sopia valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja asettamisesta. Jos asiasta ei päästäisi aluetasolla sopimukseen, tulisivat pykälän 3 momentin säännökset sovellettaviksi. Vaikkei tässä momentissa asetakaan mitään rajoituksia valmistelutoimielimen jäsenmäärälle, voitaisiin asia koskevissa neuvotteluissa kuitenkin ottaa huomioon pykälän 3 momentin säännökset. Koska valmistelutoimielimen tehtävät olisivat luonteeltaan lähinnä hallinnollisoperatiivisia, tulisi valmistelutoimielimeen ensisijaisesti valita henkilöitä, joilla olisi maakunnalle siirtyviä tehtäväaloja koskeva riittävä asiantuntemus. Säännöksen mukaan maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston olisi sovittava välittömästi tämän lain voimaantulua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Maakunnan liitto johtaisi sopimusneuvotteluja ja asettaisi väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Maakunnan liiton olisi ilmoitettava asettamisesta valtiovarainministeriölle mahdollisimman pian asettamisen jälkeen. Maakunnan liiton tulisi lisäksi tiedottaa valmistelutoimielimen asettamisesta tarvittavassa laajuudessa maakunnassa. Saatuaan maakuntien ilmoitukset tulisi myös valtiovarainministeriön informoida valmistelutoimielinten asettamisesta ainakin niitä ministeriöitä, joiden toimialan tehtäviä maakunnassa hoidetaan.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi 2 momenttia täydentävä säännös, jolla viimekädessä varmistettaisiin, että kaikkiin perustettaviin maakuntiin asetettaisiin väliaikaiset valmistelutoimielimet. Jos maakunnan liitto ei olisi asettanut väliaikaista valmistelutoimielintä viimeistään kahden kuukauden kuluessa tämän lain voimaan tulosta, sen olisi säännöksen mukaan välittömästi ilmoitettava asiasta valtiovarainministeriölle. Valtioneuvosto asettaisi tällöin valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä. Tässä tapauksessa valmistelutoimielimessä olisi oltava maakunnan alueen kunnista yhteensä 6 jäsentä, sairaanhoitopiiristä 2 jäsentä, erityis- huoltopiiristä 1 jäsen, maakunnan liitosta 1 jäsen, pelastuslaitoksesta 1 jäsen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta 1 jäsen ja työ- ja elinkeinotoimistosta 1 jäsen sekä heidän varajäsenensä. Muilta osin valtioneuvosto voisi käyttää kokoonpanosta päättäessään tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Valmistelutoimielimen asettamista koskevaan päätökseen ei saisi säännöksen mukaan hakea muutosta valittamalla. Valituskielto on tässä tapauksessa tarpeellinen, koska valmistelutoimielimen toimikausi tulisi olemaan vain noin puolivuotta ja koska olisi erityisen tärkeää, että maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun voitaisiin ryhtyä mahdollisimman pikaisesti lain voimaan tultua.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi väliaikaisen valmistelutoimielimen järjestäytymistä koskevat säännökset. Kun väliaikainen valmistelutoimielin olisi asetettu, maakunnan liiton olisi säännöksen mukaan huolehdittava, että valmistelutoimielimen ensimmäinen kokous kutsuttaisiin koolle. Valmistelutoimielimen iältään vanhin edustaja johtaisi ensimmäisessä kokouksessa puhetta siihen saakka, kunnes valmistelutoimielin olisi valinnut itselleen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat. Maakunnan liiton olisi järjestettävä valmistelutoimielimelle kokous- ja työtilat sekä huolehdittava valmistelutoimielimen työskentelyedellytysten muusta varmistamisesta. Maakunnan liitto vastaisi myös valmistelutoimielimen toiminnan ja henkilöstön edellyttämistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävistä. Väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoituksesta säädettäisiin lain 8 §:ssä.

Pykälän 5 momentin mukaan väliaikaiseen toimielimeen sovellettaisiin miesten ja naisten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:ää julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanosta. Tasa-arvolaki ja mainittu säännös eivät nyt koske muodostettavien maakuntien toimintaa. Jatkossa tasa-arvolakia on tarkoitus muuttaa siten, että se koskee myös maakuntia.

7 §. Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja toimivalta. Pykälässä määriteltäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja se kuinka sen toimivalta olisi rajoitettu.

Pykälän 1 momentin mukaan väliaikainen valmistelutoimielin johtaisi maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttäisi sitä koskevaa päätösvaltaa maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti. Valmistelutoimielin voisi asettaa keskuudestaan jaostoja hoitamaan erikseen määrättyjä tehtäviä ja siirtää näitä tehtäviä koskevaa päätösvaltaa jaostolle.

Pykälän 2 momentissa kuvattaisiin valmistelutoimielimen tehtävät. Tehtäväluettelo ei olisi tyhjentävä. Tarkoituksena on kuitenkin, että tehtävän tulisi olla luonteeltaan maakunnan hallinnon ja toiminnan valmistelutehtävä tai siihen välittömästi liittyvä tehtävä. Valmistelutoimielimen ei myöskään tulisi ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka edellyttävät tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai poliittista arviointia taikka joiden vaikutukset olisivat maakunnan kannalta merkittäviä ja pitkävaikutteisia. Tällaiset tehtävät tulisi lähtökohtaisesti jättää maakuntavaltuuston hoidettaviksi. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon myös maakuntalain 16 luvun maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskeva sääntely.

Momentin 1 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle selvittää

maakunnille siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi.

Momentin 2 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua maakunnille siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden selvittämiseen.

Momentin 3 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua maakunnille siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen.

Momentin 4 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua maakunnille siirtyvien hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevien tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien ja ratkaisujen selvittämiseen.

Momentin 5 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle valmistella maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämistä. Tässä yhteydessä tulisivat valmisteltaviksi esimerkiksi ehdotus maakunnan hallintosäännöksi, johtamisjärjestelmäksi sekä tuotanto- ja yhteistyörakenteiksi.

Momentin 6 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle päättää maakunnan vuoden 2018 talousarviosta.

Momentin 7 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua ensimmäisten maakuntavaalien järjestämiseen. Tässä yhteydessä tulisi kysymykseen esimerkiksi maakuntavaalilautakunnan asettamisen valmistelu.

Momentin 8 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle valmistella muut maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyvät asiat.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valmistelutoimielimen toimivallan rajoitusta koskevat säännökset. Valmistelutoimielimen toimivalta olisi momentin 1 kohdan mukaan rajoitettu siten, että se voisi nimittää henkilöitä vain määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen siten, että määräaika päättyisi viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Momentin 2 kohdan valmistelutoimielimen toimivalta olisi rajoitettu siten, että se voisi tehdä maakuntaa sitovia sopimuksia vain määräaikaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyisi viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Pykälän 4 momentin mukaan valmistelutoimielimen menettelyyn ja muutoksenhakuun valmistelutoimielimen päätöksistä sovellettaisiin maakuntalain säännöksiä.

8 §. Velvoite osallistua valmisteluun. Pykälässä asetettaisiin viranomaisille velvollisuus osallistua maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun ja antaa siihen tarvittaessa virka-apua. Säännöksessä erikseen todettuja viranomaisia olisivat maakunnan alueen kunnat, sairaanhoitopiiri, erityishuoltopiiri, maakunnan liitto, pelastuslaitos, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

kuksista annetussa laissa (897/2009) tarkoitetun kehittämis- ja hallintokeskuksen (Kehakeskus). Lisäksi muidenkin viranomaisten olisi tarvittaessa osallistuttava valmisteluun. Edellä tarkoitettujen viranomaisten olisi myös annettava väliaikaiselle valmistelutoimielimelle tarpeellista virka-apua sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

9 §. Tietojensaanti. Pykälällä turvattaisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen oikeus tietojen saamiseen. Väliaikaisella valmistelutoimielimellä olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maakunnan alueen sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, kunnalta, maakunnan liitolta, pelastuslaitokselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta valmistelutoimielimelle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet toimisivat virkavastuulla ja heitä koskisivat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.

10 §. Viestintä. Pykälässä asetettaisiin väliaikaiselle valmistelutoimielimelle velvollisuus viestiä ja tiedottaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta. Viestintä tulisi kohdentaa maakunnan alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Viestintäkeinoina voitaisiin käyttää esimerkiksi yleistä tietoverkkoa, tiedotustilaisuuksia, ilmoitusten julkaisemista lehdissä tai muita valmistelutoimielimen päättämiä viestintätapoja.

Aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luovat edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Viestinnän ohella tulisikin käyttää myös osallisuutta ja vaikuttamista tukevia keinoja. Tämän johdosta valmistelutoimielimen olisi pykälän mukaan varattava maakunnan alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille tarvittaessa mahdollisuus tulla kuulluksi valmistelussa olevista merkittävistä asioista.

Laissa asetetut kansalliskieliä ja saamen kieltä koskevat velvoitteet tulisi viestinnässä ottaa huomioon. Viestinnän sisällön osalta olisi puolestaan otettava huomioon salassapitosäännöksistä ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä johtuvat rajoitteet tietojen käsittelylle viestinnän yhteydessä.

11 §. Väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoitus. Pykälässä säädettäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoittamisesta. Toiminnan rahoitus perustuisi valtion varoista maksettavaan kiinteään määrärahaan ja tapauskohtaiseen valtionavustukseen.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion varoista maksettaisiin kullekin maakunnalle tämän lain voimaan tultua maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi määräraha. Määrärahan suuruus olisi X euroa.

Lisäksi valtio voisi pykälän 2 momentin mukaan myöntää avustusta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin väliaikaisen valmistelutoimielimen hakemuksesta. Valtionavustuksen myöntämisessä noudatettaisiin, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään erityisavustuksesta.

12 §. Ensimmäiset maakuntavaalit. Pykälässä määriteltäisiin ensimmäisten maakuntavaalien ajankohta sekä ensimmäisen maakuntavaltuuston toimikauden pituus ja valtuutettujen lukumäärä.

Pykälän 1 momentin mukaan ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä ja maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi vuoden 2018 maaliskuun alusta ja kestäisi vuoden 2021 toukokuun loppuun.

Pykälän 2 momentin mukaan ensimmäisissä maakuntavaaleissa valtuutettuja valittaisiin kuskakin maakunnassa maakuntalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu vähimmäismäärä. Maakuntalain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu asukasluvun määräytymispäivä olisi ensimmäisissä maakuntavaaleissa 31 päivänä elokuuta 2017. Muilta osin maakuntavaalien järjestämistä koskevat säännökset tulevat sisältymään yleiseen vaalilainsäädäntöön. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi maakuntavaalilautakunnan asettaminen, ehdokasasettelu, ääntenlaskenta ja maakuntavaalien tuloksen vahvistaminen.

13 §. Maakunnan järjestäytyminen. Pykälässä säädettäisiin maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestäytymisestä ensimmäisten maakuntavaalien toimittamisen jälkeen. Tähän ajankohtaan päättyisi myös lain 6 §:ssä tarkoitettun väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikausi.

Pykälän 1 momentin mukaan ensimmäisten maakuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen maakuntavaltuuston olisi viipymättä järjestäydyttävä ja valittava maakuntahallitus ja muut maakunnan toimielimet sekä ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin, jotka olisivat tarpeen maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan väliaikainen valmistelutoimielin valmistelisi maakuntavaltuuston ensimmäisessä kokouksessa käsiteltävät asiat ja kutsuisi maakuntavaltuutetut kokoukseen. Ensimmäisessä kokouksessa ialtään vanhin maakuntavaltuutettu johtaisi puhetta siihen saakka, kunnes valtuusto olisi valinnut puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat.

3 luku **Henkilöstö**

14 §. Henkilöstön asema. Pykälässä säädettäisiin henkilöstön asemasta maakuntaudistukseen liittyvässä muutostilanteessa.

Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, maakuntien julkisoikeudellisille laitoksille eli maakunnan palvelulaitoksille ja maakuntien omistamille yhtiölle. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta, siirretään maakuntien, maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien omistamien yhtiöiden palvelukseen myös koko kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö. Lisäksi siirretään se henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä.

Vastuu pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnille ja näiden maakuntien julkisoikeudellisille laitoksille eli maakunnan palvelulaitoksille. Ne järjestävät pelastustoimen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (xx/201x) 10 §:ssä tarkoitetuilla yhteistyöalueilla. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta, siirretään maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelukseen myös koko kuntien ja kuntayhtymien pelastustoimen organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö. Lisäksi siirretään se henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tekee pääasiallisesti pelastustoimen tehtäviä.

Kunnan ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään työsuhteisten osalta työsopimuslaissa (55/2001) ja viranhaltijoiden osalta kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003). Tehtävien ja toiminnan uudelleenjärjestelyihin sovelletaan myös EY:n liikkeenluovutusdirektiiviä (2001/23/EY).

Työnantajavaihdostilanteita sääntelee työ- ja virkamiesoikeudessa ns. liikkeenluovutusperiaate. Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan yrityksen, liik-

keen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 § 1 momentin mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan maakuntiin, maakuntien julkisoikeudellisiin laitoksiin eli maakuntien palvelulaitoksiin ja maakuntiin perustettaviin yhtiöihin siirtyminen, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen, katsotaan esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy sen maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan omistaman yhtiön palvelukseen, jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä.

Alueen pelastustoimen henkilöstö siirtyy sen pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen palvelukseen, jonka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitettuun yhteistyöalueeseen kyseinen alueen pelastustoimi maantieteellisesti kuuluu.

Liikkeen luovutuksessa luovutuksensaaja tulee sidotuksi aikaisempaa työnantajaa sitoneeseen työ- ja virkaehtosopimukseen siihen saakka, kunnes sen voimassaoloaika päättyy, vaikkei luovutuksensaaja olisikaan kyseisen työnantajaliiton jäsen (TyöehtosopimusL 436/1946, 5 §, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §). Tämän jälkeen aletaan soveltaa luovutuksensaajaa sitovaa työehto- tai virkaehtosopimusta. Tämä edellä kerrottu periaate koskee myös paikallisia työ- ja virkaehtosopimuksia. Mikäli paikallinen työ- ja virkaehtosopimus on toistaiseksi voimassaoleva, se sitoo luovutuksensaajaa, jollei luovuttaja tai luovutuksensaaja ole irtisanonut sopimusta.

Luovutuksensaajalla ei ole oikeutta pelkästään luovutuksen perusteella irtisanoa työ- tai virkasuhdetta. Työsopimuslain 7 luvun 5 §:n ja kunnallisen viranhaltijalain 39 §:n perusteella työntekijällä tai viranhaltijalla on liikkeen luovutuksen yhteydessä oikeus irtisanoa palvelussuhde päättymään irtisanomisaikaa noudattamatta luovutuspäivästä tai myöhemminkin viimeistään kuukauden kuluttua saatuaan tiedon luovutuksesta.

Liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- tai virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät etuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän tai viranhaltijan palkka- tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kuntien ja kuntayhtymien työ- ja virkasuhteinen, kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyy 1.1.2019 maakuntien, maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten tai maakuntiin perustettavien yhtiöiden palvelukseen. Määräaikaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy maakuntaan, maakunnan palvelulaitokseen tai maakunnan yhtiöön määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi.

Henkilöstö siirtyy suoraan voimaanpanolain nojalla maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen työsopimuslain ja kunnallisen viranhaltijalain liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti ns. vanhoina työntekijöinä ja säilyttää siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Uudistuksen yhteydessä lakkautetaan kokonaisia organisaatioita, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät, sairaanhoitopiirit ja vammaispalvelujen kuntayhtymät sekä alueen pelastustoimet ja niiden pelastuslaitokset. Näiltä osin kuntayhtymän palveluksessa 31.12.2018 oleva henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan maakuntiin, maakuntien julkisoikeudellisiin laitoksiin eli maakunnan palvelulaitoksiin tai maakuntiin perustettaviin yhtiöihin. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten sekä pelastuslaitosten henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen. Siirtymiseen ei vaikuta se, missä tehtävässä henkilö siirtymähetkellä työskentelee. Siten esimerkiksi kaikki kunnan terveystieteiden keskuksen alaisuudessa työskentelevät kunnan työntekijät ja viranhaltijat siirtyvät sen maakunnan palvelukseen, johon kyseisen kunnan terveystieteiden keskuksen järjestäminen siirretään. Samoin, jos kunta itse tuottaa vanhusten asumispalveluja, siirtyvät kaikki asumispalveluyksikössä työskentelevät kunnan viranhaltijat ja työntekijät maakunnan palvelukseen riippumatta siitä, missä tehtävissä he kyseisessä asumisyksikössä työskentelevät. Pelastuslaitosten henkilöstö siirtyy edellä pelastustoimen järjestämisestä vastaavien Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnan ja niiden palvelulaitosten palvelukseen.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien palveluksessa olevat muut kuin edellä tarkoitetut henkilöt, jotka työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä, siirtyvät maakunnan, maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan perustaman yhtiön palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä.

Kunnan eri hallinnonaloille yhteisten hallinto- ja muiden tukipalvelutehtävien hoitaminen on usein organisoitu esimerkiksi kunnan keskushallinnon yhteyteen tai muulla tavoin keskitetyksi hoidettavaksi. Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta, toimialasta riippumatta, ehdotetaan, että henkilö siirtyy maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan yhtiön palvelukseen, mikäli henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveyspalveluihin tai pelastustoimeen. Tukipalveluiksi katsotaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimintaa tukevat tehtävät kuten esimerkiksi keskitetty ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut tai kiinteistötoimi, tekniset palvelut sekä laboratoriot ja röntgenpalvelut.

Liikkeenluovutusperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan. Näin ollen henkilö voi siirtyä liikkeenluovutusperiaatteella kunnasta suoraan maakunnan julkisoikeudelliseen laitokseen eli maakunnan palvelulaitokseen tai yhtiöön. Mikäli palvelulaitokset tai yhtiöt perustetaan vasta maakuntien toiminnan jo alettua, siirtyy henkilö ensin maakuntaan ja sieltä palvelulaitoksen tai yhtiön palvelukseen.

Edellä mainittu tarkoittaa, että maakuntien väliaikaishallinnon ja kuntien välillä on selvitettävä kyseisten tehtävien tarkat henkilötyövuodet hyvissä ajoin ennen 31.12.2018. Tämän perusteella ao. maakunnan ja kuntien välillä sovitaan siitä, keiden henkilöiden osalta ehdotettu 3 momentin 50 %:n sääntö täyttyy siirtymisen edellytyksenä. Periaate tarkoittaa kuitenkin sitä, että henkilö siirtyy voimaanpanolain nojalla maakunnan palvelukseen, mikäli hänen tehtävistään

vähintään 50 % on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen tukitehtäviä.

Neuvotteluiden yhteydessä on tärkeää varmistua myös siitä, että välttämätön palvelutuotanto turvataan siirtymätilanteessa ja muutoinkin yhteen sovitetaan henkilöstöresurssit siten, että sekä maakunnilla että kunnilla on toimiva tukipalveluverkosto myös jatkossa. Ao. henkilöstön siirtymisestä työnantajalta toiselle tehdään osapuolia sitova sopimus.

Jos työpanos maakunnille siirtyvässä tehtävässä on alle 50 %, mahdollisesta siirtymästä sovi-
taan nykyisen palveluntuottajan ja maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan
yhtiön kesken. Tällöin näissäkin siirrymissä noudatetaan liikkeen luovutuksen periaatetta.

Ne kuntien ja kuntayhtymien omistamat yksityisoikeudelliset sosiaali- tai terveydenhuollon
organisaatiot (yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset), joiden palvelutuotanto siirtyy kokonaisuudessaan
maakuntiin osakekannan siirron tai vastaavan järjestelyn myötä, eivät kuulu liikkeenluovutuk-
sen piiriin, koska omistuksen siirron tapauksessa työnantajaorganisaatio ei muutu. Mikäli siis
sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavan yhtiön osakkeiden omistus siirtyy maakun-
tien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä maakunnalle, yhtiön toiminta jatkuu
omistajavaihdoksesta huolimatta eikä henkilöstön työnantaja vaihdu.

Pykälän 4 momentissa säädetään siirtymäajasta, jonka aikana henkilöstön jatkosiirto maakun-
nan tai sen palvelulaitoksen yhtiöön luetaan niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakunnat voi-
vat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä ja henkilöstö siirtyy tällöin
myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein, samoin kuin siirtyminen kunnasta ja
kuntayhtymästä tapahtui. Näin voidaan tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten maakunnan
palvelulaitoksen yhtiöön ja molemmat siirrot katsotaan samaksi liikkeenluovutukseksi. Sään-
nös turvaa henkilöstön asemaa ja antaa käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen. Yhtiöittämi-
nen voidaan tällöin tehdä hallitusti ja vaaleilla valitun maakuntavaltuuston johdolla. Maakun-
nan oman toiminnan yhtiöittämisestä säädetään lisäksi voimaanpanolain 43 §:ssä.

15 §. Lisäeläketurva. Pykälässä säädetään maakuntien yhtiöiden velvollisuudesta turvata jul-
kisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siir-
tyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön kunnan tai kuntayhtymän palveluk-
sesta.

Tässä laissa tarkoitettu henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä perustettaviin maakuntiin,
maakuntien palvelulaitoksiin tai maakuntien perustamiin yhtiöihin ja säilyttää siirtymähetkellä
työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Valtionhallinnon palveluiden yhti-
öittämisissä on lisäeläke-etuudet turvattu siirtyvälle henkilöstölle. Vastaavasti on menetelty
myös kuntien toimintojen yhtiöittämisvelvoitteen toimeenpanossa.

Eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin samanlaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla.
Julkisen sektorin palvelukseen ennen vuotta 1993 tulleille on kuitenkin karttunut yksityistä
sektoria parempaa eläketurvaa ja heillä eläkkeen karttuma oli 2,2 prosenttia vuodessa vuoden
1994 loppuun saakka. Kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta karttuneen lisäeläkkeen saa, jos
jatkaa Kevan jäsenyhteisön palveluksessa henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikänsä
saakka. Vuonna 1960 tai sen jälkeen syntyneet työntekijät saavat lisäeläkkeen, jos palvelus
jatkuu yhdenjaksoisena julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaiseen alimpaan vanhuuselä-
keikänsä saakka. Niin ikään lisäturvan saa, jos tulee palvelussuhteensa jatkuessa työkyvyttö-
mäksi. Julkisten alojen eläkkeen kartumisesta ennen vuotta 1995 ja palvelussuhteen yhden-
jaksoisuusedellytyksistä säädetään vuoden 2017 alusta julkisten alojen eläkelain voimaan-
panolain (82/2016) 8 ja 9 §:ssä.

Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnat olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Ehdotetun muutoksen perusteella maakuntien palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttäisi näin myös mahdollisen lisäeläketurvan. Kevasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten mukaan maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavasti kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt. Maakunnan omistama yhtiö voisi näin ollen hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä työntekijän eläkelain mukaan. Jos yhtiö olisi Kevan jäsenyhteisö, henkilöstö säilyisi julkisen sektorin eläketurvan piirissä. Jos taas yhtiö ottaisi eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö menettäisi lakisääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntien perustamien yhtiöiden tulisi turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta. Edellytyksenä olisi lisäksi, että siirtyneen henkilön palvelussuhde jatkuu siinä yhtiössä, johon henkilö on siirtynyt, yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka. Ehdotus vastaa niitä sopimuksia, jotka on tehty henkilöstön kanssa valtion yhtiöittämissä ja kuntien osalta niitä tilanteita, joissa on ollut yhtiöittämisvelvoite.

Julkisten alojen eläkkeiden lisäeläke-etuudet voidaan turvata liittymällä Kevan jäsenyhteisöksi tai ottamalla yksityinen lisäeläkevakuutus. Lisäeläke-etuuden nykyarvo on arviolta keskimäärin noin 13 500 euroa lisäeläkeoikeutettua kohden, suurimmillaan jopa lähes 200 000 euroa.

Voimaannpanolakiin ehdotettava lisäeläke-etuuden turvaamista koskeva säännös ei koskisi sellaista maakunnan toiminnan uudelleenjärjestelyä, jonka maakunta toteuttaa maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen. Tällaisen toiminnan siirto perustuu maakunnan omiin päätöksiin eikä tässä laissa perustettaviin yhtiöihin. Tältä osin linjaus vastaisi nykykäytäntöä, jossa uudella toiminnan harjoittajalla ei ole ollut velvollisuutta huolehtia lisäeläke-etuuksien säilymisestä. Uusi yhtiö ei välttämättä olisi Kevan jäsenyhteisö, vaan se voisi valita yksityisen eläkevakuutusjärjestelmän.

16 §. *Yhteistoiminta maakuntia perustettaessa.* Pykälässä säädetään maakuntien, maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien yhtiöiden perustamista koskevien päätösten käsittelystä yhteistoiminnassa maakuntien, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Henkilöstön siirto maakuntiin ja maakuntien palveluyhtiöihin edellyttää yhteistoimintaa kunnissa ja kuntayhtymissä.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) 4 §:n mukaan yhteistoiminnassa käsitellään mm. henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavat muutokset työn organisaatiossa ja kunnan palvelurakenteessa, sekä palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteet, jos asialla voi olla olennaisia henkilöstövaikutuksia kuten liikkeen luovutusta.

Kun otetaan huomioon nyt kysymyksessä olevan uudistuksen poikkeuksellinen laajuus ja se, miten tärkeää on varmistaa sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuus palvelujen uudelleenjärjestelyn yhteydessä, ovat yhteistoimintaneuvottelujen oikea-aikainen käynnistys ja valmisteluun liittyvä avoimuus keskeisiä tekijöitä palvelujen siirron onnistumiselle. Yhteistoimintamenettely on käynnistettävä hyvissä ajoin ennen kuin kunnassa tai kuntayhtymässä tehdään sellaisia sosiaali- ja terveystalouden siirtoa koskevia päätöksiä, joilla on merkittäviä

henkilöstöä koskevia vaikutuksia. Lain 5 §:n nojalla kunnan on neuvoteltava valmisteilla olevien sosiaali- ja terveystalvelujen uudelleenjärjestelyjä koskevien toimenpiteiden perusteista ja vaikutuksista, jolloin kunnan on kiinnitettävä huomiota myös riittävien tietojen antamiseen henkilöstön edustajille ennen yhteistoimintaneuvottelujen käynnistymistä (ko. lain 6 §).

Saman lain 11 §:n mukaan luovuttajan ja luovutuksensaajan on selvitettävä ao. henkilöstön edustajille luovutuksen ajankohta, luovutuksen syyt, aiheutuvat seuraukset sekä suunnitellut työntekijöitä koskevat toimenpiteet.

Maakuntien väliaikaishallinto tulee tekemään maakuntia sitovia henkilöstöä koskevia päätöksiä ja sopimuksia. Tästä syystä on tarpeen säätää myös väliaikaishallinnolle velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita. Väliaikaishallinnon ajan henkilöstön edustajat valitaan maakunnan yhteistoimintaelimeen niin, että yhteistoimintalain 14 §:n mukainen yhteistoimintaelin kootaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samoja periaatteita noudattaen kuten kunnan yhteistoimintaelin. Henkilöstöä edustavat 19 §:ssä tarkoitettujen yhdistysten tai niiden rekisteröityjen paikallisten alayhdistysten nimeävät maakunnalliset edustajat, kunnallisten pääsopijajärjestöjen tarkemmin ohjeistamalla tavalla.

4 luku **Omaisuusjärjestelyt**

17 §. *Omaisuusjärjestelyjen tavoitteet.* Pykälässä säädettäisiin omaisuusjärjestelyjen tavoitteista ja järjestelyissä noudatettavista periaatteista. Järjestelyjen tavoitteena olisi turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Lähtökohtaisesti omaisuus seuraisi toimintaa eivätkä järjestelyt saisi johtaa tilanteeseen, jossa veronmaksajan kokonaisveroaste uhkaisi kohota. Lähtökohtana olisi kuntien tasa-puolinen kohtelu ja ettei omaisuusjärjestelyillä vaaranneta kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti.

18 §. *Sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen siirtäminen maakuntiin.* Pykälän 1 momentin mukaan erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 7 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen maakunnan liittojen kuntayhtymät siirrettäisiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntiin 1.1.2019 lukien. Sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja maakuntien liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle.

Sairaanhoitopiirit ja maakunnan liitot ovat kuntalain (410/2015) tarkoittamia kuntayhtymiä. Kuntayhtymä on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka omaisuus, vastuut ja velat ovat sen jäsenkunnista erillisiä. Helsingin kaupunki muodostaa yksinään erityishuoltopiirin, muut erityishuoltopiirit ovat joko kuntayhtymiä tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä muodostaa samalla erityishuoltopiirin. Tämän vuoksi 2 momentissa säädettäisiin erikseen Helsingin erityishuoltopiiristä. Helsingin kaupungin muodostaman erityishuoltopiirin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset siirrettäisiin maakunnalle. Tämä edellyttää, että erityishuoltopiirin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset erotettaisiin Helsingin kaupungin muista varoista, veloista ja sitoumuksista.

Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien jäsenkunnille ja Helsingin kaupungille ei maksettaisi korvausta kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin siirtämisestä maakuntaan. Menettelyn yhteydessä sovellettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausuntoa 77/2006 sekä kunnan taseen

laadintaa koskevaa kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston yleisohjetta. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä eli kunnan taseeseen merkitty hankintameno poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Edellä mainitun yleisohjeen ja lausunnon mukaan kunnan peruspääoman alentamisen perusteena voi olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä alentuminen joko omaisuuden luovutuksen, menetyksen tai ylimääräisten poistojen taikka arvonalentumisten seurauksena.

Pykälän 3 momentin mukaan kuntayhtymä liitettäisiin siihen maakuntaan, jonka alueeseen kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat. Jos kuntayhtymän jäsenkunnat tulisivat kuulumaan eri maakuntiin, kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset tulisi jakaa maakuntien välillä jäsenkuntien peruspääoma-osuuksien suhteessa. Jako voitaisiin jättää toimittamatta, jos se vähäisten taloudellisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä olisi tarpeetonta. Momentin mukaan maakunnat voisivat kuitenkin sopia omaisuuden ja velkojen jakamisesta myös toisin.

Kaksi maakunnan liittoa ylläpitää aluepelastuslaitoksen toimintaa. Pelastuslaitosten tulevista alue-jaoista saattaa johtua, että osa maakunnan liiton omistamasta pelastuslaitoksen toimintaa varten tarvittavasta omaisuudesta on jaettava kahden maakunnan välillä, vaikka siirtyvän maakunnan liiton toiminta muutoin tulisikin kokonaisuudessaan yhteen maakuntaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa maakuntaan siirrettävä kuntayhtymä olisi perussopimuksensa mukaisesti huolehtinut muistakin tehtävistä kuin maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvista. Näiden tehtävien osalta jäsenkuntien olisi järjesteltävä toiminta uudelleen vuoden 2018 loppuun mennessä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi uuden kuntayhtymän perustamista tai jotakin muuta, jäsenkuntien päättämää tapaa hoitaa tehtävä.

19 §. *Selvitys kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuudesta ja vastuista.* Pykälässä säädettäisiin maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän omaisuudesta ja vastuista tehtävästä selvityksestä. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntaan siirrettävien, 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien tulisi tehdä maakunnalle 31.5.2018 mennessä yksityiskohtainen selvitys maakunnalle siirtyvästä omaisuudesta, maakunnan vastuulle siirtyvistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista, kuntayhtymän omaisuuden kirjanpidollisen arvostuksen perusteista sekä sellaisista olennaisista omaisuuserissä tapahtuneista muutoksista ja toiminnallisista sekä taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene kuntayhtymän viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä.

Kuntalain (410/2015) 113 §:n mukaan kuntayhtymän tilinpäätös on laadittava tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kuntayhtymän valtuuston tai yhtymäkokouksen on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Konsernitilinpäätös tulee laatia ja käsitellä samassa aikataulussa. Pykälän tarkoittama selvitys olisi siten lähtökohtaisesti mahdollista laatia vuoden 2017 tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen perusteella. Tilinpäätös ja konsernitilinpäätös ovat 31.5. tosiasiallisesti jo laadittuina, vaikka niitä ei vielä olisikaan käsitelty kuntayhtymän yhtymäkokouksessa tai valtuustossa.

Selvityksen tarkoituksena olisi varmistaa toimintaan liittyvän omaisuuden ja vastuiden onnistunut siirto maakunnille. Maakunnilla tulisi olla tieto siitä, minkälaista omaisuutta ja minkälaisia vastuita ja sitoumuksia niiden vastuulle on siirtymässä. Maakunnan toimintaan ja taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät tulisi tunnistaa ja mahdolliset riskit minimoida. Selvitys muistuttaisikin jossain määrin yrityskauppojen yhteydessä yleisesti käytettyä ns. due diligence -tutkimusta. Selvityksen tarkoituksena ei olisi selostaa uudelleen viimeisimmästä tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä ilmeneviä tietoja, vaan tarpeellisin osin syventää ja tarkentaa näistä jo ilmeneviä asioita.

Selvityksessä tulisi yksilöidä maakunnalle siirtyvä omaisuus niin yksityiskohtaisesti, että esimerkiksi lainhuudot kiinteistöille voidaan myöntää ja osakkeiden omistusoikeus todentaa. Selvityksestä tulisi tämän vuoksi ilmetä siirtyvän kiinteän omaisuuden kiinteistörekisteritiedot ja osakemuodossa olevasta omaisuudesta vastaavat yksilöintitiedot. Selvitys liittyy oleellisesti 32 §:ään, sillä selvitys vastaisi 32 §:n mukaan omaisuuden saantokirjaa. Myös toimitilojen ja maa-alueiden hallintaan oikeuttavat sopimukset tulisi selvityksessä yksilöidä ja luetteloida, jotta esimerkiksi maanvuokrasopimusten siirto olisi mahdollista rekisteröidä.

Kuntayhtymän omaisuuden osalta selvityksestä tulisi myös käydä ilmi periaatteet, joiden mukaan kuntayhtymän omaisuus on arvostettu. Lähtökohtaisesti tiedot ilmenevät tilinpäätöksestä, mutta tietoja olisi tarpeen mukaan selvityksessä täydennettävä.

Selvityksestä tulisi ilmetä maakunnan vastuulle siirtyvät velat ja vastuut. Vaikka kuntayhtymien velanotto ei ole ns. korvamerkittyä eli määrättyyn käyttötarkoitukseen otettua, selvityksestä tulisi mahdollisuuksien mukaan käydä ilmi mikä osuus kuntayhtymän veloista, vastuista ja sitoumuksista liittyy kuntayhtymän toimitiloihin. Tältä osin selvitys liittyy 31 §:n mukaiseen omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtoon maakuntien omistamalle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Selvityksessä tulisi myös tehdä selkoa esimerkiksi keskeneräisistä investoinneista ja niihin liittyvistä maksu- ja muista velvoitteista. Näiden vastuiden selvittäminen on oleellista, jotta voidaan varmistaa investointien toteuttamisen eli käytännössä rakentamisen jatkuminen häiriöttä siirtymävaiheessa. Vastuisiin sisältyvät myös esimerkiksi kuntayhtymän antamat takaussitoumukset sekä mahdolliset velkoihin liittyvät johdannaissopimukset tai muut vastaavat sitoumukset. Vastuissa tulisi ottaa huomioon kuntayhtymän konsernirakenteen seurauksena maakunnalle siirtyvät vastuut, jos ne eivät yksiselitteisesti ilmene tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. Selvityksestä tulisi ilmetä myös sellaiset taloudelliset riskit ja esimerkiksi oikeudenkäynteihin mahdollisesti liittyvät korvausvaateet, jotka eivät selkeästi ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan oikeudesta saada käyttöönsä tarpeellisiksi katsomaan lisätietoja ja asiakirjoja. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että maakunnalla on toiminnan käynnistyessä käytössään kaikki tarpeellinen tieto sekä korostaa tarvetta kuntayhtymän ja maakunnan väliseen yhteistyöhön selvitystä laadittaessa.

Pykälän 3 momentin mukaan pykälässä säädetyt selvityksen sisällöstä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä valtiovarainministeriön asetuksella. Asetuksen tarkoituksena olisi varmistaa, että selvitykset annettaisiin mahdollisimman yhdenmukaisina kustakin maakuntiin siirrettävästä kuntayhtymästä.

Pykälän 4 momentin mukaan Helsingin erityishuoltopiiriin sovellettaisiin, mitä pykälässä säädetään kuntayhtymistä. Helsingin erityishuoltopiiriin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset tulisi erottaa Helsingin kaupungin muista varoista veloista ja sitoumuksista ja tehdä 1 momentissa tarkoitettu selvitys maakunnalle siirtyvästä omaisuudesta ja vastuista.

20 §. *Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat.* Pykälässä säädettäisiin kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen siirtymisestä maakunnan hallintaan. Pykälän 1 momentin mukaan toimitilat siirtyisivät maakunnan hallintaan 1.1.2019 lukien. Jos kunta ei itse omistaisi tiloja, vaan ne olisivat sen hallinnassa toimitilojen hallintaan oikeuttavan sopimuksen perusteella, kunta siirtäisi sopimuksen maakunnalle 22 §:ssä säädellyn mukaisesti. Jos maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvaa toimintaa ja kunnan muuta toimintaa olisi järjestetty samoissa toimitiloissa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia tilojen kustannusvastuun jakautumisesta esimerkiksi käytettävien tilojen suhteessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siirtymäkauden vuokrasopimuksesta. Maakunnan ja kunnan välillä solmittaisiin sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen käytössä olevien, kunnan omistamien toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se olisi voimassa vähintään 31.12.2021 saakka. Maakunnalla olisi yksipuolinen oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa vuodella ja sen tulisi ilmoittaa tämän oikeutensa käyttämisestä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaolon päättymistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 1 ja 2 momenteissa tarkoitetun siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määrätymisestä. Siirtymäkauden vuokrasopimuksen mukaisen vuokran tulisi kattaa kunnalle toimitilasta aiheutuvat kohtuulliset pääomakustannukset ja tilojen ylläpitokustannukset. Pääomakustannuksia ovat kiinteistöön sidotun pääoman kustannukset, jotka koostuvat koroista ja laskennallisista poistoista. Korkotekijä koostuu sidotulle pääomalle asetetusta tuottovaatimuksesta. Pääomakustannuksiin kuuluvat kiinteistön hankintaan ja omistamiseen liittyvät kustannukset sekä rasitteisiin tai lakisäätöihin velvoitteisiin liittyvät kustannukset. Kiinteistön ylläpidon kustannuksiin kuuluvat mm. hallinto, käyttö ja huolto, ulkoalueiden hoito, siivous, lämmitys, sähkö, vesi ja jätehuolto.

Pykälän 4 momentin mukaan vuokran määrätymisestä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella.

21 §. *Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtaimen omaisuuden siirtyminen maakunnalle.* Pykälässä säädettäisiin kunnan irtaimen omaisuuden siirtymisestä maakunnalle. Pykälän 1 momentin mukaan maa-kunnalle siirtyisi 1.1.2019 lukien sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta.

Maakunnalle siirtyisi ensinnäkin kaikki sellainen irtain, joka olisi maakunnan hallintaan siirtyvässä toimitiloissa maakunnan järjestämisvastuulle siirtyneen toiminnan käytössä. Maakunnalle siirtyisi myös kaikki muu sellainen irtain omaisuus, joka selkeästi liittyisi sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan, kuten erilaiset koneet ja kalustot sekä materiaalit. Lisäksi maakunnalle siirtyisivät myös erilaiset immateriaaliset oikeudet ja luvat, kuten esimerkiksi ohjelmistolisenssit tai erilaiset sopimuksiin perustuvat käyttö- tai muut oikeudet, jotka liittyisivät maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan.

Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimintaan saattaa liittyä myös osakeyhtiömuodossa omistettua omaisuutta, kuten kiinteistöosakeyhtiöiden tai muiden osake-yhtiöiden osakkeita. Vaikka osakkeet ovat irtainta omaisuutta, ne eivät siirtyisi maakunnalle pykälän 2 momentissa säädeltyjä osakkeita lukuun ottamatta. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnalle siirtyisivät kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jonka tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen. Yhtiön tosiasiallinen päätoimiala ei ratkeaisi pelkästään yhden tilikauden liikevaihdon jakautumisen perusteella, vaan se edellyttäisi useamman tilikauden tarkastelua. Liikevaihdon jakautumisen lisäksi tulisi tarkastella myös niitä tavoitteita ja perusteluja, joiden vuoksi yhtiö on perustettu. Lisäksi edellytettäisiin, että yhtiö on kirjanpitolain (1336/1997) 6—8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteyksyritys tai osakkuusyrittäjä ja että kunnalla on yhtiön kanssa 1.1.2019 voimassa oleva sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta. Säännös tässä tarkoitettujen osakkeiden siirtymisestä maakunnan omistukseen tarvitaan, jotta kuntia voidaan kohdella tasapuolisesti niiden palvelujen järjestämistavasta riippumatta.

Pykälän perusteella maakunnalle siirtyvä irtain omaisuus on kunnan taseessa oleva erä. Irtaimistosta ei maksettaisi kunnalle korvausta, vaan kirjanpidollisessa käsittelyssä sovellettaisi

siin samoja periaatteita kuin 18 §:ssä säädettyjen kuntayhtymien jäsenosuuksien kohdalla. Irtaimiston poistuminen katettaisiin siis kunnan peruspääomaa alentamalla eli sovellettaisiin edellä 18 §:ssä mainittua kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjetta ja lausuntoa.

22 §. *Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle.* Pykälässä säädettäisiin kunnalta maakunnalle siirtyvistä sopimuksista ja vastuista.

Kunta siirtäisi maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1.1.2019 lukien. Jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja maakunnan välillä sopimuksen voimassaoloajan. Joissakin tilanteissa jouduttaneen myös harkitsemaan sopimuksen irtisanomista, jos se sopimusehtojen mukaisesti on mahdollista ja taloudellisesti sekä muista syistä perusteltua.

Maakunnan vastuulle siirtyisivät ensinnäkin erilaiset palvelujen ostoihin ja materiaalien hankintaan liittyvät sopimukset sekä esimerkiksi koneiden, laitteiden ja autojen leasingsopimukset tai muut vastaavat käyttöoikeussopimukset. Siirtyviin sopimuksiin lukeutuisivat siis muun muassa kunnan solmimat sopimukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta.

Kunta siirtäisi maakunnalle sellaiset sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin liittyvät vuokrasopimukset, joissa kunta itse on vuokralaisena, riippumatta siitä, mikä taho on vuokranantajana. Vuokranantajana voi siis edelleen olla esimerkiksi kunnan tytäryhteisö. Maakunnalle siirtyisivät kaikki sellaiset toimitilojen hallintaa koskevat sopimukset, joissa tosiasiallisesti on kyse toimitilan vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevasta sopimuksesta ja joissa kunta itse ei omista sopimuksen nojalla hallinnoimaansa tilaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin takaussitoumuksista, joita kunta on mahdollisesti antanut omistamansa, sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla toimivan yhtiön puolesta. Yhtiön osakeomistuksen siirtyessä 21 §:n mukaisesti maakunnalle, maakunta tulisi myös takaussitoumuksen antajaksi kunnan sijasta.

23 §. *Selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista ja kunnalta vuokrattavista toimitiloista.* Pykälässä säädettäisiin selvityksestä, joka kunnan tulisi tehdä maakunnalle siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta, sopimuksista ja toimitiloista. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi tehtävä 31.12.2017 mennessä maakunnalle yksityiskohtainen selvitys 20—22 §:ssä tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta sekä sopimuksista.

Selvityksessä tulisi yksilöidä, mitkä kunnan hallinnassa olevat toimitilat olisivat siirtymässä maakunnan hallintaan. Selvityksestä tulisi toimitilan yksilöinnin lisäksi käydä yksityiskohtaisesti ilmi hallinnoiko kunta tilaa omistuksen vai vuokrasopimuksen nojalla. Jos tila on kunnan omistuksessa, kunnan tulisi tehdä selkoa edellä 20 §:ssä määritellyistä tilan ylläpitokustannuksista ja tilaan liittyvistä kunnan kohtuullisista pääomakustannuksista. Jos kunta hallinnoi tilaa vuokrasopimuksen tai muun käyttöoikeussopimuksen nojalla, sopimus tulisi mahdollisimman tarkoin yksilöidä. Myös muut maakunnan vastuulle siirtyvät sopimukset tulisi yksilöidä ja luetteloida mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Mikäli sopimus olisi 22 §:n mukaisesti sellainen, ettei sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa eikä sitä olisi myös taloudellisesti tai muista syistä perusteltua irtisanoa, kunnan tulisi selvityksessä esittää, miten sopimukseen liittyvä vastuu jakautuisi ja käytännössä hoidettaisiin kunnan ja maakunnan välillä. Tarvittaessa kunnan ja maakunnan tulisi neuvotella asiasta.

Yksityiskohtaista luetteloa siirtyvästä irtaimistosta ei olisi välttämättä tarpeen tehdä, vaan lähtökohtaisesti maakunnalle siirtyisi toimitiloissa oleva, toimintaan liittyvä irtain omaisuus. Tältä osin selvityksen pohjana olisi perusteltua käyttää mahdollisuuksien mukaan kunnan käyttöomaisuuskirjan-pitoa. Selvityksessä tulisi kuitenkin erikseen luetteloida sellainen irtain omaisuus, jonka omistusoikeus tulee rekisteröidä, kuten esimerkiksi autot. Tältä osin selvitys liittyy 32 §:ään, jonka mukaan selvitykseen perustuva maakunnan päätös vastaisi omaisuuden saantokirjaa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnalla olisi oikeus pyytää kunnalta käyttönsä tarpeelliseksi katsomiaan lisäselvityksiä ja asiakirjoja. Maakunnan tulisi myös käynnistää neuvottelut kunnan kanssa, jos maakunta katsoisi 1 momentissa tarkoitettun selvityksen kunnalta saatuaan, että maakunnan hallintaan kunnan selvityksen mukaan siirtyvät toimitilat, irtaimisto ja sopimukset eivät turvaisi sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen järjestämistä maakunnan alueella. Kuten edellä on jo todettu, kunnan ja maakunnan on käytännössä perusteltua ja suositeltavaa neuvotella selvityksen tekemisen yhteydessä ja tehdä selvitys mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan olisi täydennettävä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä 30.6.2019 mennessä, mikäli 1 momentissa tarkoitetuissa toimitiloissa, siirtyvässä irtaimessa omaisuudessa tai sopimuksissa on tapahtunut olennaisia muutoksia 1 momentissa tarkoitettun selvityksen antamisen jälkeen ja mikäli maakunta katsoo selvityksen täydentämisen tarpeelliseksi. Koska selvityksen antamisen ja maakunnan toiminnan aloittamisen välillä on yksi kokonainen kalenterivuosi, on selvää, että olosuhteissa saattaa tapahtua muutoksia, joilla on merkitystä myös maakunnan toiminnan kannalta. Kunta on esimerkiksi saattanut solmia sopimuksia, jotka tulisi siirtää maakunnalle.

24 §. Maakunnan päätös. Pykälässä säädettäisiin päätöksestä, jonka maakunta tekisi 23 §:ssä säädetyn kunnan selvityksen perusteella. Maakuntavaltuusto käsittelisi edellä 23 §:ssä säädetyn kunnan selvityksen ja päättäisi sen perusteella 20 §:ssä säädetyn siirtymäkauden vuokrasopimuksen solmimisesta, 21 §:ssä säädetyn irtaimen omaisuuden siirtymisestä sekä 22 §:ssä säädettyjen sopimusten ja vastuiden siirtymisestä maakunnalle ja maakunnan vastuulle. Maakuntavaltuuston päätös tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen 1.1.2019 tapahtuvaa siirtymää.

25 §. Kunnan valitusoikeus. Pykälässä säädettäisiin kunnan oikeudesta valittaa maakuntavaltuuston päätöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalla olisi oikeus hakea hallinto-oikeudelta muutosta 24 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen. Valitukseen sovellettaisiin muutoin mitä hallintolain-käyttölaissa säädetään (586/1996). Pykälässä varauduttaisiin siihen, että kunnan ja maakunnan välillä ei välttämättä saavuteta neuvottelujen jälkeenkään yksimielisyyttä toimitilojen, siirtyvän irtaimen omaisuuden tai sopimusten osalta. Tällöin maakunta päättäisi asiasta 24 §:n mukaisesti ja kunnalla olisi päätökseen valitusoikeus.

Vaikka kunta olisi valittanut maakuntavaltuuston päätöksestä, maakunnalla olisi kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastus-toimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa irtaimistoa siihen saakka, kunnes hallinto-oikeuden päätös asiassa olisi lainvoimainen. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata palvelutoiminnan häiriötön jatkuminen. Maakunnan tulisi maksaa hallinnassaan olevista toimitiloista vuokraa siten kuin 20 §:ssä säädetään.

26 §. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymään. Pykälässä säädettäisiin kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta muihin kuin 18 §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymiin.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit sekä maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntaan 18 §:n mukaisesti. Muiden eli ns. vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien osalta sovellettaisiin kuntaa koskevia säännöksiä. Näihin kuntayhtymiin lukeutuisivat muun muassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) eli ns. Paras -lainsäädännön säännöksiin liittyen perustetut kuntayhtymät. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymiin tarkoittaisi käytännössä, että maakunta vuokraisi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta. Lisäksi kyseisten kuntayhtymien irtaimisto ja sopimukset siirtyisivät maakunnalle niiltä osin kuin irtaimisto ja sopimukset liittyisivät maakunnan järjestämismääräyksiin kuuluviin palveluihin.

27 §. *Kuntayhtymän taseeseen kertyneet ali- ja ylijäämät.* Pykälässä säädettäisiin kuntayhtymien ali- ja ylijäämien käsittelystä ennen maakuntaan siirtämistä.

Kuntalain (410/2015) 117 §:n mukaan kuntayhtymän jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on kuntayhtymän perussopimuksessa sovittu. Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkuntien olisi pykälän mukaan katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Mahdollinen alijäämä tulisi siten olla katettuna kuntayhtymän viimeisessä, vuodelta 2018 laadittavassa tilinpäätöksessä.

Mikäli maakuntaan siirtyvän kuntayhtymän taseeseen on kertynyt ylijäämiä, jäsenkunnilla olisi mahdollisuus päättää ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan.

28 §. *Velkojen aseman turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta valtioneuvoston myöntämiseen kuntayhtymältä maakunnalle ja edelleen 31 §:ssä tarkoitettulle osakeyhtiölle siirtyville lainoille.

Perustuslain 82 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Valtiontakauksen myöntämisellä selkeytettäisiin kuntayhtymien velkojen asemaa muutostilanteessa ja varmistettaisiin kuntayhtymien tekemien rahoitusjärjestelyjen jatkuvuus. Valtiontakaus voitaisiin myöntää ennen xx.x.xxxx otetuille lainoille ja niihin liittyville lainoille ja niihin liittyville sitoumuksille. Määräajan asettaminen olisi tarpeen valtion vastuun rajoittamiseksi, ottaen huomioon taloudellisen vastuun siirtymiseen liittyvät ongelmalliset kannustinvaikutukset ja se, ettei valtiolla ole käytettävissä muita ohjauskeinoja kuntayhtymien lainanoton suhteen uudistukseen liittyvänä siirtymäaikana. Määräajan asettaminen selkeyttäisi myös velkojen asemaa. Myönnettävien takausten tarkkarajaisesta enimmäismäärästä päätettäisiin erikseen valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä sen jälkeen kun kuntayhtymät ovat antaneet 19 §:ssä tarkoitettua selvityksen siirtyvistä veloistaan ja niihin liittyvistä muista sitoumuksistaan.

29 §. *Ilmoitus velkoille ja sopimusosapuolille.* Pykälässä säädettäisiin velkoille ja sopimusosapuolille tehtävästä ilmoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi viimeistään 31.5.2018 lähetettävä kirjallinen ilmoitus maakunnan vastuulle siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkoille ja sopimusosapuolille. Maakunnan ilmoituksesta tulisi käydä ilmi, siirtyykö velka, vastuu tai sopimus maakunnalta edelleen 31 §:ssä tarkoitettulle kiinteistöosakeyhtiölle.

Pykälän 2 momentin mukaan velkojilla ja sopimusosapuolilla olisi oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 31.12.2018. Irtisanomisesta olisi ilmoitettava maakunnalle viimeistään 31.7.2018.

30 §. *Siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivallasta sen jälkeen, kun kuntayhtymä on antanut edellä 19 §:ssä tarkoitetun selvityksen.

Pykälän 1 momentin mukaan 18 §:ssä tarkoitetun eli maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän viranomainen ei saisi 19 §:ssä tarkoitetun, maakunnalle annetun selvityksen antamiseen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä maakuntaa sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyys vuoksi lykätä. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata kuntayhtymien onnistunut siirtäminen maakuntiin sekä estää vaikutuksiltaan pitkäaikaisten ja taloudelliselta merkitykseltään suurten, maakuntaa sitovien päätösten tekeminen ilman maakunnan myötävaikusta. Säännös rajoittaisi siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivaltaa sellaisissa luonteeltaan periaatteellisissa, uusissa tai laajakantoisissa asioissa, joista päättämisen olisi katsottava kuuluvan maakunnalle. Tällaisina voitaisiin pitää esimerkiksi päätöksiä, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia maakunnan talouteen. Kuntayhtymän viranomaisilla olisi edelleen oikeus tehdä tarvittavia, tavanomaisia täytäntöönpanoluonteisia päätöksiä ja huolehtia muutoinkin kuntayhtymän hallintoon kuuluvista tehtävistä maakuntaan siirtämiseen saakka.

Pykälän 2 momentin mukaan 18 §:ssä tarkoitetun eli maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, joka on tehty edellä 19 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan, saisi valittaa kuntalaissa (410/2015) säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on tämän pykälän 1 momentin vastainen. Kuntayhtymän päätöksestä saisi valittaa kuntalaissa säädettyjen tahojen lisäksi myös maakunta. Maakunnan valitusoikeus olisi perusteltu, koska kuntayhtymän viranomaisten päätökset saattaisivat vaikuttaa olennaisesti maakunnan toimintaan ja talouteen tulevaisuudessa.

31 §. *Maakunnan omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirto valtakunnalliselle osakeyhtiölle.* Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset maakuntien yhdessä omistamalle, tätä tarkoitusta varten perustetulle osakeyhtiölle. Osakeyhtiöstä säädettäisiin tarkemmin [maakuntalaissa].

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan tulisi päättää 1 momentissa tarkoitettujen omistusten ja vuokrasopimusten siirrosta niin, että ne olisivat 1 momentissa tarkoitetun osakeyhtiön omistuksessa ja hallinnassa 1.1.2019 lukien.

32 §. *Omaisuuden saanto.* Pykälän mukaan edellä 19 §:ssä säädetty selvitys sekä 24 §:ssä ja 31 §:ssä säädetty maakunnan päätös vastaavat omaisuuden saantokirjaa.

Kuntayhtymiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyy maakuntiin ja maakunnista edelleen maakuntien omistamaan osakeyhtiöön huomattava määrä erilaista omaisuutta. Mukana on muun muassa kiinteistöjä, maanvuokrasopimuksia sekä kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita. Samoin kunnista ja 26 §:ssä tarkoitetuista muista sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä saattaa siirtyä maakuntiin sellaista irtainta omaisuutta, joka vaatii esimerkiksi omistuksen rekisteröinnin. Erillisten saantokirjojen laatimisessa voisi olla huomattava määrä oikeusvarmuuden kannalta tarpeettomaksi katsottavaa työtä, kun otetaan huomioon, että omaisuus siirtyy maakunnalle yleisseuraantona ja että merkittävä osa omaisuudesta siirtyy edelleen maakuntien omistamaan osakeyhtiöön laissa olevan, maakuntia velvoittavan säännöksen perusteella.

Säännös ei kuitenkaan vapauta muista saannon lainvoimaisuuden saavuttamisen edellytyksistä, kuten esimerkiksi maakaassa tarkoitetun lainhuudon hankkimisesta.

33 §. *Siirrettävän kuntayhtymän tilinpäätöksen käsittely ja vastuuvapauden myöntäminen.* Pykälässä säädettäisiin maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien viimeisen tilinpäätöksen käsittelystä ja siihen liittyvästä vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.

Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien kaikki toimielimet tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta lakkaavat kuntayhtymän siirtyessä maakuntaan. Siirtyvän kuntayhtymän tarkastuslautakunnan tulee kuitenkin osallistua vielä ao. kuntayhtymän viimeisen toimintavuoden hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämiseen. Siirrettävän kuntayhtymän tilintarkastaja hoitaa myös sopimuksensa mukaisesti kuntayhtymän viimeisen kalenterivuoden hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen ja laatii tilintarkastuskertomuksen.

Kuntayhtymän tilinpäätöksen allekirjoittaminen tapahtuu kuntayhtymän jo lakattua. Pykälän 1 momentin mukaan kuntayhtymän tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen vuodelta 2018 allekirjoittaisivat maakunnan hallitus ja maakuntajohtaja. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntavaltuuston tulisi käsitellä tilinpäätökset ja päättää kuntayhtymän tilivelvollisille myönnettävästä vastuuvapaudesta kesäkuun 2019 loppuun mennessä. Säännös noudattaa kuntayhtymien purkamis- ja sulautumistilanteissa noudatettua käytäntöä, jonka taustalla on ollut ajatus siitä, että viimeisen tilinpäätöksen allekirjoittaminen ja käsittely sekä vastuuvapauden myöntäminen tapahtuvat siinä organisaatiossa, jolle lakkaavan kuntayhtymän toiminta siirtyy. Esityksen maakuntavaltuustolle tekisi muodollisesti maakunnan oma tarkastuslautakunta, mutta esitys perustuisi sisällöllisesti siirretyn kuntayhtymän tarkastuslautakunnan valmisteluun.

Pykälän 3 momentin mukaan siirrettävien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien tilinpäätökseen ja konsernitilinpäätökseen vuodelta 2018 sovellettaisiin muutoin mitä kuntalaissa (410/2015) säädetään tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. Lisäksi tilinpäätöksissä ja niiden käsittelyssä tulisi huomioida 27 §:n säännös siitä, että siirrettävien kuntayhtymisen mahdollisten alijäämien tulisi olla katettuina kyseisessä tilinpäätöksessä. Myös tilintarkastajan tulisi lausunnossaan todeta asian tila.

34 §. *Varainsiirtoveron suorittamisvelvollisuus.* Olennainen osa voimaannepäätöksen mukaisista varallisuudensiirroista kuuluu varainsiirtoverotuksen piiriin. Varainsiirtoverolain (931/1996) mukaan varainsiirtoveroa on suoritettava kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Vero on kiinteistön luovutuksessa neljä prosenttia ja arvopaperien luovutuksessa 1,6 tai kaksi prosenttia kauppahinnasta tai muusta vastikkeesta. Vastikkeen suorittamiseksi katsotaan muun muassa se, että luovutuksensaaja ottaa vastattavakseen luovuttajan velan.

Varainsiirtoverolain 10 §:n mukaan kunta ja kuntayhtymät eivät ole velvollisia maksamaan varainsiirtoveroa kiinteistön luovutuksesta. Verovapaus ei koske perustettavia maakuntia. Varainsiirtoverolain mukaan varainsiirtoveroa ei ole suoritettava kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta muun muassa sulautumisen tai elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 c §:n mukaisen jakautumisen perusteella. Veroa ei myöskään ole suoritettava viimeksi mainitun lain 52 d §:ssä tarkoitettua liiketoimintasiirron yhteydessä, jos kiinteistö tai arvopaperi on luovutettu toimintaa jatkamaan perustetulle yhtiölle sen osakkeita vastaan.

Mainitut sulautumista ja liiketoimintasiirtoa koskevat verovapaudet eivät koske maakuntaa eivätkä perustettavaa osakeyhtiötä niiden saadessa varat kuntayhtymiltä.

Kuntayhtymien siirtäminen varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen 18 §:n 1 momentin mukaisesti maakuntiin 1 päivänä tammikuuta 2019 vastaa kuitenkin luonteeltaan sulautumista, jollaisen yhteydessä tapahtuvasta varojen siirtymisestä ei varainsiirtoverotuksen periaatteiden ja lain säännösten mukaisesti olisi suoritettava varainsiirtoveroa, jos sulautuminen tapahtuisi esimerkiksi osakeyhtiöiden kesken.

Kun maakunnat siirtävät varat edelleen 31 §:n 1 momentissa tarkoitettulle tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettulle yhtiölle 31.12.2020 mennessä, toimenpiteen voidaan katsoa rinnastuvan liiketoimintasiirtoon, josta myöskään ei olisi suoritettava varainsiirtoveroa, jos siirtävänä tahona olisi osakeyhtiö.

Koska varainsiirtoveron kantaminen puheena olevista varallisuudensiirroista ei ole tarkoituksenmukaista, maakunta ja perustettava osakeyhtiö ehdotetaan vapautettavaksi niiden yhteydessä tapahtuvista kiinteistön tai arvopaperin luovutuksista suoritettavasta varainsiirtoverosta. Koska verovapaus mainituissa tilanteissa on varainsiirtoverolain yleisen järjestelmän mukaisista, varainsiirtoverovapaudesta maakunnalle ja perustettavalle osakeyhtiölle tulevaa etua ei ole pidettävä EU:n valtiontuki-sääntöjen kieltämänä valtiontukena. Verovapautta on pidettävä ”verojärjestelmän luonteen ja yleisen rakenteen” mukaisena Euroopan Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla.

Verovapaus ei koskisi vastaavasti 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja, Helsingin erityishuolto- piirin toimintaan liittyvien varojen siirtämistä maakuntaan, koska vastaavaa oikeuttamisperusteita ei tältä osin voida esittää.

35 §. Kuntayhtymän veronalainen toiminta. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL) yritysjärjestelyjä koskevien säännösten puitteissa liiketoimintaa voidaan uudelleen organisoida ilman, että siitä aiheutuu välittömiä tuloveroseuraamuksia. EVL sisältää säännökset koskien sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa. Esimerkiksi sulautumista ja jakautumista koskevien säännösten soveltaminen edellyttää kuitenkin muun muassa, että yhteisö voi siihen sovellettavan lainsäädännön mukaan sulautua tai jakautua. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, erityishuolto- piirien kuntayhtymät ja maakunnan liittojen kuntayhtymät siirrettäisiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntiin 1.1.2019 erillisellä lain säännöksellä. Näiden siirtojen on katsottava luonteeltaan vastaavan järjestelyjä, jotka tavan-omaisten yritysten tekemänä olisi mahdollista toteuttaa sulautumisena ilman välittömiä veroseuraamuksia. Jos kuntayhtymät kuuluvat eri maakuntiin ja kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset ehdotetun 18 §:n 3 momentin mukaisesti jaetaan maakuntien välillä, rinnastuu kuntayhtymien jako puolestaan lähinnä EVL:n mukaiseen jakautumiseen. Näin ollen on perusteltua säätää, että siirtäville kuntayhtymille ei aiheutuisi tuloveroseuraamuksia kyseisistä siirroista. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että kuntayhtymän ei katsottaisi purkautuvan verotuksessa siltä osin kuin varat ja velat siirtyvät maakunnalle samoista arvoista. Sääntelyllä on merkitystä niiden siirrettävien toimintojen osalta, joita on mahdollisesti pidetty kuntayhtymän veronalaisena elinkeinotoimintana. Jos siirrettävää toimintaa ei ole pidetty siirtävän kuntayhtymän veronalaisena elinkeinotoimintana, ei omaisuussirroista maakunnalle muutoinkaan aiheutuisi tuloveroseuraamuksia. Jatkuvusperiaatteen mukaisesti siirtyvien kuntayhtymien toimintaan liittyvät verotuksessa poistamatta olevat hankinta-menot ja muut vähennyskelpoiset menot vähennettäisiin vastaanottavan maakunnan verotuksessa samalla tavalla kuin ne olisi vähennetty kuntayhtymän verotuksessa.

Koska vastaavat yritysjärjestelyt olisivat mahdollisia tavanomaisille yrityksille ilman välittömiä veroseuraamuksia, verovapaudesta ja jatkuvusperiaatteesta säätämistä ei olisi pidettävä EU:n valtiontukisääntöjen tarkoittamana kiellettyinä valtiontukena.

36 §. Siirto maakunnalta valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Maakunnat siirtäisivät 31 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset edelleen maakuntien yhdessä omistamalle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Maakunnat tulisivat omistamaan kyseisen osakeyhtiön osakkeita suoraan lain nojalla. Vaikka siirto ei tapahtuisi apporttina, voidaan siirron kuitenkin katsoa vastaavan luonteeltaan lähinnä järjeste-

lyä, joka tavanomaisten yritysten tekeminä olisi mahdollista toteuttaa EVL 52 d §:n tarkoittamana liiketoimintasiirtona. Verotuskäytännössä on esimerkiksi toimitilojen keskittäminen hyväksytty liiketoimintasiirroksi (KVL 1996/144). Näin ollen olisi perusteltua säätää, että siirtävälle maakunnille ei aiheudu välittömiä tuloveroseuraamuksia kyseisistä siirroista. Ehdotetulla sääntelyllä olisi merkitystä niissä tilanteissa, jossa siirrettävä omaisuus liittyisi toimintaan, josta maakunta olisi verovelvollinen.

Maakuntien verotuksessa siirrettävän omaisuuden veronalaiseksi luovutushinnaksi luettaisiin omaisuuden verotuksessa poistamatta oleva hankintamenon osa. Jatkuvuusperiaatteen mukaisesti vastaanottava yhtiö jatkaisi poistojen tekemistä samoista arvoista kuin mikä on omaisuuserien poistamaton hankintameno maakuntien verotuksessa. Siirtyviin varoihin kohdistuvat mahdolliset varaukset siirtyisivät vastaanottavalle yhtiölle.

37 §. Hankintamenon määräytyminen eräissä tapauksissa. Siltä osin kuin siirtyvä omaisuus on aikaisemmin kuulunut verovapaaseen toimintaan, ehdotetaan erikseen säädettäväksi niistä arvoista, joista vastaanottava maakunta ja varojen edelleen luovutuksen jälkeen osakeyhtiö voisi tehdä poistoja. Tällä sääntelyllä olisi merkitystä niissä tilanteissa, joissa maakunnalle jäävä toiminta katsottaisiin veronalaiseksi elinkeinotoiminnaksi, ja siltä osin kuin omaisuutta siirretään 31 § 1 momentissa tarkoitettulla tavalla osakeyhtiölle. Perustettava valtakunnallinen osakeyhtiö olisi muiden osakeyhtiöiden tapaa verovelvollinen kaikesta tulostaan.

Koska ei ole perusteltua, että vastaanottava maakunta tai osakeyhtiö voisi aloittaa poistojen tekemisen esimerkiksi käyvistä arvoista, pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että verovelvollisen aikaisemmin verovapaaseen toimintaan kuuluneiden varojen siirtyessä veronalaiseen toimintaan rahoitus-, vaihto- tai käyttöomaisuuden hankintamenona pidettäisiin niiden kirjanpitoarvoa. Tämä koskisi kaikkea maakunnalle ja osakeyhtiölle siirtyvää omaisuutta, jos toiminta on aiemmin ollut verovapaata, jolloin siirtyvälle omaisuudelle ei ole osoitettavissa aiempaan verotuksessa poistamatonta hankintamenoa.

5 luku **Maakuntien palvelukeskukset**

38 §. Palvelukeskusten perustaminen. Pykälässä säädetään maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisesta. Ehdotuksen mukaan valtio huolehtisi palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Tarkoituksena on, että perustaminen olisi lähinnä tekninen toimenpide siten, että valtio suorittaisi yhtiöiden perustamisen edellyttämät käytännön toimenpiteen, kuten yhtiöjärjestyksen laatimisen ja kaupparekisteriin merkitsemisen edellyttämät järjestelyt. Näin perustamistoimet voidaan toteuttaa yksinkertaisimmin. Muussa tapauksessa perustettavien maakuntien pitäisi keskenään sopia, miten yhtiöt perustetaan.

Valtio huolehtii maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Palvelukeskusten osakkeet ja määräysvalta luovutetaan maakunnille x päivään x kuuta 201x mennessä.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen x prosenttia ICT-palvelukeskuksen osakkeista jää valtion omistukseen. Perusteena tälle on se, että palvelukeskus voisi tuottaa palveluja myös valtiolle.

Valtiolla on kaikissa maakuntalain laissa säädetyissä palvelukeskuksissa yhtiöjärjestyksessä määriteltäviä erityisen äänivallan osakkeita, jotka antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta tai yhtiön osakkeiden luovuttaminen muille ilman valtion suostumusta sekä vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman

ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä. Valtion omistuksessa olevilla osakkeilla Erityisen äänivallan osakkeilla on oikeus vaatia yhtiöjärjestyksessä määritellyissä asioissa yhtiön hallitukselle kuuluvan asian käsittely yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen päätös edellyttää tällöin, että erityisen äänivallan osakkeiden enemmistö puoltaa päätöstä.

39 §. *Osakkeiden jakautuminen maakuntien kesken.* Palvelukeskusten maakuntien omistukseen tulevat osakkeet jakautuvat maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Asukasluvuna otetaan huomioon maakuntiin kuuluvien kuntien asukasluku 31 päivänä joulukuuta 2017.

40 §. *Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana.* Palvelukeskukset voivat hankkia niiden tuottamisvastuulle kuuluvia palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja tämän lain voimaan tullessa palveluja kunnille ja kuntayhtymille tuottavilta yksityisiltä ja julkisoikeudellisilta palvelujen tuottajilta ilman kilpailutusta vuodesta 2019 alkaen enintään vuoden 2022 loppuun saakka.

Voimaanpanolain 38 §:n mukaisesti valtio huolehtisi maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisen toimenpiteistä. Valtakunnallisten palvelukeskusten perustamis- ja ylösajovaiheessa ne voisivat hankkia siirtymäkautena palveluja ja järjestelmiä kilpailuttamatta perustamisesta huolehtivalta julkisoikeudelliselta valtiotoimijalta (esim. Senaatti-kiinteistöt, Hansel Oy, Palkeet, Keha, Valtori, Haus Oy) ja muilta valtion konsernipalveluntuottajilta. Menettely yksinkertaistaa ja nopeuttaa maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamista sekä varmistaa palvelutoiminnan kannalta välttämättömien palveluiden saatavuuden siirtymäkautena. Julkisoikeudelliset palveluntuottajat julkisina hankintayksiköinä, kun oman tuotannon tueksi on hankittu palveluiden tuotantotehtäviä kuten tavaroita, palveluja ja järjestelmiä markkinoilta, ovat joko itse tai valtion yhteishankintayksikön toimesta kilpailuttaneet hankinnat julkisista hankinnoista annetun lain mukaisin menettelyin. Palvelukeskuksille kyse olisi vastaavasta mahdollisuudesta hankkia kilpailuttamatta palveluja valtion julkisoikeudellisilta palveluntuottajilta kuin ne voisivat hankkia kilpailuttamatta palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja yksityisiltä yrityksiltä siirtymäkauden aikana.

6 luku **Kuntien tuloveroprosentit siirtymäkauden aikana**

41 §. *Kunnan tuloveroprosentti vuosina 2019—2021.* Pykälässä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019—2021 sekä tulosveroprosentin muuttamisen rajauksista. Säännöksen tarkoituksena olisi toteuttaa hallituksen linjaus, jonka mukaan kokonaisveroaste ei nouse ja työn verotus ei kiristy.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,30 prosenttiyksiköllä.

Pykälässä säädettäisiin kunnallisveroprosenteille myös korotuskatto siirtymäkauden ajaksi. Vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Vuonna 2021 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi puolestaan olla enintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin korotusrajoituksen estämättä kunta voisi kuitenkin korottaa kunnan tuloveroprosenttia vuosille 2020 ja 2021 tuloveroprosenttia, jos se olisi välttämätöntä kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi, eikä maksuvalmiutta voida turvata riittävästi menoja pienentämällä, lainanotolla tai muulla toimenpiteellä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa kunnan maksuvalmius olosuhteiden muuttuessa ennakoimattomasti ja uudistuksen aiheuttamista arvaamattomista talousseuraamuksista huolimatta. Korottaminen edellyttää-

si, että kunta olisi selvittänyt muut keinot ylläpitää maksuvalmiuttaan. Päätös edellyttäisi, että kunta perustelee päätöksessään, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt menojen pienentämiseksi tai miksi maksuvalmiutta ei voida turvata lainanotolla tai muulla keinolla. Säännöksen mukainen korotusmahdollisuus koskisi vain vuosia 2020 ja 2021.

Vuoden 2021 jälkeen kunnanvaltuusto voisi vapaasti päättää kunnallisveroprosentin.

7 luku **Yhtiöittämisen siirtymäaika**

42 §. Yhtiöittäminen. Pykälässä säädettäisiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelulaitoksen tytäryhtiöiden perustamisen siirtymäajasta. Säännöksen mukaan järjestämislaissa säädetyn yhtiöittämisen tulisi olla tehtynä viimeistään 31.12.2020. Siirtymäaika mahdollistaa yhtiöittämisen toteuttamisen hallitusti maakuntavaltuuston johdolla. Määräaika on sama kuin 14 §:n 4 momentissa säädetty aikaraja, johon mennessä toteutettuihin henkilöstön siirto maakunnasta yhtiöön katsotaan liikkeen luovutukseksi.

8 luku **Erinäiset säännökset**

43 §. Muutostuki. Pykälässä säädetään uudistuksen toteuttamiseksi annettavasta muutostuesta. Muutostukea voitaisiin antaa kunnilla ja kuntayhtymille sekä perustettaville maakunnille. Muutostuen vastuuministeriöitä olisivat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö, joiden tehtävänä olisi huolehtia muutostuesta. Lisäksi Terveys- ja hyvinvoinnin laitos osallistuisi osaltaan uudistuksen valmisteluun ja toteutukseen antamalla asiantuntija-apua.

Pykälän 2 momentin perusteella maakunnille voitaisiin osoittaa taloudellista muutostukea vuosina 2017—2018. Taloudellisen tuen määrä päätettäisiin erikseen.

44 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädetään muutoksenhausta maakunnan ja 6 §:ssä tarkoitetun väliaikaisen toimielimen päätöksiin, joihin haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavaltuutuksesta.

Muutoin voimaantulon nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaiissa säädetään.

45 §. Kumottavat lait. Pykälässä säädetään järjestämislain säätämisen takia kumottavat lait, joissa on säädetty maakunnille siirtyviin tehtäviin ja palveluihin liittyvästä hallinnosta ja tehtävistä. Vastaavat säännökset ovat ehdotettavassa järjestämislaissa. Kumottavia lakeja ovat:

- 1) kansanterveyslaki (66/1972);
- 2) erikoissairaanhoitolaki (1062/1989); ja
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992).
- 4) pelastuslaki (379/2011); ja
- 5) laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003).

46 §. Voimaantulo. Pykälässä säädetään voimaantulon voimaan tulosta. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Lain 45 § ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019, jolloin järjestämisvastuu siirtyy maakunnille.

1.4 Maakuntien rahoituslaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Ehdotettavan maakuntien rahoituslain tarkoituksena on säännellä maakuntien valtion rahoituksen kokonaistasosta ja kohdentumisesta maakuntakohtaisesti. Ehdotetussa laissa ei säädettäisi maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien alasta, vaan näiden tehtävien laajuudesta ja laadusta säädettäisiin erikseen yleisellä tasolla maakuntalain 2 luvun 1 §:ssä ja tarkemmin erillislainsäädännössä. Maakuntalaissa ja erityislainsäädännössä säädetään myös maakunnan toiminnan ohjauksesta.

Hallitus on linjannut, että maakunnille siirretään myös muita tehtäviä kuin sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Valmistelun ollessa kesken näihin ei lain valmisteluvaiheessa ole voitu varautua. Jos maakuntien tehtävien laajuutta tai laatua koskevia säädöksiä tarkistetaan, otetaan muutokset huomioon 5 §:ssä säädetyllä tavalla valtion rahoituksen tarkistuksessa. Uudet tehtävät voivat lisätä tarvetta tarkastella erityisesti maakuntien asukasperusteista rahoitusta.

Jos maakuntien tehtävät tulevat jatkossa poikkeamaan merkittävästi lainvalmisteluvaiheen tilanteesta, on laissa ehdotettua valtion rahoitusta tarkistettava perusteellisemmin. Lisäksi valtion rahoitusta on erikseen tarkistettava tilanteessa, jos jollekin maakunnalle annetaan muista poikkeavia tehtäviä. Maakunnille osoitettavien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävän ja pelastustoimen järjestämisen rahoitusta koskevat ehdotukset valmistellaan erikseen osana maakuntauudistusta ja niistä otetaan tarvittaessa säännökset lakiin.

Lähtökohtana on, että valtion rahoitus olisi kattava maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien kaikkien tehtävien hoitamiseen, eikä maakunnilla olisi valtion rahoituksen ja palveluista perittävien asiakas- ja käyttömaksujen lisäksi muita merkittäviä tulolähteitä. Lain soveltamisalaa ei ole siten tarpeen erikseen säännellä tarkemmin.

2 §. Määritelmät. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin lain soveltamisen kannalta keskeisimpien määritelmien sisällöstä.

Pykälän 1 kohdassa maakunnalla tarkoitetaan maakuntalain (xx/xxxx) 1 luvun 1 pykälän mukaista maakuntaa.

2 kohdassa perushinta olisi maakunnan laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, jonka määrä vahvistettaisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Perushinta olisi valtion rahoituksen laskennan lähtökohta. Perushinnat ovat väline, jolla säädellään maakuntien kokonaisrahoituksen määrää ja rahoituksen jakautumista eri määräytymisperusteille. Lain perusteella säädettäisiin vuosittain ikäluokkien sekä maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, vieraskielisyyden, asukas-tiheyden sekä muiden lakisääteisten tehtävien perushinnoista. Esimerkiksi muiden lakisääteisten tehtävien perushinta määrättäisiin jakamalla muiden lakisääteisten tehtävien toteutuneet kustannukset asukasmäärällä ja tekemällä näin saatuun määrään 5 ja 6 pykälien mukaiset tarkistukset.

3 kohdassa maakuntaindeksi muodostuisi yleisestä ansiotasoindeksistä, jonka painokerroin olisi 0,45, kuluttajahintaindeksistä, jonka painokerroin olisi 0,40 ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksesta, jonka painokerroin on 0,15. Maakuntaindeksiä koskeva ennuste julkistettaisiin julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydes-

sä. Maakuntaindeksin laskemisesta vastaisi valtiovarainministeriö, ja sen laskennasta voitaisiin säätää tarkemmin ehdotetun 23 pykälän mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

Yleisen ansiotasoindeksin käyttö maakuntaindeksiä laskettaessa olisi perusteltua, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat eivät voi suoraan vaikuttaa ansiotasoindeksin kehitykseen ja tämä hillitsee myös tuottajien välistä palkkakilpailua. Näin vältettäisiin mahdollinen tilanne, jossa tuottajilla ei olisi riittäviä kannusteita täyden valtion rahoituksen tapauksessa hillitä palkkauskustannusten kasvua. Lisäksi kilpailun lisääntyminen tullee yhdenmukaistamaan julkisen ja yksityisen sektorin palkanmuodostusta.

Kuluttajahintaindeksillä pyritään mittaamaan muiden kuin palkkojen ja palkkasidonnaisten maksujen kustannustasossa tapahtuneita muutoksia. Käytännössä tämä kuvaa lähinnä tavaroiden ja palvelujen hintojen muutoksia. Yleisen kuluttajahintaindeksin käytölle on samat perusteet kuin yleisen ansiotasoindeksin käytölle.

Palkkasidonnaisina maksuina pidetään kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä maakuntien työnantajina suorittamia sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja. Yksittäiset maakunnat eivät voisi vaikuttaa lakisääteisten palkkasidonnaisten maksujen määräytymiseen.

Maakunnilla ei tulisi olemaan merkittäviä omia rakennusinvestointeja, siksi esimerkiksi investointien hintakehitystä kuvaavia rakennuskustannusindeksiä ei katsottaisi tarpeelliseksi ottaa huomioon. Kustannuspohjassa olevien poistojen määrä on niin pieni, ettei niiden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista monimutkaistaa indeksiä.

Lain voimaantulon jälkeen maakunta hankkisi palvelujen järjestäjänä pääsääntöisesti palveluja ja palvelukokonaisuuksia, joissa työpanoksen osuus olisi huomattavan suuri. Siksi maakuntaindeksiä muodostettaessa suurin paino tulisi asettaa palkkasidonnaisille menoille. Palkkauskustannusten osuus kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista oli lähes puolet vuonna 2014. Lisäksi palvelujen ostot olivat noin kolmanneksen sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista. Myös ostopalvelujen kustannuksista suuri osa muodostuu henkilöstömenoista.

Pykälän 4—6 kohdissa ehdotettavat varainhoitovuoden, asukastiheyden ja vieraskielisen henkilön käsitteet vastaisivat sisällöltään nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 4 §:n vastaavia määritelmiä.

7 kohdassa työkyvyttömällä henkilöllä tarkoitettaisiin työkyvyttömyyseläkettä kansaneläkelain, työntekijän eläkelain, julkisten alojen eläkelain tai yrittäjän eläkelain perusteella saavaa henkilöä.

Alimman koulutuksen suorittaneella henkilöllä tarkoitettaisiin 8)-kohdan mukaan henkilöä, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai oppivelvollisuuden muun suorittamisen jälkeen muuta tutkintoa.

Ei-työllisellä henkilöllä tarkoitettaisiin henkilöä, joka saa työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea, saa lapsen hoitoa varten kotihoidon tukea, on vanki tai suorittaa asepalvelusta tai siviilipalvelusta tai on päätoiminen opiskelija tai koululainen. Määritelmä sisältää myös ne henkilöt, jotka eivät muista syistä johtuen ole työmarkkinoiden käytettävissä ja joista ei löydy tilastointia varten rekisteritietoa, esimerkiksi tietoa työsuhteista ja eläkevakuutuksista tai verottajalta tuloista.

Pykälän 10 kohdassa ei-parisuhteessa olevalla tarkoitettaisiin henkilöä, jonka siviilisäädyksi on väestötietojärjestelmään kirjattu muu kuin avioliitossa (naimisissa) tai rekisteröidyssä parisuhteessa.

Pykälän 11 kohdassa toimeentulotuen asiakkaalla tarkoitettaisiin henkilöä, jolle maksetaan toimeentulotukea.

2 luku **Valtion rahoituksen periaatteet**

3 §. *Valtion rahoitus maakunnille.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin valtion rahoituksen pääasiallisesta kohdentamisesta maakunnille yhtäältä asukasmäärän ja toisaalta palvelutarvetta ja palvelujen kustannuksia kuvaavien kertoimien perusteella.

Maakuntien nettokustannukset olisivat vuoden 2016 tasossa noin 17,67 miljardia euroa. Näistä noin 17,25 miljardia euroa muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 420 miljoonaa euroa pelastustoimen kustannuksista. Nämä kustannukset (17,67 miljardia euroa) rahoitettaisiin valtion rahoituksella.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä päätettyjen periaatelinjausten mukaan maakunnilla ei olisi omaa verotusoikeutta ainakaan välittömästi uudistuksen voimaantulon jälkeisinä vuosina. Tarkoituksena myös on, että maakunnilla olisi vain rajattu oikeus lainanottoon tai valtioneuvoston lähinnä oman maksuvalmiutensa turvaamiseksi. Näin ollen maakuntien tulot koostuisivat käytännössä lähes yksinomaan valtion rahoituksesta sekä palvelujen tuottamisesta perittävistä asiakas- ja käyttömaksuista.

Maakuntien kustannuksiin sisällytetään myös poistot ja siten maakuntien rahoituksessa otettaisiin huomioon myös poistotasoa vastaavat investoinnit. Maakunnat rahoittaisivat tällä valtion rahoituksella suoraan omistukseensa tekemät investoinnit, jotka tulisivat todennäköisesti kohdistumaan pääasiassa laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon. Merkittävät toimitiloihin kohdistuvat investointihankkeet toteutettaisiin valtakunnallisen, maakuntien yhdessä omistaman toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskusosakeyhtiön kautta.

Maakunnan perimien asiakas- ja käyttömaksujen maksutuotossa voi uudistuksen voimaantulon jälkeen olla edelleen merkittäviä maakuntakohtaisia eroja, jotka johtuvat muun muassa palvelujen käyttäjien tulorakenteen vaihtelusta maakunnittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevat säännökset on tarkoitus uudistaa. Maksusäännösten uudistusten on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti sote- ja maakuntauudistuksen kanssa vuoden 2019 alusta lukien. Maksusäännösten uudistaminen käynnistyy vuoden 2017 aikana, minkä vuoksi maksujen ja maksukertymien muutosta ei tässä vaiheessa ole mahdollista ennakoita. Myöskään valtion rahoituksen myöhempi tarkistaminen maksutulosten arvioitua pienemmän tai suuremman kertymän vuoksi ei ole todennäköisesti tarkoituksenmukaista ottaen huomioon maksutulosten suhteellisen pieni osuus suhteessa valtion rahoitukseen sekä erillisen tarkistusmenettelyn aiheuttamat kustannukset. Näin ollen säännös kuvaisi lähinnä valtion rahoituksen yleistä käyttöalaa eikä velvoittaisi ottamaan maakunnan asiakas- ja käyttömaksujen suuruutta maakuntakohtaisesti huomioon valtion rahoituksen määrätymisperusteena.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtion rahoituksen kohdentamisperusteista yhtäältä asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden sekä toisaalta palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella. Rahoituksesta 10 prosenttia kohdennettaisiin asukasperusteisesti, 89 prosenttia kohdennettaisiin palvelutarpeiden perusteella ja 1 prosentti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon 3 luvussa ehdotettu asukasmäärään perustuva rahoitus muodostaisi 7,5 prosenttia eli 1 325,24 miljoonaa euroa, ikäryhmäperusteinen rahoitus

tus olisi 38 prosenttia eli 6 726,69 miljoonaa euroa, palvelutarpeeseen perustuva rahoitus olisi 49 prosenttia eli 8 6321,78 miljoonaa euroa. Maakunnille korvattaisiin myös yhden prosentin eli 176,42 miljoonan euron mukaisesti harvasta asutuksesta ja saman verran myös vieraskielisten asukkaiden palvelutarpeista aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi maakunnat saisivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen yhden prosentin rahoituksen, joka myös olisi 176,42 miljoonaa euroa. Maakunnille maksettaisiin valtion rahoitusta 4 luvun muita lakisääteisiä tehtäviä varten asukasmäärän perusteella 2,5 prosenttia, joka olisi 441,05 miljoonaa euroa. Säännöstä voidaan pitää perusteltuna valtion rahoituksen kohdentamisperusteiden pääasiallisena linjauksena, vaikka vastaavaa säännöstä ei sisälly nykyiseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin.

Pykälän 2 momentin perusteella valtion rahoituksen kustannuspohja vastaisi suuruudeltaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä vastaavaan piiriin kuuluvien maakunnan tehtävien 8 pykälässä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten sekä maakunnan muiden lakisääteisten tehtävien 14 pykälässä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten yhteismäärää. Yksittäiselle maakunnalle myönnettävässä valtion rahoituksessa ei siten huomioitaisi maakuntakohtaisia laissa säädetyn mukaisesti perittyjä asiakas- tai käyttömaksuja.

Pykälän 3 momentin nojalla valtio voisi myöntää maakunnalle lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia siten kuin siitä erikseen säädetään. Tarkoituksena yleisesti on, että maakuntien lainanotto-oikeus olisi merkittävästi rajattu ja mahdollinen vain lyhytaikaisiin tarkoituksiin erityisesti maksuvalmiuden turvaamiseksi. Maakuntien lainanottoa rahoituslaitoksilta ei suljettaisi pois, mutta lainanotto valtiolta olisi maakunnille todennäköisesti edullisin vaihtoehto. Valtiolta tapahtuva lainanotto olisi hallinnollisesti helppo toteuttaa. Valtion lainananto tapahtuu valtion lainanannosta ja valtion takauksesta annetun lain (449/1988) puitteissa. Maakuntien lainanottomahdollisuutta valtiolta puoltaa muun muassa se, että valtio pystyisi suoraan seuraamaan ja kontrolloimaan maakuntien lainanottoa. Esimerkki valtion talousarviosta myönnettävistä lainoista on valtion talousarvion momentti 32.20.83, jossa on Tekesin hallinnoimat lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Maakuntien muista lainanottomahdollisuuksista rahoituslaitoksilta säädettäisiin maakuntalain 103 pykälässä.

4 §. Maakunnan päätösvalta rahoituksen käytössä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan itsenäisestä päätösvaltasta valtion rahoituksen käytössä. Säännös vastaisi maakuntien itsehallinnon rajoitusta ja ohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja olisi tarpeen erityisesti palvelujärjestelmän yhtenäisen alueellisen ja valtakunnallisen järjestämisen sekä kustannusten ohjauksen turvaamiseksi.

Ehdotettavan 1 momentin nojalla maakunta päättäisi itsehallintonsa rajoissa saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Tämä valtion rahoituksen yleiskatteisuutta kuvaava periaate vastaisi käytännössä nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä omaksuttua periaatetta, vaikka vastaavaa nimenomaista säännöstä ei ole nykyisessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa.

Pykälän 2 momentin nojalla maakunnalla olisi oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä siten kuin niistä erikseen säädetään sekä päättää maksutulojen käytöstä. Maksutuloilla ei olisi välitöntä vaikutusta valtion rahoituksen suuruuteen siten, että esimerkiksi maksutulojen ennakoitua suurempi kasvu aiheuttaisi valtion rahoituksen alentamisen.

Maakunnan tulisi saamansa valtion rahoituksen ja perimiensä maksutulojen turvin rahoittaa sekä järjestämiensä palvelujen aiheuttamat toimintamenot että tarpeelliset investoinnit. Pykälän 3 momentin nojalla investointien rahoittaminen edellyttäisi kuitenkin, että investointi sisäl-

tyy maakuntalain 12 §:ssä säädettyyn valtioneuvoston hyväksymään maakuntien investointisuunnitelmaan.

5 §. *Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset.* Valtion rahoituksen tarkoituksena on turvata maakunnille riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on vastuu perusoi-keuksien toteutumisesta ja koska maakunnan rahoitus perustuu pääasiassa valtionrahoitukseen, valtiolla on vastuu huolehtia maakunnan rahoituksen riittävydestä. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan, että annettaessa maakunnalle tehtäviä on huolehdittava myös maakuntien riittävästä taloudellisista edellytyksistä tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaate koskee myös maakuntien rahoitusta.

Pykälän 1 momentin mukaisesti valtion rahoituksen perusteena olisivat maakuntien yhteenlas- ketut käyttökustannukset vähennettynä asiakas- ja käyttömaksutuloilla, joiden tarkastelu toteu- tettaisiin valtakunnallisena. Valtion rahoitus laskettaisiin siten nettomenoperusteisesti.

Pykälän 2 momentin mukaisesti vuotuisessa kustannuspohjan tarkistamisessa otettaisiin hu- omioon maakuntien lakisääteisiin tehtäviin kohdistuvat muutokset ja uudet tehtävät. Koska maakuntien tulorahoitus koostuisi käytännössä yksinomaan valtion rahoituksesta sekä asiakas- ja käyttömaksutuloista, ei nykyiseen kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun la- kiin sisältyviä kustannustenjaon tarkistamista koskevia säännöksiä olisi tarpeen sisällyttää eh- dotettavaan lakiin.

6 §. *Valtion rahoituksen tarkistaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtion rahoi- tuksen määräytymisperusteet tarkistettaisiin vuosittain ottamalla huomioon maakuntien toteu- tuneet nettokustannukset. Lain voimaantulovaiheessa tarkistus tehtäisiin käyttämällä varain- hoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja kuntien toteutuneista kustannuksista. Rahoi- tuksen määräytymisperusteiden tarkistaminen tehtäisiin uusimpien käytettävissä olevien tieto- jen perusteella. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vuotuisessa kustannustason tarkistik- sessä laskennalliset kustannukset tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Maa- kuntien rahoitus tulee kuitenkin kokonaisuudessaan valtiolta, kun taas kuntien rahoituksesta valtionosuus muodostaa vain osan.

Asukasmääriin perustuvat laskennallisten kustannusten perusteet, jotka sisältyvät ehdotetun lain 3 ja 4 lukuihin, muodostettaisiin lähtökohdiltaan samoin kuin nykyisessä vuonna 2015 voimaan tulleessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009, muutos 676/2014) 6 pykälässä on säädetty. Lain perusteella valtion rahoitusta varten säädettäisiin vuosittain 8 pykälän 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisesta perushinnasta, 10 pykä- län mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön perushinnasta sekä 14 pykälän mukaisten muiden tehtävien perushinnoista. Lisäksi lain nojalla säädettäisiin vuosittain pe- rushinnoista 11 pykälän mukaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen, 12 pykä- län mukaisen asukastiheyskertoimen ja 13 pykälän mukaisen vieraskielisyyskertoimen perus- teella kohdennettavan rahoituksen laskentaa varten.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion rahoituksen tarkistus tehtäisiin siten, että toteutuneita kustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisesti, vaan niiden huomioimisessa voitaisiin käyttää harkintaa. Maakuntien toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon vain siinä mää- rin, että julkisen talouden kantokyky voidaan turvata eikä maakuntien velvollisuus perustus- lain 19 pykälässä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen vaaran- nu. Toteutuneiden kustannusten vuosimuutosta laskettaessa ei otettaisi huomioon maakuntien tehtävämutouksista aiheutunutta kustannusten muutosta.

Maakuntien käyttökustannukset huomioitaisiin siten, että niiden vuosittainen kasvu vastaisi enintään uuden lain 2 pykälässä määritellyn maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Ehdotetun 29 pykälän mukaisesti siirtymäajalla vuosina 2020—2021 kustannustason nousu huomioitaisiin maakuntaindeksin ja 1 prosenttiyksikön lisäyksellä. Ehdotettu säännös yhdessä ehdotetun 29 pykälän kanssa johtaisivat noin 2,8 miljardin euron säästöön vuoteen 2030 mennessä. Säännös muodostaisi siten kytköksen julkisen talouden kestävyyttä turvaaviin laskelmiin ja uudistukselle esitetyn 3 miljardin euron säästötavoitteen saavuttamiseen. Säännös merkitsisi sitä, että maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun tulisi hidastua merkittävästi. Kestävyytlaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019—2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sote- ja maakuntauudistuksella pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi historiassa toteutunutta matalammaksi.

Sote- ja maakuntauudistuksella saavutettavissa olevat tuottavuuden paraneminen ja tehokkuushyödyt hidastavat maakuntien rahoitustarpeen kasvua. Maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen vuosittaiseen tarkistukseen on siksi rahoitusperiaatteen näkökulmasta perusteltua ottaa käyttöön erityinen rajoite. Rajoite myös osaltaan kannustaa julkisen rahoituksen ohjauksen tehostamiseen ja saavutettavissa olevien tehokkuushyötyjen toteuttamiseen. Palvelujärjestelmän sisällöllisen ohjauksen tehostamiseen pyritään lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyvillä säännöksillä, jotka koskevat palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjausta sekä yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta, suunnittelua ja kehittämistä.

Maakunta voi omalla päätöksenteollaan vaikuttaa kustannuskehitykseen kehittämällä palveluprosesseja kustannustehokkuutta ja -vaikuttavuutta tavoitellen. Käyttökustannuksista hieman yli puolet muodostuu henkilöstökuluista, minkä vuoksi palkkakehityksellä ja työn tuottavuuden parantamisella on keskeinen merkitys. Sote- ja maakuntauudistusta varten tehdyn vaikutusarvioinnin perusteella vuoden 2014 menotasoon ja siihen perustuvaan ennustettuun menojen kehitykseen verrattuna määrätietoisesti parhaita käytäntöjä omaksumalla, maakuntien johtamisella ja valmistelussa olevilla lainsäädäntöuudistuksilla olisi mahdollista saada 3 miljardin euron aleneminen menotasossa. Ehdotettavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja maakuntalaki sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevan erityislainsäädännön muutokset sisältävät uudistuksia, joiden tarkoituksena on mahdollistaa menotason suhteellinen aleneminen hallitusohjelmassa asetettujen säästötavoitteiden mukaisesti. Käytettävissä olevalle rahoitukselle ehdotettava rajoitin edistäisi resurssien kustannusvaikuttavaa kohdentamista, kun samalla ohjattaisiin ja valvottaisiin palvelujärjestelmää sen varmistamiseksi, että asukkaiden perusoikeudet toteutuvat.

Jos maakuntien rahoitus tarkistettaisiin automaattisesti vastamaan toteutuneita kustannuksia, maakunnilla ei olisi kannustinta hidastaa kustannusten nousua. Valtion laskennallisen rahoituksen tason tarkistusta ei tulisi kuitenkaan täysin irrottaa maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista.

Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva rahoitusperiaate johtuu perustuslain 19 §:n säännöksistä oikeudesta riittävin sosiaali- ja terveystalouteen sekä perustuslain 22 §:ssä säädetystä julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien toteutuminen, mikä tarkoittaa myös riittävien voimavarojen osoittamista perusoikeuksien toteuttamiseen. Perustuslain mukainen rahoitusperiaate tässä yhteydessä viittaa erityisesti siihen, että voimavarojen on annettava mahdollisuudet saada lain mukaisesti perustellun tarpeen mukaisesti riittävät sosiaali- ja terveystaloutta. Voimavarojen riittävyttä tulee tällöin arvioida viime kädessä yk-

silöiden tarpeen, eikä keskimääräisen väestön perusteella. Lisäksi toteutuneessa kustannustasossa vaikuttavat maakunnan muut lakisääteiset velvoitteet.

Maakuntien toteutunut kustannustaso on osaltaan viitetietoa viime kädessä perustuslakiin perustuvista yksilöiden tarpeista ja siten yksi mittari arvioitaessa oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin edellyttämää rahoitustarvetta. Tämän mukaisesti rahoituksen tarkistuksessa olisi yhtenä lähtökohtana käytettävä toteutuneita kustannuksia. Perustuslain mukaista tarvetta maakuntien rahoituslain järjestelmässä kuvaavat myös laissa säädetyt palvelutarvekriteerit, joiden toteutuneen muutoksen perusteella voidaan arvioida palvelujen kysynnän määrässä tapahtunutta kehitystä. Siten palvelutarpeissa tapahtuneet muutokset olisi perusteltua ottaa huomioon, ja ehdotetun 15 pykälän mukaisesti rahoitusperusteita tarkistettaisiin määräajoin vähintään 4 vuoden välein lain voimaantulon jälkeen.

Valtion rahoituksen tarkistus tulisi tehdä siten, että maakuntien velvollisuus perustuslain 19 pykälässä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ei vaarannu. Samanaikaisesti olisi huolehdittava julkisen talouden kantokyvyn turvaamisesta siten kuin on niin kutsutussa finanssipoliittisessa laissa (869/2012) asetettu tavoitteeksi julkisen talouden velkaantumisen taittamiseksi ja kestävyysvajeen kattamiseksi. Tämä tulisi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti tapahtua säästöillä, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun julkishallinnon palvelurakenteen uudistuksilla sekä kasvua tukevilla ja julkista palvelutuotantoa tehostavilla toimilla.

Järjestämislakia 31 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi arviointimenettelystä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittain.

Pykälän 2 ja 3 momentin mukaisesti valtion rahoituksessa huomioitava kustannustason muutos määräytyisi maakuntaindeksin mukaisesti. Maakuntaindeksin muodostuksessa yleisenä periaatteena olisi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaiseen, selkeään ja läpinäkyvään indeksiin, joka kuvaa riittävän hyvin maakuntien kustannustason nousua. Hintaindeksin laskennasta voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ehdotetun lain 23 pykälän mukaisesti.

Tulevaisuudessa maakuntien rahoituksen valtakunnallisessa mitoituksessa voitaisiin ottaa laskennallisissa perusteissa huomioon palvelutarpeen vuosimuutos ja erottaa se hintakehityksen ja maakunnan omista päätöksistä johtuvista seikoista, jotka koskisivat vaikutuksia kysyntään ja tehokkuuseroja.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan maakunnan maksutulojen yhteismäärän vuosittaista tarkistamista siten, että huomioiduksi tulisivat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisten indeksitarkistusten lisäksi myös mahdolliset muut maakuntien päättämät maksumuutokset. Maakuntien omasta päätöksenteosta johtuvat maksumuutokset tulisivat siten valtion rahoituksessa huomioiduiksi viiveellä. Maakunnan perimien asiakas- ja käyttömaksujen toteutuneen yhteismäärän erotus verrattuna valtion rahoituksen määräytymisen yhteydessä arvioituun maksujen yhteismäärään ei vaikuttaisi takautuvasti valtion rahoituksen tarkistamiseen. Maakuntien talouden yleisessä suunnittelussa ja ohjauksessa sekä mahdollisissa erityistilanteissa maksutulojen suuruus ja vaikutus tulisi kuitenkin ottaa huomioon. Tässä tarkoitettuna erityistilanteena voisi olla esimerkiksi valtion rahoituksen sekä maakunnan perimien maksutulojen keskinäisen suhteen merkittävä tarkistaminen.

Pykälä vastaisi joiltakin osin nykyisessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa olevia säännöksiä, esimerkiksi 54 pykälää laskennallisten kustannusten ja lisäosien pe-

rushinnoista säätämisestä, 57 pykälää valtionosuustehtävän ja kustannustason muutoksesta sekä 58 pykälää kustannustenjaon tarkistamisesta.

7 §. *Taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus.* Valtion rahoituksen yhdessä maakuntien asiakas- ja käyttömaksujen kanssa tulisi riittää maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämiseen. Olisi kuitenkin varauduttava sellaisiin poikkeustilanteisiin, joissa maakunnan saama valtion rahoitus ja sen asiakasmaksutulot olisivat liian pienet sen lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Maakuntien taloudellisten vaikeuksien laajuus voisi vaihdella paljon, ja myös taloudellisten vaikeuksien syyt ja niiden korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet voisivat vaihdella huomattavasti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnalle voitaisiin myöntää valtion lyhytaikaista lainaa tai valtiontakausta maksuvalmiusongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Tämä voisi maakunnan tilapäisissä ja suhteellisen lievissä taloudellisissa ongelmissa olla riittävä keino tilanteen korjaamiseen.

Olisi tarpeen varautua myös maakunnan vakavampiin taloudellisiin ongelmiin, jotka ovat pitkäkestoisia ja joiden taustalla saattaa olla hyvin erilaisia syitä, esimerkiksi palvelujen järjestämisessä tai palvelurakenteessa. Näissä tilanteissa pykälän 1 momentissa tarkoitettua valtion lainaa tai takausta ei voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena keinona maakunnan taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Pykälän 2 momentin perusteella valtion varoista voitaisiin myöntää maakunnalle valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti valtionavustusta, jos maakunnan taloudelliset vaikeudet olisivat pitkäkestoisia ja uhkaisivat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään. Valtionavustuksen myöntäminen edellyttäisi, että avustusta voitaisiin pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi.

Valtionavustuksen myöntämiseen tulisi olla riittävän korkea kynnys niin, ettei valtionavustuksella rahoitettaisi liian suurta osuutta palvelujen järjestämisestä suhteessa laskennalliseen valtion rahoitukseen. Valtionavustusta ei tulisi myöskään myöntää liian pitkäkestoisesti sellaisen maakunnan palvelujärjestelmän rahoitukseen, jonka ongelmien taustalla on rakenteellisia, erilisiä korjaustoimenpiteitä edellyttäviä ongelmia. Tästä syystä maakuntalain 110 pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että valtionavustuksen myöntäminen käynnistäisi aina maakuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn. Käytännössä arviointimenettelyn arviointiryhmän arvioisi erilaisia toimenpiteitä maakunnan ongelmien ratkaisemiseksi sekä mahdollista valtionavustuksen tarvetta ja kohdentamista jatkossa osana ehdotuksiaan. Arviointimenettely tarjoaisi siten mahdollisuuden maakunnan taloudellisen ja toiminnallisen tilanteen yksityiskohtaiseksi selvittämiseksi. Maakunnan talouden tasapainottamiselle voisi olla useita erilaisia ratkaisutapoja, joissa voitaisiin esimerkiksi käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotetaan mukaista toiminnallista ohjausta ja selvittää tarvittaessa mahdollisuudet maakunnan palvelurakenteen muutoksiin.

Valtionavustusten tarkemmista myöntämisperusteista voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtionavustuksiin varattavan määrärahan suuruudesta tulisi erikseen päättää viimeistään valtion vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä.

3 luku **Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus**

8 §. *Maakunnan laskennallinen rahoitus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, miten maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien valtion rahoitus lasketaan ja mistä se koostuu. Pe-

rushintojen määräytymistä on selvitetty lakiehdotuksen 2 pykälän 2 kohdan ja 6 pykälän perusteluissa. Perushinnat olisivat siten laissa kunkin laskennallisen valtion rahoituksen osan laskennan lähtökohta, jota korotettaisiin lain 10—13 pykälässä säädetyillä korotustekijöillä (kertoimilla).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valtion rahoituksen perusteesta, joka muodostuisi asukasperusteisesta osuudesta ja maakunnan ikärakenteeseen perustuvasta osuudesta. Asetuksella säädetyt perushinnat kerrottaisiin asianomaisiin ikäryhmiin kuuluvien maakunnan asukkaiden määrällä. Asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista säädettäisiin vuosittain ehdotetun lain 23 pykälän nojalla valtioneuvoston asetuksella voimassa olevaa lakia vastaavasti.

Pykälän 2 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennalliseen 1 momentissa tarkoitettujen perushintojen laskennan perusteella saatuun summaan lisättäisiin ehdotetun lain 10—13 pykälien mukainen laskennallinen rahoitus, joiden laskenta ei perustu ikäryhmittäisiin perushintoihin.

Pykälän 3 momentissa olisi säädetty yhdeksästä ikäryhmästä, joille vahvistettaisiin valtioneuvoston asetuksella perushinnat ja joiden mukaisesti maakunnan laskennallinen valtion rahoitus määrättäisiin. Ikäryhmät olisivat seuraavat: 0—5-vuotiaat, 6-vuotiaat, 7—12-vuotiaat, 13—15-vuotiaat, 16—18-vuotiaat, 19—64-vuotiaat, 65—74-vuotiaat, 75—84-vuotiaat sekä 85 vuotta täyttäneet ja iäkkäämmät. Ikäryhmäjaottelu vastaisi kuntien peruspalvelujen valtionosuuden laskennassa käytettyä jaottelua.

Maakunnan peruspalvelujen laskennallisten kustannusten ikärakenneosa maakunnalle i:

PH 0—5 v. * asukasmäärä i 0—5 v. +

PH 6 v. * asukasmäärä i 6 v. +

PH 7—12 v. * asukasmäärä i 7—12 v. +

PH 13—15 v. * asukasmäärä i 13—15 v. +

PH 16—18 v. * asukasmäärä i 16—18 v. +

PH 19—64 v. * asukasmäärä i 19—64 v. +

PH 65—74 v. * asukasmäärä i 65—74 v. +

PH 75—84 v. * asukasmäärä i 75—84 v. +

PH 85 v. ja yli * asukasmäärä i 85 v. ja yli

missä

PH 0—5 v. on 0—5-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 0—5 v. on 0—5-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 6 v. on 6-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 6 v on 6-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 7—12 v. on 7—12-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 7—12 v. on 7—12-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 13—15 v. on 13—15-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 13—17 v. on 13—15-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 16—18 v. on 16—18-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 16—18 v. on 16—18-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 19—64 v. on 19—64-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 19—64 v. on 19—64-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 65—74 v. on 65—74-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 65—74 v. on 65—74-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 75—84 v. on 75—84-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 75—84 v. on 75—84-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,
PH 85 v. ja yli on 85-vuotiaiden ja sitä iäkkäämpien perushinta, asukasmäärä i 85 v. ja yli on 85-vuotiaiden ja sitä iäkkäämpien lukumäärä maakunnassa i.

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarveperusteisesta laskennallisesta rahoituksesta 8 pykälän 2 momentissa säädetyn ikärakenteen mukaan määräytyvän rahoituksen paino olisi 43,8 prosenttia ja 10 pykälässä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekertoimen mukaisen rahoituksen paino olisi 56,2 prosenttia. Nämä osuudet muuttuisivat, jos 8 pykälän 4 momentissa tarkoitettujen terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painoja muutettaisiin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin terveydenhuollon 58,02 prosentin, vanhustenhuollon 22,19 prosentin ja sosiaalihuollon 19,80 prosentin painoista, kun sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallista rahoitusta kohdennettaisiin ikäryhmien ja palvelujen käytön perusteella.

9 §. *Ikäryhmien ja palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden painokertoimet.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon valtion rahoituksen tarvetekijöistä ja niiden painoista, jotka muodostaisivat osan valtion rahoituksen määrittymisperusteesta. Pykälä vastaisi osin nykyisessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 7 pykälässä säädettyä kuitenkin siten, että tarvetekijöitä ehdotetaan lisättäväksi nykysäännökseen verrattuna ja näille uusia painokertoimia.

Tarvetekijät ja painokertoimet perustuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2013 julkaistuun tutkimukseen, jossa kuntatasolla saatavista sosiaali- ja terveydenhuollon tiedoista etsittiin parhaiten sosiaali- ja terveydenhuollon menoja selittävät tekijät. Ehdotetun pykälän mukaisesti kullekin sairaudelle määritettäisiin erilliset painokertoimet niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella. Lisäksi sosioekonomista asemaa kuvaavina muuttujina käytettäisiin toimeentulotuen, työkyvyttömiä, ei parisuhteessa olevien, ainoastaan alimman koulutustason omaavien sekä työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden lukumäärää. Tiedot väestön ikä- ja sukupuolirakenteesta, sosioekonomisesta asemasta ja sairastavuudesta saataisiin Eläketurvakeskuksesta, Kansaneläkelaitokselta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta sekä Tilastokeskuksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin terveydenhuoltoa koskevista tarvetekijöistä, jotka ovat erilaisia ikäluokkia, henkilön terveydentilaa ja palvelujen käyttöä koskevia indikaattoreita. Terveydenhuollon palvelujen käytössä on eroja siinä, miten kustannukset jakautuvat eri ikäryhmien kesken. Ikä ei itsessään ole terveydenhuollon palvelujen käytön taustalla. Ikä selittää kustannuksia parhaiten perusterveydenhuollossa, mutta se on huono selittäjä kustannusten jakautumiselle palvelujärjestelmän tai sen osien osalta. Mukana ovat Suomessa yleiset sairaudet, kuten diabetes, reuma, keuhkoastma ja sepelvaltimotauti, jotka ovat tilastollisesti merkittävästi yhteydessä terveydenhuollon kustannuksiin. Neurologisten tautien osalta tarvekertoimen laskennassa huomioitaisiin Parkinsonin tauti ja MS-tauti (multippeli skleroosi) sekä sydämen rytmihäiriöiden osalta eteisvärinä ja sydämen vajaatoiminta. Nämä ovat tarvetekijöitä myös nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 7 pykälässä. Lisäksi tarvetekijänä mukana olisi alle 55-vuotiaiden työkyvyttömiä osuus, kuten aiemminkin. Uusina tarvetekijöinä mukana ehdotetaan otettavaksi aiempaa laajemmin myös muita sosioekonomisia, kuten toimeentuloon, työllisyyteen ja koulutukseen liittyviä, tekijöitä. Toimeentulotukiasiakkailta, vähän koulutetuilla ja työttömällä on usein heikompi terveydentila ja siten suurempi tarve terveydenhuollon palvelujen käyttämiseksi. Terveydenhuollon rahoituksen tarvetekijänä huomioitaisiin myös siviilisäätty ja yli 80-vuotiaiden osalta yksin asuminen, sillä parisuhteessa ja useamman henkilön kotitaloudessa elävillä on tutkimusten mukaan parempi terveydentila ja alhaisempi

kuolleisuus kuin eronneilla ja iäkkäämpien henkilöiden osalta yksin asuvilla. Siviilisäädyn vaikutus terveyteen liittyy parisuhteen terveyttä edistäviin vaikutuksiin, kuten sosiaaliseen tukeen ja verkostoihin, terveellisiin elintapoihin ja taloudellisiin resursseihin. Näiden tarvetekijöiden huomiointi vaikuttaisi huomattavasti iän merkitykseen kustannusten selittämisessä. Toisaalta iän vaikutus tältä osin kuitenkin tasoittuu, kun huomioitaisiin muut pykälässä esitetyt terveydenhuollon käyttöön vaikuttavat tarvetekijät.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vanhustenhuollon palveluja koskevista tarvetekijöistä, jotka olisivat osin samoja kuin 1 momentissa mainitut. Vanhustenhuollon palvelujen rahoituksen tarvetekijänä huomioitaisiin kuten nykyisinkin ikäluokat ja sairauksista diabetes, epilepsia, psykoosit, neurologiset taudit ja sydämen rytmihäiriöt sekä uutena dementia. Vanhustenhuolto on ikäsidonainen palvelu, vaikka palvelujen käytössä on ikäihmisten osalta suuria eroja. Miesten ja naisten välinen ero vanhustalvelujen käytön kustannuksissa on merkittävä: yli 85-vuotiailla naisilla keskimääräinen vanhustenhuollon kustannus oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2013 julkaiseman tutkimuksen mukaan yli 18 000 euroa, kun vastaavan ikäryhmän miehillä kustannus oli noin 11 000 euroa. Toisaalta yli 85-vuotiaat naiset käyttävät vanhustalveluja huomattavasti miehiä enemmän. Ero johtuu ensisijaisesti elinajan odotteesta; iäkkäät naiset asuvat yleensä yksin, kun taas iäkkäät miehet voivat useammin tukeutua puolison tarjoamaan hoivaan kotona. Yksin asuminen on tärkeä riskitekijä vanhustalvelujen käytössä. Näistä syistä johtuen ehdotetaan, että vanhustalveluja koskevina tarvetekijänä huomioitaisiin erikseen 85 vuotta täyttäneet henkilöt sukupuolen mukaisten painokertoimien mukaisesti. Lisäksi painokerroin laskettaisiin erikseen koskien 80 vuotta täyttäneitä ilman parisuhdetta eläviä henkilöjä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sosiaalihuollon rahoituksen perustana olevista ikäluokista ja tarvetekijöistä, jotka eivät sisällä yksittäisiä sairauksia. Ehdotetuista tarvetekijöistä ainoastaan alle 55-vuotiaat työkyvyttömät henkilöt on huomioitu nykyisin voimassa olevassa kunnan perustalvelujen valtionosuuslain 7 pykälässä. Työkyvyttömyyseläke selittää voimakkaasti sosiaalihuollon palvelujen käyttöä, mutta tarvetekijöinä ehdotetaan huomioitavaksi myös muita sosioekonomisia tekijöitä. Kaikkiaan sosiaalihuollon kustannukset muodostuvat hyvin erilaisista palveluista, kuten sosiaalitoimen asumistalveluista, lastensuojelusta, vammaistalveluista ja päihdehuollosta. Myös sosiaalihuollon palvelujen käytössä iällä on suuri merkitys, sillä lähes 50 prosenttia ehdotetuista sosiaalihuollon tarvetekijöistä määräytyisi iän perusteella. Sosiaalihuollon rahoituksen tarvetekijöinä ehdotetaan huomioitavaksi henkilöt, jotka eivät 20 vuotta täytettyään ole suorittaneet perustasteen jälkeistä tutkintoa. Lisäksi tarvetekijöinä ehdotetaan huomioitaviksi maakunnassa asuvat henkilöt, jotka saavat toimeentulotukea tai jotka eivät työikäisinä ole työelämässä, kuten kotiäidit ja vangit.

10 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin. Edellä 8 ja 9 pykälässä ehdotettujen tietojen perusteella jokaiselle maakunnalle laskettaisiin asukaskohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, joka kuvaisi asukkaiden palvelutarpeita suhteessa maan keskiarvoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekertoimen laskennassa hyödynnettäisiin tietoja muun muassa väestön ikä- ja sukupuolirakenteesta, sairastavuudesta ja sosioekonomisesta asemasta.

Pykälän 1 momentin mukaisesti ikäluokkiin perustuvan rahoituksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekertoimeen perustuvan rahoituksen tarkoituksena on korvata terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon maakunnalle aiheuttamia kustannuksia. Kullekin maakunnalle muodostuisi vuosittain maakuntakohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, joka kuvaisi maakunnan palvelutarpeita muihin maakuntiin verrattuna.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Maakunnan asukaskohtainen tarvekerroin

määritellään kertomalla eri tekijöiden painotetut kertoimet tekijöiden yleisyydellä maakunnassa, laskemalla nämä painot yhteen ja lopulta jakamalla maakunnan asukasluvulla.

Siten sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeiden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle $i = \text{SOTEKi} * \text{PHHV} * \text{asukasmäärä } i$;

missä

SOTEKi on sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin maakunnalle i ,
PHHV on maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta ja asukasmäärä i on asukasmäärä maakunnassa i .

Laskennassa käytettävässä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinnasta säädettäisiin vuosittain 23 pykälässä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella voimassa olevaa lakia vastaavasti. Momentti vastaa osin kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 7 pykälän 6 momentissa säädettyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kulloinkin käytettävästä tilastovuodesta ja käytettävien tilastojen lähteestä. Tietoina käytettäisiin Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Tilastokeskuksen tilastoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta, jotka ovat kulloinkin käytettävissä olevat kaikkien tekijöiden osalta samaa ajankohtaa koskevat uusimmat tiedot. Momentti vastaa osin voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 7 pykälän 7 momentissa säädettyä.

11 §. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen tarkoituksena olisi kannustaa ja tukea maakuntia toteuttamaan monipuolisia ja suunnitelmallisia toimia, jotka kohdistuisivat erityisesti kansansairauksien ehkäisyyn, ikääntyvän väestön toimintakyvyn edistämiseen ja tapaturmien vähentämiseen sekä syrjäytymisen ehkäisyyn, sosiaalisen hyvinvoinnin ja työllistymisen edistämiseen. Pykälä tulisi sovellettavaksi ensi kerran valtion rahoituksen määräytymisperusteena vuonna 2022. Maakuntien valtion rahoituksesta noin 1 prosentti perustuisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Maakunnat vastaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 8 pykälän mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä osana maakunnan toimintaa sekä strategista suunnittelua ja johtamista. Lisäksi maakunnat vastaisivat muun muassa terveydenhuoltolain (1326/2010) 2 luvun ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) 2 luvun mukaisista ehkäisevistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, joiden toteutus olisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien vastuulla. Lisäksi maakuntien tehtävänä olisi tarjota tukea ja asiantuntemusta kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työn tueksi.

Kunnat ovat määritelleet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä ehkäisevän toiminnan eri tavoin ja sen myötä ne arvioivat myös siihen liittyvät kustannukset hyvin eri tavoin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on raportoinut terveydenhuollossa terveyden edistämisen hallinnollisiksi menoiksi noin 25,4 miljoonaa euroa vuonna 2014. Äitiys-, lasten- ja perhesuunnittelun neuvolatoiminnan toteutuneet menot olivat noin 123,10 miljoonaa euroa. Ehkäisevää työtä tehdään myös muun muassa osana perusterveydenhuollon vastaanottotoimintaa, sosiaalihuollon palveluja ja työterveyshuollon palveluja. Tarkempien lukujen määrittäminen edellyttäisi jatkossa yhdenmukaista määrittelyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluille.

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä vaikuttavia ovat toimet, joilla kavennetaan terveys- ja hyvinvointieroja, vähennetään ennen aikaista kuolleisuutta sekä ylläpidetään työ- ja toimintakykyä. Erityisesti sosioekonomiset hyvinvointi- ja terveyserot ovat Suomessa suuret.

Vuoden 2015 sosiaalibarometrin mukaan väestön hyvinvointi on kääntynyt laskuun vuoden 2013 jälkeen. Hyvinvointiin vaikuttavat erityisesti työttömyys ja kotitalouksien toimeentulo-ongelmat. Työttömillä ja työkyvyttömyysetuuksilla olevilla henkilöillä on tutkitusti myös heikompi terveys kuin työssä olevilla. Siksi väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen edellyttää toimia, jotka kohdistuvat työllisyyden hoitoon (erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn), toimeentulon edellytysten turvaamiseen sekä työ- ja toimintakyvyn edistämiseen. Vaikuttavuuteen päästään, kun yksittäisten interventioiden sijaan hyvinvointia ja terveyttä edistetään kokonaisvaltaisoin yhteiskuntapoliittisin toimin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tiedetään olevan ominaista, että kustannusvaikuttavuuden aikaansaamiseksi tarvitaan usein samanaikaisesti monia eri toimia.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä tulisi tavoitella pitkän aikavälin suunnitelmallisia toimia, jotka ovat vaikuttavia. Toiminnan tuloksellisuus näkyy muutoksina väestön hyvinvoinnin ja terveydentilassa varsin hitaasti. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa ja prosesseissa vaikutukset näkyvät nopeammin. Toiminnan sisällöllisillä ja rakenteellisilla muutoksilla voidaan tavoitella suurempia muutoksia, mutta vaikutusten saaminen kestää kauemmin. Näistä syistä johtuen tarvitaan eri toimenpiteitä, jotka tähtäävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuuden toteutumiseen maakunnissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen laskentatavasta, jonka perusteella kullekin maakunnalle määräytyisi maakuntakohtainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Laskennassa käytettävässä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta säädettäisiin vuosittain 23 pykälässä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella. Perushinta kerrottaisiin maakunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi maakuntakohtaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelystä. Kerroin kuvaisi maakunnan toimintaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kertoimen muodostamisen lähtökohtana olisivat maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosisindikaattorit, joista säädettäisiin yksityiskohtaisesti 23 pykälässä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella. Toimintaa kuvaavia indikaattoreita olisi 5 ja niitä painotettaisiin kertoimen laskennassa 50 prosenttia, tulosisindikaattoreita olisi 4 ja myös niitä painotettaisiin kertoimen laskennassa 50 prosenttia. Kertoimen käyttöönottovaiheessa toimintaa kuvaavien ja tuloksia koskevien indikaattoreiden samansuuruiset painot olisivat perusteltuja, jotta minimoitaisiin mahdolliset tarkastelun vääristymät. Pyrkimyksenä olisi myös minimoida, ettei yksittäisen indikaattorin merkitys kasvaisi liian suureksi. Kun otetaan huomioon myös tuleva sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva asiakkaiden valinnanvapaus ja palvelujen monituottajamalli, olisi perusteltua pitäytyä tasapainoisesti sekä toimintaprosessien että tulosten tarkastelussa.

Indikaattorien valinnassa lähtökohtana olisi, että tiedot ovat saatavilla kaikista maakunnista ja että voidaan tulevaisuudessa lisääntyvästi hyödyntää tuoteistettua rekisteritietoa. Kertoimeen sisällyttävien indikaattorien tulisi olla tulevaisuudessa myös muutettavissa, jolloin mahdollisuudet niitä koskevien tulosten manipulointiin vähenisivät.

Toimintaa kuvaavat indikaattorit koskisivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevia maakunnan toimia. Indikaattorit koskisivat terveystarkastusten toteutumista äitiys- ja lastenneuvolassa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa sekä opiskelun ja työelämän ulkopuolella oleville, elintapaneuvonnan toteutumista tyypin 2 diabeteksen riskiryhmään kuuluville sekä päihteiden käytön mini-intervention, jolla tarkoitetaan erityisesti alkoholinkäytön puheeksiottoa, riskikulutuksen tunnistamista sekä neuvontaa ja seurantaa alkoholinkäytön vähentämiseksi, toteuttamista terveydenhuollon asiakkaille. Toimintaa kuvaavana indikaattorina

tarkasteltaisiin myös maakunnan tulottomien kotitalouksien osuutta kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Indikaattorit koskisivat erityisesti merkittävien kansansairauksien ehkäisyä sekä työkykyisyyden ylläpitoa ja syrjäytymisen ehkäisyä.

Tulosindikaattorit mittaisivat maakunnan väestön hyvinvoinnin ja terveydentilan muutosta. Muutokset väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä näkyvät indikaattoreissa yleensä hitaammin kuin muutokset toimintaprosesseissa, tämä puoltaisi toimintaa kuvaavien indikaattorien painottamista. Toisaalta tulosten tarkastelu on tärkeää, jotta pystyttäisiin tarkastelemaan keskeisten terveys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tulosindikaattoreiksi valittaisiin sellaisia muuttujia, joilla voidaan perustellusti olettaa olevan yhteys ehkäisevään toimintaan. Indikaattorit koskisivat ikääntyneiden toimintakyvyn edistämistä ja tapaturmien vähentämistä, jolloin tarkasteltaisiin vammojen ja myrkytysten johdosta aiheutuneita ikääntyneiden sairaalahoidon määriä sekä kaatumisen tai putoamisen seurauksena aiheutuneiden kuolemien määriä. Syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyyn sekä työllisyyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen osalta tarkasteltaisiin maakunnassa asuvien toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden asukkaiden osuuden vähenemistä sekä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavien 16—24-vuotiaiden osuutta vastaavanikäisestä väestöstä.

Maakuntakohtainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin laskettaisiin keskiarvona toimintaa kuvaavien indikaattoreiden keskiarvosta ja toiminnan tulosta kuvaavien kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta. Tulosindikaattoreista laskettaisiin kahden viimeisimmän vuoden erotus kuvaamaan tapahtunutta muutosta. Kaikki indikaattorit skaalattaisiin niin, että vaihteluväliksi tulee 0—100. Yksittäisen toimintaa mittaavan indikaattorin painoarvo olisi osuus kaikista toimintaa mittaavista indikaattoreista jaettuna kahdella. Vastaavasti yksittäisen tulosindikaattorin painoarvo olisi osuus kaikista tulosindikaattoreista jaettuna kahdella. Täten yksittäisen toimintaa mittaavan indikaattorin painoarvo kertoimen laskennassa olisi 0,125 ja tulosindikaattorin 0,1.

Pykälän 3 momentin mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa määriteltäessä valtioneuvoston asetuksella säädettävien 2 momentin mukaisten indikaattorien osalta käytettäisiin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämän kansallisen terveystietojärjestelmän, Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ylläpitämän väestötietojärjestelmän, Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen eläketietojärjestelmien sekä Tilastokeskuksen tietoja. Lisäksi käytettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusjärjestelmän (Hilmo), perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisterin (AvoHilmo), Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetin sekä toimeentulotukirekisterin tietoja.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sekä ehkäiseviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat tilastoaineistot edellyttävät lainvalmisteluhetkellä kehittämistä. Suurimmat puutteet ovat sosiaalipalvelujen, toimintakyvyn ja työterveyshuollon tietopohjassa. Ongelmia tuottaa myös sosioekonomisten tietojen rutiininomainen yhdistäminen muihin rekisteritietoihin. Kertoimen kehittämiseksi tilastoaineistoja ja indikaattorien määrittelyä koskevia kriteereitä tulisi kehittää siten, että ne hyvin ilmentäisivät maakuntien toimia.

Kerrointa laskettaessa käytettäisiin varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden ja sitä edeltäneen vuoden tilastotietoja, joista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tulosindikaattorissa mitataan muutosta ja siten laskennassa tarvittaisiin useamman vuoden tietoja.

Jos kertoimen laskemiseksi tarpeellisia tilastotietoja ei olisi saatavilla 3 momentin mukaiselta ajanjaksolta, käytettäisiin kertoimen laskemiseksi uusimpia käytettävissä olevia tietoja. Jos

tietoja ei olisi kyseessä olevan maakunnan osalta lainkaan saatavilla, kirjattaisiin maakunnalle laskentaa varten alin mahdollinen arvo. Tämä kannustaisi maakuntia panostamaan tietotuotannon laadun ja raportoinnin kehittämiseen ja ajantasaiseen tuottamiseen.

12 §. Aasukastiheyskerroin. Aasukastiheyskertoimen perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta maakunnalle aiheutuvia kustannuksia. Aasukastiheyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteena. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 12 pykälää, mutta pykälässä ei esitetä säädettäväksi kertoimen enimmäisrajan. Maakuntien osalta enimmäisrajan ei voitaisi katsoa olevan tarkoituksenmukainen, sillä se voisi kohdistua vain harvoihin maakuntiin ja vaikutus voisi näiden maakuntien osalta olla merkittävä. Laskennassa käytettäisiin Tilastokeskuksen yleisiä väestö- ja pinta-alatilastoja. Maakuntien valtion rahoituksesta noin 1 prosentti perustuisi asukastiheuteen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden asukastiheyskertoimen määräytymisperusteesta, jonka perusteella kullekin maakunnalle määräytyy maakuntakohtainen asukastiheyskerroin. Maakunnan asukastiheyskerroin saataisiin jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys maakunnan asukastiheydellä. Laskennassa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen tietoja maakuntien maapinta-alasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnalle asukastiheyskertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Aasukastiheyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella. Kertoimen perushinnasta säädettäisiin 23 pykälän nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Aasukastiheyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavasti:

$PH_{ASTIH} * asukasmäärä_i * ASTIHK_i$

missä

PH_{ASTIH} on asukastiheyden perushinta, asukasmäärä i on asukkaiden lukumäärä maakunnassa i ja $ASTIHK_i$ on asukastiheyskerroin maakunnalle i .

Aasukastiheyskerroin laskettaisiin maakunnalle seuraavasti:
 $ASTIHK_i = asukastiheys\ kokomaa : asukastiheys_i$

missä

$ASTIHK_i$ on maakunnan asukastiheyskerroin, asukastiheys kokomaa on koko maan keskimääräinen asukastiheys ja asukastiheys i on maakunnan i asukastiheys

13 §. Vieraskielisyyskerroin. Vieraskielisyyskertoimen tarkoituksena on korvata vieraskielisten asukkaiden maakunnalle aiheuttamia kustannuksia. Vieraskielisyyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteena. Pykälä vastaisi yleiseltä periaatteeltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 9 pykälää, mutta kertoimen laskentatapa ehdotetaan säänneltäväksi yk-

sinkertaisemmin vastaavalla tavalla kuin asukastiheyskerrointa laskettaessa. Vieraskielisyyskertoimen perusteella muodostuisi noin 1 prosentti maakuntien valtion rahoituksesta.

Pykälän 1 momentin nojalla maakunnan vieraskielisyyskerroin laskettaisiin jakamalla maakunnan vieraskielisten asukkaiden osuus vastaavalla koko maan keskimääräisellä vieraskielisten asukkaiden osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta. Vieraskielisten lukumäärässä ei otettaisi huomioon ruotsin- ja saamenkielisiä asukkaita, mutta huomioitaisiin kaikki ikäluokat.

Pykälän 2 momentin mukaan vieraskielisyyden perusteella määräytyvä maakunnan laskennallinen rahoitus laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty vieraskielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskerroimella. Vieraskielisyyskertoimen perushinnasta säädettäisiin 23 pykälän nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Vieraskielisyyskerroin maakunnalle i:

$$[\text{VKK}]_i = (\text{vieraskielkm } i) / (\text{asukasmäärä } i) / (\text{vieraskielkm maassa}) / (\text{asukasmäärä maassa})$$

missä

vieraskielkm maassa on vieraskielisten lukumäärä koko maassa
asukasmäärä maassa on asukasmäärä koko maassa
vieraskielkm i on vieraskielisten lukumäärä maakunnassa i
asukasmäärä i on asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle i
= PH VIERK * VKK i * asukasmäärä i

missä

PH VIERK on vieraskielisyyden perushinta,
VKK i on vieraskielisyyskerroin maakunnalle i ja
asukasmäärä i on asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

4 luku **Maakuntien muiden tehtävien rahoitus**

14 §. Asukaskohtainen perushinta. Perushinta olisi maakunnan laskennallisten kustannuksien ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, ja se olisi siten laissa maakunnan muiden kuin ehdotetun lain 3 luvussa tarkoitettujen tehtävien valtion rahoituksen laskennan lähtökohta. Esityksen mukaisesti maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen ei liittyisi valtion rahoituksen laskennassa erillisiä kertoimia. Pykälässä tarkoitettu perushinta muodostettaisiin maakunnalle ehdotetun lain 3 pykälässä tarkoitettujen lakisääteisten tehtävien hoitoon, joita olisivat lainvalmisteluvaiheessa erityisesti pelastustoimen tehtävät. Perushinnan muodostamisessa ennen lain soveltamista huomioitaisiin maakunnille nykyisiltä maakuntien liitoilta, aluehallintovirastoilta ja elinkeinokeskuksilta siirtyvien tehtävien kustannukset.

Pykälä vastaisi nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 4 pykälän 2)-kohtaa sekä 54 ja 57—59 pykälässä säädettyä. Laissa tarkoitetuista perushinnoista säädettäisiin vuosittain ehdotetun lain 23 pykälän nojalla valtioneuvoston asetuksella.

5 luku **Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen**

15 §. *Valtion rahoituksen hallinnointi.* Pykälän 1 momentin nojalla valtiovarainministeriö valmistelisi yhteistoiminnassa maakunnan lakisääteistä tehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa maakunnan lakisääteisten tehtävien muutosten vaikutukset valtion rahoituksen perusteisiin valtion talousarvion valmistelua varten. Säännös vastaisi nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 46 pykälää.

Pykälän 2 momentin nojalla lain 3 pykälän 1 momentissa säädettyjen rahoituksen kohdentamisperusteiden prosenttiosuudet, lain 8 pykälän 4 momentissa säädetty tehtäväkohtaiset painot, 9 pykälässä säädetty ikäryhmien ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä koskevien tarvetekijöiden painokertoimet sekä 11 pykälän 2 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot tarkistettaisiin määräajoin vähintään 4 vuoden välein lain voimaantulovuoden jälkeen. Säännös vastaisi periaatteeltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 7 pykälän 5 momenttia, joka koskee ainoastaan sairastavuuskertoimen kustannustekijän painokertoimen tarkistamista. Kaikkien valtion rahoituksen määräytymisessä ja kohdentamisessa käytettävien laskentaperusteiden suhdetta on kuitenkin syytä arvioida säännöllisin väliajoin, mistä johtuen ehdotettava säännös olisi soveltamisalaltaan selvästi aiempaa laajempi. Kun kyse on uudesta valtion rahoituksen mallista, uusista rahoituksen määräytymisperusteista ja myös uudeltaisesta hallinnollisesta toimintamallista, on perusteltua toteuttaa tarkistus vähintään neljän vuoden välein. Tämä aikataulus mahdollistaisi tarkistusten huomioimisen hallituskausittain, jolloin olisi mahdollisuus arvioida rahoitusmallia suhteessa julkistalouden kokonaisuuteen.

16 §. *Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen.* Pykälä vastaa asiasisällöltään nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 48—49 pykälää. Valtiovarainministeriö päättäisi maakunnan valtion rahoituksesta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

2 momentissa säädettäisiin valtion rahoituksen maksamisesta keskitetysti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta, josta on säädetty valtioneuvoston asetuksella Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (229/2009). Valtion rahoitus maksettaisiin maakunnille varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä. Valtiovarainministeriö lähettäisi palvelukeskukselle tiedoksi 1 momentin mukaiset valtion rahoitusta koskevat päätökset.

17 §. *Laskuvirheen oikaisu.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi laskuvirheen oikaisusta ja se vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 50 pykälää. Säännöksen perusteella voitaisiin oikaista valtion rahoitusta koskevan päätöksen laskuvirhe. Säännös koskisi päätösten lisäksi myös muita valtion rahoitusta koskevaa maksamista koskevia tietoja, eikä laskuvirheen edellytettäisi olevan ilmeinen. Valtion rahoitusta koskevaa päätöstä koskeva virhe voitaisiin korjata myös, vaikka korjaaminen johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen ja vaikka virhe ei olisi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Menettely poikkeaisi hallintolain (434/2003) 51 pykälässä säännellystä kirjoitusvirheen korjaamisesta siltä osin, että se koskisi myös muita kuin päätöksiä eikä laskuvirheen edellytettäisi olevan ilmeinen.

18 §. *Saamatta jääneen etuuden suorittaminen.* Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 51 pykälää. Pykälän nojalla maakunnalla olisi oikeus saada uusien tietojen perusteella saamatta jäänyt valtion rahoitus. Merkitykseltään vähäisiä etuuksia ei tarvitsisi välttämättä suorittaa ja kaikissa tapauksissa maksu voitaisiin myöhentää seuraavan vuoden valtion rahoituksen yhteydessä suoritettavaksi.

19 §. Perusteettoman edun palauttaminen. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 pykälää. Pykälän mukaan valtiovarainministeriön olisi määrättävä perusteeton etu palauttavaksi, jos se ei olisi vähäinen tai edunsaajan kannalta kohtuuton. Palauttavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtion rahoitus on maksettu. Jos palautettava valtion rahoitus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palauttavaksi. Palautettava valtion rahoitus saataisiin vähentää myös myöhemmistä suorituksista.

20 §. Suoritusvelvollisuuden raukeaminen. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 53 pykälää. Edellä 18—19 pykälässä tarkoitettu valtion rahoituksen suorittamisvelvollisuus raukeaisi viiden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jona rahoitus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

6 luku **Erinäiset säännökset**

21 §. Valtion rahoituksen määräytyminen siirrettiessä kunta toiseen maakuntaan. Pykälä vastaa osin nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 62 pykälää. Siirrettiessä maakunnan osa toiseen maakuntaan valtion rahoitus laskettaisiin siten, että maakuntajaon muutoksen voimaantulovuonna laajentuva maakunta saisi siirtyvän asukasmäärän mukaisen osan siitä valtion laskennallisesta rahoituksesta, jonka supistuva maakunta olisi saanut, jos maakuntajaon muutosta ei olisi tehty. Laajentuva maakunta saisi siten supistuvan maakunnan valtion rahoituksen perusteilla supistuvan maakunnan valtion rahoituksesta maakunnasta siirtyvän osan asukasmäärän ja muiden 3 luvun mukaisten laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteiden mukaisen osuuden.

22 §. Uhkasakko. Pykälä vastaa osin nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 b pykälää. Ehdotetaan, että laissa säädettäisiin aluehallintoviraston oikeudesta sakon uhalla määrätä valtion rahoitusta saava maakunta noudattamaan velvoitteitaan, jos maakunta jättäisi noudattamatta valtion rahoituksen kohteena olevia tehtäviä järjestäessään laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen. Uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

23 §. Asetuksenantovaltuus. Pykälässä säädettäisiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista, asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön perushinnasta, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, asukastiheyden perushinnasta ja vieraskielisyyden perushinnasta sekä maakunnan muiden tehtävien perushinnasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteena käytettävistä indikaattoreista ja niiden painokertoimista sekä tilastotiedoista, joita käytettäisiin kertoimen laskennassa. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää valtion rahoituksen perusteena olevan maakuntien kustannustason tarkistuksen ja maakuntaindeksin laskennasta.

7 luku **Muutoksenhaku**

24 §. Oikaisumenettely. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 64 pykälää. Oikaisua voisi hakea valtionosuuden myöntämistä koskevaan päätökseen. Oikaisuvaatimusaika olisi kolme kuukautta päätöksestä tiedon saamisesta ja se olisi tehtävä valtiovarainministeriölle kirjallisesti. Päätökseen olisi liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

25 §. Muutoksenhaku. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 65 pykälää. Pykälän mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 a ja 7 pykälän mukaisesti hallintovalituksella. Muihin päätöksiin ei saisi hakea muutosta valittamalla.

8 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

26 §. Voimaantulo. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa koskevaa 11 pykälää sovellettaisiin kuitenkin vasta vuoden 2022 alusta. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi varainhoitovuodelle 2019.

27 §. Valtion rahoituksen määräytyminen vuonna 2019. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtion rahoitus vuonna 2019 vastaisi siten kuin ehdotetun lain 3 pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntien lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Rahoituksen taso määritettäisiin uusimpien käytössä olevien vuoden 2016 kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menojen perusteella täydennettynä maakuntien muiden lakisääteisten tehtävien kustannuksilla ja tarkistettuna kustannustason arvioitua muutosta vastaavasti vuoden 2019 tasolle. Maakuntien kustannuskehitystä tarkistettaisiin valtiovarainministeriön tuottamalla maakuntaindeksillä. Lisäksi maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden ja laadun muutos otettaisiin huomioon ehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettusti.

Kuntien jäljelle jäävien tehtävien valtionosuuteen lisättäisiin laskennallisten kustannusten määräytymiskriteereihin uutena elementtinä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteeri. Sen osuus laskennallisesta rahoituksesta on 56 miljoonaa euroa. Valmistelussa on oletettu, että osa kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä saavutetuista hyödyistä näkyisi maakunnissa palvelutarpeen vähenemisenä, minkä vuoksi puolet kuntien valtionosuuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteeristä on tarkoitus rahoittaa vähentämällä osuus maakuntien rahoituksesta. Tämä tapahtuisi vähentämällä 28 miljoonaa euroa pykälässä ehdotetun mukaisesta maakuntien rahoituksesta vuonna 2019.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion rahoituksen kohdentamisesta kullekin maakunnalle sillä yhteismäärällä, joka aiheutuisi kustannuksina kyseisen maakunnan alueen kunnille 1 pykälässä tarkoitetuista lakisääteisistä tehtävistä.

28 §. Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020—2023. Pykälässä säädettäisiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valtion rahoituksesta siirtymävaiheessa vuosina 2020—2023. Tarkoituksena on, että siirtymäkauden aikana maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä siirryttäisiin asteittain menoperusteisesta rahoituksesta ehdotettavan lain mukaisten uusien määräytymisperusteiden mukaisesti määräytyvään laskennalliseen valtion rahoitukseen.

Valtion rahoituksen taso määritettäisiin uusimpien käytössä olevien kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menojen perusteella täydennettynä maakuntien muiden lakisääteisten tehtävien kustannuksilla, kunnes maakuntien ensimmäiset tilinpäätöstiedot olisivat valmistuneet. Ensimmäiset tiedot maakuntien kustannusrakenteesta ja toteutuneista käyttökustannuksista saataisiin vuoden 2019 tilinpäätösten valmistumisen jälkeen loppuvuonna 2020. Maakuntien kustannuskehitystä tarkistettaisiin vuosittain valtiovarainministeriön tuottamalla maakuntaindeksillä, joka ottaisi huomioon oikeassa suhteessa työvoimakustannuksissa, tavaroiden ja palvelujen hankinnoissa ja muissa menoissa tapahtuneet hintojen muutokset.

Pykälän 1 momentin nojalla valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vuonna 2020 siten, että rahoituksesta 80 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 20 prosenttia lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Maakuntien palvelutehtävistä aiheutuvien kustannusten määrittelyssä käytettäisiin uusimpia käytettävissä olevia kustannustietoja. Lainvalmisteluvaiheessa näiden tietojen arvioidaan olevan vuotta 2017 koskevia kustannustietoja. Vuonna 2021 valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vastaavasti siten, että rahoituksesta 60 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 40 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuotta 2018 koskevia kustannustietoja. Valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vuonna 2022 vastaavasti siten, että rahoituksesta 40 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 60 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuotta 2019 koskevia kustannustietoja. Vuonna 2023 valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vastaavasti siten, että rahoituksesta 20 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 80 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuotta 2020 koskevia kustannustietoja.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan selvyuden vuoksi säädettäväksi erikseen, että lain 6 pykälää sovellettaisiin valtion rahoituksen kokonaistason määrittämiseen vuosina 2020—2023. Maakuntien kustannukset huomioitaisiin 6 pykälässä säädettävällä tavalla siten, että valtion rahoituksen laskennan pohjana olevista maakunnan toteutuneista käyttökustannuksista ja niiden kasvusta otettaisiin huomioon vain osa. Tämä osa vastaisi lain 5 pykälän 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittaista kasvua enintään prosenttimäärällä, joka olisi maakuntaindeksin toteutunut muutos lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Säännös olisi keskeisen tärkeä lakiehdotuksen tavoitteena olevan julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamiseksi. Tästä syystä säännöstä tulisi soveltaa jo siirtymäaikana 2020—2023 mahdollisimman kattavasti eikä pelkästään siihen valtion rahoituksen osuuteen, joka määräytyisi ehdotettavan lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

29 §. *Valtion rahoituksen tasoa koskeva poikkeussäännös vuosina 2020—2021.* Pykälän mukaan valtion rahoituksen tarkistus tehtäisiin siirtymäajalla vuosina 2020—2021 siten, että maakuntien toteutuneita käyttökustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisesti, vaan huomioimalla enintään uuden maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisätynä 1 prosenttiyksiköllä vastaava vuosittainen kasvu. Säännöksen taustalla olisivat lakiehdotuksen 6 pykälän 2 momentin osalta esitetyt perusteet. Koska kyse on vuodesta 2019 alkaen uudeltaisesta rahoitusjärjestelmästä perustuslaissa säädettyjen peruspalvelujen rahoitukseen ja koska vuosina 2020—2023 siirrytään asteittain uuden rahoitusjärjestelmän mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen laskennalliseen rahoitukseen, olisi vuosina 2020—2021 perusteltua huomioida maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista suurempi osuus. Lisäksi olisi tarpeen huomioida, että maakuntien rahoituksen määrittelyssä ja tarkistuksissa käytetään vuosina 2019—2021 kuntien toimintaan liittyvää tietoaineistoa ja maakuntien käyttötaloustietoja pystytään täysimääräisesti käyttämään vasta koskien varainhoitovuotta 2022.

1.5 Maakuntajakolaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Maakuntajako. Pykälässä säädettäisiin maakuntajaon perusteista ja maakuntajakolain suhteesta muuhun maakuntia koskevaan sääntelyyn. Pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu maakuntiin, joilla on itsehallinto siten kuin maakuntalaissa säädetään. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntaa suuremmalla alueella säädetään lailla. Maakuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (maakunta) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa. Maakuntalakiin sisältyvät keskeiset säännökset maakuntien hallinnosta, taloudenpidosta ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista.

Pykälän 2 momentissa säädetään maakunnan alueesta, johon edellytetään kuuluvaksi vähintään kaksi kuntaa. Tämä on luonnollinen edellytys, koska kyse on perustuslaissa tarkoitettusta itsehallinnosta kuntia suuremmalla alueella. Lisäksi maakunnan on momentin mukaan muodostettava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Nämä edellytykset tulee ottaa huomioon myös maakuntajakoa muutettaessa. Yhdistyvillä maakunnilla tai toiseen maakuntaan siirtyvällä kunnalla tulee olla yhteinen maaraja. Alueiden yhtenäisyys ja toiminnallisuus perustuu muun muassa asukkaiden asiointiin ja työssäkäyntiin alueella, yhteisiin yhteisöihin, yhteistyöhön alueella ja alueellisiin palveluihin. Suomen ympäristökeskus on julkaissut selvityksen yhdyskuntarakenteen toiminnallisista alueista vuonna 2012. Selvitys perustuu suurelta osin pendelöintiin ja asiointiin alueilla. Toiminnallisen kokonaisuuden muodostumista voi osoittaa myös yhdistyvien maakuntien tai toiseen maakuntaan siirtyvän kunnan kuuluminen samaan yhteistyöalueeseen sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan uudesta maakuntajaosta perustettaessa alueellista itsehallintoa säädetään voimaanpanolaissa. Voimaanpanolain 5 §:ssä mainitaan 18 maakuntaa nimeltä ja niihin kuhunkin kuuluvat kunnat. Ehdotetut maakunnat ovat Uudenmaan maakunta, Varsinais-Suomen maakunta, Satakunnan maakunta, Kanta-Hämeen maakunta, Pirkanmaan maakunta, Päijät-Hämeen maakunta, Kymenlaakson maakunta, Etelä-Karjalan maakunta, Etelä-Savon maakunta, Pohjois-Savon maakunta, Pohjois-Karjalan maakunta, Keski-Suomen maakunta, Etelä-Pohjanmaan maakunta, Pohjanmaan maakunta, Keski-Pohjanmaan maakunta, Pohjois-Pohjanmaan maakunta, Kainuun maakunta ja Lapin maakunta.

Momentin mukaan maakuntajakoa voidaan muuttaa maakuntajakolaissa säädettyjen edellytysten täytyessä valtioneuvoston päätöksellä. Lisäksi eduskunta voisi säätää lailla kaikenlaisista maakuntajaon muutoksista.

Maakuntajaon muuttamista koskeva valtioneuvoston päätös olisi luonteeltaan hallintopäätös. Se ei kuitenkaan olisi sellainen jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskeva päätös, johon sovelletaan sellaisenaan kaikkia hallintoasioissa yleisesti noudatettavia lakeja kuten hallintolakia (434/2003) ja hallintolainkäyttölakia (586/1996), vaan ehdotetussa laissa säädettäisiin osin niistä poikkeavista, muun muassa muutoksenhaussa noudatettavista menettelyistä.

2 §. Maakuntajaon muuttaminen. Pykälässä määriteltäisiin erilaisissa maakuntajaon muutostilanteissa käytettävät käsitteet. Pykälän 1 momentin mukaan lain yläkäsitteenä olisi maakuntajaon muuttaminen, jota käytettäisiin kun tarkoitetaan kaikkia laissa mainittuja erilaisia maakuntajaon muutostilanteita. Maakuntajaon muuttaminen jakautuisi alakäsitteisiin maakuntien yhdistyminen ja kunnan siirtäminen toiseen maakuntaan.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin käsite maakuntien yhdistyminen. Maakuntien yhdistymisellä tarkoitettaisiin maakuntajaon muutostilanteita, joissa maakuntien määrä vähenee eli ainakin yksi kokonainen maakunta lakkaa. Momentissa lueteltaisiin ne vaihtoehtoiset tavat, joilla maakuntien yhdistyminen voi tapahtua. Momentin 1 kohta koskisi tilanteita, joissa yksi tai useampi maakunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan maakuntaan. Maakuntien yhdistyminen on hallinnollisesti yksinkertaisinta toteuttaa tällä tavalla, sillä yhden maakunnan toimintoihin voidaan liittää yhdistyvän tai yhdistyvien maakuntien toiminnot ilman, että täytyy luoda alusta asti kokonaan uusi organisaatio. Tämä voi olla tarkoituksenmukainen tapa toteuttaa esimerkiksi maakuntalaissa tarkoitetun arviointimenettelyn perusteella tehtävä maakuntien yhdistyminen. Momentin 2 kohta koskisi tilanteita, joissa useampi maakunta lakkaa ja maakunnat perustavat yhdessä uuden maakunnan. Momentin 3 kohta koskisi tilanteita, joissa maakunnan alue jaetaan kahden tai useamman maakunnan kesken siten, että jaettava maakunta lakkaa.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan siirtämisellä kuuluvaksi toiseen maakuntaan tarkoitettaisiin maakuntajaon muuttamista, jossa maakuntien lukumäärä ei muutu.

3 §. Maakuntajaon vaikutukset valtion hallintoon. Pykälän mukaan maakuntajako olisi valtion viranomaisten toimialuejaon perustana. Valtion viranomaisten toimialueiden tulisi, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että viranomaisen toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Jos toimialue pienempi kuin maakunta, sen on oltava kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

Tästä lähtökohdasta maakuntajaon ei tarvitse myötäillä nyt olemassa olevia valtion aluejakoja, vaan ne tulee sopeuttaa maakuntajakoon. Pykälässä tarkoitettuna erityisenä syynä maakuntajaosta poikkeavaan toimialuejakoon voisivat olla esimerkiksi kielelliset tai painavat toiminnalliset perusteet.

Koska maakunnissa järjestetään vaalit, on maakuntajaolla ja eduskuntavaalien vaalipiiriäolla keskinäinen yhteys. Tällä hetkellä vaalipiirit pääsääntöisesti muodostuvat yhdestä tai useammasta maakunnasta, mutta Helsinki ja Uusimaa muodostavat tästä poikkeuksen. Uuden maakuntajaon ja eduskuntavaalien vaalipiiriäon välillä tulee olemaan samanlainen yhteys.

4 §. Kuntajaon muutosten huomioon ottaminen. Pykälään sisältyisi viittaus kuntarakennelakiin. Jos kunta lakkaa kuntien yhdistymisen seurauksena, päättää valtioneuvoston kuntarakennelain 35 §:n mukaisesti, mihin maakuntaan uusi kunta kuuluu. Lähtökohtaisesti olemassa olevaan kuntaan yhdistyvä kunta tai siirrettävä kunnan osa tulevat osaksi sitä maakuntaa, johon olemassa oleva kunta kuuluu, ellei tältä osin toisin päätetä. Sen sijaan, jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista, on valtioneuvoston päätettävä, mihin maakuntaan kyseinen uusi kunta kuuluu.

2 luku **Maakuntajaon muuttaminen**

5 §. Maakuntajaon muuttamisen edellytykset. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Ehdotettuja edellytyksiä sovellettaisiin kaikissa maakuntajaon muutostilanteissa. Edellytykset koskisivat siten sekä maakuntien yhdistymistä että kunnan siirtämistä kuuluvaksi toiseen maakuntaan. Edellytysten tulisi myös täytyä riippumatta siitä, kenen esityksestä maakuntajaon muutos on tullut vireille. Lain 10 §:n 2 momentissa säädettäisiin lisäksi maakuntien yhdistymistä koskevan päätöksenteon edellytyksenä olevasta yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustojen kannan huomioon ottamista päätöksenteossa.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin lain 1 §:n 2 momentissa säädettyihin edellytyksiin, jotka maakuntien tulee aina täyttää myös maakuntajaon muutoksen jälkeen. Maakuntien tulee siten muodostua vähintään kahdesta kunnasta sekä yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin neljästä edellytyksestä, joista ainakin yhden tulisi täytyä kaikissa maakuntajaon muutostilanteissa. Maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä olisivat maakuntien toimintakyvyn, talouden ja palvelujen järjestämisen, asukkaiden elinolosuhteiden, elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseen liittyvät tekijät. Edellytykset olisivat luonteeltaan vaihtoehtoisia, joten jo yksikin voi olla riittävä maakuntajaon muutoksen toteuttamiseksi. Edellytykset ovat osittain päällekkäisiä ja käytännössä niitä yleensä jouduttaisiin arvioimaan kokonaisuutena. Edellytysten täyttymistä arvioisivat ensisijaisesti muutoksen kohteena olevat maakunnat ja kunnat tehdesään esityksen maakuntajaon muuttamisesta. Ministeriön aloitteesta tehtävissä maakuntajaon muutoksissa arviointi sisältyisi maakuntajakoselvitykseen.

Momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä siitä, että muutos edistää muutoksen kohteena olevan maakunnan toimintakykyä. Maakunnan toimintakykyä edistävästä tekijöistä säännöksessä mainittaisiin erikseen esimerkkinä maakunnan toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Momentin 2 kohdassa säädettäisiin maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä siitä, että muutos parantaa asukkaiden palveluja tai muutoin asukkaiden elinolosuhteita. Elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamista koskevasta edellytyksestä säädettäisiin 3 kohdassa. Momentin 4 kohdan mukaan maakuntajakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos on tarpeen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseksi. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen maakuntajaon kanssa.

Edellytyksiä ei arvioitaisi pelkästään muutoksen kohteena olevien maakuntien kannalta, vaan sen alueen näkökulmasta, johon maakuntajaon muutos vaikuttaa. Alue voisi olla muutoksen kohteena olevia maakuntia suppeampi tai laajempi kokonaisuus, esimerkiksi maakunnan osa tai useamman maakunnan muodostama alue.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Aluejaotuksen keskeisenä perustana on perustuslain 122 §:n 1 momentti, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän tulkinnassa on otettava huomioon myös perustuslain 17 §, jossa säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 21/2009 vp) on mahdollisista aluejakovaihtoehdoista valittava se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset oikeudet.

6 §. Maakuntajaon muuttamisen vireillepano. Pykälässä säädettäisiin maakuntajaon muuttamisen vireillepanosta.

Pykälän 1 momentin mukaan esityksen maakuntajaon muuttamisesta voisi tehdä muutoksen kohteena oleva maakunta tai kunta. Vireillepano tapahtuisi lähtökohtaisesti samalla tavalla sekä maakuntien yhdistymistä että kunnan siirtämistä koskevien esitysten osalta. Maakuntajaon

muuttamista koskeva esitys tulisi käsitellä kyseisen maakunnan maakuntavaltuustossa tai kunnan valtuustossa.

Esitys toimitettaisiin valtiovarainministeriölle. Esitys katsottaisiin tulleeeksi vireille silloin, kun se on saapunut valtiovarainministeriön kirjaamoon.

Maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen sisällöstä säädettäisiin erikseen 7 §:ssä. Maakuntien yhdistymistä koskevan esityksen voisivat tehdä maakunnat yhdessä, yksittäinen maakunta tai yksittäinen kunta. Maakuntien yhdessä tekemään esitykseen tulisi liittää mainitussa pykälässä tarkoitetut selvitykset. Niiden perusteella valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen maakuntien yhdistymisestä ilman, että olisi välttämättä tarpeen toimittaa 8 §:ssä tarkoitettua maakuntajakoselvitystä. Yksittäisen maakunnan tai kunnan esityksen jatkovalmistelu edellyttäisi käytännössä maakuntajakoselvityksen toimittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi panna maakuntajaon muuttamisen vireille määräämällä toimitettavaksi 8 §:ssä tarkoitetun maakuntajakoselvityksen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntajakoselvitys voisi tulla vireille myös maakuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn yhteydessä arviointiryhmän ehdotuksesta. Valtiovarainministeriö käynnistäisi arviointimenettelyn maakuntalain 110 §:ssä säädettyjen maakunnan taloutta koskevien perusteiden täytyessä. Valtiovarainministeriön tulisi käynnistää arviointimenettely myös sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta tilanteessa, jossa maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja on vaarantunut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

7 §. *Maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan tai kunnan tekemän maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen sisällöstä. Esityksessä on perusteltava maakuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen alueen eheyteen ja toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseen liittyvät edellytykset sekä muut 5 §:ssä tarkoitetut maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Valmisteltaessa maakuntajaon muutosesitystä maakunnilla on muun lainsäädännön kuten ehdotetun maakuntalain asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia koskevan 5 luvun ja hallintolain 41 §:n perusteella velvollisuus tiedottaa asian vireillä olosta ja varata maakunnan asukkaille mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Maakuntalaissa keskeisiä säännöksiä maakuntien yhdistymisen valmistelussa olisivat erityisesti maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva 23 §, viestintää koskeva 28 § sekä maakunnan kansanäänestystä koskeva 25 §. Hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisten tulee varata edellä mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännöksen tarkoituksena on ohjata ja tiedottaa vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä. Mainitun pykälän 2 momentissa edellytetään, että asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä ilmoitetaan asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Maakuntien yhdistymistä koskevassa tilanteessa tämä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi ilmoittamista maakuntalehdessä, tiedotteiden lähettämistä koteihin tai erilaisten kuulemistilaisuuksien järjestämistä. Ilmoituksista tai tiedotteista tulisi ilmetä muun muassa asiaa valmistelevan viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä sekä miten asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada asiasta lisätietoja. Kunnilla vastaava velvollisuus asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen perustuu hallintolain ohella kuntalain 5 luvun säännöksiin.

Pykälän 2 momentti koskisi maakuntien yhdessä tekemän esityksen sisältöä sekä tällaiseen esitykseen liitettäviä selvityksiä. Maakuntien yhteiseen esitykseen maakuntajaon muuttamisesta edellytettäisiin liitettäväksi selvitys keskeisistä maakunnan yhdistymiseen ja uuden maakunnan hallinnon järjestämiseen liittyvistä seikoista. Lain 10 §:n 2 momentissa säädetään maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen edellytyksistä. Valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen maakuntien yhdistymisestä nyt kyseessä olevan maakuntien yhteisen esityksen perusteella. Tällöin ei välttämättä vaadittaisi erikseen 8 §:ssä tarkoitetun maakuntajakoselvityksen toimittamista, jos jo maakuntien esitykseen sisältyisi päätöksenteon edellyttämä selvitys. Maakuntajakoselvittäjän tulisi laatia vastaava selvitys silloin, kun kyse on muusta kuin maakuntien tekemästä esityksestä.

Momentin mukaan maakuntien esitykseen maakuntien yhdistymisestä on liitettävä maakuntavaltuustojen yhtäpitävä päätös esityksestä ja siihen liittyvä maakuntien selvitys yhdistymisen toteuttamiseen liittyvistä seikoista. Toisin kuin nykyään kuntien yhdistyessä, maakuntien yhdistyessä ei edellytettäisi erillisen yhdistymissopimuksen tekemistä yhdistyvien maakuntien välillä. Muutoksen valmisteleminen ja sitä koskevan valtioneuvoston päätöksenteon pohjaksi vaadittaisiin kuitenkin maakunnilta lähtökohtaisesti yhdistymissopimusta vastaavanlaista muutoksen edellytysten ja sen toteuttamisen periaatteiden selvittämistä sekä yhtäpitäviä maakuntavaltuustojen päätöksiä niiden hyväksymisestä.

Momentin 1 kohdan mukaan maakuntien yhteiseen esitykseen liitettävässä selvityksessä tulee ilmetä maakuntien yhdistymisen toteuttamistapa ja ajankohta. Toteuttamistavalla tarkoitetaan 2 §:n 2 momentissa mainittuja kolmea vaihtoehtoista tapaa, joilla maakunnat voivat yhdistyä. Näitä ovat maakunnan tai maakuntien yhdistyminen olemassa olevaan maakuntaan, maakuntien yhdistyminen perustamalla uusi maakunta ja maakunnan alueen jakaminen kahden tai useamman maakunnan kesken. Maakuntien yhdistymisen ajankohdan osalta tulee ottaa huomioon 10 §:n 4 momentissa säädetty valtioneuvoston päätöksenteon aikataulu. Päätös maakuntien yhdistymisestä tulee tehdä viimeistään yhdistymisen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, valtioneuvoston päätös tulee tehdä jo vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Myös valtioneuvoston päätöksen valmistelulle on tarpeen jättää riittävästi aikaa.

Momentin 2 kohdan mukaan tulee selvittää yhdistymisen perusteella syntyvän uuden maakunnan hallinnon periaatteita. Tällaisia periaatteellisia asioita voisivat olla esimerkiksi luottamuselinorganisaation rakenne ja kokoonpano. Sanamuoto antaa maakunnille mahdollisuuden päättää siitä, millaista yksityiskohtaisuuden tasoa selvityksessä käyttää ja kuinka paljon asioista jätetään ratkaistavaksi myöhemmin yhdistymisen valmisteluvaiheessa.

Momentin 3 kohdan mukaan selvitykseen tulisi kaikissa tapauksissa sisältyä ehdotus uuden maakunnan nimestä.

Momentin 4 kohdan mukaan selvityksen tulisi myös aina sisältää periaatteet, joilla yhdistyvien maakuntien palvelujärjestelmät sovitetaan yhteen uuden maakunnan palvelujärjestelmäksi. Tähän liittyisi palvelulaitoksissa ja yhtiöissä tuotettujen palvelujen ohella suunnitelma yhteistyöalueiden palvelujen yhteensovittamisesta. Jos maakunnan kielellinen asema muuttuu yhdistymisen johdosta, tulisi selvittää myös sitä, miten suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla äidinkielellään samanlaisten perusteiden mukaan turvataan.

Momentin 5 kohdan mukaan selvityksestä tulee ilmetä uuden maakunnan taloudenhoidossa noudatettavat yleiset periaatteet. Yhdistyvien maakuntien välisen keskinäisen luottamuksen säilymisen kannalta ja uuden maakunnan taloudellisen tilanteen kannalta olisi tärkeää, että maakunnat välttävätkin menojen lisäävien päätösten tekemistä ennen yhdistymisen voimaantuloa.

ja hoitavat uuden maakunnan taloutta vastuullisesti. Silloin kun kyse on maakunnan arviointimenettelyyn perustuvasta yhdistymisestä, yhdistyvien maakuntien viranomaisten toimivaltaa rajoitettaisiin maakuntalain 111 §:n perusteella arviointimenettelyn ja maakuntien yhdistymisen voimaantulon välisenä aikana. Mainittu säännös ei koske tilanteita, joissa maakunnat valmistelevat omasta esityksestään toteuttavaa, niin kutsuttua vapaaehtoista yhdistymistä. Ennen maakuntien yhdistymisen voimaantuloa ja heti maakuntien yhdistymisen jälkeen vastuun ottaminen uuden maakunnan taloudesta vaatii tällöinkin erityisen suurta päättäväisyyttä. Maakuntien tulisi yhdessä selvittää muun muassa uuden maakunnan ensimmäisen talousarvion lähtökohтия, mahdollisen kumulatiivisen alijäämän kattamista, investointisuunnitelmien koordinoimista sekä henkilöstöpolitiikan linjauksia.

Momentin 6 kohdan mukaan maakuntien yhdistymisesitykseen tulisi liittää myös selvitys asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien toteuttamisen keinoista uudessa maakunnassa. Asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista säädetään maakuntalain 5 luvussa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakunnan ja kunnan henkilöstön osallistumisesta maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen valmisteluun. Valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

8 §. Maakuntajakoselvityksen määrääminen. Pykälässä säädettäisiin maakuntajakoselvityksen määräämisestä. Maakuntajakoselvitys vastaisi lähtökohtaisesti kuntarakennelain 4 luvussa säädettyä, kuntajaon muutosten valmisteluun liittyvää erityistä kuntajakoselvitystä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi määrätä toimitettavaksi maakuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa muutoksen kohteena olevia maakuntia ja siirrettäväksi ehdotettua kuntaa kuultuaan yhden tai useamman maakuntajakoselvittäjän. Maakuntajakoselvitys voisi koskea sekä maakuntien yhdistymistä että kunnan siirtämistä kuuluvaksi toiseen maakuntaan tai joissakin tapauksissa niitä molempia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntajakoselvityksen vireille tulosta. Momentin 1 kohdan mukaan maakuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ensinnäkin valtiovarainministeriön aloitteesta.

Momentin 2 kohdan mukaan valtiovarainministeriö voi määrätä maakuntajakoselvityksen toimitettavaksi maakunnan tai kunnan esityksestä.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntajakoselvitys voitaisiin määrätä toimitettavaksi myös tietyn osan maakunnan asukkaita sitä esittäessä. Tällöin edellytetään, että vähintään 20 prosenttia maakunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen maakuntajakoselvityksen toimittamisesta. Esityksen voisivat ehdotetun säännöksen mukaan tehdä ne maakunnan asukkaat, joilla olisi äänioikeus, jos esityksen tekohetkellä toimitettaisiin maakuntavaalit. Kuntarakennelain mukaan kuntien yhdistymistä koskevan erityisen kuntajakoselvityksen tekemiseksi vaaditaan vastaavasti vähintään 20 prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista.

Maakunnan äänioikeutettujen asukkaiden tekemään esitykseen tulisi sisältyä lista niistä henkilöistä, jotka kannattavat esitystä. Nimen lisäksi kunkin henkilön tulisi merkitä listaan allekirjoituksensa, minkä maakunnan asukas hän on, ja syntymäaikansa. Syntymäaika olisi tarpeen, jotta ministeriössä olisi mahdollista arvioida, onko henkilö ikänsä puolesta äänioikeutettu. Koska maakuntajakoselvityksen määrääminen olisi momentin 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriön harkittavissa, voitaisiin maakunnan asukkaiden tekemä esitys käsitellä minis-

teriössä, vaikka esitykseen liitettyyn nimilistaan mahdollisesti sisältyisi virheitä. Näin ollen listassa olevat yksittäiset virheet eivät estäisi ministeriötä käsittelemästä esitystä.

Aloiteoikeus tarjoaa maakunnan asukkaille vaikuttamismahdollisuuden tilanteessa, jossa muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustot tai jokin niistä vastustaa mutta huomattava osa maakuntien asukkaista kannattaa maakuntien yhdistymistä.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntalain 109 §:ssä tarkoitetussa maakunnan arviointimenettelyssä ollutta maakuntaa koskeva maakuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitussa pykälässä tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä olevista maakunnan talouteen liittyvistä edellytyksistä säädetään maakuntalain 110 §:ssä ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskykyyn liittyvistä edellytyksistä sekä sosiaali- ja terveysministeriön aloiteoikeudesta arviointimenettelyn käynnistämiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä.

9 §. Maakuntajakoselvityksen toimittaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin muutoksen kohteena olevien maakuntien velvollisuudesta osallistua maakuntajakoselvitykseen ja maakuntajakoselvittäjän ehdotuksen laatimiseen.

Maakuntajakoselvittäjän on laadittava ehdotus maakuntien yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan. Maakuntien tai kunnan esitystä vastaavasti ehdotuksessa tulisi perustella maakuntajaon muuttamisen tarve sekä selvittää, miten 5 §:ssä tarkoitetut kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Maakuntien yhdistymistä koskevaan ehdotukseen tulee sisällyttää myös 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua maakuntien yhteistä esitystä vastaava selvitys muutoksen toteuttamiseen liittyvistä seikoista. Selvittäjän olisi tarvittaessa laadittava ehdotus 19 §:ssä tarkoitettua kunnan siirtämiseen liittyvästä maakuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä. Taloudellinen selvitys koskee maakunnan omaisuuden jakamista tilanteissa, joissa kunta siirretään kuuluvaksi toiseen maakuntaan.

Maakuntajakoselvittäjä ei olisi ehdotusta ja siihen liittyviä selvityksiä valmistellessaan sidottu muutoksen kohteena olevien maakuntien ja kuntien kantoihin, vaan voisi itsenäisesti esittää esimerkiksi niistä poikkeavia kompromissiratkaisuja.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos maakuntajakoselvittäjä katsoo maakuntajakoselvityksen perusteella maakuntajaon muuttamisen tarpeelliseksi, hänen olisi tehtävä muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustoille ehdotus maakuntajaon muutoksesta. Jos kyse olisi kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan, ehdotus olisi tehtävä myös siirrettävän kunnan valtuustolle.

Ehdotus on käsiteltävä kaikkien muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustoihin ja muutoksen kohteena olevan kunnan valtuustossa.

Pykälän 3 momentin mukaan selvittäjän tulee toimittaa esityksensä maakuntajaon muuttamisesta valtiovarainministeriölle. Selvittäjän tulee liittää esitykseen muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustojen ja muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että selvityksen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset suoritettaisiin valtion varoista.

Pykälän 5 momentti koskee maakuntajakoselvittäjän asemaa. Maakuntajakoselvittäjään sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä kuntarakennelain 17 §:ssä säädetään kuntajakoselvittäjän asemasta.

Kuntarakennelain 17 §:n 1 momentin mukaan kuntajakoselvittäjä voidaan ottaa virkasuhteeseen. Kuntajakoselvittäjään, jota ei ole otettu virkasuhteeseen, sovelletaan kuntarakennelain mukaisia tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta. Vastaava koskisi momentin mukaan myös maakuntajakoselvittäjää.

Maakuntajakoselvittäjä toimii tehtävässään virkavastuulla niissäkin tilanteissa, joissa hän ei ole virkasuhteessa selvittäjän asettaneeseen valtiovarainministeriöön. Kuntajakoselvittäjät on pääsääntöisesti otettu ministeriön palvelukseen määräaikaiseen virkasuhteeseen selvityksen tekemisen ajaksi ja niin on tarkoitus toimia myös maakuntajakoselvittäjien ollessa kyseessä. Tämä ei kuitenkaan tulevaisuudessa ole välttämättä aina mahdollista. Valtiovarainministeriöllä ei välttämättä aina ole mahdollisuutta ottaa maakuntajakoselvittäjiä virkasuhteeseen muun muassa työjohtoon käytettävissä olevien voimavarojen ollessa rajallisia. Tällöin tehtävän hoidon kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, että selvittäjä on virka- tai työsuhhteessa muuhun organisaatioon. Maakuntajakoselvittäjäksi määrättäisiin kuitenkin aina tietty henkilö eikä esimerkiksi organisaatiota.

Maakuntajakoselvittäjän tehtävän voidaan katsoa olevan luonteeltaan sellainen, että siinä on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen vallan käytöstä. Selvittäjä vastaa maakuntajaon muuttamista koskevan asian valmistelusta. Siihen liittyen selvittäjä vastaa muun muassa siitä, että maakunnan asukkaiden näkemykset tulevat esityksen valmisteluvaiheessa kuulluiksi lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja että maakuntajaon muutosesitys muutoinkin täyttää sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Selvittäjällä on lakiin perustuva tietojensaantioikeus. Joissakin tapauksissa maakuntajaon muuttaminen edellyttää nimenomaan selvittäjän ehdotusta, jonka sisältöön myös valtioneuvosto on sidottu päätöksenteossaan. Selvittäjä on siten varsin itsenäisessä asemassa. Selvittäjä ei kuitenkaan tee lopullisia päätöksiä maakuntajaon muuttamisesta, vaan hänellä on asiassa valmisteleva rooli. Siten kyse ei ole sellaisesta perustuslaisesta tarkoitettusta merkittävää julkista valtaa käyttöä sisältävästä julkisesta tehtävästä, jota ei voitaisi antaa muulle kuin viranomaiselle.

Virkavastuu maakuntajakoselvittäjän tehtävän hoitamisessa koskisi myös yksityisen työnantajan palveluksessa olevia selvittäjiä, jotka eivät muutoin kuulu virkavastuun piiriin. Sovellettavaksi voisivat tulla rikoslain (39/1889) 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset, koska tehtäviä hoitaessaan maakuntajakoselvittäjät olisivat rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä. Edellä mainitun perusteella maakuntajakoselvittäjään sovellettaisiin muun muassa lahjusten ottamista, virkasalaisuuden rikkomista, virka-aseman väärinkäyttämistä sekä virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain säännöksiä. Sovellettavaksi voisivat tulla myös vahingonkorvauslain (412/1974) säännökset.

Maakuntajakoselvittäjää koskisivat myös julkisuuslain 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Siten selvittäjä ei saisi paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan tehtävässään toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Selvittäjä ei saa myöskään käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Kuntarakennelain 17 §:n 2 momentissa säädetään kuntajakoselvittäjän oikeudesta saada tehtävänsä suorittamisessa tarvittavia tietoja. Nyt ehdotetun momentin mukaan maakuntajakoselvittäjällä olisi vastaavasti salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot sekä muuta apua. Lisäksi selvittäjällä olisi vastaavat oikeus saada maakuntien palvelulaitosten ja laitoskonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot sekä muuta apua.

Maakuntajakoselvittäjän tiedonsaantioikeus koskisi sellaisia maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä maakuntien palvelulaitosten ja laitoskonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta sekä palvelujen järjestämistä koskevia salassa pidettäviä tietoja, jotka olisivat tarpeen selvittäjän tehtävän suorittamiseksi. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 24 §:n 17 kohdassa tarkoitettut maakunnan tai maakuntakonsernin liikesalaisuuksia sisältävät asiakirjat. Sen sijaan selvittäjän tehtävässä tarpeellisiksi ei katsottaisi yksilötason tietoja kuten esimerkiksi yksittäistä palvelujen saajaa koskevia tietoja. Selvittäjä voi tarvita tehtävänsä suorittamiseksi tietoja myös valmisteluvaiheessa olevista asioista ja asiakirjoista sekä esimerkiksi pöytäkirjoista, jotka on laadittu ainoastaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten. Nämä asiakirjat eivät julkisuuslain mukaan yleensä ole ehdottomasti salassa pidettäviä, vaan tiedon antaminen niistä on viranomaisen omassa harkinnassa.

Kuntarakennelain 17 §:n 3 momentin mukaan kuntajakoselvittäjän tehtävään määrättävällä henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus. Vastaavasti valtiovarainministeriö vastaisi maakuntajakoselvittäjää asettaessaan siitä, että tehtävään määrättävällä henkilöllä on riittävä asiantuntemus ja kokemus ja että hän on muutoinkin tehtävänsä sopiva. Tehtävän luonteen vuoksi olennaista olisi henkilön nauttima luottamus kyseessä olevien maakuntien ja kuntien keskuudessa.

Kuntarakennelain 17 §:n 4 momentin mukaan selvityksestä maksettavan korvauksen perusteista määräisi valtiovarainministeriö. Vastaavasti kuin kuntajakoselvittäjä myös maakuntajakoselvittäjä voisi olla virkasuhteessa ministeriöön, jolloin korvauksena tulisivat kyseeseen lähinnä hänelle itselleen maksettava palkka ja erilaiset kulukorvaukset. Jos selvittäjä olisi tehtävää toimittaessaan muualla virka- tai työsuhteessa, korvaus voitaisiin suorittaa hänen työntantajalleen esimerkiksi selvitystehtävän vaatiman työajan ja muiden tehtävän suorittamisessa syntyneiden kustannusten perusteella.

10 §. Päätöksenteon edellytykset. Pykälässä säädetään maakuntajaon muuttamista koskevan päätöksen tekemisen edellytyksistä sekä päätöksentekoa edeltävästä maakuntien kuulemisesta ja muusta valmistelusta.

Pykälän 1 momentin mukaan päätöksenteko kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. Valtioneuvosto tekee päätökset valtiovarainministeriön esittelystä.

Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on kaikissa maakuntajaon muutostilanteissa, että 5 §:ssä tarkoitettut maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Muutoksen jälkeenkin muutoksen kohteena olevien maakuntien tulee 1 §:n 2 momentin mukaisesti muodostua vähintään kahdesta kunnasta sekä yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Lisäksi maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä on, että muutos parantaa maakunnan vastuulla olevien palvelujen järjestämisedellytyksiä tai asukkaiden elinolosuhteita, elinkeinojen toimintamahdollisuuksia taikka yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Jonkin näistä neljästä vaihtoehtoisesta seikasta tulee täytyä, että muutos voidaan tehdä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntien yhdistymistä koskevan päätöksenteon edellytyksenä olevasta yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustojen kannan huomioon ottamista päätöksenteossa. Jos kyse olisi niin kutsutusta maakuntien vapaaehtoisesta yhdistymisestä, päätöksen tulisi perustua joko muutoksen kohteena olevien maakuntien yhteiseen esitykseen tai maakuntajakoselvittäjän ehdotukseen, joka on hyväksytty maakuntien maakuntavaltuustoissa.

Valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä lain edellytysten täytyessä myös vastoin maakuntavaltuustojen tahtoa, jos muutos tehtäisiin maakuntalain 109 §:ssä tarkoitetun maakunnan arviointimenettelyn perusteella. Tällöin edellytettäisiin, että maakunnassa ovat täyttyneet joko taloutta tai sosiaali- ja terveystalouden järjestämiskykyä koskevat maakunnan arviointimenettelyn edellytykset. Maakunnan taloutta koskevista arviointimenettelyn edellytyksistä säädetään maakuntalain 110 §:ssä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskykyä koskevista edellytyksistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä. Edellytysten täytyessä valtiovarainministeriö käynnistäisi omasta tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta maakunnan arviointimenettelyn. Arviointimenettelyssä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien edustajista sekä puolueettomasta puheenjohtajasta koostuva arviointiryhmä arvioisi maakunnan edellytyksiä selvittää tehtävistään sekä talouden tervehdyttämiseksi ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Arviointiryhmä voisi esittää maakuntajakoselvityksen asettamista, jos se arvioisi maakuntien yhdistymisen olevan ratkaisu tilanteeseen. Valtiovarainministeriö asettaisi maakuntiin yhden tai useamman maakuntajakoselvittäjän, jotka valmistelisivat yhdistymistä koskevan ehdotuksensa yhdessä maakuntien kanssa. Maakuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä, vaikka maakunnan tai maakuntien maakuntavaltuustot sitä vastustaisivat.

Pykälän 3 momentin mukaan valtiovarainministeriön on maakuntajaon muuttamista koskevaa päätöstä valmistellessaan kuultava niitä maakuntia ja kuntia, joita muutos koskee, sekä selvittää, miten muutos vaikuttaa valtion viranomaisten toimialuejakoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin.

11 §. Päätös maakuntajaon muuttamisesta. Pykälässä säädettäisiin maakuntajaon muutoksen päätöksenteon ja voimaantulon ajankohdista sekä päätöksen julkaisemisesta ja tiedoksiannosta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätös maakuntajaon muuttamisesta olisi tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Jos maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, päätös maakuntajaon muuttamisesta on tehtävä vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntajaon muutos tulisi voimaan aina kalenterivuoden alusta. Tämä koskisi sekä maakuntien yhdistämistä että kunnan siirtämistä maakunnasta toiseen.

Maakuntien yhdistyminen voisi tulla voimaan myös kesken maakuntavaalikauden. Lain 12 §:ään sisältyisivät säännökset uuden maakunnan maakuntavaltuuston ja muun hallinnon muodostamisesta vaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Sen sijaan kunnan siirtämistä koskevat muutokset ehdotetaan määrättäväksi tulemaan voimaan aina vasta seuraavien maakuntavaalien jälkeen, vaaleja seuraavan vuoden alusta. Näin muutoksessa voidaan ottaa huomioon myös siirtyvän kunnan asukkaiden edustus uuden maakuntansa maakuntavaltuustossa.

Pykälän 3 momentin mukaan päätös maakuntajaon muuttamisesta on julkaistava Suomen sädöskokoelmassa ja toimitettava julkaistavaksi muutoksen kohteena olevassa maakunnassa siten kuin maakunnan ilmoitukset maakunnassa julkaistaan. Päätös maakuntajaon muutoksen hylkäämisestä on annettava erikseen tiedoksi esityksen tekijälle.

3 luku **Maakunnan hallinnon muodostaminen**

12 §. *Maakuntavaltuuston muodostaminen kesken vaalikauden.* Uudelle maakunnalle tulisi saada toimivaltainen maakuntavaltuusto mahdollisimman pian sen jälkeen, kun valtioneuvosto on päättänyt yhdistymisestä. Kuntien yhdistymistä koskevasta kuntarakennelain sääntelystä poiketen, maakunnissa ei edellytettäisi toimitettavaksi ylimääräisiä maakuntavaaleja yhdistymisen vuoksi. Jos maakuntien yhdistyminen tulee voimaan siten, että voimaantulovuotta edeltävänä vuotena toimitetaan maakuntavaalit, vaalit toimitettaisiin 14 §:n 1 momentin mukaisesti jo uutta maakuntajakoa noudattaen. Jos sen sijaan edellisellä vuotena ei ole maakuntavaalivuosi, uuden maakunnan maakuntavaltuusto valitaan yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuutetuista ja sen toimikausi jatkuu vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimikauden alkuun saakka.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen jälkeen yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustot valitsevat keskuudestaan uuden maakunnan maakuntavaltuustoon valtuutetut ja varavaltuutetut, joiden toimikausi kestäisi maakuntavaalikauden loppuun. Näin muodostettu maakuntavaltuusto valitsisi 13 §:n mukaisesti uudelle maakunnalle maakuntahallituksen, joka vastaisi muutoksen toimeenpanosta ja uuden maakunnan hallinnon järjestämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan uuden maakunnan maakuntavaltuustoon valitaan valtuutettuja maakuntalain 18 §:ssä säädetty asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäismäärä.

Momentin mukaan valtuutettuja valitaan kustakin yhdistyvistä maakunnasta niiden asukaslukujen suhteen mukaan määräytyvä määrä. Maakuntavaltuustossa edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien maakuntavaaleissa saamaa ääniosuutta uuden maakunnan alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

13 §. *Uuden maakunnan maakuntahallitus.* Pykälässä säädettäisiin yhdistymisen johdosta syntyvän uuden maakunnan maakuntahallituksen valitsemisesta, tehtävistä, toimikaudesta sekä muusta hallitukseen sovellettavasta sääntelystä. Maakunnalle ei asetettaisi kuntien yhdistymistilanteita vastaavasti erillistä yhdistymishallitusta valmistelemaan yhdistymistä. Koska uudella maakunnalla olisi yhdistymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä lähtien maakuntavaltuusto, valtuusto voisi valita suoraan uuden kunnan maakuntahallituksen.

Pykälän 1 momentin mukaan 12 §:ssä tarkoitettu uuden maakunnan maakuntavaltuusto valitsee ensimmäisessä kokouksessaan uuden maakunnan maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet. Uuden maakunnan valtuuston ensimmäisen kokouksen kutsuvat koolle ja kokouksen valmistelusta vastaavat yhdistyvien maakuntien maakuntahallitukset yhdessä.

Pykälän 2 momentin mukaan uuden maakunnan maakuntahallituksen tehtävänä on huolehtia uuden maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta.

Maakuntahallituksen toimikausi alkaa heti valinnan jälkeen. Maakuntahallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Pykälän 3 momentin mukaan uuden maakunnan maakuntahallituksesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä maakuntahallituksesta säädetään.

14 §. *Maakuntajaon muutoksen huomioon ottaminen vaaleissa.* Pykälässä säädetään maakuntavaalien toimittamisesta tilanteessa, joissa maakuntajaon muutos on tulossa voimaan vaalivuotta seuraavan vuoden alusta.

Pykälän 1 momentin mukaan, jos maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, ne on toimitettava muutoksen kohteena olevissa maakunnissa joutta maakuntajakoa noudattaen.

Pykälän 2 momentti koskee maakuntavaalilautakunnan muodostamista pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa. Maakuntien yhdistyessä 1 momentissa tarkoitettuna ajankohtana vaalilain 12 a §:ssä tarkoitettuna maakuntavaalilautakuntana toimisi vaalivuoden alusta lukien kyseisten maakuntien maakuntavaalilautakunnista yhdistetty maakuntavaalilautakunta, jonka puheenjohtajana toimisi suurimman yhdistettävän maakunnan maakuntavaalilautakunnan puheenjohtaja. Tällaisen maakuntavaalilautakunnan työskentelyyn sovelletaan, mitä vaalilain 12 b §:ssä säädetään.

Yhdistetyt maakuntavaalilautakunnat olisivat esimerkiksi kahden maakunnan yhdistyessä 10-jäsenisiä, mutta koska tilanne olisi vain väliaikainen, se ei aiheuttaisi kohtuutonta haittaa lautakunnan toiminnalle.

Pykälän 3 momentti koskee maakuntavaalilautakunnan muodostamista tilanteessa, jossa maakunnan alue jaetaan kahden tai useamman maakunnan kesken taikka jossa kunta siirretään maakunnasta toiseen, ja tätä koskeva muutos tulee voimaan vaaleja seuraavan vuoden alusta lukien. Tällöin maakunnan alueen tai kunnan vastaanottavan maakunnan valtuuston on valittava kyseisen maakunnan maakuntavaalilautakuntaan vaalilain 12 a §:n mukaan kuuluvien jäsenten lisäksi yksi tai useampia jäseniä tai varajäseniä, jos siirrettävän maakunnan osan tai kunnan asukasluvun suhde maakunnan asukasluvuun tätä edellyttää.

15 §. *Muiden luottamushenkilöiden toimikausi ja viranhaltijoiden viranhoidon alkaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan yhdistyvien maakuntien luottamushenkilöiden toimet päättyvät maakuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Pykälän 2 momentin mukaan uuden maakunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat ryhtyvät hoitamaan toimiaan uuden maakuntavaltuuston päättämästä ajankohdasta, kuitenkin viimeistään maakuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Pykälän 3 momentissa säädetään yhdistyvien maakuntien yhdistymisen voimaantuloa edeltävän vuoden hallinnon ja talouden tarkastamisesta. Uuden maakunnan tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat tarkastavat yhdistyvien maakuntien tarkastuslautakuntien ja tilintarkastajien valmistelun pohjalta yhdistyvien maakuntien hallinnon ja talouden maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävältä vuodelta siten kuin maakuntalain 14 luvussa säädetään. Tarkastus koskee myös maakuntajaon muutoksen valmistelua.

4 luku **Maakuntajaon muutoksen vaikutukset**

16 §. *Henkilöstön asema.* Pykälän mukaan maakuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Pykälää sovellettaisiin sekä maakuntien yhdistyessä että kunnan siirtyessä toiseen maakuntaan.

17 §. Omaisuu den ja velkojen siirtyminen maakunnan lakatessa. Pykälän mukaan maakuntien yhdistyessä siirtyvät lakkaavan maakunnan oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet uudelle maakunnalle. Pykälä vastaa asiallisesti kuntarakennelain 36 §:n 1 momenttia, jossa säädetään omaisuuden ja velkojen siirtymisestä kunnan lakatessa.

18 §. Lakkaavan maakunnan viranomaisen toimivalta. Pykälässä rajoitettaisiin yhdistyvien maakuntien viranomaisten päätöksentekoa uutta maakuntaa koskevissa asioissa ennen yhdistymisen voimaantuloa. Maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen lakkaavan maakunnan viranomaisen ei saisi päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia. Lakkaavan maakunnan viranomaisen saisi päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.

Säännös rajoittaisi yhdistyvän maakunnan viranomaisen toimivaltaa sellaisissa luonteeltaan periaatteellisissa, uusissa tai laajakantoisissa asioissa, joista päättämisen olisi katsottava kuuluvan uudelle maakunnalle. Tällaisina voitaisiin pitää esimerkiksi päätöksiä, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia uuden maakunnan talouteen. Luonnollisesti yhdistyvien maakuntien viranomaiset voisivat myös edelleen tehdä tarvittavia täytäntöönpanoluonteisia päätöksiä ja huolehtia muutoinkin maakunnan hallintoon kuuluvista tehtävistä lähtökohtaisesti kuten ennenkin maakuntien yhdistymiseen asti.

19 §. Taloudellisen selvityksen toimittaminen. Pykälässä säädettäisiin kunnan siirtämiseen liittyvästä maakuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä. Sääntely vastaa lähtökohtaisesti kuntarakennelain 37 §:ssä säädettyä taloudellista selvitystä, joka liittyy kunnan osan siirtämiseen toiseen kuntaan.

Pykälän 1 momentin mukaan muutoksen kohteena olevien maakuntien on toimitettava maakuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana.

Pykälän 2 momentin mukaan, sellainen kiinteä omaisuus ja siihen kohdistuva vuokra- tai muu käyttöoikeus sekä kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä irtain omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee maakunnan palvelujen järjestämistä kyseisen kunnan alueella asuville henkilöille, siirtyy sille maakunnalle, johon alue siirretään.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan on korvattava 2 momentissa tarkoitettu omaisuus alueen luovuttavalle maakunnalle. Korvauksen määrässä otetaan huomioon maakunnalle muutoksesta aiheutuvia velvoitteita ja taloudellisia vaikutuksia siten kuin maakunnat sopivat.

Pykälän 4 momentin mukaan muu muutoksen kohteena olevan maakunnan omaisuus sekä varat ja velat siirtyvät toiselle maakunnalle vain, jos maakunnat niin sopivat.

Pykälän 5 momentin mukaan omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien maakuntien kesken ei saa vaarantaa velkojen tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Jollei oikeudenhaltijana ole valtio, vastuuta sitoumuksesta ei saa siirtää toiselle maakunnalle ilman velkojan tai muun oikeudenhaltijan suostumusta.

5 luku **Erinäiset säännökset**

20 §. Muutoksenhaku. Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta maakuntien yhdistymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen maakuntien yhdistymisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena

oleva maakunta ja sen jäsen. Muuttamisesityksen hylkävään päätökseen saa tämän lisäksi hakea muutosta esityksen tekijä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva maakunta ja sen jäsen sekä muutoksen kohteena oleva kunta ja sen jäsen.

Maakunnan asukkailla ei ole esitysoikeutta maakuntajaon muuttamisesta, vaan oikeus esittää maakuntajakoselvitystä.

Pykälän 3 momentin mukaan valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun maakuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädös-kokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Pykälän 4 momentissa säädetään valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanosta. Maakuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

21 §. Erityinen valitusoikeus maakunnan viranomaisen päätöksestä. Pykälä vastaisi asiallisesti kuntarakennelain 54 §:ssä säädettyä valitusoikeutta muutoksen kohteena olevan kunnan viranomaisen päätöksestä ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty maakuntajaon muuttamista tarkoittavan valtioneuvoston päätöksen antamisen jälkeen, mutta ennen maakuntajaon muutoksen voimaantuloa, saa valittaa maakuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on maakuntajaon muuttamista koskevien perusteiden tai tämän lain 18 §:n vastainen.

Pykälän 2 momentin mukaan valitusoikeus on myös 13 §:ssä tarkoitetulla uuden maakunnan maakuntahallituksella.

22 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön ja maakuntauudistuksen lainsäädännön kanssa.

Lailta kumottaisiin voimassa oleva maakuntajakolaki (1159/1997). Mainitun lain mukainen maakuntajako olisi voimassa vuoden 2018 loppuun.

1.6 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

1 luku Yleiset säännökset

Luvussa säädettäisiin lain soveltamisalasta, poikkeuksista soveltamisalaan, suhteesta muuhun lainsäädäntöön sekä laissa käytettävistä määritelmistä.

1 §. Soveltamisala. Pykälässä määriteltäisiin ne kunnan tehtävät, joista aiheutuviin käyttökustannuksiin maksettaisiin tämän lain perusteella valtionosuutta. Näitä tehtäviä kutsuttaisiin valtionosuustehtäviksi. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 1 §:ää, mutta sen 1 momenttiin sisältyvässä lakiluettelossa olisi otettu huomioon maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät. Eräät tehtävät jakautuisivat kunnan ja maakunnan välille.

Perusopetuslaissa (628/1998); varhaiskasvatuslaissa (36/1973); lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996); kirjastolaissa (908/1998); kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) sekä taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) säädettyt kunnan tehtävät ja niiden luonne valtionosuustehtävinä säilyisivät nykyisellään.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetussa lain (980/2012) 4 §:n mukaan kunnan eri toimialojen on toimittava yhteistyössä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä kunnassa toimivien julkisten tahojen, yritysten sekä ikääntynttää väestöä edustavien järjestöjen ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi. Lain 5 §:n mukaan Kunnan on laadittava suunnitelma toimenpiteistään ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen ja omaishoidon järjestämiseksi ja kehittämiseksi.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 11 §:n mukaan kunnan on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Lain 12 §:ssä säädetään terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä kunnassa. Kunnan on seurattava asukkaattensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle vuosittain, minkä lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmisteltava laajempi hyvinvointikertomus. Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia. Kunnan on nimettävä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 8 §:n 1 momentin mukaan kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Lisäksi lain 10 §:n mukaan lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Tarvittaessa on järjestettävä erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa. Palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota lasten ja nuorten tarpeisiin ja toivomuksiin.

Lastensuojelulain (417/2007) 3a §:ssä säädetään ehkäisevästä lastensuojelusta. Kunta järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana. Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua on muun muassa tuki ja erityinen tuki, jota annetaan esimerkiksi opetuksessa, nuorisotyössä ja päivähoitossa. Lain 12 §:ssä säädetään lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja

lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi laadittavasta kunnan toimintaa koskevasta suunnitelmasta, joka on otettava huomioon kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 6 §:n mukaan kunnan viranomaisten on edistettävä ja seurattava vammaisten henkilöiden elinoloja sekä pyrittävä toiminnallaan ehkäisemään epäkohtien syntymistä ja poistamaan haittoja, jotka rajoittavat vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista. Lain 7 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle. Lain 12 §:n mukaan kunnan tulee vammaisten henkilöiden olosuhteiden edistämiseksi toimia yhteistyössä eri viranomaisten, laitosten, vammaisjärjestöjen sekä muiden sellaisten yhteisöjen kanssa, joiden toiminta läheisesti liittyy vammaisten henkilöiden elinoloihin.

Terveystensuojelulain (763/1994) Elintarvikelain (23/2006) ja säteilylain (592/1991) mukaiset kunnan tehtävät olisivat siirtymässä maakunnalle.

Ympäristösuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) säädetään ympäristönsuojeluun liittyvistä kunnan tehtävistä. Nämä tehtävät ovat edelleen jäämässä kuntien tehtäviksi.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) 5 §:n mukaan kunta huolehtii ehkäisevän päihdetyön tarpeen mukaisesta organisoinnista alueellaan ja nimeää ehkäisevän päihdetyön tehtävistä vastaavan toimielimen. Toimielimen tehtävänä on huolehtia kunnan päihdeolojen seurannasta ja niitä koskevasta tiedotuksesta; huolehtia siitä, että päihdehaittoja ja niiden vähentämistä koskevaa tietoa tarjotaan yksityisille henkilöille ja koko väestölle; lisätä ja tukea päihdehaittoja ehkäisevien toimien osaamista kaikissa kunnan tehtävissä; esittää ja edistää ehkäisevän päihdetyön toimia kunnan hallinnossa, erityisesti [sosiaali- ja terveydenhuollossa], sivistys-, liikunta- ja nuorisotoimissa sekä elinkeinotoimissa sekä huolehtia siitä, että kunnan toimet sovitetaan yhteen poliisin, alkoholilain (1143/1994) ja tupakkalain (693/1976) noudattamisen valvonnan, elinkeinoelämän ja erityisesti ehkäisevään päihdetyöhön osallistuvien yleishyödyllisten yhteisöjen ehkäisevään päihdetyöhön kuuluvien ja sitä tukevien toimien kanssa. Lain 6 §:n mukaan kunnan tulee ehkäisevän päihdetyön yhteydessä edistää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia päihteiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi viranomaisyhteistyöllä, viranomaisille annettavilla lausunnoilla sekä kunnan omilla toimilla.

Hallituksen esitys (HE 15/2016) tupakkalain (693/1976) muuttamiseksi on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Hallituksen esityksen mukaan 1 §:ssä säädettäisiin voimassa olevan tupakkalain 24 §:n 1 momenttia vastaavasti, että kunta huolehtisi paikallisesta toiminnasta tupakkoinnin lopettamiseksi. Lisäksi momentissa säädettäisiin kunnan valvontatehtävistä vastaavasti kuin voimassa olevan tupakkalain 14 a §:n 1 momentissa ja 17 §:n 1 momentissa. Myös tupakan vastikkeiden ja sähkösavukkeiden myynti ja muu luovuttaminen sekä omavalvonta tulisivat tupakkalain nojalla kunnan valvottaviksi, kun voimassa olevan tupakkalain mukaan kunta on valvonut ainoastaan niitä koskevan myynninedistämiskiellon noudattamista. Kunta valvoisi alueellaan markkinointi- ja esilläpitokieltojen noudattamista ja nykyiseen tapaan tupakointikieltojen ja -rajoitusten noudattamisen valvonta jäisi kunnan tehtäväksi.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaan kunta järjestää osana oppilas- ja opiskelijahuoltoa koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon. Uudistuksen yhteydessä kouluterveydenhuolto, psykologit ja kuraattorit siirtyvät maakuntiin ja ns. muu yhteisöllinen oppilashuolto jää kuntiin. Tämä tarkoittaa, että valtaosa kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomenteilla nykyisin olevista oppilashuollon valtionosuuksista siirtyy maakuntiin (sosiaali- ja terveystoimen osuus). Kunnille jää kuitenkin edelleen organisointi ja yhteensovittamistehtäviä oppilas- ja

opiskelijahuoltolakiin liittyen. Toiminta on pystyttävä yhteen sovittamaan maakuntien kanssa palvelujen (terveydenhuolto, psykologit ja kuraattorit) järjestämiseksi kouluissa. Lähtökohtana on, että palveluita järjestetään lähipalveluna eli kouluissa. Valtionosuuksien laskennan kustannuspohjissa oppilas- ja opiskelijahuollon kustannukset ovat jo valmiiksi jakautuneet opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin kuntien valtionosuuksien määräytymisen lisäksi myös oppilaan kotikunnan maksamaan korvaukseen toiselle kunnalle ja kuntayhtymälle sekä perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettulle opetuksen järjestäjälle sekä yliopistolle että valtiolle, jos ne järjestävät oppilaalle esi- ja perusopetusta. Oppilaan kotikunnan maksamasta korvauksesta käytettäisiin nimitystä ”kotikuntakorvaus”. Kotikuntakorvauksesta säädettäisiin laissa tarkemmin 6 luvussa.

Pykälän 3 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella Ahvenanmaan maakunnassa.

2 §. Poikkeukset soveltamisalasta. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalan poikkeuksista. Pykälän 1 momentti sisältäisi luettelon siitä lainsäädännöstä, jonka mukaisten tehtävien aiheuttamiin käyttökustannuksiin ei myönnettäisi valtionosuutta. Luettelo vastaisi pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä, mutta siitä poistettaisiin viittaukset maakunnalle siirtyviin tehtäviin eli sosiaaliseen luototukseen, toimeentulotukeen, kuntouttavaan työtoimintaan sekä terveydenhuollon opetuksen ja tutkimuksen järjestämiseen. Pääosa luettelossa mainituista tehtävistä olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti sellaisia tehtäviä, joiden rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Luettelon kohdissa 1—5 mainitut tehtävät ovat kunnan vapaaehtoisia tehtäviä eli kunta voi päättää, missä määrin se niitä järjestää. Lisäksi niiden rahoitus perustuu joko oppilasta kohden määrättyyn yksikköhintaan tai opetus- ja ohjaustuntien määrään sekä tuntia kohden määrättyyn yksikköhintaan. Myös luettelon kohta 6 eli taiteen perusopetuksen rahoitus edellyttää opetusmäärätietojen keräämistä. Maakunta- ja keskuskirjastoina (kohta 7) toimivat vain opetus- ja kulttuuriministeriön määräämät kirjastot kunnan suostumuksella. Kohdassa 8 tarkoitettua lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kunnallisen lisän maksamisesta ja määrästä päättää kunta.

Pykälän 2 momentissa rajattaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti ulkomailla annettava esi- ja perusopetus lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain perusteella ei maksettaisi valtionosuutta käyttökustannuksista aiheutuviin menoihin eivätkä kunnat olisi velvollisia maksamaan kotikuntakorvausta ulkomailla annettavan opetuksen perusteella. Erillinen säännös on tarpeellinen, koska perusopetuslaki koskee myös ulkomailla annettavaa opetusta.

Pykälän 3 momentin viittaussäännöksen mukaan perusopetuslain (628/1998) 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyyn oppivelvollisuuteen perustuvaa opetusta sekä sisäoppilaitoksessa ja koulukodissa järjestettävää perusopetusta rahoitettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti tässä laissa säädettävän ikäluokkapohjaisen valtionosuusjärjestelmän lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetyllä rahoituksella.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että edellä 1 momentin 3—5 ja 7 kohdassa sekä 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa.

3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, miltä osin lakia sovellettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisiin valtionosuuksiin ja rahoitukseen. Tätä lakia sovel-

lettaisiin rahoituksen maksamiseen. Lain 21 ja 22 §:ssä tarkoitettujen kustannustenjaon tarkistuksen piirissä olisivat myös 2 §:n 3—5 kohdassa sekä 3 momentissa tarkoitettut kustannukset eli lisäopetus, muiden kuin oppivelvollisten perusopetus, sisäoppilaitosmuotoinen perusopetus, opetus koulukodissa ja pidennettyyn oppivelvollisuuteen perustuva opetus.

4 §. Määritelmät. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti laissa käytettävistä määritelmistä.

Varainhoitovuodella (1 kohta) tarkoitettaisiin kalenterivuotta, jolle valtionosuudet myönnetään. Perushinta (2 kohta) olisi laissa kunnan laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, jonka määrä vahvistettaisiin vuosittain asetuksella. Perushinta olisi laissa kunkin valtionosuuden osan laskennan lähtökohta, jota korotettaisiin pääasiassa korotustekijöillä. Lain 17 §:ssä säädetään laskennallisten kustannusten ja 18 §:ssä lisäosien perushinnoista säätämisestä valtioneuvoston asetuksella.

Asukastiheydellä (3 kohta) tarkoitettaisiin kunnan asukkaiden määrää maaneliökilometrillä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Asukastiheys otettaisiin huomioon 10 §:n asukastiheyskertoimessa.

Kaksikielisellä kunnalla (4 kohta) tarkoitettaisiin kielilain (423/2003) 5 §:n mukaista kaksikielistä kuntaa. Kaksikielisyys otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 8 §:n kaksikielisyyskertoimessa. Saamelaisten kotiseutualueen kunnalla (5 kohta) tarkoitettaisiin saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettua kuntaa. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta säädettäisiin 15 §:ssä voimassa olevaa lakia vastaavasti.

Saaristokunnalla (6 kohta) tarkoitettaisiin saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa. Saaristoisuus otettaisiin lain 9 §:ssä huomioon voimassa olevaa lakia vastaavasti saaristoisuuskertoimessa.

Voimassa olevan lain määritelmäluettelossa on 7. kohtana työpaikkaomavaraisuus. Määritelmää ei enää esitettäisi lakiin otettavaksi, koska siihen liittyen ei enää erikseen säädettäisi laskentakerrointa tai lisäosaa.

Vieraskielisellä (7 kohta) tarkoitettaisiin henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen. Vieraskielisyys otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 7 §:n vieraskielisyyskertoimessa.

Saamenkielisellä (8 kohta) tarkoitettaisiin henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen saamen kielen. Saamenkielisyys otettaisiin huomioon voimassa olevaa lakia vastaavasti 15 §:n saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosassa.

Oppivelvollisella (9 kohta) tarkoitettaisiin perusopetuslain (628/1998) 25 §:ssä tarkoitettua oppivelvollista ja koulutustaustalla (10 kohta) tarkoitettaisiin ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden osuutta vastaavasta ikäluokasta.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että kunnan asukkaalla tarkoitettaisiin henkilöä, jonka kotikunta kyseinen kunta on kotikuntalain (201/1994) mukaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan asukkaan, asukasmäärän sekä ikäluokan määrätymishetkestä. Jollei laissa olisi toisin säädetty, tiedot määräytyisivät väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/209) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevien tietojen mukaan.

2 luku **Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat**

Luvussa säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteista, laskennallisten kustannusten määräytymisestä ja valtionosuuteen myönnettävistä lisäosista.

5 §. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Pykälässä säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisesta ja laskentatekijöistä. Laskentatekijöitä kutsutaan valtionosuusperusteiksi.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina eli valtionosuusperusteina käytettäisiin lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuustehdävien laskennallisia kustannuksia sekä työttömyyden, syrjäisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnalle myönnettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuutena euromäärä, joka saadaan, kun lain 6—11 §:n mukaisesti laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden perusteella lasketut euromäärät lasketaan yhteen ja niistä vähennetään kunnan omarahoitusosuus, josta säädettäisiin 19 §:ssä. Summaan lisättäisiin lisäosat, joista säädettäisiin lain 12—15 §:ssä. Voimassa olevassa laissa työttömyys on huomioitu työttömyyskertona, nyt se esitettäisiin huomioitavaksi työttömyyden lisäosan muodossa, josta säädettäisiin lain 13 §:ssä. Lisäosien määräytymisperusteista poistuisi voimassa olevan lain mukainen työpaikkaomavaraisuuden lisäosa. Uutena tulisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa, josta säädettäisiin lain 14 §:ssä. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti 15 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaussäännös 4 lukuun, jossa säädettäisiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä 5 lukuun, jossa säädettäisiin valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja vähennyksistä.

6 §. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin laskennallisten kustannusten laskentatapa. Se perustuisi perushintoihin, jotka 17 ja 18 §:n mukaisesti säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella voimassa olevaa lakia vastaavasti. Asetuksella säädetyt perushinnat kerrotaisiin asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin muodostuneeseen ikäluokittaisten laskennallisten kustannusten summaan lisättäisiin ikäluokkiin sitomattomat muut laskennalliset kustannukset, joiden laskentavasta säädettäisiin erikseen 7—11 §:ssä.

Ikäluokkiin sitomattomia kustannuksia olisivat 7 §:ssä säädettävä vieraskielisyyskerroin, 8 §:ssä säädettävä kaksikielisyys, 9 §:ssä säädettävä saaristoisuus, 10 §:ssä säädettävä asukastiheys sekä 11 §:ssä säädettävä koulutustaustakerroin. Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi sairastavuuskertoimesta. Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä huomioitaisiin 14 §:ssä säädettävässä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosassa. Voimassa olevan lain mukaan ikäluokkiin sitomattomissa kustannuksissa on myös työttömyyskerroin. Tämä esitettäisiin huomioitavaksi työttömyyden lisäosana, josta säädettäisiin lain 12 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ne ikäluokat, joille vahvistettaisiin valtioneuvoston asetuksella 17 §:n mukaisesti perushinnat. Ikäluokat muuttuisivat voimassa olevasta laista. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiin siirtyessä maakunnille kuntiin jäävät valtionosuustehtävät koostuvat merkittävästä osin varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta. Perushinnat vahvistettaisiin ensinnäkin niille ikäluokille, jotka ovat varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen piirissä. Nämä olisivat 0—5, 6- , 7—12 ja 13—15 -vuotiaat. Lisäksi säädettäisiin perushinta 16 vuotta täyttäneille ja vanhemmille eli niille ikäluokille, joihin kohdistuvat kunnan muista valtionosuustehtävistä johtuvat laskennalliset kustannukset.

Peruspalvelujen laskennallisten kustannusten ikäränneosa muodostuisi siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

7 §. Vieraskielisyyskerroin. Vieraskielisyyskerroimen tarkoituksena olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti korvata vieraskielisten asukkaiden kunnalle aiheuttamia kustannuksia. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan vieraskielisyyskerroin saataisiin laskemalla vieraskielisten eli muiden kuin suomen, ruotsin tai saamenkielisten asukkaiden osuus kunnan asukasmäärästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella. Vieraskielisten lukumäärässä otettaisiin huomioon kaikki ikäluokat. Kerrointa laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Pykälän 2 momentissa määritettäisiin vieraskielisyyden perusteella määräytyvä kunnan laskennallisen kustannuksen laskentatapa. Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset saataisiin kertomalla asukasta kohden määritetty vieraskielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja 1 momentissa säädetyllä kunnan vieraskielisyyskerroimella. Vieraskielisyyskerroimen perushinnasta säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti 17 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

8 §. Kaksikielisyys. Voimassa olevaa lakia vastaavasti kaksikielisyyden perusteella laskettavien laskennallisten kustannusten tarkoituksena olisi korvata kaksikielisyydestä kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Pykälän 1 momentissa määritettäisiin kaksikielisyydestä aiheutuvien kustannusten laskentatapa. Kaksikielisyys määritellään kielilain (423/2003) 5 §:ssä. Kaksikielisyyden perushinnasta säädettäisiin 17 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisyyskerrointa laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja kunnan ruotsinkielisten asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Kaksikielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

9 §. Saaristoisuus. Voimassa olevaa lakia vastaavasti saaristoisuuden perusteella laskettavien laskennallisten kustannusten tarkoituksena olisi korvata kunnalle kunnan saaristo-olosuhteista aiheutuvia kustannuksia. Saaristokunnalla tarkoitettaisiin 4 §:n määritelmän mukaisesti saariston kehityksen edistämistä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa eli kuntaa, jonka valtioneuvosto on asetuksella määritellyt saaristokunnaksi.

Pykälän 1 momentissa määritettäisiin saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset. Kustannukset laskettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kertomalla

asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä. Perushinnasta säädettäisiin 17 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan saaristoisuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saaristokunnassa, jossa vähintään puolet asukkaista asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saadaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 3.

Pykälän 3 momentin mukaan saaristoisuuden perusteella määräytyviä kunnan laskennallisia kustannuksia laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

10 §. Asukastiheyskerroin. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti asukastiheyskertoimesta, jonka perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kertoimen määräytymisperusteesta. Kunnan asukastiheyskerroin saataisiin jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys kunnan asukastiheydellä. Laskennassa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen kunnittaisia tietoja maapinta-alasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle asukastiheyskertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella. Kertoimen perushinnasta säädettäisiin 17 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Kerroin rajattaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti korkeintaan 20:een, koska muutoin kuntien väliset erot muodostuisivat perusteettoman suuriksi.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

11 §. Koulutustaustakerroin. Koulutustaustakerroimen perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata oppilaiden vanhempien koulutustaustan eroista kunnalle aiheutuvia palvelutarpeiden eroja. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin koulutustaustakerroimen määräytymisperusteesta, jonka perusteella kullekin kunnalle määräytyy kuntakohtainen koulutustaustakerroin. Kertoimen laskentatapaa muutettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna. Kunnan koulutustaustakerroin saataisiin laskemalla ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54 -vuotiaiden asukkaiden osuus kunnan vastaavasta ikäryhmästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella. Kerrointa laskettaessa käytettäisiin Tilastokeskuksen koulutustilaston tietoja ilman tutkintoa olevien lukumäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle koulutustaustakerroimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Tämän kertoimen perushinnasta säädettäisiin 17 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Koulutustaustakerroimen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

12 §. Työttömyyden lisäosa. Pykälässä säädettäisiin työttömyyden perusteella määräytyvästä lisäosasta. Voimassa olevassa laissa kunnan työttömyystilanne otetaan huomioon kunnan työttömyyskertoimena, koska sen avulla kunnille on kompensoitu työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia toimeentulotukeen ja muuhun sosiaalihuoltoon. Työttömyysastekerroin siirrettäisiin laskennallisista kustannuksista lisäosiin, koska kunnilla ei ole työttömyyden hoitoa koskevia valtionosuustehtäviä ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät tehtävät siirtyvät maakunnalle. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle myönnettäisiin työttömyyden perusteella määräytyvästä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyyden perushinta kunnan asukasluvulla ja työttömyyskertoimella. Työttömyyden perushinnasta säädettäisiin 18 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella vuosittain.

Pykälän 2 momentin mukaan työttömyyskerroin saataisiin jakamalla kunnan työttömien osuus kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella.

Pykälän 3 momentin mukaan työttömyyskerrointa laskettaessa käytettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoa varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden työttömien osuudesta työvoimasta.

Työttömyyden perusteella määräytyvä lisäosa laskettaisiin siten seuraavalla kaavalla: [kaava]

13 §. Syrjäisyyden lisäosa. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti syrjäisyyden perusteella kunnalle maksettavasta lisäosasta. Lisäosan tarkoituksena on korvata syrjäisyydestä kunnalle aiheutuvia lisäkustannuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan syrjäisyyden lisäosan laskentatapa. Syrjäisyyden lisäosa laskettaisiin syrjäisyyden lisäosan perushinnan, kunnan syrjäisyyksluvun ja sen asukasmäärän tulona. Erittäin syrjäisessä kunnassa, jonka syrjäisyysluku on ilman pyöristystä vähintään 1,5 kunnan lisäosa on kolminkertainen. Syrjäisyyden lisäosan perushinnasta säädettäisiin vuosittain 18 §:n perusteella annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niiden kuntien syrjäisyyden lisäosasta, joiden syrjäisyysluku on vähintään 1,0 ilman pyöristystä, mutta pienempi kuin 1,5. Pykälän 3 momentissa annettaisiin valtioneuvostolle voimassa olevaa lakia vastaavasti valtuutus säätää syrjäisyyden laskennassa käytettävistä syrjäisyyden lisäosan määräytymisperusteista.

Syrjäisyyden perusteella määräytyvä lisäosa laskettaisiin seuraavalla kaavalla: [kaava]

14 §. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle kunnalle jäisi edelleen vastuu asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Lain 1 §:ssä lueteltaisiin kyseiset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät, kunnalle lainsäädännössä osoitetut tehtävät. Pykälässä säädettäisiin uudesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosasta, jonka tarkoituksena olisi korvata kunnalle asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvien, 1 §:ssä lueteltujen tehtävien sekä muiden tähän liittyvien toimenpiteiden kustannuksia sekä kannustaa niihin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ruoka- ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä muihin tehtäviin, jotka jäävät kuntien hoidettavaksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskentatavasta. Lain 18 §:n nojalla valtioneuvoston päättäisi vuosittain hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, joka kerrottaisiin kunnan asukasluvulla sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntakohtaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelystä. Kuntakohtainen kerroin kuvaisi kunnan toimintaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kerroin määräytyisi peruskoulutukseen, liikuntaan ja kunnan johtamiseen liittyvien, kunnan toimintaa kuvaavien toiminnallisten indikaattorien sekä toiminnan tulosta ja aikaansaataa muutosta osoittavien tulosindikaattoreiden perusteella. Toiminnallisista ja toiminnan tulosta osoittavista indikaattoreista sekä niiden antamien tulosten pisteytyksestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Toiminnallisia indikaattoreita olisi 29 ja tulosindikaattoreita 8. Kuntakohtainen kerroin laskettaisiin keskiarvona toiminnallisten indikaattoreiden tulosten keskiarvosta ja tulosindikaattoreiden kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta.

Toimintaa kuvaavien toiminnallisten indikaattorien lukumäärä olisi melko suuri, mutta se on tarpeen, jotta kunnan toimintaa voitaisiin arvioida mahdollisimman laajasti. Tavoitteena on myös ehkäistä osa-optimoinnin mahdollisuutta: jos indikaattoreita olisi vain muutama, olisi mahdollista, että kuntien toiminta suuntautuisi vain mitattaviin asioihin. Esitettävät indikaattorit mittaavat kunnan toimintaa laajasti aina johtamisesta, seurannasta ja arvioinnista, resursseista ja kuntalaisten osallisuuden edistämisestä toiminnan järjestämiseen saakka.

Tulosindikaattoreilla mitattaisiin muutosta. Indikaattorit edustavat eri ikäryhmiä ja oleellista on, että kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa indikaattoreihin. Jotta kunnan väestörakenne, sairastuvuus tai esimerkiksi työttömyystilanne eivät määrittäisi kunnan tulosta, mitattaisiin lähtökohtaisesti muutosta näissä indikaattoreissa.

Pykälän 3 momentin mukaan indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kuntakohtaista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa määriteltäessä käytettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Terveyden edistämisen vertailutietojärjestelmää varten kunnilta keräämiä tietoja, THL:n kouluterveyskyselyssä kerättyjä tietoja, THL:n toimeentulotukirekisterin tietoja, THL:n erikoissairaanhoidon- ja perusterveydenhuoltotilaston hoitoilmoitustietoja, Tilastokeskuksen kunnilta keräämiä tietoja, Tilastokeskuksen tutkintorekisterin tietoja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten määräästä, Eläketurvakeskuksen eläketietojärjestelmän tietoja työkyvyttömyyseläkettä saavista sekä työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja nuorisotyöttömien määräästä.

Toiminnalliset indikaattorit perustuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kunnilta ja kouluilta suoraan kerättäviin kolmeen eri tiedonkeruuseen. Tiedot kerätään kahden vuoden välein. Liikunnan tiedot kerätään parillisina vuosina. Kuntajohdon ja peruskoulujen tiedot kerätään parittomina vuosina. Tiedonkeruut toteutetaan yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Opetushallituksen, Suomen Kuntaliiton ja Valtion liikunta-neuvoston kanssa. Tiedonkeruut osoitetaan peruskoulujen rehtoreille, liikunnasta vastaaville viranhaltijoille sekä kunnanjohtajille. Tiedot voidaan todentaa kunnan asiakirjoista, joita ovat esimerkiksi kunnan tarkastuskertomus, talousarvio- ja taloussuunnitelma, koulukohtainen ope-tussuunnitelma ja kunnan palkkatilasto.

Kertoimen määrittelyssä käytettäisiin viimeisimpiä, käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei olisi lainkaan saatavilla, saisi kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisimman arvon. Tällä kannustettaisiin kuntia laadukkaaseen tiedon tuottamiseen.

Kuntakohtaisina saatavat tiedot julkaistaan jo tällä hetkellä THL:n ylläpitämässä verkkopalveluissa palveluissa Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetissa (www.sotkanet.fi) ja TEA-

viisarissa (www.teaviisari.fi). Tiedot ovat avoimesti kaikkien tarkasteltavissa. Tiedot raportoidaan voimassa olevalla kuntajaolla.

[Kaava]

15 §. *Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta, jonka tarkoituksena on korvata asianomaisille kunnille saamenkielestä aiheutuvia palvelutarpeita ja lisäkustannuksia. Saamelaisten kotiseutualueen kunta ja saamenkielinen henkilö määriteltäisiin lain 4 §:n mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosan laskentatapa. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta säädettäisiin 18 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella vuosittain. Kunnan saamenkielisten osuudella tarkoitettaisiin saamenkielisten osuutta kunnan koko väestöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan kerrointa laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja kunnan saamenkielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

[kaava]

16 §. *Kertoimien ja määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa.* Pykälässä säädettäisiin 6—15 §:ssä tarkoitettujen kertoimien ja määräytymistekijöiden laskennasta siinä tilanteessa, että kertoimia ja määräytymistekijöitä laskettaessa ei olisi käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitetun ajankohdan mukaisia tietoja. Jollei pykälässä olisi muuta säädetty, laskennassa käytettäisiin viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja.

3 luku **Perushintojen säätäminen, valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjak**

Luvussa säädettäisiin laskennallisten kustannusten sekä lisäosien perushintojen säätämismenetelmästä, valtionosuusprosentista ja kunnan omarahoitusosuudesta sekä valtion ja kuntien välisestä kustannusten jaosta.

17 §. *Laskennallisten kustannusten perushinnoista säätäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin vuosittain varainhoitovuotta varten 6 – 11 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perushinnat. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin siten seuraavat perushinnat:

6 §:n 2 momentin mukaan ikäluokille 0—5 -vuotiaat, 6 –vuotiaat, 7—12 –vuotiaat, 13—15 –vuotiaat, 16 vuotta täyttäneet ja vanhemmat

- 7 §:n mukainen vieraskielisyyden perushinta
- 8 §:n mukainen kaksikielisyyden perushinta
- 9 §:n mukainen saaristoisuuden perushinta
- 10 §:n mukainen asukastiheyden perushinta
- 11 §:n mukainen koulutustaustakertoimen perushinta

[Lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä säädettäisiin miten perushinnat vuodelle 2019 säädettäisiin.]

Pykälän 2 momentin mukaan perushintaa säädettäessä otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 1 §:ssä säädettyjen valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset 20 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla ja kustannustason arvioidut muutokset 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Lisäksi otettaisiin huomioon ne tarkistukset, jotka 21 §:n mukaisesti tehdään vuosittain valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi.

18 §. *Lisäosien perushinnoista säätäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 12—15 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin siten seuraavat perushinnat

- 12 §:n mukainen työttömyyden perushinta
- 13 §:n mukainen syrjäisyyden perushinta
- 14 §:n mukainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta
- 15 §:n mukainen saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta.

Pykälän 2 momentin mukaan lisäosien perushintaa säädettäessä otettaisiin huomioon kustannustason arvioidut muutokset 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

19 §. *Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus.* Pykälässä säädettäisiin valtionosuusprosentista ja kunnan omarahoitusosuudesta. Pykälän 1 momentissa säädettävä valtionosuusprosentti ja kuntien omarahoitusosuus kuvaavat valtionosuutta ja kuntien omarahoitusosuutta kaikkien kuntien tasolla valtakunnallisesti eikä yksittäisen kunnan saamaa valtionosuutta tai omarahoitusosuutta valtionosuustehtävien kustannuksista. Valtionosuusprosentti ja vastaavasti kunnan omarahoitusosuus tarkistetaan käytännössä vuosittain, mikä johtuu kuntien tehtäviin liittyvistä lainsäädäntömuutoksista ja myös muista, lähinnä valtion talousarviossa tehtävistä muutoksista kuten säästötoimista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista. Momentti liittyy pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitteisiin vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnan asukaskohtaisen omarahoitusosuuden laskennasta. Kunnan omarahoitusosuus olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saataisiin vähentämällä kaikkien kuntien 6—11 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä siitä tässä pykälässä säädetyn valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euro-määrä maan asukasmäärällä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kuntakohtaisesta omarahoitusosuudesta. Kunnan omarahoitusosuus laskettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kertomalla 3 momentissa säädetyllä laskentakaavalla saatu asukaskohtainen omarahoitusosuus kunnan asukasmäärällä.

20 §. *Valtionosuustehtävän ja kustannustentason muutos.* Pykälä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä. Lain 1 §:ssä säädettyjen valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutos otettaisiin 1 momentin mukaisesti huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Lain 2 momentin mukaan kustannustason muutos määräytyisi kuntien peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilta painotettuun kustannustason muutokseen. Voimassa olevaa lakia vastaavasti hintaindeksin laskennasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tilastokeskus tuottaa ja julkaisee kuntien peruspalveluiden hintaindeksin. Indeksiksi lasketaan Tilastokeskuksen julkaiseman kunnan palkansaajien ansiotason muutoksen, Tilastokeskuksen julkaisemien kuluttaja-, tukku- ja rakennuskustannusindeksien muutosten sekä kuntien palkkasidonnaisten maksujen muutosten perusteella. Palkkasidonnaisina maksuina pidetään kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä kuntien työnantajina suorittamia kansaneläke-, sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja. Kuntien peruspalveluiden hintaindeksissä painotetaan 1 momentissa mainittujen hinta- ja kustannusindeksien kehitystä kuntien ja kuntayhtymien opetus- ja kulttuuritoimen tilinpäätösten mukaisilla kustannusosuuksilla. Kustannuksiksi luetaan henkilöstön palkkausmenot sivukuluineen, tavaroiden ja palveluiden ostot sekä muut käyttökustannukset.

21 §. Kustannustenjaon tarkistaminen. Pykälässä säädettäisiin kustannustenjaon tarkistuksen kohteesta ja toteuttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistusmenetely koostuisi kahdesta osasta; laskennallisten kustannusten, perushintojen ja rahoituksen tarkistamisesta sekä 19 §:ssä tarkoitetun valtionosuusprosentin säätämisestä. Perushinnat sekä rahoitus tarkistettaisiin

vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Valtionosuusprosentin määrittäminen tapahtuisi kokonaisarviointin pohjalta kuten nykyisinkin ja siinä otettaisiin huomioon useita eri tekijöitä, kuten rahoituksen riittävyys lakisääteisten kunnallisten palveluiden järjestämiseen, määrittelyhetkellä voimassa oleva valtionosuusprosentti, palveluiden kehittämistarpeet, kunnan peruspalvelujen kustannuskehitykseen vaikuttaneet tekijät, valtion toimenpiteiden johdosta muuttuneet kuntien kustannukset tai rahoitus, vallitseva valtion ja kuntien taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kustannustenjaon tarkistuksen piirissä olevista perushinnoista ja rahoituksesta. Kustannustenjaon tarkistus koskisi lain 6—11 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perushintoja eli eri ikäluokille säädettäviä perushintoja sekä vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustakertoimen perushintaa. Lisäksi tarkistus koskisi opetus ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisen lisäopetuksen, muille kuin oppivelvollisille annettavan perusopetuksen, pidennetyn oppivelvollisuuden sekä sisäoppilaitos- ja koulukotimuotoisen perusopetuksen rahoitusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtion osallistumisesta 2 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin. Valtio osallistuu kustannuksiin 19 §:ssä säädetyllä prosentiosuudella. Tässä valtionosuusprosentissa otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 2 momentissa tarkoitettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain perusteella säädetty rahoitus.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin perushintojen ja valtionosuusprosentin säätämisen sekä kustannustenjaon tarkistuksen ajankohdista. Momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettut perushinnat ja rahoitus määrättäisiin sekä valtionosuusprosentti säädettäisiin varainhoitovuositain. Kustannustenjaon tarkistus suoritettaisiin vuosittain.

22 §. Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset. Pykälässä säädettäisiin mitkä käyttökustannukset otettaisiin huomioon 21 §:ssä tarkoitettussa kustannustenjaon tarkistuksessa.

Pykälän 1 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon kuntien, kuntayhtymien sekä muiden opetuksen järjestäjien 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien käyttökustannukset. Lisäksi tarkistuksessa otettaisiin huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella rahoitettavien tehtävien järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset, jotka aiheutuvat perusopetuslain 1 §:ssä tarkoitettua lisäopetuksen järjestämisestä; perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen järjestämisestä; perusopetuslain 46 §:n mukaisesta muille kuin oppivelvolliselle järjestettävästä perusopetuksesta ja perusopetuksen järjestämisestä sisäoppilaitosmuotoisesti ja koulukodissa.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin ne käyttökustannukset, joita ei otettaisi huomioon kustannustenjaon tarkistuksessa. Tarkistuksessa ei voimassa olevaa lakia vastaavasti otettaisi huomioon käyttökustannuksia, jotka aiheutuvat perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoiminnasta; perusopetuslain 9 §:ssä tarkoitettua maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta; [sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa tarkoitettua sosiaalisen luototuksen luottopääomasta ja luottotappiosta]; lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua kunnallisesta lisästä sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:n perusteella maksettavasta valtion korvausta vastaavasta osuudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä kustannuksista, joita ei pidettäisi 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä aiheutuvina käyttökustannuksina. Voimassa olevaa lakia vastaavasti tällaisina kustannuksina ei pidettäisi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 36 §:ssä tarkoitettua, perustamishankkeelle säädetyä vähimmäiseuromäärän ylittävästä perustamishankkeesta aiheutuvia kustannuksia; maa-alueen hankkimisesta tai vuokraamisesta aiheutuneita kustannuksia; tavaran ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroä lukuun ottamatta yksityisen opetuksen järjestäjän ja yliopiston tavaran ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroä; lainojen hoitokustannuksia eikä laskennallisia korkoja ja poistoja; kustannuksia, joihin myönnetään erikseen lakiin tai valtion talousarvioon perustuvaa valtion rahoitusta, jos rahoituksen myöntämisessä edellytetään kunnan rahoitusosuutta; kunnan maksullisen palvelutoiminnan kustannuksia sekä kustannuksia, jotka merkitsivät käyttökustannuksien huomioon ottamista tai valtion rahoituksen kohdistumista toimintaan kahteen kertaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti niistä käyttökustannuksista, joihin myönnetään rahoitusta Euroopan yhteisöjen talousarviosta. Tällaiset käyttökustannukset saataisiin lukea käyttökustannuksiksi siltä osin kuin Euroopan yhteisöjen talousarviosta myönnettävä ja sitä vastaava valtion talousarvion mukainen erillinen kansallinen rahoitus ei niitä kata.

23 §. Käyttökustannuksia koskeva tietojen keruu ja tietopohja. Pykälässä säädettäisiin kustannustenjaon tarkistuksessa tarvittavien tietojen keräämisestä ja tietopohjasta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään 22 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten perusteena Tilastokeskuksen Kuntataloustilastosta saatavia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön esi- ja perusopetuksesta keräämiä kustannuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, minkä vuoden tietoja kustannustenjaon tarkistuksessa käytettäisiin. Kustannustenjaon tarkistuksessa käytettäisiin varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja toteutuneista kustannuksista.

4 luku **Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus**

24 §. *Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.* Pykälässä säädettäisiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen merkitys ja vaikutus muuttuisi huomattavasti kuntien verotulorakenteen muuttuessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen myötä. Kuntien verotuloissa kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat. Tähän liittyen kiinteistövero esitetään otettavaksi tasauksessa huomioon. Myös tasausraja muuttuu, kun kuntien tuloveroprosentit alenevat verotulojen siirtyessä kunnalta maakunnalle. Kuntien tuloveroprosenttien alentamista on käsitelty verotusta koskevassa hallituksen esityksen osassa.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle myönnettäisiin verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 100 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Kunta saisi tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Voimassa olevaan lakiin verrattuna tasauslisäprosenttia siis nostettaisiin. Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa käytettäisiin nykyiseen tapaan koko maan keskimääräistä laskennallista tuloveroprosenttia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tasausvähennyksestä. Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, kunnan valtionosuuteen tehtäisiin tasausvähennys. Voimassa olevan lain laskentatapaa muutettaisiin niin, että tasausvähennyksen laskennasta poistettaisiin luonnollinen logaritmi ja tasausvähennysprosenttia alennettaisiin. Tasausvähennys olisi 15 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen kustannusneutraalisuudesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Voimassa olevaa lakia vastaavasti kuntien valtionosuuksia vähennettäisiin, jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset. Vastaavasti jos kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisättäisiin kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että 3 momentin mukaista kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei otettaisi huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa huomioon otettavista verotuloista. Laskennassa otettaisiin huomioon voimassa olevan lain mukaisesti kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero). Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna tilanne muuttuisi kiinteistöveron osalta sen tullessa 50 prosentin osalta tasauksessa huomioonotettavaksi. Kiinteistöverolain (654/1992) 14 §:ssä tarkoitettujen voimaloitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten sijaintikuntaan sovellettaisiin kuitenkin mainittujen laitosten osalta mainitun lain 11 §:ssä tarkoitettujen yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä painotettua kiinteistöveroprosenttia. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti tarkempia säännöksiä verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista.

5 luku Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

Luvussa säädettäisiin kuntien valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja vähennyksistä.

25 §. Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan valtionosuuden korottaminen olisi valtion talousarvion rajoissa mahdollista, jos kunta hakee korotusta ja on ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntataloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Avustuksella tuettaisiin kuntaa sellaisessa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi lainsäädäntötoimista johtuva valtionosuuksien tai kunnan muiden tulojen merkittävä muutos. Poikkeuksellinen ja merkittävä muutos kunnan veropohjassa voi syntyä myös esimerkiksi äkillisten työpaikkojen menetyksen seurauksena. Kunnan talouden tilannetta arvioidaan kokonaisuutena eikä pelkkä valtionosuusperusteiden muutos tai tulojen muutos tarkoita automaattisesti tarvetta harkinnanvaraisen valtionosuuden myöntämiseen. Lähtökohtana arvioinnissa ovat kunnan tilinpäätöstiedot, jotta kuntia voidaan arvioida mahdollisimman tasapuolisesti. Lisäksi arvioinnin tukena käytetään muuta kunnan toimittamaa aineistoa ja perusteluja.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Suunnitelman tulee olla hakemuksen liitteenä. Valtionapuviranomainen voi asettaa avustuksen myöntämislle ja käytölle myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Ehdot voivat liittyä muun muassa siihen, että jos kunta on jo kuntalain (410/2015) 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä, kunnan tulee toteuttaa arviointiryhmän esityksen mukaiset toimenpiteet. Valtionosuuden korotus voitaisiin seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos kunnan talouden tasapainotussuunnitelmaa tai avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

26 §. Perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa tarkoitetun yksityisen perusopetuksen järjestäjälle toiminnan aloittamiseen myönnettävän rahoituksen vähentämisestä kaikille kunnille maksettavista valtionosuuksista rahoituksen yhteismäärää vastaavalla euromäärällä. Rahoituslaissa tarkoitetun rahoituksen tarkoituksena on taata yksityisen opetuksen järjestäjän toiminnan rahoitus aloittamisvuonna ja sitä seuraavana vuonna, jolloin järjestäjä ei ole oikeutettu kotikuntakorvaukseen. Jotta rahoitus olisi neutraali valtio-kuntasuhteessa, vastaava määrä on vähennettävä kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on asukasta kohden yhtä suuri.

27 §. Maakuntien perustaminen vuonna 2019 ja tehtävien järjestämistäsiirron aiheuttavien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen. Pykälässä säädettäisiin valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja vähennyksistä, joilla tasattaisiin kunnista maakuntiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Tehtävien järjestämistäsiirron yhteydessä kunnista maakuntiin siirtyvät tulot ja kustannukset vastaavat koko maan tasolla toisiaan. Kunnista maakuntiin siirtyvät tulot ja kustannukset eivät kuitenkaan kuntakoh-

taisesti vastaa toisiaan, vaan joissakin kunnissa tuloja siirtyy euromääräisesti enemmän kuin kustannuksia ja vastaavasti toisissa kunnissa menoja siirtyy euromääräisesti enemmän kuin tuloja. Tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta maakunnille kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin [xx] prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosenttien alentamista on käsitelty hallituksen esityksessä verotusta koskevassa osassa. Kunnallisveroprosenttien alentaminen vaikuttaa merkittävästi verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tasausrajan piiriin kuuluvien verotulojen vähentyessä, joten myös tästä aiheutuvia vaikutuksia pyrittäisiin rajoittamaan. Vaikutusten rajoittaminen on tarpeen, koska kunnallisveroprosentin euromääräinen tuotto vaihtelee kunnittain huomattavasti ja tasasuuruinen kunnallisveroprosentin leikkaus tarkoittaa erilaisia euromääräisiä summia asukaskohtaisesti laskettuna. Asukasta kohden lasketut, maakunnalle siirtyvät menot vaihtelevat myös kunnittain huomattavasti. Kustannusten erot johtuvat tarve- ja olosuhde-eroista, mutta myös palvelujen saatavuuteen ja käyttöön sekä laatuun ja tehokkuuteen liittyvistä eroista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä, jos tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle kunnan tulot vähenevät enemmän kuin mitä kunnasta maakunnalle siirtyvien tehtävien kustannukset ovat. Kunta saisi valtionosuuden lisäystä niin, että kustannukset ylittävistä tulojen siirtymisestä kunnalle hyvitetäisiin 60 prosenttia. Jos kunnasta maakunnalle siirtyisi kustannuksia enemmän kuin tuloja, kunnan valtionosuuteen tehtäisiin vähennys. Kunnan valtionosuutta vähennettäisiin tällöin niin, että kunnan saama hyöty rajoitettaisiin 60 prosenttiin. Tämä tarkoittaisi, että kunnan saamasta valtionosuudesta vähennettäisiin 60 prosenttia siitä summasta, joka saadaan, kun vähennetään kunnasta maakuntaan siirtyvien kustannusten euromäärästä kunnasta maakuntaan siirtyvien tulojen euromäärä. Valtionosuuteen tehtävää lisäystä tai vähennystä laskettaessa käytettäisiin vuonna 2018 voimassa olevia valtionosuusperusteita. Tämä tarkoittaisi, että myös verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus otettaisiin laskennassa huomioon sellaisena kuin se toteutuisi ilman kunnallisveroprosentin vuonna 2019 tapahtuvaa leikkausta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuden lisäysten ja vähennysten laskennasta. Laskennan lähtökohtana käytettäisiin Tilastokeskuksen laatimia lopullisia kunnittaisia tulotietoja vuodelta 2016 sekä kustannustietoja vuosilta 2015 ja 2016. Kustannustietojen osalta käytettäisiin edellä mainittujen vuosien keskiarvoa. Lähtökohtana käytettyjen tietojen pohjalta laadittaisiin arvio vuoden 2018 kustannuksista ja tuloista. Arviossa otettaisiin huomioon valtion toimenpiteistä vuosina 2017 ja 2018 aiheutuvat muutokset kunnan tuloihin ja kustannuksiin, kuntien päätökset kunnallis- ja kiinteistöveroprosenteista sekä valtiovarainministeriön ennusteet tulo- ja kustannuskehityksestä.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalle siirtyviä kustannuksia laskettaessa kunnan kustannuksina otettaisiin huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon nettokustannukset siten, että niistä on vähennetty toimintatuotot. Tilastokeskuksen tilastoissa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväluokkaan kirjautuvat myös päivähoidon kustannukset. Nämä kustannukset on vähennetty siirtyvistä kustannuksista. Siirtyviin nettokustannuksiin sisältyisivät myös tehtäväluokkaan kohdistetut poistot ja arvonalentumiset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitosten liikeylijäämä.

Kunnan tuloina otettaisiin huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudet, veroperustemuutosten johdosta tehtävät valtionosuuden lisäykset eli ns. verokompensaatiot sekä kunnallisverotulot ja kunnan osuus yhteisöverotuloista. Verontilityslakiin sisältyviä yhteisöveron jako-osuuksia koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että kuntien jako-osuus yhteisöverosta alenisi. Asiaa on käsitelty tarkemmin verotusta koskevassa hallituksen esityksen osassa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina käytetään voimassa olevan lain mukaan valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia, jotka perustuvat pääosin ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Ikäryhmittäisistä kustannuksista siirrettäisiin 62,5 prosenttia. Tämän lisäksi siirrettäisiin lisäosista ja veromenetysten kompensatiosta sairastavuuden osuutta vastaava osuus eli 71 prosenttia. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa sekä vaikutusarviointi osissa on tarkemmin käsitelty kunnista maakuntiin siirtyviä kustannuksia sekä peruspalvelujen valtionosuudesta maakuntien rahoitukseen siirrettäviä osia.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettun arvion tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuksien lisäysten ja vähennysten kustannusneutraalisuudesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutettaisiin kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Jos kunnille 1 momentin perusteella maksettavat valtionosuuden lisäykset yhteensä ovat suuremmat kuin valtionosuuteen tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaavat euromäärä. Jos kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa tarkoitettuja kuntien valtionosuuksiin lisättäviä tai vähennettäviä määriä laskettaessa ei otettaisi huomioon varainhoitovuoden 2019 alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

27 b §. *Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus.* Pykälässä säädettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla tasattaisiin järjestelmämuutoksesta kunnille aiheutuvia taloudellisia muutoksia.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin kunnan talouden tasapainotila ja kunnan talouden tasapainotilan muutos. Kunnan talouden tasapainotilan ilmaisisi vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotus. Edellä 1 momentissa tarkoitettun tasauksen laskemiseksi arvioitaisiin ensin kunnan talouden tasapainotila vuonna 2018 eli tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden tehtävien järjestämisvastuiden siirrot maakunnalle eivät vielä olisi tapahtuneet ja voimassa olisivat edelleen tällä hetkellä voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain mukaiset valtionosuusperusteet. Näin saatu tasapainotila vähennettäisiin siitä tasapainotilasta, joka kunnalle olisi muodostunut, jos tämän lain mukaiset, uudistetut valtionosuuden määräytymisperusteet sekä 27 §:n 2 momentissa tarkoitettut, sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvat kunnan tulojen ja kustannusten siirrot olisivat olleet voimassa vuonna 2018. Näin saatu erotus olisi kunnan tasapainotilan muutos.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle maksettavan järjestelmämuutostasauksen määrästä. Vuonna 2019 kunnan valtionosuutta lisättäisiin tai vähennettäisiin 2 momentissa tarkoitettua tasapainotilan muutosta vastaava määrä. Vuodesta 2020 alkaen kunnan valtionosuuteen lisättäisiin tai siitä vähennettäisiin vuosittain 25 euroa asukasta kohden niin, että 2 momentissa tarkoitettu kunnan tasapainotilan muutos rajoitettaisiin kokonaisuudessaan 100 euroon asukasta kohden.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin järjestelmämuutostasauksien toteuttamisesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Tasauksien maksamiselle ei osoitettaisi eril-

listä määrärahaa, vaan siirtymätasaus rahoitettaisiin valtionosuusjärjestelmän sisällä. Kunta-kohtaista valtionosuutta vähennetään tai lisätään maksettavien tasauksien vuoksi siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

28 §. *Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset.* Pykälässä säädettäisiin määräajan voimassa olevista, kuntien valtionosuuteen kohdistuvista lisäyksistä ja vähennyksistä.

Lain voimaan tullessa on voimassa edelleen vuosina 2016—2019 toteutettava kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen vuosittain indeksikorotusta vastaavalla määrällä 6,32 euroa asukasta kohden.

[Vuoden 2019 verotuksessa toteutettavien veroperustemuutosten huomioon ottaminen]

6 luku **Kotikuntakorvaus**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti esi- ja perusopetukseen liittyvästä kotikuntakorvauksesta, sen maksuvelvollisuudesta ja määräytymisestä.

29 §. *Kotikuntakorvauksen maksuvelvollisuus.* Pykälän 1 momentin mukaan oppilaan kotikunta olisi velvollinen suorittamaan kotikuntakorvauksen, jos oppilaan esi- ja perusopetuksen järjestäisi muu kuin oppilaan kotikunta. Kotikuntakorvaus määräytyisi sen mukaan, mikä on oppilaan kotikunta ja minkä ikäinen oppilas on varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Kotikuntakorvaus koskisi 6—15-vuotiaita ja 16-vuotiaita oppivelvollisuuttaan suorittavia, mutta ei kuitenkaan alle 6-vuotiaita perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyä oppivelvollisuutta suorittavia oppilaita, joiden osalta opetusministeriö myöntää rahoituksen suoraan koulutuksen järjestäjille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kotikuntakorvauksesta silloin, kun opetuksen järjestäjä ei järjestäisi opetusta lainkaan tai vain osan vuodesta. Oppilaan kotikunnalla ei olisi velvollisuutta suorittaa kotikuntakorvausta siltä osin kuin opetuksen järjestäjä ei järjestäisi opetusta varainhoitovuonna. Maksuvelvollisuus lakkaisi opetuksen lakkaamista seuraavan kuukauden alusta. Täten kunnalla ei olisi maksuvelvollisuutta esimerkiksi heinäkuussa, jos opetusta ei järjestettäisi enää syksyllä. Säännös ei koskisi toiminnan laajentumista tai supistumista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin opetuksen järjestäjän toiminnan siirtymisestä varainhoitovuonna toiselle opetuksen järjestäjälle. Tällöin uudella opetuksen järjestäjällä olisi oikeus saada kotikuntakorvaus samoin perustein kuin sillä, jonka toimintaa opetuksen järjestäjä tosiasiallisesti jatkaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi, että oppilaan kotikunta määräytyisi varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevan väestökisteritiedon mukaan.

30 §. *Kotikuntakorvauksen määräytyminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntakorvauksen määräytymisestä. Pykälän 1 momentin mukaan kotikuntakorvaus määräytyisi kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien esi- ja perusopetuksen toteutuneiden kustannusten perusteella erikseen 6-, 7—12- ja 13—15-vuotiaille. Pykälän 2 momentin mukaan toteutuneet kustannukset määräytyvät 22 §:n mukaisesti vähennettynä kuitenkin kustannuksilla, jotka aiheutuvat erikoissairanhoidossa olevan oppilaan perusopetuslain 4 a §:ssä tarkoitettun opetuksen tuesta sekä pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksesta siltä osin kuin ne ylittävät toteutuneen kotikuntakorvauksen tason.

Pykälän 3 momentin mukaan kotikuntakorvauksen perusosa laskettaisiin jakamalla 1 momentissa tarkoitetut kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6—15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6—15-vuotiaiden määrä saataisiin kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7—12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13—15-vuotiaiden määrä luvulla 1,60 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus Oppilaan kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa 6-vuotiaan osalta luvulla 0,61, 7—12-vuotiaan osalta luvulla 1,00 ja 13—15-vuotiaan osalta luvulla 1,60. Pykälän 4 momentin mukaan muulle oppivelvolliselle oppilaalle kotikuntakorvaus määräytyisi 13—15-vuotiaiden kotikuntakorvausperusteen perusteella.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin muiden opetuksen järjestäjien kuin kunnan kotikorvauksesta. Muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saisi 94 prosenttia 1—4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista. Pykälän 6 momentin mukaan valtiovarainministeriö päättäisi kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Pykälän 7 momentin mukaan kunnat voisivat keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa sopia kotikuntakorvauksesta myös toisin kuin mitä tässä pykälässä säädetään.

31 §. Kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvaus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntaa vailla olevan oppilaan kotikuntakorvauksesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtio olisi velvollinen suorittamaan opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen, jos oppilaalla ei ole kotikuntaa Suomessa. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyisi sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään. Yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaukseen sovellettaisiin lisäksi, mitä säädetään 30 §:n 5 momentissa. Sen mukaisesti yksityinen opetuksen järjestäjä kuin kunta saisi 94 prosenttia 30 §:n 1—4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista.

Pykälän 2 momentin mukaan valtio maksaisi yksityiselle koulutuksen järjestäjälle, jolle on määrätty erityiseksi koulutustehtäväksi järjestää perusopetusta muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, kotikuntakorvauksena niiden oppilaiden osalta, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, 57 prosenttia 1 momentissa tarkoitettusta kotikuntakorvauksesta.

32 §. Kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnan ollessa Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla kotikuntakorvauksesta silloin, kun esi- ja perusopetusta saavan 6—15-vuotiaan tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla oppivelvollisella oppilaalla on kotikunta Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälän 1 momentin mukaan valtio on velvollinen maksamaan asianomaiselle kunnalle tai opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyisi sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään.

Pykälän 2 momentin mukaan yksityisen opetuksen järjestäjän järjestäessä opetusta 1 momentissa tarkoitetulle oppilaalle, valtion velvollisuuteen suorittaa kotikuntakorvaus sovellettaisiin lisäksi, mitä säädetään 30 §:n 5 momentissa yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvauksesta.

33 §. [Erikoissairaanhoidossa olevan,] koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvaus. Pykälässä säädettäisiin [voimassa olevaa lakia vastaavasti erikoissairaanhoidossa olevan,] koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvauksesta.

[Pykälän 1 momentin mukaan kunta, joka on perusopetuslain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esiopetusta ja perusopetusta saavan oppilaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta hoidon

aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle korvauksen, joka lasketaan kertomalla opetuksesta opetuspäivää kohden aiheutuva keskimääräinen todellinen vuosikustannus niiden päivien määrällä, jolloin sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunta järjestää oppilaalle opetusta. Perusopetuslain 4 a §:n 3 momentissa tarkoitettua tukea saavan oppilaan kotikunta on velvollinen maksamaan tukitoimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen tukea tarjoavan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle.]

Pykälän 2 momentin mukaan kunta, joka on lastensuojelulain 57 §:ssä tarkoitettussa koulukodissa perusopetusta saavan oppilaan kotikunta opetuksen aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta koulukotiopetuksen järjestäjälle osana lastensuojelutoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia korvauksen, joka lasketaan kertomalla niiden koulun työpäivien määrä, joihin oppilaalle on annettu opetusta, opetuksesta koulun työpäivää kohden aiheutuvilla keskimääräisillä todellisilla vuosikustannuksilla.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta, joka on lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sijoitetun esi- tai perusopetusta saavan oppilaan kotikunta opetuksen aikana, on velvollinen maksamaan opetusta järjestävälle kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle oppilaan esi- tai perusopetuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin edellä 1—3 momentissa tarkoitettua korvausta varainhoitovuodelle laskettaessa huomioon otettavista vähennyksistä. Momentin mukaan vähennyksenä otettaisiin huomioon oppilaan osuus opetuksen järjestäjälle maksettavasta seuraavasta rahoituksesta:

- 1) 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa tarkoitettua varainhoitovuoden lopun tilanteen mukaan oppilaasta varainhoitovuodelle päätetystä kuntakohtaisesta oppilaan iän mukaan määräytyvästä kotikuntakorvauksesta;
- 2) pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaan opetuksesta varainhoitovuodelle maksettavasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 14 §:ssä tarkoitettua korotuksesta; ja
- 3) koulukotiopetuksesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 15 §:ssä tarkoitettua koulukotikorotuksesta.

Pykälän 5 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettua oppilaan perusopetuslaissa tarkoitettua opetuksen järjestäjän ollessa muu kuin oppilaan kotikuntalaisessa tarkoitettu kotikunta, tulee mainitun opetuksen järjestäjän maksaa 1 momentissa mainittua korvausta vastaava korvaus oppilaan kotikuntalain mukaiselle kotikunnalle. Korvattava määrä on enintään varainhoitovuodessa tässä momentissa tarkoitettulle opetuksen järjestäjälle maksettava osuus tämän pykälän 4 momentissa tarkoitettua rahoituksesta.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien oikeudesta sopia korvauksen määräytymisestä keskenään.

[34 §. *Korvaus opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kuntien välisestä kustannusten korvaamisesta. Pykälän mukaan opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluista järjestämisvastuussa oleva kunta voisi laskuttaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen käyttämisestä aiheutuneet henkilöstökustannukset oppilaan tai opiskelijan kotikunnalta. Säännös tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa perusopetuksessa olevan oppilaan tai lukiossa tai ammatillisessa peruskoulutuksessa olevan opiskelijan kotikunta on eri kuin koulun tai oppilaitoksen sijaintikunta. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien välistä laskutusta koskevat erimielisyydet ratkais-

taisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.] [pykälän tarpeellisuus vielä tarkistettavana]

35 §. *Arvonlisäveron huomioon ottaminen yksityiselle opetuksen järjestäjälle ja yliopistolle maksettavissa kotikuntakorvauksissa.* Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain säännöksiä, mutta sen sanamuotoa täsmennettäisiin toteamalla myös yliopistot. Säännöksen perusteella valtio maksaisi yksityisille opetuksen järjestäjälle sekä yliopistoille kotikuntakorvausten yhteydessä oppilasta kohden euromäärän, joka vastaa yksityisten perusopetuksen järjestäjien maksamien arvonlisäverojen osuutta yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista arvonlisäverottamista kotikuntakorvauksista. Säännöksen tarkoituksena on ottaa huomioon myös piilevä arvonlisävero, jota yksityiset koulutuksen järjestäjät ja yliopistot eivät muuta kautta voi vähentää.

36 §. *Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta. Kunnan ja muun opetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle kotikuntakorvausten keskitettyä maksamista varten tiedot esi- ja perusopetusta saavista oppilaiden määrästä sekä oppilaiden iät ja kotikunnat niiden oppilaiden osalta, joista ne ovat oikeutettua saamaan kotikuntakorvauksen. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia määräyksiä tietojen toimittamisesta.

37 §. *Kotikuntakorvausta koskeva tiedonsaantioikeus.* Jotta valtiovarainministeriö ja oppilaan kotikunta voisivat tarkistaa, onko kunta velvollinen suorittamaan kotikorvauksen, ministeriöllä ja kotikunnalla olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti pyynnöstä oikeus saada kunnalta tai muulta opetuksen järjestäjältä kotikuntakorvauksen luotettavuuden tarkistamiseksi oppilaiden nimet ja henkilötunnukset niiden oppilaiden osalta, joiden kotikunta asianomainen kunta on ja joiden opetuksesta vastaa muu perusopetuksen järjestäjä.

38 §. *Kotikuntakorvausta koskeva riita.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntakorvausta koskevan riidan ratkaisemisesta. Kotikuntakorvausta koskevissa riita-asioissa osapuolena ovat kotikuntakorvauksen maksaja (oppilaan kotikunta) ja saaja sekä usein myös toinen kunta. Valtiovarainministeriö ei ole asiassa osapuoli vaikka se hoitaa kotikuntakorvauksia koskevat vähennykset ja yhdistää tiedot kotikuntakorvauksen maksamista varten. Kotikuntakorvausta koskevat riita-asiat käsiteltäisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

7 luku **Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuden hallinnoinnista ja maksamisesta.

39 §. *Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen.* Valtiovarainministeriö valmistelisi yhteistoiminnassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä tarvittaessa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tässä laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten.

40 §. *Valtionosuutta koskeva neuvottelu.* Pykälässä säädettäisiin valtionosuutta koskevasta neuvotteluelvoitteesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön olisi yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön on neuvoteltava osana kuntalain (410/2015) 11 §:ssä tarkoitettua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siitä, miten valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset kehittyvät, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

41 §. *Valtionosuuden myöntäminen sekä päätös verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta.* Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevaan lakia. Valtiovarainministeriö päättäisi kunnan valtionosuudesta sekä tasauksesta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus perustuisi hakemukseen ja valtiovarainministeriö päättäisi hakuajoista.

42 §. *Valtionosuuksien ja kotikuntakorvauksien maksaminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuksien, kotikuntakorvauksien ja muun rahoituksen maksamisesta keskitetysti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kautta. Yhdistetty maksaminen koskisi sekä valtiovarainministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalojen rahoitusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietojen toimittamisesta. Valtiovarainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö toimittavat Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle 1 momentissa tarkoitettujen euromäärien maksamista varten seuraavat tiedot:

- 1) 41 §:ssä tarkoitetut valtionosuuspäätökset sekä päätökset verotuloihin perustuvasta tasauksesta;
- 2) 5 luvussa tarkoitetut muut tiedot valtionosuuksiin tehtävistä vähennyksistä ja lisäyksistä;
- 3) 36 §:ssä tarkoitettujen tietojen perusteella tiedot kultakin kunnalta kuntien valtionosuuden maksamisen yhteydessä vähennettävistä 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista sekä kunnalle ja muulle opetuksen järjestäjälle maksettavista 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa sekä 31 ja 32 §:ssä tarkoitetuista kotikuntakorvauksista;
- 4) yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista 35 §:ssä tarkoitetuista arvonlisäverosuuksista;
- 5) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6, 7 ja 10—22 §:ssä tarkoitettut valtionosuudet ja rahoitukset; sekä
- 6) vapaasta sivistystyöstä annetun lain 17 §:ssä tarkoitettut valtionosuuspäätökset.

Pykälän 3 momentin mukaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä pykälässä tarkoitettujen euromäärien kunnille ja muille valtionosuuden tai rahoituksen saajille varainhoitovuoden alusta, kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan ollessa 2 momentissa tarkoitettujen päätöksien mukaan velvoitettu suorittamaan enemmän kuin, mitä kunnalle maksetaan, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus perii erotuksen kunnalta siten kuin 3 momentissa säädetään maksamisesta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tarkistusten huomioonottamisesta maksatuksessa. Siltä osin kuin valtionosuuksia, rahoitusta tai valtionavustuksia tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 50 §:n 2 momentin nojalla, tarkistukset otetaan huomioon 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuksien, kotikuntakorvauksien ja muun rahoituksen maksamisen yhteydessä varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä.

Pykälän 6 momentissa säädetään valtiovarainministeriön oikeudesta päättää harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen maksamisen ajankohdasta.

43 §. Laskuvirheen oikaisu. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti laskuvirheen oikaisusta. Menettely poikkeaa hallintolain (434/2003) 51 §:ssä kirjoitusvirheen korjaamisesta siltä osin, että se koskisi myös muita kuin päätöksiä eikä laskuvirheeltä edellyttäisi sen olevan ilmeinen. Lisäksi päätöksessä oleva virhe voitaisiin korjata, vaikka korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen ja virhe ei olisi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Säännöksen perusteella voitaisiin oikaista sekä valtionosuuspäätöksessä että verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauspäätöksessä oleva laskuvirhe. Lisäksi voitaisiin korjata kotikuntakorvausta koskevassa päätöksessä sekä valtiovarainministeriön Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle toimittamassa maksuluettelossa olevia laskuvirheitä. Säännös on välttämätön, koska kunnan valtionosuuden laskenta edellyttää monia laskutoimituksia suhteellisen lyhyessä aikataulussa. Tällöin virheiden mahdollisuus kasvaa.

44 §. Saamatta jääneen etuuden suorittaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain säännöksiä. Kunnalla olisi mahdollisuus hakea uusien tietojen perusteella saamatta jäänyttä valtionosuutta vielä 51 §:ssä säädetyn oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetyn ajan jälkeenkin. Säännöstä ei sovellettaisi kotikuntakorvaukseen, jota koskevat riidat käsiteltäisiin hallintoriitaasioina hallinto-oikeuksissa. Suoritettavalle määrälle on maksettava korkolain (633/1982) 3 § 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtionosuus olisi tullut maksaa. Jos saamatta jääneen etuuden merkitys on vähäinen ja sen maksamisesta aiheutuvat menot olisivat epäsuhteessa verrattuna asian taloudelliseen merkitykseen, ei etuutta kuitenkaan suoritettaisi. Valtiovarainministeriö voisi myös päättää, että saamatta jäänyt etuus maksetaan myöhemmin seuraavan valtionosuuden yhteydessä

45 §. Perusteettoman edun palauttaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Jos kunta on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtionosuutta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtionosuus tai kotikuntakorvaus on maksettu. Jos palautettava etuus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palautettavaksi. Valtiovarainministeriö voi päättää, että palautettava etuus vähennetään myöhemmin seuraavan valtionosuuden yhteydessä.

46 §. Suoritusvelvollisuuden raukeaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain säännöstä. Velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt etuus tai palauttaa perusteetta saatu etuus raukeaa viiden vuoden kuluessa sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona etuus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

8 luku **Erinäisiä säännöksiä**

47 §. Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuksien laskennasta kuntien yhdistyessä. Kuntien yhdistyessä uuden kunnan valtionosuudet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus lasketaan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteena. Kunnan asukasmääränä pidetään kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien yhteenlaskettuja kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun asukasmääriä. Edellä 6 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset, 7—11 §:ssä tarkoitetut kertoimet ja 12—15 §:ssä tarkoitetut lisäosat saadaan yhdistämällä asianomaisten kuntien laskennallisten kustannusten, kertoimien ja lisäosien perusteet.

48 §. *Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuden määräytymisestä silloin, kun kunnan osa siirretään toiseen kuntaan. Laajentuvan kunnan valtionosuudet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lasketaan kunnan laajentuvan alueen osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan kunnan valtionosuuden määrittämisen perusteena. Valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus sen kunnan osalta, josta siirretään osa toiseen kuntaan, jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan ja laajentuvan kunnan tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa supistuvan kunnan asukasluku jakautuu niiden kesken. Opetus- ja kulttuuritoimissa laskennallisiin opiskelija-, opetustunti-, ohjaustunti-, opiskelijaviikko-, opiskelijatyövuosi- ja henkilötyövuosimääriin perustuva valtionosuus myönnetään niille kunnille, jotka kuntajakoa muutettaessa saavat hoidettavakseen kyseisten palveluiden järjestämisen.

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä säädettyä sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

49 §. *Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuden määräytymisestä silloin, kun kunta yhdistetään kahteen tai useampaan kuntaan. Lakkaavan kunnan alueen osalta lasketaan uusien tai laajentuvien kuntien valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lakkaavan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka olisivat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määrittämisen perusteena.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettut valtionosuudet jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna uusien tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa lakkaavan kunnan asukasmäärä jakautuu muiden kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kesken. Pykälän 3 momentin mukaan opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisiin opiskelija-, opetustunti-, ohjaustunti-, opiskelijaviikko-, opiskelijatyövuosi- ja henkilötyövuosimääriin perustuva valtionosuus myönnetään niille kunnille, jotka kuntajakoa muutettaessa saavat hoidettavakseen kyseisten palveluiden järjestämisen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asukasmäärän perusteesta. Kunnan alueiden asukasmäärän perusteena pidetään kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun asukasmäärää.

Pykälän 5 momentin mukaan pykälässä säädettyä sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

50 §. *Uhkasakko.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti uhkasakosta. Jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta.

9 luku **Muutoksenhaku**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta.

51 §. Oikaisumenettely. Jos kunta on tyytymätön valtiovarainministeriön päätökseen, joka koskee valtionosuuden myöntämistä, verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta tai kotikuntakorvauksen perusosan euromäärää, kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä valtiovarainministeriölle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Oikeus vaatia päätöksen oikaisua koskisi myös 25 §:ssä säädettyä harkinnanvaraisista kunnan valtionosuuden korotusta, koska korotus on osa valtionosuuden myöntöpäätöstä. Ministeriön päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

52 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

10 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

53 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta 1.1.2019 eli samanaikaisesti, kun tehtävien järjestämistä vastuu siirtyy maakunnalle.

54 §. Kumottavat säännökset. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) kumoamisesta siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

Pykälän 2 momentin mukaan ennen tämän lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi sekä valtionosuuden ja kotikuntakorvausten maksamiseksi varainhoitovuodelle 2019.

55 §. Voimaantulosäännökset.

Valtionosuutta koskevien laskelmien tarkistaminen. Pykälässä säädettäisiin 27 ja 27 b §:ssä tarkoitettujen laskelmien tarkistamisesta vuonna 2019.

Pykälän 1 momentin mukaan 27 §:ssä ja 27 b §:ssä tarkoitetut laskelmat tarkistettaisiin vuonna 2019. Kyseisissä pykälissä tarkoitetut laskelmat tehtäisiin uudelleen Tilastokeskuksen vuosilta 2017 ja 2018 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2018 tulotietojen perustella. Uudet laskelmat olisivat vuodesta 2020 lukien 27 §:n ja 27 b §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laskelmien tarkistamisen vaikutuksista. Jos tarkistuksen jälkeen todettaisiin, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin 1 momentissa tarkoitetun laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennetään tai lisätään kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruusina erinä vuosina 2020—2023.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tässä pykälässä tarkoitettujen tarkistusten kustannusneutraaliudesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Tässä pykälässä tarkoitetut tarkistukset toteutettaisiin valtionosuusjärjestelmän sisällä. Kuntien valtionosuutta vähennetään tai lisätään siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetusta laskelmien tarkistamisesta.

1.7 Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ansiotuloveroasteikon rakennetta säädettäessä vuoden 2019 ansiotuloveroasteikosta. Asteikon alarajaa alennettaisiin nykyisestä 16 700 eurosta 3 100 euroon. Tämä tarkoittaisi sitä, että ansiotuloista alettaisiin maksaa valtion tuloveroa nykyistä alemmalla tulotasolla eli nykyistä useampi verovelvollinen maksaisi valtion tuloveroa. Asteikkoon myös lisättäisiin tulo-luokkia siten, että asteikossa olisi 7 tuloluokkaa nykyisen 4 sijaan. Tuloluokkien tuloajat ja marginaaliveroasteet mitoitettaisiin niin, että uudistuksen vaikutukset ansiotulojen verotukseen olisivat mahdollisimman neutraalit.

1.8 Tuloverolaki

3 §. Yhteisö. Pykälässä säädetään yhteisön määritelmästä. Tuloverolaissa yhteisöllä tarkoitetaan muun muassa valtiota ja sen laitosta, kuntaa ja kuntayhtymää sekä seurakuntaa ja muuta uskonnollista yhdyskuntaa. Pykälään lisättäisiin uusi 2 kohta, jonka mukaan yhteisöllä tarkoitettaisiin myös maakuntalaissa tarkoitettuja maakuntia. Maakunnat olisivat siten tuloverolain mukaisia yhteisöjä valtion, kuntien ja kuntayhtymien tapaan.

21 §. Osittain verovapaat yhteisöt. Pykälässä säädetään eräiden yhteisöjen velvollisuudesta suorittaa tuloveroa. Nämä niin sanotut osittain verovapaat yhteisöt suorittavat tuloveroa vain kunnalle tuloverolain 124 §:n 3 momentissa tarkoitettua alennettua tuloveroprosentin mukaan. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan osittain vero-vapaita yhteisöjä ovat kunta, kuntayhtymä, maakunta sekä näiden palveluksessa olevia varten perustettu eläkelaitos, eläkesäätiö tai –kassa tai muu vastaava eläkelaitos, -säätiö tai –kassa, joka saa avustusta yhteiskunnan varoista.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa kunnan ja kuntayhtymän yhteydessä on jo nykyisin mainittu myös maakunta. Vuodelta 1988 olevan tulo- ja varallisuusverolain esitöiden mukaan maakunta on kuitenkin merkitty luetteloon nimenomaisesti Ahvenanmaan maakunnan verovelvollisuusaseman selkeyttämiseksi (HE 109/1988 vp). Tämän vuoksi 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että luettelossa mainittaisiin nimenomaisesti maakuntalain mukaiset maakunnat sekä Ahvenanmaan maakunta. Ahvenanmaan itsehallintolain 66 §:ssä on lisäksi säädetty, että Ahvenanmaan maakunnalla on sama oikeus verovapauteen ja siihen rinnastettavaan etuuksiin kuin valtiolla.

Koska kyse on alueellisesta hallinnosta, ehdotetaan että maakuntien verovelvollisuus vastaisi kuntien ja kuntayhtymien verovelvollisuutta. Tämän vuoksi 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntien verovelvollisuus vastaisi kuntien ja kuntayhtymien verovelvollisuutta. Maakunnat olisivat siten verovelvollisia ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Vero määräytyisi tuloverolain 124 §:n 3 momentin mukaisen alennettua verokannan mukaan. Pykälän 4 momentissa säädetty poikkeus, jonka mukaan kunnat eivät ole verovelvollisia omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta, ei koskisi maakuntia.

31 §. Luonnollisia vähennyksiä koskevat erityiset säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädetään esimerkkiluettelo tulojen hankkimisesta johtuneista menoista. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan tulojen hankkimisesta johtuneita menoja ovat muun ohessa valtiollisen luottamustehtävän hoitamisesta välittömästi aiheutuneet kohtuulliset kustannukset ja kunnallisista luottamustoimista maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilömaksu. Koska myös maakuntaa johtaisi vaaleilla valittu valtuusto, ehdotetaan 1 mo-

mentin 5 kohtaa muutettavaksi siten, että myös maakunnan luottamustoimista maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilö-maksu katsottaisiin tulohankkimisesta johtuneeksi menoksi vastaavalla tavalla kuin kunnallisesta luottamustehtävästä maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilö-maksu.

49 §. Osittain verovapaat luovutusvoitot. Pykälässä säädetään tilanteista, joissa muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan luovutushinnasta voidaan vähentää vähintään 80 prosenttia, jos kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Säännöksessä on siis jo nykyisellään mainittu maakunta. Koska Suomessa ei tällä hetkellä kuitenkaan ole muita juridisesti maakuntana pidettäviä oikeushenkilöitä kuin Ahvenanmaan maakunta, ehdotetaan säännöstä täsmennettäväksi. Koska maakunnat on perusteltua rinnastaa myös tässä yhteydessä valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään, ehdotetaan pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettavaksi siten, että luovutushinnasta voitaisiin vähentää vähintään 80 prosenttia, jos kiinteää omaisuutta luovutettaisiin maakuntalaissa tarkoitettulle maakunnalle.

82 §. Stipendi, apuraha ja tunnustuspalkinto. Valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä taikka pohjoismaiden neuvostolta saadut stipendit, opintorahat, ja muut apurahat sekä palkinnot ovat lähtökohtaisesti verovapaita. Muulta kuin edellä mainitulta taholta saadut stipendit, opintorahat ja muut apurahat sekä palkinnot ovat kuitenkin veronalaista tuloa siltä osin, kuin niiden sekä julkisyhteisöiltä ja Pohjoismaiden neuvostolta saatujen stipendien, muiden apurahojen, opintorahojen ja palkintojen yhteenlaskettu määrä tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen verovuonna ylittää valtion taiteilija-apurahan vuotuisen määrän.

Selvyyden vuoksi pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös maakunnilta saatujen stipendien, opintorahojen ja muiden apurahojen sekä palkintojen verotuskohtelu vastaisi muilta julkisyhteisöiltä saatujen vastaavien suoritussten verotuskohtelua.

97 a §. Opintorahavähennys. Lakiin lisättäisiin uusi 97 a §. Pykälässä säädettäisiin opintorahavähennyksestä, joka korvaisi nykyisen 105 §:ssä säädetyn kunnallisverotuksen opintorahavähennyksen. Pykälän sisältö vastaisi muuten nykyistä 105 pykälää, mutta opintorahavähennys myönnettäisiin myös valtionverotuksessa samansuuruisena kuin kunnallisverotuksessa.

100 §. Valtionverotuksen eläketulovähennys. Pykälän 2 momentissa säädettyjä vähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Täyden eläketulovähennyksen määrä laskettaisiin siten, että nykyisen luvun 3,8 sijaan luvulla 1,53 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennettäisiin progressiivisen tuloveroasteikon alimman verotettavan tulon määrä ja jäännös pyöristettäisiin seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään.

Pykälän 3 momentissa säädettyjä vähennyksen vähentymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi siten, että jos verovelvollisen puhdas ansiotulo on suurempi kuin täyden eläketulovähennyksen määrä, eläketulovähennyksestä pienennettäisiin nykyisen 44 prosentin sijaan 28 prosentilla määrästä, jolla puhdas ansiotulo ylittää täyden eläketulovähennyksen määrän.

101 §. Kunnallisverotuksen eläketulovähennys. Myös kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädettyjä määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen luvun 1,39 sijaan luvulla xxx kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennettäisiin 1 480 euroa ja jäännös pyöristettäisiin seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään. Jos verovelvollisen puhdas ansiotulo ylit-

täisi täyden eläketulovähennyksen määrän, vähennystä pienennettäisiin nykyisen 54 prosentin sijaan 80 prosentilla ylimenevän osan määrästä.

104 §. *Kunnallisverotuksen invalidivähennys.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, jolloin kunnallisverotuksen invalidivähennys poistuisi tuloverotuksesta.

105 §. *Kunnallisverotuksen opintorahavähennys.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska jatkossa opintorahavähennys myönnettäisiin myös valtion verotuksessa. Uudesta opintorahavähennyksestä ehdotetaan säädettäväksi lain 97 a §:ssä.

106 §. *Kunnallisverotuksen perusvähennys.* Kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää ehdotetaan alennettavaksi nykyisestä 3020 eurosta 2 960 euroon. Myös vähennyksen poistumaprosenttia ehdotetaan alennettavaksi nykyisestä 18 prosentista 12 prosenttiin.

125 §. *Työtulovähennys.* Pykälän 2 momentissa säädettyjä vähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Vähennyksen kertymäprosenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähennys olisi nykyisen 11,8 prosentin sijasta 21 prosenttia vähennyksen myöntämiseen oikeutettujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi nykyistä 1 260 eurosta 1 730 euroon. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 22 500 euroa vähennyksen määrä pienenee nykyisen 1,46 prosentin sijaan 1,97 prosentilla puhtaan ansiotulon 22 500 euroa ylittävältä osalta. Tällä hetkellä puhtaan ansiotulon raja on 33 000 euroa.

126 §. *Valtionverotuksen invalidivähennys.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, jolloin valtionverotuksen invalidivähennys poistuisi tuloverotuksesta.

1.9 Laki Verotusmenettelystä

16 §. *Meno- ja vähennystietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädetään sivullisten yleisestä tiedonantovelvollisuudesta Verohallinnolle koskien meno- ja vähennystietoja. Pykälän 11 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän, joka perii maksamistaan palkkioista tuloverolain 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja luottamushenkilömaksuja, on toimitettava Verohallinnolle tarpeelliset tiedot perimistään luottamushenkilömaksuista. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös maakuntien tulisi toimittaa Verohallinnolle vastaavat tiedot perimistään luottamushenkilömaksuista.

18 §. *Viranomaisen yleinen tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädetään viranomaisten yleisestä tiedonantovelvollisuudesta Verohallinnolle. Pykälän 5 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot kiinteistöistä, niillä olevista rakennuksista, maapohjan ja rakennusten ominaisuuksista, kaavoituksesta ja omistajista. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntien viranomaisilla olisi vastaava ilmoittamisvelvollisuus hallussaan olevista tiedoista kuin valtion ja kunnan viranomaisilla.

Pykälän 6 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot myöntämistään elinkeino-, työllistämisen- ja niihin verrattavista tuista ja avustuksista sekä niiden saajista ja maksetuista määristä. Tiedonantovelvollisuus koskee myös muuta yhteisöä, jonka myöntämisen edellä tarkoitettujen tukien ja avustusten rahoitus tapahtuu kokonaan tai osaksi julkisista varoista. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntien viranomaisilla olisi vastaava ilmoittamisvelvollisuus kuin valtion ja kuntien viranomaisilla.

20 §. *Viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädetään viranomaisten erityisestä tiedonantovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on Verohallinnon pyynnöstä annettava tai esitettävä tarkastettaviksi sellaiset tiedot, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että julkisyhteisönä mainittaisiin myös maakunta valtion ja kunnan lisäksi.

91 a §. *Kunnan ja seurakunnan tuloveroprosentin ilmoittaminen.* Pykälässä säädetään kunnan ja seurakunnan tuloveroprosentin ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tulee ilmoittaa tuloveroprosentti neljännesprosenttiyksikön tarkkuudella. Koska kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa nykyistä huomattavasti alhaisemmat, ehdotetaan 1 momenttia muutettavaksi siten, että kunnan tulisi ilmoittaa tuloveroprosentti prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella. Muutos koskisi ensimmäisen kerran vuoden 2022 tuloveroprosentin ilmoittamista.

91 b §. *Kunnan tuloveroprosentin tarkkuus vuosina 2019—2021.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti säännös, jossa säädettäisiin kuntien tuloveroprosentin tarkkuudesta vuosina 2019—2021. Kuntien tulisi ilmoittaa tuloveroprosentti Verohallinnolle prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella kyseisen siirtymäkauden ajan.

1.10 Verontilityslaki

12 §. *Veronsaajaryhmien jako-osuudet.* Pykälässä säädetään yhteisöveron jako-osuuksista. Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien osuutta yhteisöveron tuottoon. Tämän vuoksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien osuus olisi jatkossa 19,28 prosenttia yhteisöverosta nykyisen 30,34 prosentin sijaan. Valtion osuus yhteisöverosta puolestaan kasvaisi nykyisestä 69,66 prosentista 80,72 prosenttiin.

1.11 Verohallintolaki

30 §. *Verotuskustannukset ja niiden jakautuminen.* Pykälässä säädetään verotuskustannuksista ja niiden jakautumisesta eri veronsaajien kesken. Verotuskustannuksista huolehtii valtio ja se perii muilta veronsaajilta 2 momentin mukaiset osuudet verotuskustannuksista.

Esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia kuntien ja valtion verokertymien jakautumiseen. Tämän vuoksi 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtio perisi kunnilta 1 momentissa tarkoitetuista vuotuisista kustannuksista 15,8 prosenttia nykyisen 30,8 prosentin sijaan. Kuntien osuus verotuskustannuksista siten pienenesi 15 prosenttiyksiköllä ja valtion osuus puolestaan kasvaisi 15 prosenttiyksiköllä. Evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien osuus säilyisi nykyisessä 3,4 prosentissa ja Kansaneläkelaitoksen osuus säilyisi 5,9 prosentissa.

1.12 Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kun lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijoita. Sana kunnallinen ehdotetaan muutetta-

vaksi sanaksi kunnan. Sana on käytännössä vakiintunut ja on vastaavasti muutettu uudessa kuntalaissa.

1 §. *Soveltamisala.* Lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi siten, että lakia sovellettaisiin myös maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijoihin.

2 §. *Viranhaltija ja virkasuhde.* Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan sen sisältöä.

Lisäksi pykälään soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia vastaavasti kuin ehdotetaan laajennettavaksi lain soveltamisalaa.

3 § 2 momentti, 6 § 1 ja 2 momentti, 25 § 1 momentti, 39 § 2 mom. Pykälissä säädetään niiden nykyisen sanamuodon mukaan kussakin pykälässä kunnan oikeudesta tai velvollisuudesta suhteessa kunnan viranhaltijaan. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia, ehdotetaan säännöksiä sovellettavaksi myös maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijoihin.

5 §. *Virkasuhteeseen ottaminen.* Pykälä ehdotetaan erotettavaksi kahdeksi eri momentiksi. Ensimmäiseen momenttiin jäisivät säännökset, joiden mukana julkisesti avoimena olleeseen virkasuhteeseen voidaan ottaa vain sitä hakuajana hakenut, kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö. Maakunnan avoimena olevaan virkasuhteeseen voitaisiin ottaa vain sitä määräajana hakenut henkilö.

Verrattaessa avoimen ja julkisen hakumenettelyn sekä suostumusmenettelyn etuja ja haittoja maakunnan johtavia viranhaltijoita otettaessa suostumusmenettelyä puoltaisi muun muassa hyvien hakijoiden saaminen erityisesti yksityisen sektorin kanssa kilpailevissa tuotannon johtamistehtävissä toimivien henkilöiden joukosta. Toisaalta avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset edellyttävät julkista hakumenettelyä. Myös suostumusmenettelyllä hakuun suostuneet henkilöt pitäisi edellyttää julkistettavaksi ja vertailu kaikkien hakijoiden kesken pitäisi valmistella yhdessä. Tällöin suostumusmenettelyn peruste niiden hakijoiden houkuttelemiseksi, jotka eivät halua olla mukana julkisessa vertailussa menettää merkityksensä.

Pykälän toiseksi momentiksi erotettaisiin voimassa olevan pykälän säännökset, joiden mukaan kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaan muuhunkin virkaan voidaan suostumuksensa perusteella ottaa sellainen henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, jos hänen kelpoisuudestaan on esitetty selvitys. Lisäksi säännöstä esitetään täsmennettäväksi siten, että kyse olisi nimenomaan kunnan virasta. Täsmennys tarkoittaa sitä, että voimassa oleva asiantila kunnissa ei muutu.

5 a §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta sopia sopimuksella (karenssisopimus) määräajasta, jonka aikana ehdollisesti rajoitetaan viranhaltijan oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin. Karenssisopimuksella sovittaisiin määräajasta rajoitusajasta siirtyä toiseen palvelusuhteeseen tai tehtävään taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu toiminta, kuten toimiminen toimitusjohtajana tai hallitusammattilaisena.

Sopimus tehtäisiin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa asianomaisen viranomaisen todettua säännöksessä asetettujen kriteerien täyttyvän. Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että

viranhaltijalla olisi virkasuhteessaan pääsy salassa pidettäviin tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi toisen työnantajan palveluksessa taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisessa tai muussa vastaavassa toiminnassa. Harkinnassa siitä, voidaanko tietoa käyttää olennaisella tavalla omaksi tai toisen hyödyksi, tulisi ottaa huomioon, voisiko viranhaltija käyttää hyödyksi esimerkiksi tietoja kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista. Harkinnassa on myös otettava huomioon, onko viranhaltijalla sellaista tietoa, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä.

Karenssisopimus voitaisiin asettaa virkasuhteeseen nimittämisen tai tehtävien muuttamisen edellytykseksi. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi hakijaa tai viranhaltijaa tekemään sopimusta. Nimityksen edellytyksenä oleva karenssisopimus olisi syytä mainita jo virkasuhteen hautilmoituksessa, jos sellaista edellytetään.

Sopimus tehtäisiin pääsääntöisesti ennen virkasuhteeseen ottamista, mutta tarvittaessa myös virkasuhteen aikana, ennen kuin viranhaltija aloittaa tehtävissä, jotka edellyttävät rajoitusajasta sopimista.

Pykälä koskisi kaikkia viranhaltijoita. Pykälän kohderyhmää ei ole mahdollista rajata vain osaan viranhaltijoista, koska pykälässä tarkoitettuja tehtäviä voi olla kaikilla hallinnonaloilla ja eri organisaatioasoilla. Kyse olisi sen tiedon laadusta, johon viranhaltijalla virkasuhteessaan oli pääsy. Karenssisopimuksen piiriin kuuluvat ne viranhaltijat, joilla on pääsy muun muassa arkaluontoiseen tai merkittävää taloudellista arvoa omaaviin tietoihin. Tähän ryhmään kuuluvat ensisijaisesti ylimmät viranhaltijat, mutta myös ne muut viranhaltijat, jotka käsittelevät esimerkiksi julkisia hankintoja ja sopimuksia tai joilla on muuten pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan käyttää esimerkiksi taloudellisessa toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssisopimuksen tekemistä ja sen asettamista virkasuhteeseen ottamisen tai uusissa tehtävissä aloittamisen edellytykseksi tulisi harkita, jos viranhaltijan tulevissa tehtävissä työskenneltäisiin salassa pidettävien tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tiedon parissa. Myös palvelussuhteen kestäessä karenssisopimus tulisi tehdä ennen kuin viranhaltijan tehtävät muutetaan sellaisiksi, joissa viranhaltijalla on pääsy salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon.

Pykälän 3 momentin mukaan rajoitusajaksi voitaisiin sopia enintään 12 kuukautta virkasuhteen päättymisestä. Rajoitusajan keston harkinnassa on otettava huomioon, voisiko viranhaltija käyttää hyödyksi virka-asemassaan saamia tietoja esimerkiksi kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista, ja onko viranhaltijalla sellaista tietoa tai osaamista, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä. Rajoitusajan kestoä harkittaessa huomioitaisiin myös missä vaiheessa hänen tiedossaan olevat salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaama tieto on menettänyt sellaisen merkityksen, että sitä voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Viranhaltijalle maksettaisiin rajoitusajasta palvelussuhteen päättyessä maksettavaa säännöllisen työajanpalkkausta vastaava korvaus. Korvaus maksettaisiin kuukausierissä. Korvaus tarkoittaa sopimukseen perustuvalta rajoitusajalta maksettavaa korvausta, eikä se ole rajoitusajalta maksettavaa palkkausta.

Pykälän 3 momentin mukaan karenssisopimukseen voitaisiin ottaa myös määräys sopimussakosta, joka voi enimmäismäärältään vastata kaksinkertaisesti rajoitusajalta maksettavaa korvausta. Esityksen mukaisella sopimussakon enimmäismäärällä vahvistetaan karenssisopimuksen tavoitteena olevaa ennaltaehkäisevää vaikutusta ja pyritään varmistamaan, että sopimussakon vaikuttavuus on tavoitteiden mukainen rajoitusajan alusta loppuun. Sopimussakon enim-

määsmäärällä pyritään käytännössä myös siihen, että sopimussakon taloudellinen vaikutus ei kumoutuisi, jos sopimusta rikottaisiin välittömästi rajoitusajan alkaessa. Jos sopimussakosta ei ole sovittu, sopimuksen rikkomisesta seurannut mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi vahingonkorvausta koskevien säännösten mukaisesti.

Pykälän 4 momentin mukaan viranhaltijalla olisi virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen karenssisopimuksessa sovittua rajoitusaikaa vastaavana määräaikana ilmoitettava 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle siirtymisestä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka elinkeinon-, ammatinharjoittamisen tai muun toiminnan aloittamisesta. Ilmoituksen saatuaan edellä mainitun viranomaisen tulee harkita suhteessa ilmoituksessa kuvattuihin tehtäviin, onko kyse tehtävistä, joissa voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 2 momentissa tarkoitettuja tietoja. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomaisen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta.

Viranomaisen käy virkamiehen kanssa rajoitusajan tarpeellisuuden selvittämiseksi keskustelun, jossa arvioidaan tarve karenssisopimuksen mukaiselle rajoitusajalle. Jos viranhaltija on joko suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden aikana siirtymässä sellaisen työnantajan palvelukseen tai aloittamassa muissa sellaisissa tehtävissä, joissa viranhaltija voisi hyödyntää virkasuhteessa saamiaan erityisen arkaluonteisia tietoja, sopimuksen ehto karenssista tulee voimaan. Jos viranhaltija aikoo siirtyä suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden kestäessä sellaisiin tehtäviin, joissa hän ei voi hyödyntää saamiaan tietoja tai viranomaisen toiminnan kannalta rajoitusaikaan ei ole muuten tarvetta, viranomaisen voi päättää, että karenssisopimuksen ehto karenssiajasta ei toteudu, eikä viranomaisella ole velvoitetta maksaa viranhaltijalle virkasuhteen päättymisen jälkeisen rajoitusajan korvausta. Tällöin viranhaltija ei ole estynyt työskentelemästä uuden työnantajan palveluksessa tai muussa tehtävässä. Lisäksi kunnan tai yritystoiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen parissa työskentelevän viranhaltijan tehtäviä tulee heti muuttaa irtisanomisajaksi niin, että hän ei käsittele tietoja, joita hän voisi käyttää hyödyksi siirtyesään pois kunnan palveluksesta.

Rajoitusajan tarpeen ja keston arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuitenkin myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Karenssisopimus ei koskisi viranhaltijaa, jos virkasuhde päättyisi työnantajasta johtuvasta syystä. Jos virkasuhde päättyy esimerkiksi määräaikaisen virkasuhteen päättymiseen, virkasuhteen purkamiseen koeaikana tai virkasuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen viranhaltijasta johtuvasta perusteesta, karenssisopimus pysyisi viranhaltijaa velvoittavana. Samoin sopimus sitoisi viranhaltijaa, jos viranhaltija irtisanoutuu virkasuhteesta työnantajasta riippumattomasta syystä.

16 a §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään myös maakunnan luottamustehtävän hoitamista varten sekä viittaus maakuntalain (xx/201) 78 §:ään. Lisäksi pykälän sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi vastamaan kuntalain sanamuotoa oikeudesta saada vapaata kunnan luottamustehtävän hoitamista varten.

48 §. *Virantoimituksesta pidättämisessä noudatettava menettely.* Pykälässä säädetään kunnan toimivaltaisesta viranomaisesta virantoimituksesta pidättämisestä päätettäessä. Virantoimituksesta päättää kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty muu viranomainen. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi maakunnan viranhaltijoihin, ehdotetaan pykälään vastaavasti lisättäväksi maakuntahallituksen ja maakuntajohtajan toimivallasta päättää virantoimituksesta pidättämisestä.

50 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta työnantajan tekemään päätökseen. Oikaisuvaatimusta haetaan siten kuin kuntalaisissa säädetään oikaisuvaati-

muksesta. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia, ehdotetaan säännökseen lisättäväksi oikaisuvaatimuksen tekemisestä maakuntalaissa säädetty.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan korjattavaksi kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain nimi.

53 §. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maakuntavalituksen tehneelle vastaava korvausvelvollisuus kuin kunnallisvalituksen tehneelle.

1.13 Laki kunnallisista työehtosopimuksista

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kuin lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia.

1 §. Pykälässä kunnallinen sopimusvaltuuskunta oikeutetaan tekemään työehtosopimus kunnan ja kuntainliiton puolesta. Kunnallinen sopimusvaltuuskunta on muutettu lailla 254/1993 kunnalliseksi työmarkkinalaitokseksi. Nyt samassa yhteydessä annettavassa hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä, maakuntalain mukaisia maakuntia sekä maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakunnan palvelulaitoksia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tekisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen sekä jäsenyhteisönä olevan osakeyhtiön tai säätiön puolesta työehtosopimuksen. Lisäksi säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliiton tilalle muutetaan kuntayhtymä. Kuntainliitot muuttuivat kuntayhtymiksi lain muutoksella 979/1992.

Myös pykälän 2 ja 3 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan tilalle Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

1 a §. Pykälässä säädetään päätösvallan siirtämisestä asioissa, joissa työehtosopimuksen soveltamista tai työntekijän palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta on jätetty kunnan tai kuntainliiton harkintaan. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä, liittovaltuusto yhtymävaltuustolla ja johtosääntö hallintosäännöllä. Myös viittaus kunnallislakiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi voimassa olevaan kuntalakiin (410/2015).

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen oikeudesta työehtosopimuksessa niin sovittaessa, päättää työehtosopimuksen soveltamisesta, työntekijän palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta. Myös maakuntavaltuusto voisi siirtää päätösvaltaansa muulle maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen viranomaiselle.

2 §. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, joka voisi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tekemään puolestaan työehtosopimuksen hallituksen tai sen jaoston määräämissä rajoissa.

1.14 Kunnallinen virkaehtosopimuslaki

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kuin lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia.

1 §. Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälään 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnallinen viranhaltija korvataan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijalla.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Viittausta kunnallislain 98 §:ssä tarkoitettuihin tilapäisiin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin ei tarvita, koska tällaista mainintaa ei kunnallisissa enää ole. Muutoin viranhaltijan käsite tulee kattavasti säädellyksi jo 1 momentissa.

2 §. Pykälässä säädetään siitä, mistä virkaehtosopimuksella ei saa sopia. 3 momentin toista kohtaa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja samaan yhteyteen lisätään maakunta ja maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakunnan palvelulaitos.

4 momentissa säädetään, että asiasta on voimassa, mitä niistä on virkaehtosopimuksen lisäksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan suostumuksella sopimuspalkkaisen viranhaltijan kanssa yksittäistapauksessa sovittu. Tätä momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutetaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi. Kunnallinen sopimusvaltuuskunta on muutettu lailla 254/1993 kunnalliseksi työmarkkinalaitokseksi. Nyt samassa yhteydessä annettavassa hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:sta, joka valvoo kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten sekä eräiden kuntayhteisöjen työnantajaedunvalvontaa. Tästä johtuen pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT korvaisi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan.

3 §. Pykälän 1 momentissa kunnallinen sopimusvaltuuskunta määrittää virkaehtosopimuksen osapuoleksi eli oikeutetaan tekemään virkaehtosopimus kunnallisissa palvelussuhteissa. Tämä momentti ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, joka olisi sopimusosapuoli.

Lisäksi 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kun sanasta kunnallinen on luovuttu, lisätään selvyyden vuoksi kuntayhtymä kunnan rinnalle, jotta molempien palvelussuhteet tulevat katetuiksi. Edellisen lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelussuhteet.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi valtuuttaa kunnan tai kuntainliiton omasta puolestaan tekemään virkaehtosopimuksen sopimuksen määräämissä rajoissa. Tämä momentti ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, joka voisi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen tekemään puolestaan virkaehtosopimuksen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n määräämissä rajoissa. Tässäkin momentissa kuntainliitto ehdotetaan muutettavaksi kuntayhtymäksi.

Myös pykälän 3 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan tilalle Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

Sen lisäksi ehdotetaan, että 4 momentissa kunnan ja kuntayhtymän rinnalle lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos.

5 §. Pykälässä määritellään virkaehtosopimukseen sidotut ja määritellään tiettyjä oikeuksia kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle. Tarkoituksena ei ole muuttaa pykälän sisältöä, mutta koska nyt samassa yhteydessä annettavassa hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:sta, joka valvoo kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen sekä eräiden kuntayhteisöjen työnantajaedunvalvontaa, ehdotetaan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan sanalla Kunta- ja maakuntatyönantajat KT kaikissa pykälän momenteissa. Samalla ehdotetaan, että lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos virkaehtosopimukseen sidotuksi ja lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos kaikkiin momentteihin, joissa mainitaan myös kunta. Tämän lisäksi tarkistetaan pykälän sanamuotoa siten, että kuntainliiton tilalle kaikissa momenteissa, joissa kuntainliitto esiintyy, tulee kuntayhtymä.

5 a §. Pykälässä säädetään päätösvallan siirtämisestä asioissa, joissa virkaehtosopimuksen soveltamista tai viranhaltijan palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on jätetty kunnan tai kuntainliiton harkintaan. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä, liittovaltuusto yhtymävaltuustolla ja johtosääntö hallintosäännöllä. Myös viittaus kunnallislakiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi voimassa olevaan kuntalakiin (410/2015).

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi toinen momentti, jossa maakunnalla ja maakunnan julkisoikeudellisella laitoksella eli maakunnan palvelulaitoksella olisi vastaavasti kuin kunnalla ja kuntayhtymällä oikeus, virkaehtosopimuksessa niin sovittaessa, päättää virkaehtosopimuksen soveltamisesta, viranhaltijan palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta. Myös maakuntavaltuusto voisi siirtää päätösvaltaansa muulle maakunnan viranomaiselle vastaavasti kuin kunnanvaltuusto tai yhtymävaltuusto.

8 §. Pykälän toisessa momentissa määritellään työnsulku ja lakko. Momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja momenttiin lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos kunnan ja kuntayhtymän rinnalle.

3 momentissa säädetään, että työnsulkuun ryhtymisestä päättää kunnallinen sopimusvaltuuskunta. Ehdotetaan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan edellä esitetyin perustein Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla. Samoin pykälän 3 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja momenttiin lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos kunnan ja kuntayhtymän rinnalle.

11 §. Pykälässä säädetään, että kunnallisen sopimusvaltuuskunnan asiana on valvoa että kunnat ja kuntainliitot noudattavat tämän lain säännöksiä ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Kuten edellä, ehdotetaan pykälää tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla ja kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä. Sen lisäksi ehdotetaan, että kunnan ja kuntayhtymän rinnalle lisätään maakunta ja maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakunnan palvelulaitos.

13 §. Pykälän 1 momentissa säädetään kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle tai viranhaltijayhdistykselle oikeus saattaa sellainen asia, jonka jompikumpi katsoo voivan saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetysti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutetaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi.

14 §:ä, jossa säädetään kunnallisesta virkariitalautakunnasta, ehdotetaan muutettavaksi siten, että perustetaan kaksi virkariitalautakuntaa, ehdotetaan, että 13 §:n 1 ja 2 momentteihin lisätään sana asianomainen, jotta erotetaan toisistaan ehdotetut kaksi virkariitalautakuntaa.

14 §. Pykälän 1 momentissa säädetään kunnallisesta virkariitalautakunnasta, sen kokoonpanosta, toimikaudesta ja nimittäjästä, joka on valtakunnansovittelija. Koska kuntien ja maakuntien tehtävät eroavat toisistaan edellyttää niiden työoloihin perehtyminen erilaista asiantuntemusta. Näin ollen on perusteltua, että maakuntia ja maakuntien palvelulaitoksia varten ehdotetaan perustettavaksi oma virkariitalautakunta kunnallisen virkariitalautakunnan rinnalle. Tässä yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi myös kunnallinen virkariitalautakunta nimeltään kuntien virkariitalautakunnaksi terminologian yhtenäistämiseksi.

Pykälän 2 momentissa mainittu kunnallinen sopimusvaltuuskunta ehdotetaan muutettavaksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi.

15 §. Pykälässä säädetään virkariitalautakunnan järjestäytymisestä. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi monikkomuotoon, jotta molemmat tässä laissa perustettavat virkariitalautakunnat on otettu huomioon.

Pykälän 2 momentti, jossa säädetään, että lautakunnan menot suoritetaan valtion varoista, ehdotetaan myös muutettavaksi monikkoon, jotta molemmat tässä laissa perustettavat virkariitalautakunnat on otettu huomioon.

19 §. Pykälässä säädetään kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle ja asianomaiselle viranhaltijayhdistykselle keskenään toisin sopimisen mahdollisuus 13—18 §:ssä säädetystä. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla.

20 §. Pykälässä säädetään virkaehtosopimukseen sidotun säännösten rikkomisen seuraamuksista. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mallin mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, kuntainliitto kuntayhtymäksi ja momenttiin lisättäisiin maakunta ja maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakunnan palvelulaitos.

Myös pykälän 4 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mallin mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, kuntainliitto kuntayhtymäksi ja momenttiin lisättäisiin maakunta ja maakunnan palvelulaitos. Samassa momentissa säädetään myös hyvityssakkojen määrästä, jotka tässä yhteydessä ehdotetaan tarkistettaviksi valtioneuvoston tällä hetkellä voimassa olevan asetuksen (1241/2014) mukaisiksi.

21 §. Pykälässä säädetään, mitä on otettava huomioon hyvityssakkoa tuomittaessa. 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja momenttiin lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos.

25 §. Pykälässä säädetään työtaistelun piiriin kuuluvan viranhaltijan palkkauksesta ja muista taloudellisista eduista. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja pykälään lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos.

28 §. Pykälässä säädetään kuukauden määräaika virkaehtosopimuksen allekirjoittamisesta, jonka kuluessa kunnallisen työmarkkinalaitoksen on toimitettava jäljennös tai tekninen tallenne sopimuksesta työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaavalle ministeriölle. Pykälää ehdotetaan

muutettavaksi siten, että kunnallinen työmarkkinalaitos korvataan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla.

Voimaantulosäännöksen osalta ehdotetaan, että ennen lain voimaantuloa tapahtuneeseen virkaehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan aikaisempaa lakia. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että hyvityssakkojen kolmivuotistarkastelu on samanaikaista valtion ja evankelis-luterilaisen kirkon kanssa.

29 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana. Pykälän perusteella ei ole koskaan annettu asetusta. Pykälä ei myöskään täytä voimassa olevan perustuslain (731/1999) 80 §:n vaatimuksia asetuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

1.15 Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kun lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös maakunnissa ja maakuntien julkisoikeudellisissa laitoksissa eli maakuntien palvelulaitoksissa.

1 §. Lain tarkoitus. Esitetään, että lain tarkoitus laajennetaan koskemaan yhteistoimintaa myös maakunnassa ja maakunnan julkisoikeudellisessa laitoksessa eli maakunnan palvelulaitoksessa. Yhteistoiminnan tavoite esitetään laajennettavaksi koskemaan toimintaa myös maakunnassa ja maakunnan palvelulaitoksessa ja esitetään myös maakunnan palvelutuotannon tuloksellisuuden ja henkilöstön työelämän laadun edistämistä.

2 §. Soveltamisala. Lain soveltamisalaa esitetään muutettavaksi siten, että lakia sovellettaisiin myös yhteistoimintaan maakunnissa ja maakuntien julkisoikeudellisissa laitoksissa eli maakuntien palvelulaitoksissa ja että työntekijällä tarkoitetaan myös maakuntaan tai maakunnan palvelulaitokseen virka- tai työsuhteessa olevaa.

3 § 1 momentti, 4 § 1 momentti 1 kohta ja 2 momentti, 4 a § 1 ja 2 momentti, 6 § 2 ja 3 momentti, 10 § 4 momentti, 14 §, 15 § 1 momentti, 19 §, 24 § 1 momentti. Pykälissä säädetään niiden nykyisen sanamuodon mukaan kussakin pykälässä olevan kunnan oikeudesta tai velvollisuudesta suhteessa kunnan henkilöstöön yhteistoiminnan osapuolena. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntaa ja maakunnan palvelulaitosta yhteistoiminnan osapuolena, ehdotetaan säännöksiä sovellettavaksi myös maakuntaan ja maakunnan palvelulaitokseen yhteistoiminnan osapuolena.

Tämän lisäksi on 3 §:n 5 momenttiin lisätty viittaus lakiin kunnan ja maakunnan viranhaltijasta ja 4 §:n 2 momenttiin on lain muutettavaksi esitetyn soveltamisalan vuoksi lisätty talousarvioehdotuksen antajaksi maakunta, sekä lopullisen talousarvioehdotuksen tekijäksi maakuntahallitus tai maakuntavaltuusto.

Esityksen 18 §:ään on lisätty viittaus kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslakiin.

Esityksen 19 §:n 1 momenttiin on lisätty viittaus Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:hen ja 2 momenttiin viittaus kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslakiin. Sopimisoikeus on vain Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla ja asianomaisilla työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtakunnallisilla yhdistyksillä. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asema perustuu siitä annettuun lakiin (xx/201x), jonka mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT toimii maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain (x/201x) x §:n mukaan virkaehtosopimuksen sopimusosapuolina ovat Kun-

ta- ja maakuntatyönantajat KT ja sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu viranhaltijan etujen valvominen maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen palvelussuhteissa (viranhaltijayhdistys) ja jonka kanssa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT harkitsee tarkoituksenmukaiseksi virkaehtosopimuksen tekemisen. Asianomaisilla viranhaltijoiden valtakunnallisilla yhdistyksillä tarkoitetaan näitä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tunnus-tamia yhdistyksiä, joiden kanssa se on tehnyt pääsopimuksen.

Tämän lain x §:ssä (voimaantulosäännös) esitetään, että maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tämän lain 6 §:n 2 momentissa säädetty tietojen antamisvelvollisuus tulee sovellettavaksi vasta X vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Olisi kohtuutonta säätää perustettavalle ja juuri toimintansa aloittavalle maakunnalle ja maakunnan palvelulaitokselle velvollisuus toimittaa momentissa tarkoitettut tiedot heti toiminnan alkuvaiheessa.

1.16 Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

1 §. Soveltamisala. Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisala. Laki koskisi kuntalain (410/2015) mukaisten kuntien ja kuntayhtymien lisäksi maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien, maakunnan julkisoikeudellisten laitosten sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen työnantajaedunvalvonnan järjestämistä. Kuntien ja kuntayhtymien osalta edunvalvonnan järjestämisessä ei tapahtuisi muutosta nykyiseen verrattuna. Voimassaolevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain mukaan (254/1993) kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa toimii kunnallinen työmarkkinalaitos. Lakiesitys korvaisi kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain, joka samalla kumottaisiin.

Maakuntalain mukaiset maakunnat olisivat uusia työnantajayksiköitä. Maakuntien pääasialliset tehtävät muodostuisivat tällä hetkellä kuntien ja kuntayhtymien hoidettavina olevista tehtävistä. Maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestäminen samaan organisaatioon kuntien ja kuntayhtymien kanssa on perusteltua ottaen huomioon maakuntien tehtäväalue, työnantajaedunvalvonnan jatkuvuus, työ- ja virkaehtosopimustoiminnan koordinaatio, työvoimakustannusten hallitseminen, palkkakilpailun välttäminen ja työrauhan turvaaminen. Maakuntien rinnalle erittäin merkittäväksi toimijaksi tulisivat sote-palvelutuotannossa kuntien ja maakuntien omistamat yhtiöt, jotka ovat vapaaehtoisesti liittyneet Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi. Maakuntiin rinnastuvat maakuntalaissa tarkoitettut maakuntakonserniin kuuluvat maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli palvelulaitokset..

2 §. Kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että 1 §:ssä tarkoitettujen yhteisöjen työnantajaedunvalvojana toimisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen organisaatio. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT korvaisi nykyisen kunnallisen työmarkkinalaitoksen. Uusi nimi kuvaisi paremmin muuttuvaa jäsenyhteisörakennetta.

Voimassaolevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain mukaan kunnallinen työmarkkinalaitos kuuluu osana Suomen Kuntaliitto ry:een. Esityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei enää olisi osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, vaan itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Muutoksella korostettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n itsenäistä asemaa jäsenyhteisöjensä edunvalvojana. Jatkossakin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voisi tehdä yhteistyötä muun ohessa Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa normaalien sopimusjärjestelyjen kautta.

Esityksen 2 § merkitsisi sitä, että uudella työnantajayhteisöllä olisi toimivalta edustaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi maakuntalain mukaisia maakuntia sekä maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Kunnat, kuntayhtymät, maakunnat sekä maakuntien palvelulaitokset olisivat esityksen 4 §:n

mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäseniä suoraan lain nojalla. Kuntien ja kuntayhtymien osalta tilanne ei muutu nykyisestä järjestelmästä

Esityksen 2 §:ssä säädettäisiin selvyyden vuoksi nimenomaisesti, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT on julkisoikeudellinen yhteisö. Tämä ei sinänsä toisi muutosta nykytilaan, sillä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen on katsottu olevan julkisoikeudellinen laitos ilman erityistä sääntelyäkin.

3 §. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävistä. Voimassaolevassa kunnallista työmarkkinalaitosta koskevassa laissa työmarkkinalaitoksen tehtävät on säännelty suppeasti lain 2 §:ssä. Säännöksen mukaan työmarkkinalaitoksen tehtävänä on toimia kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Tältä osin esityksen 2 § vastaa nykyistä sääntelyä. Työmarkkinalaitos neuvottelee voimassaolevan lain mukaan kuntien ja kuntayhtymien puolesta virka- ja työehtosopimukset sekä suorittaa muut sille lain mukaan kuuluvat tehtävät. Työmarkkinalaitos voi myös antaa suosituksia yleistä palvelussuhdetta koskevissa asioista, palvelutuotannon tuoksellisuudesta ja työelämän laadusta.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät on perusteltua määritellä laajemmin vastaamaan niitä tehtäviä, joita kunnallinen työmarkkinalaitos käytännössä tälläkin hetkellä hoitaa. Tällä on merkitystä toisaalta Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimivallan selkeyttämisen ja toisaalta jäsenmaksuperusteiden näkökulmasta.

Pykälän 1 momentin 1 kohta vastaa kunnallista työmarkkinalaitosta koskevan lain 2 §:ssä säädettyjä työmarkkinalaitoksen tehtäviä. Kohdassa on lisäksi huomioitu maakuntia koskevan työ- ja virkaehtosopimustoiminnan kuuluminen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtäviin.

Pykälän 2 ja 3 kohtien tehtävät koskevat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asemaa ja toimintaa työmarkkinakeskusjärjestönä sekä keskusjärjestötason neuvottelutoiminnassa että työelämälain säädännön valmistelussa. Tehtävät eivät ole uusia verrattuna kunnallisen työmarkkinalaitoksen käytännössä hoitamiin tehtäviin nähden, koska työmarkkinalaitos on ollut osallinen ko. toimintaan nykyisinkin.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT edustaisi esityksen 4 kohdan mukaan jäsenyhteisöjään eläkkeitä ja muuta sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön valmistelussa. Esitys vastaisi olemassa olevaa tilannetta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on julkisten alojen eläkelain (81/2016) 174 §:n mukaan kunnalliseen eläketurvaan liittyvän lainsäädännön kehittämiseen liittyvien kysymysten käsittelyä varten kuntien eläkeneuvottelukunta. Neuvottelukunta toimii valmistelu-, neuvottelu- ja lausunnonantaelimenä. Sosiaali- ja terveysministeriö määrää jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan jäsenistä kolme määrätään kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kolme kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Lisäksi neuvottelukuntaan nimetään yksi asiantuntijajäsen ja hänelle henkilökohtainen varajäsen Kevan ehdottamista henkilöistä.

Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöistä merkittävä osa kuuluisi julkisten alojen eläkelain soveltamispiiriin, eläke-edunvalvonta painottuisi julkisten alojen eläkelain valmisteluun. Eläkelainsäädännön valmistelu ja uudistukset koskevat kuitenkin tyypillisesti eläkejärjestelmää kokonaisuudessaan, kuten esim. vuoden 2017 työeläkeuudistusta koskeva sopimus, jossa Kunnallinen työmarkkinalaitos on ollut sopijaosapuolena. Näin ollen Kunta- ja

maakuntatyönantajat KT:n tehtävänä olisi laajasti eläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön valmisteluun osallistuminen.

Sosiaaliturvaa koskevalla lainsäädännöllä on osittain merkittäviä vaikutuksia työnantajien henkilöstökustannuksiin. Työnantajakeskusjärjestöillä on merkittävä asema tämän lainsäädännön valmistelussa. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asema työmarkkinakeskusjärjestönä korostuu esityksen myötä, joten on perusteltua todeta sen tehtävät myös mainitun lainsäädännön valmistelussa. Kunnallinen työmarkkinalaitos osallistuu nykyisinkin keskusjärjestönä ko. asioita koskevaan valmisteluun.

Esityksen kohdat 5, 6, 8 ja 9 ovat myös tehtäviä, joita nykyisinkin hoidetaan kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa ilmeisenä ja olennaisena osana työmarkkinatoimintaa. Työmarkkinatutkimus ja siihen liittyvän tiedonhallinta, muun ohessa sopimustoimintaan liittyvä kustannuslaskenta ovat olennainen ja välttämätön osa toimintaa. Henkilöstöjohtamiseen, tuloksellisuuteen ja työelämän laatuun liittyvä tutkimus ja kehittämistoiminta palvelevat jäsenyhteisöjen toiminnan kehittämistä ja kustannusten hallintaa. Kunta-alalla on voimassa nykyisen työmarkkinalaitosta koskevan lain mukaisesti työelämää koskevia suosituksia, joiden laatiminen voi olla perusteltua myös tulevaisuudessa asioista, joista kollektiivisopimusten tekeminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Tämän mukaisesti esityksen 8 kohdassa säädettäisiin, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi antaa suosituksia yleisistä palvelussuhdetta ja työelämän kehittämistä koskevista asioista kuten kunnallinen työmarkkinalaitos nykyisinkin. Suositukset koskevat asioita, joista ei tehdä jäsenyhteisöjä sitovia työ- ja virkaehtosopimuksia. Suositukset ovat pääsääntöisesti yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa laadittuja. Kohdan 9 mukainen työnantajaviestintä on merkittävä osa työnantajaedunvalvontaa ja jäsenyhteisöjen palvelua.

Esityksen kohdassa 7 säädettäisiin voimassaolevaa käytäntöä vastaavasti jäsenyhteisöjen kansainvälisen edunvalvonnan hoitamisesta. Säännösesityksen mukaiseen edustamiseen kuuluu myös varsinaisen järjestötoiminnan ulkopuolella tapahtuva vaikuttaminen kansainvälisissä työnantajaedunvalvontaan kuuluvissa asioissa.

Lakiesityksen 10 kohdan mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT hoitaisi sille lain mukaan kuuluvat muut tehtävät. Esitys vastaa nykyistä sääntelyä. Esityksen voimaantulosäännöksen mukaan se mitä muussa lainsäädännössä on säädetty kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, koskisi esityksen voimaantulon jälkeen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:tä. Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle muussa laissa säädetty tehtävät siirtyisivät suoraan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle. Tällaisia tehtäviä on muun ohessa työtuomioistuimesta annetussa laissa (646/1974), työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004) sekä julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016). Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävistä säädettäisiin esityksessä suhteellisen kattavasti. Koska kaikkia tehtäviä ei ole mahdollista luetella tyhjentyvästi, on perusteltua todeta yleisesti toimivalta muidenkin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT: n toimialaan kuuluvien työnantajaedunvalvontaan liittyvien tehtävien osalta.

4 §. Jäsenyhteisöt. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöistä. Säännös merkitsisi sitä, että kuntien, maakuntien ja kuntayhtymien jäsenyys Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä olisi lakisääteistä. Maakuntiin rinnastuisivat myös maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli palvelulaitokset, joista säädetään maakuntalaissa. Säännös vastaisi kuntien ja kuntayhtymien osalta kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa nykyistä sääntelyä. Kaikkien maakuntien jäsenyys samassa työnantajaedunvalvonnasta vastaavassa organisaatiossa olisi perusteltua toiminnan samankaltaisuuden ja sopimustoiminnan yhtenäisyyden kannalta. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen työnantajaedunvalvonnan piiriin

kuuluvat nykyisinkin mm. perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja erityissairaanhoidon julkiset yksiköt.

Lain 1 §:n mukaisesti Kunta- ja maakuntatyönantajat KT edustaisi työnantajajärjestönä myös eräitä yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Esityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi voisi liittyä 4 §:n 2 momentissa mainittu yhteisö. Jäsenyhteisöksi voisi liittyä samanlainen yhteisö, joka julkisten alojen eläkelain mukaan voi liittyä KEVA:n jäsenyhteisöksi.

Jäsenyhteisöksi liittyminen olisi 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen osalta vapaaehtoista toisin kuin muiden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen. Mainitut 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut yhteisöt voivat harkintansa mukaan järjestää työnantajaedunvalvontansa muillakin tavoilla.

Yksityisoikeudellisten yhteisöjen jäsenyyden edellytyksistä säädettäisiin 2 momentissa. Yhteisöjen jäsenyyden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssa hyväksyisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallitus. Mikäli jäsenyhteisössä tapahtuu sellaisia muutoksia, että edellytykset eivät enää täyty, tulisi jäsenyhteisön ilmoittaa tästä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle, jonka hallitus toteaisi yhteisön jäsenyyden päättyvän. Esityksen 4 §:n 5 momentin mukaan ko. yhteisö voisi erota Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyydestä 6 kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen. Perustetta eroamiseen ei tarvittaisi. Vastaavasti ko. yhteisö voitaisiin erottaa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyydestä. Erottaminen voisi olla mahdollista esim. tilanteessa, jossa yhteisö ei enää täyttäisi 2 momentissa säädettyjä jäsenyyden edellytyksiä, ei maksaisi jäsenmaksuosuuttaan tai toimisi vastoin sitä sitovia työehtosopimuksia.

5 §. Toimielimet. Pykälässä säädettäisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksenteon organisoinnista päätöksentekuelinten osalta. Päätöksenteko jakautuisi kahdelle tasolle, jossa ylimpänä elimenä olisi hallitus. Eri jäsenyhteisöryhmien päätöksenteon itsenäisyyden varmistamiseksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä olisi kutakin jäsenyhteisöryhmää edustava jaosto. Päätöksenteon itsenäisyyteen liittyy olennaisesti esityksen 8 §, jossa säädettäisiin hallituksen ja jaostojen toimivalta lakiesityksen 3 §:ssä säädetyissä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle kuuluvissa tehtävissä.

6 §. Jaostot. Pykälässä säädettäisiin jaostojen kokoonpanosta ja nimittämismenettelystä. Jaostojen jäsenmäärä olisi 9. Jäsenmäärä olisi tarkoituksenmukaista pitää suhteellisen pienenä toiminnan tehokkuuden vuoksi. Jaostot valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Kuntajaoston ja maakuntajaoston jäsenet ja varajäsenet määräisi valtiovarainministeriö kuten nykyisinkin kunnallisen työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan jäsenet. Esityksen kuntajaoston jäsenistä tekisi kuntien keskusjärjestö. Maakuntajaoston jäseniä koskevan esityksen tekisivät maakunnat.

Kunta ja maakuntajaostojen jäsenet tulisi määrätä kunta- ja maakuntavaalien osoittamien poliittisten voimasuhteiden mukaisesti ottaen huomioon alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat. Jäsenten tulisi edustaa työntajaa edustavia luottamushenkilöitä tai työ- tai virkasuhteessa olevia. Koska jaostot tulisivat edustamaan eri jäsenyhteisöryhmiä, voitaisiin kuhunkin jaostoon määrätä vain sellaisia jäseniä, jotka edustavat ko. ryhmään kuuluvia työnantajia.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toiminnan luonteen ja eturistiriitojen välttämiseksi on tarpeen säätää, että jaostoihin ei voida määrätä henkilöitä, jotka toimivat työ- virkaehtosopimusten allekirjoittajajärjestöissä luottamustehtävissä tai ovat niiden palveluksessa.

Yritysjaoston jaoston jäsenet valittaisiin yritysten edustajakokouksessa. Edustajakokouksen järjestämisestä ja tehtävistä, kuten jaoston jäsenten valinnan tarkemmasta järjestämisestä, määrättäisiin yritysjaoston 9 §:n mukaisessa työjärjestyksessä.

7 §. Hallitus. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä olisi esityksen mukaan hallitus, johon kuuluisi 15 jäsentä. Hallitus olisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ylin päättävä toimielin. Hallituksen ja jaostojen päätösvallasta säädettäisiin 8 §:ssä.

Hallituksen kokoonpano määräytyisi siten, että jaostojen puheenjohtajat olisivat asemansa perusteella hallituksen jäseniä. Jaostot valitsisivat keskuudestaan muut hallituksen jäsenet siten, että kullakin jaostolla olisi oikeus nimittää hallitukseen jäsenet, joiden lukumäärä määräytyisi jaoston edustamien työnantajien viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan yhteenlasketun palkkasumman mukaisessa suhteessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n edustamien työnantajien koko palkkasummaan. Näin turvattaisiin jaostojen painoarvo hallituksen päätöksenteossa. Koska jaostojen palkkasummien suhteet voivat muuttua hallituksen toimikauden aikana, on perusteltua säätää, että hallituksen kokoonpanoa tulee tarkistaa kesken toimikauden, mikäli muutokset ovat merkittäviä.

Hallitus valittaisiin nelivuotiskaudeksi. Hallituksen jäsenten valinta jaostojen jäsenistä on tarkoituksenmukaista, jotta turvataan hallituksen ja jaostojen toiminnan yhdenmukaisuus, tiedonkulku ja koordinaatio.

8 §. Toimielinten päätösvalta. Pykälässä säädettäisiin hallituksen ja jaostojen toimivallasta. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät määriteltäisiin lain 3 §:ssä. Tehtävistä valtaosa olisi sellaisia, jotka koskevat kaikkia jäsenyhteisöjä. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n yleinen toimi- ja päätösvalta kuuluisi esityksen mukaan hallitukselle ylimpänä toimielimenä. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Olellainen osa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tarkoitusta ja toimintaa ovat työ- ja virkaehtosopimuksista neuvottelemine ja sopiminen. Näillä sopimuksilla on merkittävä vaikutus jaostojen edustamien työnantajien toimintaan ja talouteen. Eri jäsenyhteisöryhmien toiminnan luonteen, rahoitusaseman sekä riippumattomuuden turvaamiseksi on perusteltua, että kukin jaosto päättäisi itsenäisesti työ- ja virkaehtosopimuslakien mukaisista tehtävistä. Jaostot hyväksyisivät näin ollen jäsenyhteisöjään sitovat työ- ja virkaehtosopimukset. Jaostot asettaisivat myös tavoitteet työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluille ja päättäisivät osaltaan mm. työtaistelutoimenpiteistä. Tästä säädettäisiin pykälän 4 momentissa.

Hallituksen päätöksenteko olisi pääosin kaikkia jäsensektoreita koskevaa, jolloin näkökulma olisi laajempi kuin yksittäisen sektorin näkökulma. Tällöin on luonnollista, että suuri osa päätöksistä olisi yksimielisiä. Joka tapauksessa pääsääntönä olisi, että päätökset voitaisiin tehdä enemmistöpäätöksinä.

Vaikka työ- ja virkaehtosopimusten tekeminen on jaostojen tehtävänä, voivat 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettut keskusjärjestötasoiset sopimukset ja suositukset merkittävästi vaikuttaa työ- ja virkaehtosopimusten tekemisen edellytyksiin. Näissä asioissa on turvattava kunkin jäsenyhteisösektorin vaikutusmahdollisuus, vaikka eri sektoreiden intressit eroaisivat toisistaan, ja varmistettava kaikkien sektoreiden mukanaolo päätöksenteoissa näissä merkittävisissä asioissa.

Näiden asioiden osalta noudatettaisiin 8 §:n 3 momentin mukaista erityistä päätöksentekojärjestystä, jossa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Tämä parantaisi hallituksen päätöksentekokykyä tilanteissa, joissa päätöksiä ei tehdä yksinkertaisella enemmistöllä. Lain 8 §:n 3 momentin a-kohdan mukaan päätös voitaisiin tehdä, jos päätöksen

kannalla on enemmistö hallituksen jäsenistä ja vähintään puolet sen sektorin edustajista hallituksessa, jota päätös koskisi. Momentin b-kohdan mukaan päätös voitaisiin tehdä myös, jos sen kannalla on 2/3 hallituksen jäsenistä ja vähintään 1/3 sitä jaostoa edustavista hallituksen jäsenistä, jota päätös koskisi. Hallituksen määräenemmistö laskettaisiin hallituksen jäsenten kokonaismäärästä samoin kuin jaostoja edustavien hallituksen jäsenten määrät. Hallituksen päätös voi syntyä kummalla tahansa edellä esitetyistä tavoista.

Lain 8 §:n 5 momentissa säädettäisiin hallituksen ja jaostojen mahdollisuudesta siirtää päätösvaltaansa muualle.

Päätösvalta Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa olisi hallituksella ja jaostoilla. Käytännössä ei ole aina tarkoituksenmukaista ajallisesti ja asioiden merkityksen vuoksi kutsua kokoon hallituksen tai jaoston kokousta. Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vastaavasti kuin voimassa olevassa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa, että työmarkkinalaitoksen päätösvaltaa voidaan siirtää sen asettamalle toimikunnalle tai työmarkkinalaitoksen toimihenkilölle. Silloin kun kysymys on 3 §:n 1 momentin 1) kohdassa tarkoitettua työ- ja virkaehtosopimusten tekemisestä ja muista sanotussa kohdassa tarkoitetuista asioista, päätösvaltan siirtäminen tulee kysymykseen vain silloin, kun asia koskee yksittäistä jäsenyhteisöä ja sillä ei ole katsottava olevan laajempaa periaatteellista merkitystä. Lisäksi, jos päätösvaltan siirtäminen koskisi 3 momentissa tarkoitettuja asioita, siirtämisestä päätettäisiin momentin mukaisessa erityisessä järjestyksessä.

9 §. Työjärjestys, valmistelu ja täytäntöönpano. Pykälän n 1 momentin mukaan hallitus päättäisi omasta työjärjestyksestään ja vahvistaisi jaostojen työjärjestykset. Laissa säädettäisiin sen 10 §:ssä vain tärkeimmistä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n taloutta ja hallintoa koskevista asioista kuten talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksymisestä sekä vastuuvapauden myöntämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallituksen ja jaostojen toiminnasta määrättäisiin työjärjestyksissä, jotka hyväksyisi hallitus. Työjärjestykset sisältäisivät määräykset toimielinten kokoontumisesta, päätösvaltaisuudesta, päätöksentekojärjestyksestä ja muista tarpeellista toimintaan liittyvistä asioista. Yritysjaoston työjärjestyksessä olisi myös määräykset edustajakokouksen järjestämisestä ja edustajakokouksen tehtävistä.

Lisäksi säädettäisiin myös Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimiston asemasta. Päätöksenteon valmistelu ja täytäntöönpano, neuvottelutoiminta ja muiden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävien hoitamisesta huolehtisivat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT palveluksessa olevat henkilöt. Henkilöstö olisi suoraan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palveluksessa, kun nykyisin henkilöstö on Suomen Kuntaliitto ry:n palveluksessa. Muutos on otettu huomioon myös siirtymäsäännöksessä, jonka mukaan henkilöstö siirtyisi uuden organisaation palvelukseen liikkeenluovutuksena.

10 §. Hallinto ja talous. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan kunnallisen työmarkkinalaitoksen talousarvion hyväksyy ja tilintarkastajat valitsee sekä vastuuvapauden myöntää kuntien keskusjärjestö. Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei enää esityksen mukaan olisi osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, talousarvion vahvistaminen kuuluisi jatkossa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallitukselle samoin kuin tilintarkastajien valitseminen. Vastuuvapauden myöntämisestä päättäisi jatkossa valtiovarainministeriö. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan hallitus hyväksyisi johtosäännön, jossa olisi määräyksiä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT toiminnasta, hallinnosta ja taloudenhoidosta. Hallinnon ja toimin-

nan yksityiskohtaisempi järjestäminen olisi työmarkkinalaitoksen johtajan ja hänen varamiehensä tehtäv.

11 §. Jäsenyhteisöjen maksuosuudet. Voimassa olevan lain mukaan kunnallisen työmarkkinalaitoksen menot peritään maksuosuuksina vain kunnilta. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan maksuosuudet perittäviksi kaikilta jäsenyhteisöiltä. Muutos olisi tasapuolinen ja perustuu maksun määräämisperusteiden uudistamiseen.

Voimassaolevan lain 6 §:n mukaan työmarkkinalaitoksen menot peritään kunnilta ”puoliksi niiden veroäyrien luvun mukaan, jotka kunnassa on määrätty edellisenä vuotena toimitetussa kunnallisverotuksessa, ja puoliksi saman vuoden tammikuun 1. päivän asukaslukujen mukaisessa suhteessa”. Kuntien maksuosuuksista voidaan periä ennakkoja. Maksuosuusennakot peritään kunakin vuonna alkuvuodesta. Sen jälkeen kun ao. vuoden tilinpäätös valmistuu, laskeetaan lopulliset maksuosuudet ja kunnille joko palautetaan liikaa maksettuja maksuja tai peritään tarvittava määrä maksuja lisää. Kunnallinen työmarkkinalaitos ei tuota jäsenmaksuilla voittoa tai tappiota, vaan maksujen kokonaismäärä vastaa toteutunutta tilinpäätöstä.

Lakiesityksen 4 §:n mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöinä olisivat kaikki kunnat ja kuntayhtymät sekä kaikki maakunnat ja lisäksi 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä. Maksuosuuksien määräytyminen voimassaolevan lain mukaisesti asukasluvun ja veroäyrien (verotettavien tulojen) mukaan ei ole mahdollista kaikkien jäsenyhteisöjen osalta. Maksuosuudet ehdotetaan määräytyviksi siten, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n menot perittäisiin jäsenyhteisöiltä niiden viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen palkkasumman mukaan. Kunkin jäsenyhteisön palkkasumman suhteellinen osuus Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen koko palkkasummasta määräisi ao. jäsenyhteisön maksuosuuden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tilinpäätöksen mukaisista kuluista. Jäsenmaksuperusteiden muuttaminen asukasluku- ja veroäyriperusteisesta laskentatavasta palkkasummaperusteiseksi voi vaikuttaa suurestikin yksittäisten kuntien maksuosuuksiin, vaikka kerättyjen jäsenmaksujen kokonaismäärä pysyisi samana.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voisi 4 momentin mukaan periä jäsenyhteisöiltään korvauksia sille erikseen annetusta palvelusta kuten kunnallinen työmarkkinalaitos nykyisinkin. Jäsenille annettava palvelu voi olla esim. oikeudenkäynneissä avustaminen tai laajemmat konsultaatiot työ- ja virkaehtosopimusten soveltamisessa, kuten palkkausjärjestelmien laatiminen. Hallitus päättäisi palvelusta perittävän korvauksen perusteet.

12 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin jäsenyhteisöjen oikeudesta hakea muutosta niille 11 §:n 1 momentissa määrättyyn maksuosuuteen. Koska jäsenyhteisöt ovat velvollisia osallistumaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n kustannusten maksamiseen, on perusteltua, että niillä on mahdollisuus saada maksuosuutensa oikeellisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Esitys vastaa pääosin nykyistä kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa sääntelyä. Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei esityksen mukaan olisi enää osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, tulisi jäsenmaksuosuutta koskeva oikaisuvaatimus tehdä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallitukselle aikaisemman kuntien keskusjärjestön hallituksen sijasta.

13 §. Esteellisyys ja virkavastuu. Voimassa olevan kunnallista työmarkkinalaitosta koskeva lain mukaan työmarkkinalaitoksen luottamushenkilöiden ja toimihenkilöiden esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylaissa (598/82) säädetään. Luottamushenkilöt ja toimihenkilöt ovat työmarkkinalaitoksesta annetun lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan virkavastuun alaisia.

Esitys vastaa asiallisesti voimassaolevaa kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa sääntelyä. Säännöksiin on tarpeen tehdä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uudesta organisaatiosta johtuvat tekniset muutokset sekä täsmennykset virkavastuun määrittelyssä.

14 §. Julkisuus ja tietojensaantioikeus. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n 3 §:n mukaisten tehtävien hoitaminen ja 11 §:n mukaisten maksuosuuksien määrittely edellyttävät erilaisten tietojen saamista jäsenyhteisöiltä. Osa tarvittavista tiedoista voi olla sellaisia, että lainsäädännössä voi olla rajoituksia niiden luovuttamiselle. Tietojensaannin turvaamiseksi on tarpeellista säätää Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n oikeus tietojen saantiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain estämättä. Esitys vastaa nykyistä kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa sääntelyä.

Eri valtion viranomaiset voivat koota Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöiltä sellaisia tietoja, joita Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tarvitsee tehtäviensä hoitamisessa. Erityisesti tämä koskee Tilastokeskusta, mutta myös muilla viranomaisilla voi olla tällaisia tietoja. Tuleva kansallinen tulorekisteri on myös eräs tarpeellinen tietolähde. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tiedonsaannin turvaamiseksi esitetään säädettäväksi, että sillä on oikeus saada valtion viranomaisilta jäsenyhteisöjensä niille toimittamia tietoja. Tietojensaantioikeus toteuttaa periaatetta, jonka mukaan yhdelle viranomaiselle kertaalleen ilmoitettuja tietoja ei tarvitse kerätä uudelleen, vaan myös muut tietoja tarvitsevat julkisoikeudelliset tahot voivat hyödyntää samoja tietoja.

Valtiovarainministeriön edustajalla olisi esityksen 6 §:n mukaan puhe ja läsnäolo-oikeus maakuntajaoston kokouksissa. Tämän tehtävän hoitamiseksi olisi perusteltua säätää, että valtiovarainministeriöllä olisi julkisuuslain säännösten estämättä oikeus saada Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ltä ja maakunnilta tarvittavat tiedot em. tehtävän hoitamiseksi. Vastaavasti valtiovarainministeriöllä olisi oikeus saada sellaiset tiedot, joita se tarvitsee xx lain xx §:ssä säädettyä päätöksentekoa varten.

15 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan päivänä kuuta 201 .

Tarkoitus on, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT aloittaa toimintansa (heinäkuun 1 päivästä 2017) eli samasta ajankohdasta kuin maakuntien väliaikaishallinto. Se voi siis toimia maakuntasektorin puolesta ennakkollisesti. Kunta- ja maakuntatyönantajat tulisi heti perustamisestaan kuntasektorin työnantajaedunvalvojaksi.

Laila kumottaisiin Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta 12 päivänä maaliskuuta 1993 annettu laki (254/93) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

16 §. Siirtymäsäännökset. Lakiesityksen 6 §:n 7 momentin mukaan yritysjaoston jäsenet valitaan yritysten edustajakokouksessa yritysjaoston työjärjestyksessä määrättyllä tavalla. Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimintaa aloitettaessa ei ole olemassa jaoston hyväksymää työjärjestystä, on tarpeen säätää menettelytavoista, joiden mukaan yritysten ensimmäinen edustajakokous järjestetään. Ensimmäinen edustajakokous valitsisi yritysjaoston jäsenet ja vahvistaisi jaoston työjärjestyksen. Työjärjestystä voitaisiin tarpeen mukaan muuttaa jaoston toiminnan alettua.

Lakiesityksen voimaantulon yhteydessä ei ole heti mahdollista järjestää Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallintoa esityksen edellyttämällä tavalla, ottaen huomioon mm. kunta- ja maakuntavaalien ajankohdat. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksenteon turvaamiseksi olisi tarpeen säätää, että siirtymävaiheessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätösvaltaa käyttäisi Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/93) 2 §:ssä tarkoitettu

valtuuskunta. Valtuuskunnan toimikausi jatkuisi siihen saakka, kun Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uudet jaostot on määrätty ja uusi hallitus on valittu.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen henkilöstö on voimassaolevan lainsäädännön perusteella työsuhteessa Suomen Kuntaliitto ry:een. Lakiesityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei olisi osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, joten henkilöstön työnantaja tulisi jatkossa olemaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Henkilöstön aseman järjestämiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että henkilöstö siirtyy Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palvelukseen noudattaen työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uusi hallitus nimittäisi organisaation ylimmän johtajan. KT Kuntatyönantajien työmarkkinajohtaja toimisi sitä ennen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ylimpänä johtajana ilman erillistä nimittämistä.

Kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, voimassa olevat sitoumukset ja sopimukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät Kunta- ja maakuntatyönantajille, kuitenkin vain, jollei niiden sisällöstä muuta johdu. Työ- ja virkaehtosopimuksissa ja muissa vastaavissa työmarkkinasopimuksissa Kunta- ja maakuntatyönantajat tulisi osapuoleksi Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tilalle.

1.17 Laki Kevasta

2 §. Kevan tehtävät. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Keva hoitaa kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa. Kevan tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi maakuntien ja maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta huolehtiminen, koska maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset olisivat Kevan jäsenyhteisöjä.

3 §. Kevan jäsenyhteisöt. Pykälässä säädetään Kevan lakisääteisistä jäsenyhteisöistä sekä yhteisöistä, jotka voivat valita Kevan eläketurvansa hoitajaksi.

Pykälän 1 momentissa säädetään Kevan lakisääteisistä jäsenyhteisöistä, joita ovat kunnat ja kuntayhtymät sekä Keva ja Kuntien takauskeskus. Kevan lakisääteisiin jäsenyhteisöihin ehdotetaan lisättäväksi maakunnat sekä maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset. Muutoksen tarkoituksena on turvata maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelukseen siirtyvän henkilöstön mahdollisen lisäeläketurvan ja alempien eläkeikien säilyminen sekä Kevan jäsenyhteisöjen rahoittaman eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys.

Pykälän 2 momentissa säädetään yhdistyksistä, osakeyhtiöistä ja säätiöistä, jotka voisivat halutessaan liittyä Kevan jäsenyhteisöksi. Kun maakunnat ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset olisivat pykälän 1 momenttiin ehdotetun muutoksen mukaan Kevan lakisääteisiä jäsenyhteisöjä, niiden omistamat ja määräysvallassa olevat yhteisöt sekä yhdistykset voisivat 2 momentin 1, 2 ja 4 kohdan perusteella liittyä Kevan jäsenyhteisöksi samaan tapaan kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt sekä kunnalliset yhdistykset.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä lakisääteisten jäsenyhteisöjen määräämisvallassa oleva osakeyhtiö tai säätiö, jonka avulla tuotetaan palveluja, joita kunnat hoitavat lakiin perustuen tai lakisääteisiä palveluja välittömästi palvelevia toimintoja.

Määräysvallan määritelmänä käytetään kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n mukaista määritelmää, jonka mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, kun sillä on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä tai sillä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimituksessa. Säätiöllä ei ole omistajia mutta Kevan lakisääteisillä jäsenyhteisöillä on katsottu olevan säätiössä määräysvalta, kun niillä oikeus nimittää enemmistö säätiön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä taikka enemmistö sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen.

Kuntien lakiin perustuvilla tehtävillä tarkoitetaan sekä sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat velvollisia hoitamaan, että sellaisia tehtäviä, joita kunnat lakiin perustuen voivat halutessaan hoitaa. Lailla on kuntien velvollisuudeksi säädetty nykyisin esimerkiksi perusopetuksen ja lasten päivähoidon järjestäminen, sairaanhoito ja kaavoitus. Toisen asteen koulutus ja kulttuuripalvelut ovat puolestaan tehtäviä, joita yksittäinen kunta ei ole velvollinen järjestämään. Tällaiset palvelut on kuitenkin hoidettava lailla säädetyllä tavalla, jos näihin tehtäviin ryhdytään.

Osakeyhtiö tai säätiö voi harjoittaa myös sellaisia toimintoja, jotka eivät varsinaisesti ole lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja, mutta jotka välittömästi palvelevat näitä. Tällä tarkoitetaan nykyisin esimerkiksi sairaalan pesulatoimintaa, päivähoidon ruoka- huoltopalveluja ja kiinteistöhuoltoa, joka kohdistuu kiinteistöihin, joissa järjestetään esimerkiksi perusopetusta tai sairaanhoitoa.

Pykälän 2 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös maakuntien lakisääteisiä tehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja hoitava osakeyhtiö tai säätiö voisi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi, jos momentissa säädetty muut edellytykset täytyisivät.

Maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteisiä tehtäviä palvelevia tehtäviä olisivat vastaavat tehtävät, joita on pidetty kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoa edellyttävänä palveluina, esimerkiksi sairaalan pesulatoiminta, ja kiinteistöhuolto, joka kohdistuu kiinteistöihin, joissa järjestetään esimerkiksi sairaanhoitoa. Myös kiinteistöjen omistaminen olisi pykälässä tarkoitettu maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteistä tehtävää välittömästi palveleva tehtävä, jos yhtiön toimialana olisi omistaa kiinteistöjä, joissa järjestetään sairaanhoitoa, sosiaali- ja terveystalv palveluja tai muita maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteisiä tehtäviä.

19 §. Jäsenyhteisöjen maksusuudet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Kevan jäsenyhteisöt olisivat velvolliset maksamaan Kevalle maksun henkilöstön eläketurvan hoitamisesta. Kevan jäsenyhteisöjä olisivat lain 3 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan vuoden 2019 alusta kuntatyönantajien lisäksi maakunnat ja jäsenyhteisöksi voisivat liittyä myös maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt ja säätiöt sekä maakuntien muodostamat yhdistykset. Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksujen rakennetta ja maksujen määräytymistä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan muuttunutta jäsenyhteisörakennetta.

Eläkemaksun osat olisivat työansioihin perustuva eläkemaksu ja työkyvyttömyyseläkemaksu. Nämä vastaisivat nykyistä palkkaperusteista eläkemaksua ja varhaiseläkemenoperusteista maksua. Lisäksi kunnat ja maakunnat maksaisivat tasausmaksua. Valtiovarainministeriö vahvistaisi tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä. Vahvistusmenettelyssä valtiovarainministeriö voisi ainoastaan hyväksyä Kevan esityksen tai pyytää uutta esitystä. Valtiovarainministeriön vahvistusta ehdotetaan siksi, että valtio tulee jatkossa rahoittamaan suurella osuudella kunnallista eläkejärjestelmää ja siten maksun määrääminen ei voi olla pelkästään Kevan päätösvallassa.

Pykälän 2 momentin mukaan Keva päättäisi jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen ja tasausmaksun määrän ja antaisi tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Tasausmaksu olisi kuntien valtionosuuksien perusteissa. Eläkemaksujen tulisi olla jäsenyhteisöille keskimäärin samantasoiset kuin työntekijäin eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan eläkemaksu. Näin on käytännössä toimittu nykyäänkin. Kunnallisen eläkejärjestelmän palkkaperusteinen eläkemaksu ja varhaiseläkemenoperusteinen maksu yhteensä on määrätty tasolle, jossa kuntatyönantajan keskimääräinen eläkemaksu vastaa yksityisen sektorin työnantajan keskimääräistä työeläkevakuutusmaksua.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jäsenyhteisöiltä voitaisiin periä maksuista ennakkoja. Tämä vastaa nykytilaa.

19 a §. Työansioihin perustuva eläkemaksu. Maksu määrättäisiin, kuten nykyisinkin, kunkin jäsenyhteisön henkilöstön työansioden yhteismäärän perusteella. Työansioihin perustuva eläkemaksu vastaisi nykyistä palkkaperusteista maksua. Nykyinen palkkaperusteinen maksu on käytännössä määritelty tasolle, joka vastaa yksityisen sektorin työnantajan keskimääräistä eläkemaksua vähennettynä keskimääräisellä työkyvyttömyysmaksulla. Työansioihin perustuva eläkemaksu määrättäisiin kullekin jäsenyhteisölle sen palveluksessa olevien henkilöiden julkisten alojen eläkelain mukaisten eläkkeeseen oikeuttavien työansioden perusteella. Maksun suuruus seuraisi yksityisen sektorin keskimääräisiä maksuja vastaavasti kuin nykyinen jäsenyhteisön palkkaperusteinen eläkemaksu.

19 b §. Työkyvyttömyyseläkemaksu. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmenoon perustuvasta eläkemaksusta, joka vastaisi nykyistä kunnallisen eläkejärjestelmän varhaiseläkemenoperusteista maksua. Säännöksen sanamuoto mahdollistaisi sen, että maksun määräytymisessä otettaisiin huomioon pelkästään jäsenyhteisön palkkasumma tai palkkasumma ja eläkemenot taikka pelkästään eläkemenot. Maksu aiheutuisi täysistä työkyvyttömyyseläkkeistä ja kuntoutustuista.

Varhaiseläkemenoperusteisen maksun määrä jaetaan työnantajille siten, että työnantajan omat varhaiseläketapaukset vaikuttavat työnantajan maksusuuteen koko varhaiseläkemenoperusteisen maksun määrästä. Nykyisin työnantajat on jaettu maksujen määräytymisen osalta palkkasumman koon mukaan kolmeen luokkaan. Pientyönantajilla varhaiseläkemenoperusteinen maksu määräytyy prosenttiosuutena maksetuista kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvasta palkkasummasta. Keski suurien työnantajien varhaiseläkemenoperusteinen maksu määräytyy osittain omien eläketapausten perusteella ja osittain työnantajan palkkasumman perusteella. Suuryönantajien varhaiseläkemenoperusteinen maksu muodostuu kokonaan omien eläketapausten perusteella.

19 c §. Tasausmaksu. Pykälän 1 momentin mukaan tasausmaksu määrättäisiin maakunnille ja kunnille. Se olisi sen suurin, kuin arvioidaan tarvittavan eläkemenojen kattamiseksi pitkällä aikavälillä 19 a ja 19 b §:ssä säädettyjen eläkemaksujen lisäksi.

Nykyään Kevan jäsenyhteisöt maksavat eläkemenoperusteista maksua. Jäsenyhteisöiltä peritään eläkemenoperusteisena maksuna se määrä, joka tarvitaan kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittamiseen palkkaperusteisen ja varhaiseläkemenoperusteisen maksun sekä sijoitustuottojen- ja pääomien lisäksi. Sen tarkoituksena on kattaa ne eläkemenot, jotka Kevassa ylittävät yksityisen työeläkejärjestelmän tason. Näitä menoja ovat henkilöstön vanhasta yksityisen työeläkejärjestelmän tason ylittävästä lisäeläketurvasta aiheutuvat kulut sekä muut suuremmat kulut. Nämä suuremmat kulut aiheutuvat Kevan jäsenyhteisöjen henkilöstön rakenteesta ja nämä johtuvat muun muassa henkilöstön naisvaltaisuudesta, koulutuksesta ja ikärakenteesta. Koska jäljempänä mainitut kulut ovat järjestelmässä pysyviä, tarvitaan eläkemenoperusteisen

maksun tapaista maksua myös tulevaisuudessa. Eläkemenoperusteinen maksu ehdotetaan korvattavaksi tasausmaksulla. Sen määräytyminen kuntien ja maakuntien maksettavaksi poikkeaisi kuitenkin nykyisestä eläkemenoperusteisesta maksusta.

Pykälän 2 momentin mukaan tasausmaksu jaettaisiin maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on maakuntien ja kuntien osuus Kevassa työeläkevakuutetun henkilöstön palkkasummasta. Palkkasummana käytettäisiin vuoden 2017 lopullista palkkasummaa. Jako palkkasumman perusteella heijastaa syntyvän eläkevastuun määrää, sillä henkilöstön eläketurvakin määräytyy palkkasumman perusteella. Maakuntien työansioiksi laskettaisiin sen henkilöstön työansiot, joka siirtyy maakuntiin maakuntalain voimaantulon mukaan. Lisäksi laskettaisiin ne Kevassa työeläkevakuutetut työansiot, jotka ovat työntekijöillä sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavassa yhtiössä, jonka osakkeiden omistus siirtyy maakuntien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä maakunnalle. Kuntien työansioiksi laskettaisiin kuntiin, kuntayhtymiin ja yhtiöihin jäävän henkilöstön Kevassa työeläkevakuutettavat työansiot.

Tasausmaksun jako maakuntien ja kuntien osuuteen tehtäisiin ennen tämän lain voimaantuloa vuosiksi 2019—2028. Maakuntien ja kuntien toiminnan kehittymistä ei ole mahdollista ennustaa kovin pitkälle tulevaisuuteen. Siksi tasausmaksu on arvioitava uudelleen kymmenen vuoden jälkeen vallitsevat olosuhteet huomioiden.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntien osuus jaettaisiin maakuntien kesken sen valtion rahoituksen suhteessa, jonka ne saavat maakuntien rahoituslain 12 §:n perusteella tehdyllä päätöksellä. Tämä kuvaa itsehallinnollisten alueiden tulopohjaa, joka on maakuntavaltuustojen käytettävissä. Jakoa ei tehtäisi uudestaan, mikäli maakunnalle myönnetty valtion rahoitus myöhemmin muuttuisi oikaisuvaatimuksen takia.

Kuntien osuus jaettaisiin kuntien kesken kunakin vuonna kunnan verorahoituksen mukaisessa suhteessa. Jako verorahoituksen perusteella jakaisi maksut kuntien kantokykyjen mukaan. Kunnan verorahoitus muodostuu verotuloista ja valtionosuuksista. Verotuloihin sisältyvät kunnallisvero, kiinteistövero sekä kunnan osuudesta yhteisöverosta. Valtionosuuteen sisältyvät valtionosuudet, jotka kunnalle myönnetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain perusteella. Kunnan osuutta laskettaessa ei kuitenkaan otettaisi huomioon harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, sillä se saattaisi vääristää yksittäisen vuoden tilannetta. Laskettaessa tasausmaksua vuodelle 2019 käytetään vuodelle 2016 tilinpäätöksissä vahvistettuja tietoja ja maakuntien osuuksia laskettaessa vuodelle 2019 päätettyjä maakuntien valtionosuuksia.

1.18 Vaalilaki

1 §. Lain soveltamisala. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maakuntavaalit. Lisäksi pykälän 2 momenttia täsmennettäisiin mainitsemalla siinä Ahvenanmaan maakunnan maakunnalliset ja kunnalliset vaalit.

2 §. Äänioikeus. Pykälään lisättäisiin maininta äänioikeudesta maakuntavaaleissa.

3 §. Vaalikelpoisuus. Pykälään lisättäisiin maininta vaalikelpoisuudesta maakuntavaaleissa.

5 §. Vaalipiirit eduskuntavaaleissa. Toisaalla tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan kolmea muutosta voimassa olevaan maakuntajakoon: Heinävesi siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Karjalan maakuntaan, Joroinen siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Savon

maakuntaan ja Iitti siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Päijät-Hämeen maakuntaan. Koska tässä pykälässä säädetyn mukaisesti vaalipiirijako pohjautuu maakuntajakoon, ehdotetaan pykälän asianomaisia kohtia muutettavaksi vastaavasti: Heinävesi ja Joroinen siirtyisivät Kaakkois-Suomen vaalipiiristä Savo-Karjalan vaalipiiriin ja Iitti siirtyisi Kaakkois-Suomen vaalipiiristä Hämeen vaalipiiriin. Ehdotettujen muutosten seurauksena Kaakkois-Suomen vaalipiirissä asuvien Suomen kansalaisten lukumäärä vähentyisi (väestötietojärjestelmässä 31.3.2016 olevien tietojen mukaan) 15 349:llä (3,4 %). Vastaavasti Suomen kansalaisten lukumäärä lisääntyisi Savo-Karjalan vaalipiirissä 8541:llä (2 %) ja Hämeen vaalipiirissä 6806:llä (1,8 %). Muutokset saattavat johtaa siihen, että Kaakkois-Suomen vaalipiirin kansanedustajien määrä vuoden 2019 eduskuntavaaleissa vähenee nykyisestä 17:sta 16:ta.

7 §. Vaalipiirit muissa vaaleissa. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että maakuntavaaleissa vaalipiirinä on maakunta. Maakunnista ja niihin kuuluvista kunnista säädettäisiin ”voimaanpanolain” x §:ssä.

9 §. Ennakköäänestyspaikat ja vaalipäivän äänestyspaikat. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

12 a §. Maakuntavaalilautakunta. Maakuntavaltuusto asettaisi toimikaudekseen maakuntavaalilautakunnan, jossa olisi viisi jäsentä sekä vähintään viisi varajäsentä, jotka tulisi asettaa sijaantulojärjestykseen. Sekä jäsenten että varajäsenten tulisi mahdollisuuksien mukaan edustaa maakunnassa edellisissä maakuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Jäsen tai varajäsen, joka asettuisi ehdokkaaksi maakuntavaaleissa, ei voisi osallistua maakuntavaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa.

12 b §. Maakuntavaalilautakunnan työskentely. Maakuntavaalilautakunnan työskentelyä koskevat säännökset olisivat vastaavat kuin kuntalain säännökset koskien kunnan keskusvaalilautakuntaa.

18 §. Äänioikeusrekisterin perustaminen. Pykälän 2 momentin 3 ja 8 kohtia täsmennettäisiin ja 3 kohtaan lisättäisiin, että maakuntavaaleissa äänioikeusrekisteriin merkittäisiin äänioikeutetun kohdalle maakunta. Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

19 §. Äänioikeusrekisteriin merkittävät vaalikohtaiset lisätiedot. Pykälän otsikkoa täsmennettäisiin ja 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

21 §. Ilmoituskortti. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

22 §. Tiedottaminen Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisille. Pykälän otsikkoa täsmennettäisiin ja pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

31 §. Ehdokashakemukset käsittelevä viranomainen. Pykälään lisättäisiin, että maakuntavaalien ehdokashakemukset käsittelee maakuntavaalilautakunta.

34 §. Asiakirjojen jättämisestä määrääminen ja kuuluttaminen. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista ja maakunnan ilmoitusten tiedoksi saattamisesta.

37 §. Ehdokkaiden järjestyksen määrääminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

43 §. *Valtakunnallinen ehdokasrekisteri.* Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin maininta, jonka mukaan ehdokasrekisteristä mahdollisesti otettava tuloste (ns. ehdokaskirja) voisi sisältää myös maakuntavaalien ehdokastiedot.

44 §. *Ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon jakelu ja tiedoksisiaattaminen.* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin maakuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmien jakelusta ja pitämisestä yleisön saatavana. Maakuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmää jaettaisiin vain kyseisen maakunnan alueella. Muissa maakunnissa ja ulkomailla käytettäisiin 43 §:n 4 momentissa tarkoitettua, samat tiedot sisältävää tulostetta ehdokasrekisteristä.

57 §. *Ennakoäänestyksen aloittaminen ennakoäänestyspaikassa.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

58 §. *Äänestäminen ennakoäänestyksessä.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

64 §. *Vaalikuorten toimittaminen vaalipiirilautakunnalle.* Pykälää täsmennettäisiin siten, että siinä lueteltaisiin ne vaalit, joissa vaalikuoret toimitetaan vaalipiirilautakunnalle.

76 §. *Äänestäminen vaalipäivänä.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininnat maakuntavaaleista.

81 §. *Äänestyslippujen ja vaalipöytäkirjan toimittaminen vaalilautakunnista.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

84 §. *Tuloksen laskennasta vastaavat viranomaiset.* Pykälän 2 kohtaan lisättäisiin, että maakuntavaalien ennakoäänestyksessä annettujen äänestyslippujen laskennasta ja vaalipäivän äänestyksessä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta vastaisi kunnan keskusvaalilautakunta. Jäljempänä uudessa 143 I §:ssä säädettäisiin tarkemmin maakuntavaalien tuloksen laskennasta ja vahvistamisesta. Ääntenlaskennan määräämistä nimenomaan kunnan keskusvaalilautakunnan tehtäväksi voidaan perustella tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla: Keskusvaalilautakunnalla olisi jo valmiiksi kuntavaalien äänestyslippujen laskentaa varten laskentahenkilöstö. Ennakoäänestyksen hyväksytyt vaalikuoria ei tarvitsisi vaaliviikonloppuna toimittaa kunnasta enää muualle. Vaalilautakunnat voisivat vaalipäivän iltana viedä sekä maakuntavaalien että kuntavaalien vaalipäivän äänestysliput samalle viranomaiselle. Koska kunnissa olisi laskettavia äänestyslippuja näin ollen arviolta kaksi kertaa tavanomainen määrä, vaalien tuloslaskenta saattaisi edetä totuttua hitaammin. Vuosina 2004 ja 2008 toimitettujen Kainuun maakuntavaalien kokemusten valossa mitään merkittäviä viivästyksiä vaalien tuloksen selville saamisessa ei ole kuitenkaan odotettavissa.

96 §. *Presidentinvaalia, maakuntavaaleja ja europarlamenttivaaleja koskevat säännökset.* Pykälän otsikkoon ja itse pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

101 §. *Valitusoikeus ja valitusperusteet.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että valitusoikeus maakuntavaaleissa olisi asianomaisessa maakunnassa äänioikeutetulla ja maakunnan jäsenellä.

103 §. *Valitusviranomaisen päätös.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta ja 2 momenttiin maininta maakuntavaalilautakunnasta.

104 §. Päätöksen tiedoksianto. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiannosta maakuntavaaleissa. Samalla ajanmukaistettaisiin pieneltä osin pykälän 3 momenttia, jossa säädetään vastaavasta tiedoksiannosta kuntavaaleissa.

105 §. Jatkovalitus. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen, jolla vaalien tulos on määrätty oikaistavaksi tai vaalit uusittaviksi, olisi maakuntavaaleissa myös maakuntahallituksella.

106 §. Valituksen johdosta uusittavat vaalit. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin ensinnäkin, että uusittavien maakuntavaalien vaalipäivästä määräisi maakuntavaalilautakunta ja toiseksi, koskien myös kuntavaaleja, että vaalipäivän tulee olla viimeistään ensimmäisenä sunnuntaina 90 päivän kuluttua siitä, kun valitusviranomaisen päätös on saanut lainvoiman. Jälkimmäistä muutosta perustellaan sillä, että uusittavat vaalit tulisi toimittaa mahdollisimman nopeasti, jotta maakunnan tai kunnan tavanomainen toiminta häiriintyisi mahdollisimman vähän. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaalilautakunnasta, 3 momenttiin maininta maakunnasta ja 5 momenttiin maininta maakunnan valtuustosta.

10 a luku. Maakuntavaalit. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi maakuntavaaleja varten oma lukunsa, johon koottaisiin näiden vaalien vaalikohtaiset säännökset vastaavalla tavalla kuin eduskuntavaaleista (luku 9), presidentinvaalista (luku 10), kuntavaaleista (luku 11) ja europarlamenttivaaleista (luku 12).

143 a §. Vaalipäivä. Maakuntavaalit toimitettaisiin vaalivuoden huhtikuun kolmantena sunnuntaina samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Näin tapahtuisi vuodesta 2021 eteenpäin. Ensimmäisten maakuntavaalien toimittamisesta säädettäisiin siirtymäsäännöksissä.

143 b §. Valittavien valtuutettujen määrästä kuuluttaminen. Maakuntavaalilautakunnan tulisi laatia kuulutus siitä, kuinka monta valtuutettua maakunnassa valitaan. Pykälässä säädettäisiin myös kuulutuksen tiedoksi saattamisesta.

143 c §. Oikeus asettaa ehdokkaita. Maakuntavaaleissa ehdokkaita voisivat asettaa sekä puolueet että äänioikeutettujen perustamat valitsijayhdistykset. Puolueet voisivat solmia keskenään vaaliliittoja ja valitsijayhdistykset muodostaa yhteislistoja. Puolue, vaaliliitto tai yhteislista saisi asettaa ehdokkaita enintään valittavien valtuutettujen puolitoistakertaisen määrän. Sama henkilö voisi asettautua vain yhden puolueen tai yhden valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi.

143 d §. Puolueiden ehdokkaiden asettaminen. Puolueen ehdokkaat maakunnassa asettaisi puolueen keskusorganisaation maakuntavaalilautakunnalle ilmoittama puolueen henkilöjäseniä maakunnassa edustava yhdistys. Tällainen yhdistys voisi olla esimerkiksi puolueen piirijärjestö tai jokin maakunnassa toimiva kunnallisjärjestö.

143 e §. Valitsijayhdistyksen perustaminen. Valitsijayhdistyksen voisi perustaa 100 maakunnassa kotikunnan omaavaa äänioikeutettua henkilöä. Lukumäärävaatimus olisi siten sama kuin eduskuntavaaleissa. Monet maakunnat ovat samankokoisia kuin vaalipiirit.

143 f §. Vaaliasiamiehet. Maakuntavaalien vaaliasiamiehiä koskeva sääntely olisi samantyyppinen kuin muissakin vaaleissa (120, 131, 151 ja 170 §:t). Valtiollisiin vaaleihin säädettyä velvollisuutta ilmoittaa vaaliasiamiehen nimi etukäteen ehdokashakemukset käsittelevälle viranomaiselle ei ole tarpeen ulottaa maakuntavaaleihin.

143 g §. *Ehdokashakemuksen jättäminen.* Puolueen, yhteislistan tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tulisi tehdä ehdokashakemus maakuntavaalilautakunnalle samana ajankohtana kuin muissakin vaaleissa eli viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16.

143 h §. *Puolueen ehdokashakemus.* Pykälässä säädettäisiin puolueen ehdokashakemuksen sisällöstä samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 i §. *Ilmoitus vaaliliitosta.* Pykälässä säädettäisiin vaaliliitosta tehtävästä ilmoituksesta samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 j §. *Valitsijayhdistyksen ehdokashakemus.* Pykälässä säädettäisiin valitsijayhdistyksen ehdokashakemuksen sisällöstä samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 k §. *Ilmoitus yhteislistasta.* Pykälässä säädettäisiin yhteislistasta tehtävästä ilmoituksesta samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 l §. *Vaalien tuloksen vahvistaminen.* Pykälässä säädettäisiin vaalien tuloksen vahvistamiseen liittyvästä menettelystä. Maakunnan kunkin kunnan keskusvaalilautakunta laskisi kunnassa annetut maakuntavaalien ennakkoäänät ja suorittaisi maakuntavaalien vaalipäivän äänten tarkastuslaskennan (ks. ehdotukset edellä 84 §:n kohdalla). Keskusvaalilautakunta vahvistaisi kullekin ehdokkaalle sekä kullekin puolueelle, vaaliliitolle ja yhteislistalle kunnassa annetut äänät ja ilmoittaisi ne viipymättä maakuntavaalilautakunnalle sen määräämällä tavalla.

Saatuaan vahvistetut äänimäärät kaikilta keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta viipymättä vahvistaisi maakuntavaalien tuloksen koko maakunnassa noudattaen, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä 88—91 §:ssä säädetään. Maakuntavaalien tulos määräytyisi samojen perusteiden mukaisesti kuin eduskuntavaaleissa, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

Vahvistettuaan tuloksen maakuntavaalilautakunnan tulisi viipymättä julkaista tuloksen sisältävä pöytäkirja valitusosoituksineen seitsemän päivän ajan siten kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi, antaa luettelo valtuutetuiksi valituista ja varavaltuutetuiksi määrättyistä maakuntavaltuustolle ja tiedotettava luettelosta siten kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi sekä antaa tieto vaalien tuloksesta oikeusministeriölle sen määräämällä tavalla.

143 m §. *Varavaltuutetut.* Maakuntavaltuutetuille valittaisiin varavaltuutetut siten kuin maakuntalain §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Jos maakuntavaltuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jäisi, maakuntavaalilautakunnan olisi valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja maakuntalain 16 §:n mukaisesti. Jos ei kaikkia varavaltuutetun toimia saataisi täytettyä, jäisi niiden määrä vajaaksi.

144 §. *Vaalipäivä.* Koska maakuntavaalien vaalipäivää koskevassa pykälässä 143 a § ehdotetaan mainittavaksi, että maakuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti kuntavaalien kanssa, ehdotetaan yhdenmukaisuuden vuoksi lisättäväksi myös kuntavaalien vaalipäivää koskeaan pykälään vastaava sääntely.

184 §. *Vaaliasiamiesten ja vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeus.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta maakuntavaaleista.

185 §. *Vaaliviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu.* Vaaliviranomaisen rikosoikeudellisen vastuun piiriin ehdotetaan lisättäväksi myös maakuntavaalilautakunnan jäsenet ja sen henkilöstö.

188 §. *Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan maakunta vastaisi maakuntavaalilautakunnan toiminnasta aiheutuvi-
ta kustannuksista. Lisäksi pykälän 3 momenttia täsmennettäisiin - nykyistä sääntelyä muutta-
matta - siten, siinä lueteltaisiin nimeltä ne vaalit, joissa oikeusministeriö suorittaa kunnille ns.
kuntakorvauksen. Momentin loppuun ehdotetaan myös lisättäväksi maininta, jonka mukaan
maakunta korvaa kunnalle maakuntavaaleista mahdollisesti aiheutuvat kustannukset. Tällaisia
kustannuksia voisi syntyä esimerkiksi, jos kunnan keskusvaalilautakunta palkkaa ylimääräistä
laskentahenkilökuntaa nimenomaan maakuntavaalien äänestyslippujen tarkastuslaskentaa var-
ten. Maakuntavaaleista kunnalle aiheutuvat lisäkustannukset lienevät kuitenkin käytännössä
vähäisiä. Korvaus suoritettaisiin kunnalle sen esittämän laskun mukaisena.

198 §. *Ensimmäiset maakuntavaalit.* Ensimmäiset maakuntavaalit ehdotetaan toimitettaviksi
vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä. Vaalipäivä olisi siten sunnuntai 28.1.2018. Pykä-
län 2 momentissa ehdotetaan, että kukin maakuntahallinnon väliaikainen valmistelutoimielin
asettaisi hyvissä ajoin ennen vaaleja maakuntavaalilautakunnan. Sen jäsenten tulisi edustaa
maakunnan kunnissa edellisissä eli vuoden 2017 kuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita äänes-
täjäryhmiä. Nämä maakuntavaalilautakunnat toimisivat siihen saakka kunnes vaaleissa valitut
maakuntavaltuustot asettaisivat maakuntiin uudet maakuntavaalilautakunnat 12 a §:ssä ehdote-
tun mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ensimmäisten maakuntavaalien ehdo-
kasasettelun aikataulu olisi sama kuin samanaikaisesti toimitettavassa presidentinvaalissa eli
viikkoa aikaisempi kuin muissa vaaleissa. Ehdokashakemukset tulisi toimittaa maakuntavaali-
lautakunnalle viimeistään 47. päivänä ennen vaalipäivää eli viimeistään tiistaina 12.12.2017
ennen kello 16. Maakuntavaalilautakunta laatisi ehdokaslistojen yhdistelmän 38. päivänä en-
nen vaalipäivää eli torstaina 21.12. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, jotta riski kahden eri
vaalin ehdokkaiden äänestysnumeroiden sekoittumisesta olisi mahdollisimman pieni, että
maakuntavaalien ehdokkaiden numerointi ehdokaslistojen yhdistelmissä aloitettaisiin nume-
rosta 22. Presidentinvaalin ehdokkaat numeroitaisiin presidentinvaalin ehdokasluettelossa
normaalisti alkaen numerosta 2.

Ensimmäisissä maakuntavaaleissa annettujen äänestyslippujen laskennasta huolehtisivat vaa-
lipiirilautakunnat, joilla on valmiina tarvittava laskentahenkilöstö presidentinvaalin äänestys-
lippujen laskentaa varten. Laskennan järjestämistä varten säädettäisiin 4 momentissa siitä, että
kunnan keskusvaalilautakunnat toimittavat hyväksytyt vaalikuoret ja vaalilautakunnat vaali-
päivän äänät asianomaiselle vaalipiirilautakunnalle. Kukin vaalipiirilautakunta laskisi oman
vaalipiirinsä alueella olevien maakuntien äänestysliput 5 momentissa ehdotetun työnjaon mu-
kaisesti. Useimmille vaalipiirilautakunnille tulisi laskettavaksi yhden maakunnan äänestysli-
put, mutta Hämeen vaalipiirilautakunta, Savo-Karjalan vaalipiirilautakunta ja Oulun vaalipiiri-
lautakunta laskisivat kukin kahden maakunnan sekä Kaakkois-Suomen vaalipiirilautakunta ja
Vaasan vaalipiirilautakunta kumpainkin kolmen maakunnan äänestysliput. Poikkeuksena
olisi Helsingin vaalipiirilautakunta, jolle ei tulisi lainkaan maakuntavaalien äänestyslippujen
laskentatehtävää.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin vielä siitä, että kukin vaalipiirilautakunta vahvistaisi 3.
päivänä vaalipäivän jälkeen viimeistään kello 18 aloitettavassa kokouksessa laskemansa ää-
nimäärät asianomaiselle maakuntavaalilautakunnalle, joka vahvistaisi vaalien maakuntavaali-
en tuloksen noudattaen, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen
määräämisestä 88—91 §:ssä säädetään.

Voimassa olevan vaalilain mukaan oikeusministeriö suorittaa presidentinvaalissa kullekin
kunnalle kertakorvauksen, jonka suuruus perustuu kunnassa asuvien äänioikeutettujen mää-

rään. Jos presidentinvaalissa toimitetaan toinen vaali, korvaus suoritetaan kaksinkertaisena. Presidentinvaalin yhteydessä toimitettavista maakuntavaaleista mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista ei suoritettaisi kunnalle korvausta. On kuitenkin oletettavaa, että pelkästään maakuntavaaleista aiheutuvia merkittäviä kustannuksia ei kunnalle edes syntyisi, koska esimerkiksi ääntenlaskenta suoritetaan vaalipiirilautakunnissa.

1.19 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

4 §. *Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset.* Pykälän 2, 4 ja 5 momentteihin lisättäisiin maininnat maakuntavaaleista ja maakunnasta. Maakuntavaalien ehdokas ei saisi ottaa vastaan tukea samalta tukijalta enempää kuin 6000 euroa. Raja olisi sama kuin eduskuntavaaleissa. Ehdokas ei saisi ottaa vastaan tukea maakunnalta eikä maakunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Yksityishenkilön nimeä ei saisi ilman hänen suostumustaan julkistaa vaalikampanjaan kuuluvan maksullisen mainoksen maksajana, jos hänen maksamansa mainoksen arvo olisi maakuntavaaleissa pienempi kuin 1500 euroa.

5 §. *Ilmoitusvelvollisuus.* Pykälään lisättäisiin 3 kohdaksi, että velvollinen tekemään vaalirahoitusilmoituksen on maakuntavaaleissa maakuntavaltuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittu. Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että henkilö, joka on ehdokkaana samanaikaisesti sekä maakuntavaaleissa että kuntavaaleissa, mutta joka tulisi valituksi vain toisessa näistä vaaleista, olisi ilmoitusvelvollinen koskien molempien vaalien vaalirahoitustaan. Siten esimerkiksi kunnan varavaltuutetuksi valittu ehdokas, joka oli ollut ehdokkaana myös maakuntavaaleissa, mutta ei tullut valituksi niissä vaaleissa, joutuisi tekemään vaalirahoitusilmoituksen koskien sekä kuntavaalikampanjaansa että maakuntavaalikampanjaansa.

6 §. *Ilmoitettavat tiedot.* Pykälän 1 ja 2 momentteihin lisättäisiin maininnat maakuntavaaleista ja maakunnasta. Erikseen tulisi ilmoittaa tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on maakuntavaaleissa vähintään 1500 euroa. Lisäksi ehdotetaan, järjestelmän selkeyden vuoksi, lisättäväksi pykälään uusi 6 momentti, jonka mukaan ilmoitusvelvollinen, joka oli ollut ehdokkaana samanaikaisesti sekä maakuntavaaleissa että kuntavaaleissa, antaisi vain yhden vaalirahoitusilmoituksen koskien molempien vaalien vaalirahoitustaan. Tällöin erikseen ilmoitettavan yksittäisen tuen vähimmäisrajana pidettäisiin kuntavaalien vastaavaa rajaa. Siten ehdokas, joka oli ollut ehdokkaana molemmissa sanotuissa vaaleissa, ilmoittaisi erikseen jokaisen yksittäisen tuen, jonka arvo on ollut vähintään 800 euroa riippumatta siitä, kumpaa vaalia varten tuki on hänelle annettu. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi 8 §:n 2 momentin nojalla vahvistaa sellaisen ilmoituslomakkeen, jolla on mahdollista antaa samalla kertaa tiedot molempien vaalien vaalirahoituksesta.

9 §. *Oikeusministeriön tiedonantotehtävät.* Pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

11 a §. *Jälki-ilmoitus.* Pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

12 §. *Ilmoitusrekisteri ja sen tietojen julkisuus.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

1.20 Puoluelaki

8 §. *Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta. Laissa tarkoitettuna tukena ei pidettäisi maakunnan talousarvioon perustuvaa avustusta puolueelle ja puolueyhdistykselle.

8 a §. *Tuki puolueen lähiyhteisölle.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta. Laissa tarkoitettuna tukena ei pidettäisi maakunnan talousarvioon perustuvaa avustusta puolueen lähiyhteisölle.

8 b §. *Tukea koskevat rajoitukset.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininnat maakunnasta. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saisi ottaa vastaan tukea maakunnalta eikä maakunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä.

10 §. *Tasapuolisuusvaatimus.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta. Maakunnan viranomaisten sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen,

1.21 Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä

Lain nimike. Lain nimikettä muutettaisiin niin, että laki koskisi sekä maakunnan että kunnan neuvoa-antavia kansanäänestyksiä.

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälää muutettaisiin niin, että lakia sovellettaisiin kuntien kansanäänestysten lisäksi myös maakuntien kansanäänestyksiin.

2 §. *Kansanäänestyksen ajankohta.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta, että maakunnan kansanäänestys toimitetaan maakuntavaltuuston määräämänä sunnuntaina. Lisäksi momenttia muutettaisiin siten, että sekä maakunnan että kunnan kansanäänestys olisi mahdollista toimittaa maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä. Tämä voisi osaltaan alentaa kansanäänestysten toimittamisen kynnyistä, koska vaalien yhteydessä toimitettavan kansanäänestyksen kulut olisivat maakunnalle tai kunnalle jonkin verran pienemmät kuin jos kansanäänestys järjestettäisiin erillisenä.

Lain rakenteellisena uudistuksena ehdotetaan, että 2 §:ään jätettäisiin vain pykälän nykyisen 1 momentin mukainen sääntely koskien kansanäänestyksen ajankohtaa. Pykälän nykyiset 2 ja 3 momentti ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 2 a §:ään.

2 a §. *Kansanäänestyksen toimittamistapa.* Pykälän 1 momentiksi siirrettäisiin nykyisen 2 §:n 2 momentin sisältö ja sitä laajennettaisiin koskemaan myös maakunnan kansanäänestystä. Maakunnan kansanäänestys toimitettaisiin kunnittain ja äänestysalueittain. Kunnan kansanäänestys toimitettaisiin äänestysalueittain. Kummassakin kansanäänestyksessä kunnan valtuusto voisi kuitenkin päättää, että useammalla äänestysalueella voi olla yhteinen äänestyspaikka.

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan siirrettäväksi sellaisenaan nykyisen 2 §:n 3 momentin sääntely kirjeäänestyksen käyttämisestä.

Voimassa olevan lain mukaisesti kunnan kansanäänestys toimitetaan aina äänestyspäivän äänestyksenä (klo 9—20) ja sitä ennen kirjeäänestyksenä. Tähän mennessä toimitetuissa kuntien kansanäänestyksissä kirjeäänestystä on käyttänyt keskimäärin noin 80 prosenttia kaikista äänestäneistä. Koska kirjeäänestys on siis jo nyt erittäin suosittu äänestämismuoto, pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaltuusto ja kunnan kansanäänestyksessä kunnan valtuusto voisi päättää, että kansanäänestys toimitte-

taan maakunnassa (sen kaikissa kunnissa) tai kunnassa pelkästään kirjeäänestyksenä. Tällöin äänestyspäivän äänestystä ei järjestettäisi. Olisi kuitenkin järjestelmän selkeyden kannalta perusteltua, että myös pelkästään kirjeäänestyksenä toimitettava kansanäänestys päättyisi samaan aikaan kuin äänestyspäivä (vaalipäivä) yleensä päättyy eli sunnuntaina kello 20. Tätä varten ehdotetaan tässä momentissa säädettäväksi, että kirjeäänestysasiakirjoja voisi 10 §:n mukaisesti palauttaa kunnan keskusvaalilautakunnalle aina äänestyspäiväksi määrättyyn sunnuntaihin kello 20 saakka.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos kansanäänestys toimitetaan samanaikaisesti maakuntavaalien ja kuntavaalien kanssa, 1—3 momentin sääntelyä ei sovelleta, vaan äänestys tapahtuu vaalilain mukaisissa kunnan yleisissä ennakoäänestyspaikoissa ja vaalipäivän äänestyspaikoissa. Valtuusto ei siis tällöin voisi päättää äänestysalueiden yhteisestä äänestyspaikasta eikä kirjeäänestystä voisi käyttää. Pykälässä säädettäisiin vielä erikseen siitä, että ennakoäänestys maakunnan kansanäänestyksessä voisi tapahtua vain kyseisen maakunnan alueella ja kunnan kansanäänestyksessä vain kyseisen kunnan alueella. Tällä pyritäisiin vähentämään inhimillisten virhetilanteiden esiintymisriskiä vaalien ja kansanäänestysten teknisessä toimittamisessa. Virheitä, esimerkiksi äänestyslippujen sekoittumista, voisi ilmetä, jos esimerkiksi 10 kuntaa järjestäisi samanaikaisesti kansanäänestyksen maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä ja niiden laatimia äänestyslippuja jaettaisiin kaikkiin yleisiin ennakoäänestyspaikkoihin kotimaassa ja ulkomailla. Virheet saattaisivat häiritä maakuntavaalien ja kuntavaalien virheetöntä toimitusta. Ehdotus aiheuttaisi maakunnalle tai kunnalle myös vähemmän kustannuksia kun niiden tarvitsisi huolehtia äänestyslippujen jakelusta vain oman maakunnan tai oman kunnan sisällä. Ehdotus luonnollisesti rajoittaisi niiden äänestysoikeutettujen, jotka olisivat poissa omasta maakunnastaan tai kotikunnastaan koko ennakoäänestysajanjakson ajan ja myös äänestyspäivänä, mahdollisuuksia osallistua äänestykseen. Toisin kuin vaalit, kansanäänestys on kuitenkin neuvoa-antava, joten ehdotusta ei tältä osin voitane siksi pitää kansalaisten osallistumisoikeuksien merkittävänä heikennyksenä.

3 §. *Kansanäänestyksen toimittamispäätös.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimittamispäätöksen ajankohdasta. Maakuntavaltuuston tai kunnan valtuuston tulisi päättää kansanäänestyksen toimittamisesta viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää. Jos kansanäänestys kuitenkin toimitettaisiin maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, päätös tulisi tehdä jo viimeistään 90. päivänä ennen äänestyspäivää (vaalipäivää). Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyiseen tapaan, että valtuuston tulisi toimittamispäätöksessä päättää äänestyksen aiheesta, ajankohdasta (äänestyspäivästä) ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista sekä äänestyslipusta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valtuuston tulisi viipymättä ilmoittaa päätöksensä oikeusministeriölle ja Väestörekisterikeskukselle sekä maakunnan kansanäänestyksessä myös maakunnan kunnille, jotta nämä voisivat välittömästi ryhtyä omalta osaltaan valmistelemaan äänestyksen toimeenpanotehtäviä.

4 §. *Kansanäänestysaloitteen tekeminen.* Pykälässä säädettäisiin maakuntalain 25 §:ssä ja kuntalain 25 §:ssä tarkoitetun kansanäänestysaloitteen tekemisestä. Aloitteessa olisi yksilöitävä asia, josta äänestys halutaan toimitettavaksi. Aloitteen tekijöiden tulisi aloitteessa allekirjoituksillaan vakuuttaa, että he ovat 15 vuotta täyttäneitä maakunnan tai kunnan asukkaita. Allekirjoitukset voitaisiin kerätä joko paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Paperimuodossa kerättävien allekirjoitusten tulisi olla omakätisiä ja niihin tulisi liittää aloitteen tekijän nimi (nimen selvennys) ja syntymäaika sekä maakunnan kansanäänestyksessä myös kotikunta. Jos allekirjoituksia kerätään sähköisesti tietoverkossa, keräyksessä tulisi käyttää ns. vahvaa sähköistä tunnistamista. Se tarkoittaa, että aloitteen tekijä kirjautuu asianomaiseen tietojärjestelmään käyttäen joko sirullista henkilökorttia, verkkopankkitunnuksia tai mobiilivarmennetta. Tällainen vahvan tunnistamisen sisältävä tietojärjestelmä on esimerkiksi oikeusministeriön kuntalaisaloite.fi -palvelun kunnan kansanäänestysaloitteen osio.

5 §. Äänestysviranomaiset. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin, että maakunnan kansanäänestyksessä äänestysviranomaisena toimisi, kunnan äänestysviranomaisten lisäksi, maakuntavaalilautakunta. Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että jos äänestys on määrätty toimitettavaksi maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, äänestysviranomaisina kunnassa toimivat vaalilain 13, 15 ja 17 §:ssä tarkoitetut viranomaiset (keskusvaalilautakunta, vaalilautakunta, vaalitoimikunta ja vaalitoimitsijat).

6 §. Äänestysviranomaisen kokoukset. Pykälää ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että siinä säädettäisiin vain äänestysviranomaisen ensimmäisen kokouksen ajankohdasta, joka olisi viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää, ja siitä, että muut kokoukset pidettäisiin sen mukaan, milloin asioiden käsittely sitä vaatisi. Muutoksella ei olisi käytännön vaikutuksia nykytilaan, koska viranomaisen olisi joka tapauksessa kokoonnuttava muun muassa kirjeäänestysasiakirjojen lähettämistä sekä tuloksen laskemista ja vahvistamista varten. Pykälän 1 momentti koskisi maakuntavaalilautakuntaa ja kunnan keskusvaalilautakuntaa maakunnan kansanäänestyksessä ja 2 momentti pelkästään kunnan keskusvaalilautakuntaa kunnan kansanäänestyksessä.

7 §. Tiedottaminen kansanäänestyksestä. Pykälää muutettaisiin siten, että maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunnan ja kuntien keskusvaalilautakuntien tulisi sopia tarkoituksenmukaisesta tavasta saattaa yleisesti tiedoksi kansanäänestyksen aihe, ajankohta, äänestysmenettely sekä äänestyksen kohteena olevat vaihtoehdot hyvissä ajoin ennen äänestystä. Tiedoksi saattamisen tulisi kunnassa tapahtua siten kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi. Kunnan kansanäänestyksessä tiedottamisvastuu olisi kunnan keskusvaalilautakunnalla. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi kunnan keskusvaalilautakunnan velvollisuus tiedottaa kansanäänestyksen järjestämisestä oikeusministeriötä, koska ministeriön tiedonsaannista säädettäisiin jo 3 §:n 3 momentissa.

8 §. Äänestysoikeusrekisteri. Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi kunnanhallituksen velvollisuus ilmoittaa Väestörekisterikeskukselle kansanäänestyksen toimittamisesta, koska Väestörekisterikeskuksen tiedonsaannista säädettäisiin jo 3 §:n 3 momentissa. Samalla ehdotetaan, että kunnanhallituksen sijasta äänestysoikeusrekisteriä koskevan ilmoituksen Väestörekisterikeskukselle tekisi kunnan keskusvaalilautakunta. Muilta osin pykälän nykyistä 1—3 momenttia sovellettaisiin sekä maakunnan että kunnan kansanäänestyksessä. Maakunnan kansanäänestyksessä kunkin kunnan keskusvaalilautakunnan tulisi ilmoittaa Väestörekisterikeskukselle, haluaako se äänestysoikeusrekisterin konekielisenä vai paperitulosteena. Maakunnan kansanäänestyksessä eri kunnilla voisi siten olla käytössään erimuotoiset äänestysoikeusrekisterit. Pykälän 4 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi selventävä maininta siitä, että maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa maakunnan tai kunnan kansanäänestyksessä äänestysoikeusrekisterinä käytettäisiin kyseisten vaalien äänioikeusrekisteriä, johon lisättäisiin asianomaiset äänestysoikeudet.

8 a §. Äänestysasiakirjojen laatiminen ja toimittaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan kansanäänestyksessä käytettävät äänestysliput valmistuttaisi ja äänestysohjeet laatisi maakuntavaalilautakunta. Tällä varmistettaisiin se, että äänestysliput ja äänestysohjeet olisivat samat kaikille maakunnan äänestysoikeutetuille. Äänestysohjeissa selostettaisiin äänestyksen aihe ja äänestyksen tekninen suorittaminen sen mukaisina kuin valtuusto on niistä 3 §:n nojalla päättänyt. Äänestyslippujen ja äänestysohjeiden jakelu ehdotetaan toimitettavaksi siten, että maakuntavaalilautakunta lähittäisi liput ja ohjeet (esimerkiksi suoraan käyttämättään painotalosta) kuntien keskusvaalilautakunnille, jotka sitten liittäisivät siihen muut kirjeäänestysasiakirjat (lähetekirje, vaalikuori, lähetekuori) kuin myös mahdolliset omat äänestysohjeensa ja lähittäisivät kaikki asiakirjat 9 §:n mukaisesti äänestysoikeutetuille. Mahdollista olisi sekin, että maakuntavaalilautakunta ja kuntien keskusvaalilautakunnat sopisivat, että

maakuntavaalilautakunnan käyttämä painotalo lähettäisi kaikki kirjeäänestysasiakirjat suoraan äänestysoikeutetuille, mutta asiakirjojen lähettäjäksi merkittäisiin kunnan keskusvaalilautakunta. Äänestysoikeutettujen osoitetiedot ovat saatavissa Väestörekisterikeskuksesta. Jos maakunnan kansanäänestyksessä kirjeäänestysasiakirjat lähetettäisiinkin keskitetysti, kunnan keskusvaalilautakunta voisi tarvittaessa niiden lisäksi lähettää oman kuntansa äänestysoikeutetuille omia ohjeitaan myös erikseen. Jos maakunnan kansanäänestys toimitettaisiin maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, maakuntavaalilautakunta toimittaisi äänestysliput kuntien keskusvaalilautakunnille jaettaviksi äänestysoikeutetuille asianomaisilla äänestyspaikoilla.

Pykälän 2 ja 3 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan lain 16 §:n 1 momentin pääasiallinen sisältö tähän kohtaan luontevammin sopivana. Kunnan kansanäänestyksessä asiakirjat laatisi ja valmistuttaisi kunnan keskusvaalilautakunta.

9 §. Kirjeäänestysasiakirjojen lähettäminen. Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin niin, että pykälää voitaisiin soveltaa myös maakunnan kansanäänestyksessä. Asiakirjojen lähettämisvaihtoehtoja maakunnan kansanäänestyksessä on selostettu jo 8 a §:n perustelujen kohdalla. Pykälän 3 momentiksi lisättäisiin maininta, että jos kansanäänestys toimitettaisiin maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, maakuntavaalilautakunnan tai kunnan keskusvaalilautakunnan tarvitsisi lähettää suoraan äänestäjille vain äänestysohjeet. Estettä ei olisi sille, että nekin lähetettäisiin asianomaisille äänestysoikeutetuille vaalilain 21 §:ssä tarkoitetun ilmoituskortin mukana. Tämä edellyttäisi kuitenkin maakunnan tai kunnan ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyötä.

10 §. Äänestäminen ja kirjeäänestysasiakirjojen palauttaminen. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että kunnille annettaisiin harkintavaltaa sen suhteen, milloin äänestäjien palauttamien kirjeäänestysasiakirjojen tulisi viimeistään olla kunnan keskusvaalilautakunnan hallussa. Kunta määräisi palautuksen määräajan ja ilmoittaisi sen äänestysohjeissaan. Ajankohta voisi olla aikaisintaan äänestyspäivää edeltävä keskiviikko kello 18 ja viimeistään äänestyspäivää edeltävä perjantai kello 18. Voimassa olevassa laissa viimeinen palautusajankohta on aina (vaalilain mukainen) äänestyspäivää edeltävä perjantai kello 19. Tuo ajankohta on kuitenkin käytännössä osoittautunut erityisesti suurille kunnille hyvin haasteelliseksi, koska sen ja äänestyspäivän äänestyksen alkamisen väliin jää aikaa vain 37 tuntia. Jotta äänestyspäivän äänestys voitaisiin toimittaa ajantasaisilla äänestysluetteloilla, tulee sanotussa ajassa kaikki kirjeitse äänestäneet poistaa äänestysluetteloista, mikä on suurissa kunnissa, joissa kirjeitse äänestäneitä on paljon, erittäin haastavaa. Ehdotuksella pyrittäisiin antamaan kunnille lisää aikaa äänestysluettelomerkintöjen tekemiseen. Äänestysluettelomerkintöjä ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä samanlaisella kiireellä, jos kansanäänestys toimitettaisiin pelkkänä kirjeäänestyksenä 2 a §:n 3 momentissa ehdotetun mukaisesti. Tällöinhän äänestysluetteloa ei tarvitse tehdä äänestyspäivää varten, vaan kirjeitse äänestäneiden merkinnät äänestysluetteloon voidaan tehdä sitä mukaan kun kirjeäänestysasiakirjoja tarkastetaan. Edellä 2 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että pelkästään kirjeäänestyksenä toimitettavassa kansanäänestyksessä kirjeäänestysasiakirjoja voisi palauttaa kunnan keskusvaalilautakunnalle aina äänestyspäiväksi määrätyn sunnuntain kello 20:een saakka, mihin ehdotetaan tämän pykälän 2 momentissa vielä viitattavan.

11 §. Kirjeäänestyksessä annettujen äänestyslippujen leimaaminen. Kansanäänestyksen äänestyspäivän äänestyksessä annetut äänestysliput leimataan samalla tavalla kuin vaaleissakin. Kirjeäänestyksessä annetut äänestysliput on voimassa olevan lain 11 §:n mukaan leimattava heti kun ne on otettu ulos vaalikuorista. Leimaaminen tarpeen siksi, että siten kaikki kansanäänestyksessä annetut äänestysliput ovat leiman suhteen samanlaisia, mikä vahventaa äänestysalaisuuden toteutumista. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin, että äänestyslippuja ei ole tarpeen enää jälkikäteen leimata, jos maakunnan tai kunnan

kansanäänestys toimitetaan 2 a §:n 3 momentissa ehdotetun mukaisesti pelkästään kirjeäänestyksenä. Tällöinhän kaikki liput ovat leimaamattomia ja siltä osin siis samanlaisia.

12 §. Äänestyslipun mitättömyysperusteet. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin maininta maakunnasta ja 4 kohtaan maininta siitä, ettei leimaamaton äänestyslippu ole mitätön, jos kansanäänestys on toimitettu pelkästään kirjeäänestyksenä eikä lippua siitä syystä ole leimattu (ks. perustelut 11 §:n kohdalla).

13 §. Ääntenlaskenta ja tuloksen vahvistaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan kansanäänestyksen tuloksen laskenta- ja vahvistamismenettelystä. Kunkin kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaisi kansanäänestyksessä annettujen äänten mukaisen tuloksen kunnassa ja ilmoittaisi sen viipymättä ja viimeistään äänestyspäivää seuraavana keskiviikkona maakuntavaalilautakunnalle sen määräämällä tavalla. Saatuaan tulokset kaikilta keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta yhdistäisi tuloksen maakunnan tulokseksi ja vahvistaisi sen. Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaisi kunnan kansanäänestyksen tuloksen.

14 §. Tuloksesta tiedottaminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta.

16 §. Sinetöinti. Pykälän 1 momentin sisältö siirrettäisiin 8 a §:ään. Jäljelle jäävässä pykälässä korjattaisiin sana vaalilautakunta sanaksi äänestyslautakunta, mikä on kansanäänestyksen viranomaisen oikea nimi 5 §:n mukaan.

17 §. Kustannukset. Kustannusten jaon oikeudenmukaisena lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kustannuksista vastaa kokonaisuudessaan se taho, joka päättää kansanäänestyksen toimitamisesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan kansanäänestyksestä aiheutuneista kustannuksista vastaisi maakunta. Maakunta myös korvaisi kansanäänestyksestä kunnille aiheutuneet kulut, esimerkiksi kunnan esittämän laskun perusteella. Pykälän 2 momentissa todettaisiin kunnan kansanäänestyksen osalta nykytila eli se, että kustannuksista vastaa kunta.

19 §. Tarkemmat määräykset ja ohjeet. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi nykyisen lainvalmistelukäytännön mukaiseksi.

1.22 Hallintolaki

Hallintolain 2, 45 58 ja 60 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että hallintolakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin. Hallintolain voimassa olevan 2 §:n perusteella lakia sovelletaan itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, minkä vuoksi sitä sovelletaan myös maakunnan palvelulaitokseen ilman sitä koskevaa erillistä säännöstä.

1.23 Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, jäljempänä julkisuuslaki, 1, 4, 11, 14, 24 ja 34 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että julkisuuslakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin. Lain soveltamisalasäännöksen perusteella sitä sovelletaan itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, minkä vuoksi lakia sovelletaan myös maakunnan palvelulaitokseen ilman sitä koskevaa erillistä säännöstä.

1.24 Hallintolainkäyttölaki

Hallintolainkäyttölain 8, 38 ja 70 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin.

1.25 Kielilaki

Kielilakiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan siitä, että kielelliset oikeudet säilyvät samalla tasolla tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille.

3 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin että lakia sovelletaan maakuntien viranomaisiin. Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan maakuntalaissa (xx/xx) säädettyihin palvelulaitoksiin sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin mitä kielilaissa säädetään maakunnan viranomaisessa.

6 §. *Yksi- ja kaksikielinen viranomainen.* Pykälän 1 momentissa 1 kohdassa säädettäisiin, että maakunnan viranomainen jonka virka-alueeseen kuuluu vain samankielisiä kuntia, olisi yksikielinen.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että maakunnan viranomainen, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta olisi kaksikielinen viranomainen. Yksityishenkilön kielelliset oikeudet ovat laajemmat kaksikielisessä viranomaisessa. Vastavasti viranomaisen velvollisuudet palvella suomeksi ja ruotsiksi ovat laajemmat jos viranomainen on kaksikielinen, kuin jos viranomainen on yksikielinen.

10 §. *Yksityishenkilön kielelliset oikeudet viranomaisessa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin että jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa. Yksityishenkilön kielelliset oikeudet kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa vastaisivat oikeuksia muissa kaksikielisissä viranomaisissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytettävästä kielestä. Yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytettäisiin maakunnan kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Samalla tavalla kuin muissa yksikielisissä viranomaisissa, jokaisella olisi myös maakunnan viranomaisessa oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta

Erityislainsäädännössä on kielilakia täydentäviä säännöksiä kielellisistä oikeuksista. Kielilain 4 § sisältää esimerkinomaisen luettelon keskeisimmistä kieltä koskevista säännöksistä.

24 §. *Liikelaitoksen sekä valtion, maakunnan ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut.* Otsikkoon lisättäisiin maininta maakunnasta, jotta otsikon informatiivisuus säilyisi. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että se koskisi yhtiöitä joissa kaksikielisellä maakunnalla tai useammalla maakunnalla joista vähintään yksi olisi kaksikielinen, olisi määräämisvalta. Pykälää sovellettaisiin myös sellaisiin yhtiöihin joissa maakunnilla ja kunnilla yhdessä on määräämisvalta, jos vähintään yksi maakunta tai kunta on kaksikielinen. Tällaisen yhtiön olisi annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana.

27 §. Viranomaisten kirjeenvaihto. Pykälän 2 momentin mukaan valtion viranomaisen on käytettävä maakunnan kieltä, jos se lähettää kirjelmiä yksikieliselle maakunnalle, ja käytettävä sekä suomea että ruotsia kun se lähettää kirjelmiä kaksikieliselle maakunnalle. Tarkoituksena on välttää ylimääräisiä käännöskustannuksia kun asiakirjojen kääntäminen keskitetään yhdelle taholle. Valtion viranomaisella on nykyisen lainsäädännön mukaan vastaava velvollisuus lähettää kirjelmiä suomeksi ja ruotsiksi kaksikielisille kunnille, mikä on esimerkiksi auttanut kaksikielisiä kuntia huolehtimaan luottamushenkilöiden mahdollisuudesta täyttää tehtävänsä ja asukkaiden tiedonsaantitarpeesta kielilain 29 §:n edellyttämällä tavalla.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Momentin mukaan maakunnan viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä virka-alueeseensa kuuluvalla kunnalla käytettävä kunnan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta. Näin maakuntaan kuuluvien kuntien asukkaiden tiedonsaantioikeus toteutuisi yhdenvertaisesti, kun päätös asiakirjojen kääntämisestä ei olisi riippuvaista kunnan tilanteesta. Käännösten keskitäminen yhdelle taholle vähentää myös käännöskustannuksia.

Pykälän 4 momenttia täydennettäisiin maakuntaa koskevalla maininnalla. Pyytäessään ja antaessaan lausunnon asiassa, jossa annetaan toimituskirja tai muu asianosaiselle annettava asiakirja, maakunnan viranomaisen on käytettävä asian käsittelykieltä. Asian käsittelykieli määräytyy kielilain 3 luvun mukaan. Käsittelykieli on suomi tai ruotsi. Momentin mukaan yksikielinen maakunta saisi kuitenkin antaa lausuntonsa omalla kielellään.

28 §. Monijäseniset toimielimet. Pykälään lisättäisiin säännös luottamushenkilöiden oikeudesta käyttää valitsemaansa kieltä toimiessaan maakunnan toimielimen jäsenenä. Oikeus käyttää valitsemaansa kieltä käsittää sekä suullisen että kirjallisen kielen käytön. Oikeus käyttää valitsemaansa kieltä ulottuu kaikkeen siihen mitä toimielimen jäsenenä toimiminen sisältää. Esimerkkeinä voidaan mainita puheenvuoron pitäminen kokouksessa, kirjallisen muutosehdotuksen jättäminen, muistioiden kirjoittaminen ja yhteydenpito toimielimen asioissa. Säännös vastaa luottamushenkilöiden kielellisiä oikeuksia muissa monijäsenisissä toimielimissä.

29 §. Kokouskutsut, pöytäkirjat ja hallintosäännöt. Pykälän otsikosta poistettaisiin sana ”kunnalliset”. Pykälä koskisi myös maakunnan toimielimen kokouskutsuja ja pöytäkirjoja sekä maakunnan hallintosääntöä.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Momentissa säädettäisiin että kaksikielisen maakunnan valtuuston ja hallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat olisi laadittava suomeksi ja ruotsiksi. Kokouksen esityslista ja liitteet tulevat osaksi pöytäkirjaa, joten ne on laadittava suomeksi ja ruotsiksi. Suomenkielisten ja ruotsinkielisten osallistumis-, ja tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi esityslista ja sen liitteet pyritään julkaisemaan suomeksi ja ruotsiksi samanaikaisesti.

2 momentin mukaan maakunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättäisi maakunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että maakunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan. Luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä sekä asukkaiden tiedonsaantitarpeet edellyttävät käytännössä, että Uudenmaan maakunta, Varsinais-Suomen maakunta, Pohjanmaan maakunta ja Keski-Pohjanmaan maakunta pääsääntöisesti laativat toimielintensä kokouskutsut ja pöytäkirjat suomeksi ja ruotsiksi. Huomiota olisi erityisesti kiinnitettävä siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun piiriin kuuluvia asioita käsittelevien toimielinten kokousasiakirjat laaditaan suomeksi ja ruotsiksi.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että kaksikielisen maakunnan hallintosääntö olisi annettava suomen ja ruotsin kielellä.

32 §. Viranomaisten tiedottaminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös siitä että maakunnan viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kielilaki koskee kaikkea viranomaisen tiedottamista tiedotusvälineestä tai -kanavasta riippumatta. Tieto on myös pyrittävä julkaisemaan samanaikaisesti molemmilla kielillä. Pykälää täydentää 2 momentti jonka mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta muutoksia, vaan momentti koskee nykyisessä muodossaan kaksikielisiä maakuntia.

1.26 Laki julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaidosta

1 §. Lain soveltamisala. Pykälään lisättäisiin säädös siitä, että lakia sovelletaan maakunnan viranomaisten palveluksessa olevalta henkilöstöltä vaadittavaan kielitaitoon sekä kielitaidon osoittamiseen.

5 §. Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin että henkilöstön kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa maakunnan viranomaisille maakuntalain (xx/xx) asettamassa järjestyksessä, jos kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty lailla tai lain nojalla. Säännöstä kelpoisuusvaatimusten asettamisesta kunnallisille viranomaisille ei muuteta, vaan ne voidaan edelleen asettaa kuntalain (410/2015) asettamassa järjestyksessä.

Maakuntalaissa ja kuntalaissa erikseen säädetyllä järjestyksellä tarkoitetaan että kielitaitovaatimukset voidaan asettaa joko hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä. Kun maakunta tai kunta päättää henkilöstön kieliä koskevista kelpoisuusvaatimuksista, sen on huolehdittava siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kielilaissa (423/2003) ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

1.27 Viittomakielilaki

3 §. Viranomaisen edistämismääräys. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä että viranomaisella tarkoitettaisiin viittomakielilaisissa maakunnan viranomaisia.

1.28 Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperiaatteen muuttamista

1 §. Pykälässä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä säädetystä tasoitusperiaatteesta poikkeavasta tasoitusperiaatteesta ja sen suuruudesta. Maakuntaudistuksesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvalla verotuksen painopisteen muutoksella olisi vaikutusta Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitetun tasoitusmäärän suuruuteen. Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa valtion verotulojen kasvu on niin suuri, että se vaikuttaa tasoitusmaksun suuruuteen olennaisella tavalla. Tämän vuoksi tasoitusperustetta tulee muuttaa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Koska Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä, tulisi Ahvenanmaan kunnilta valtiolle siirtyvät verotulot palauttaa Ahvenanmaan maakunnalle. Valtion verotulojen palauttaminen Ahvenanmaan maakunnalle huomioitaisiin tasoitusmaksun mitoituksessa. Valtion verotulojen kasvun ja Ahvenanmaan kunnilta poistuvan veromäärän kompensaaion yhteisvaikutus on noin 10 milj. euroa palautusta maakunnalle. Tämän perusteella tasoitusperustetta ehdotetaan korotettavaksi 0,02%-yksiköllä.

2 §. Pykälän 1 momentissa säädetään lain voimaantulon ajankohta. Lakia sovelletaan 2 momentin mukaan ensimmäisen kerran toimitettaessa vuoden 2019 tasoitusta ja määrättäessä kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa.

2 Voimaantulo

Ehdotuksen mukaiset maakunnat perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen maakunnat valmistelvat toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alusta lukien.

Verotusta koskevat lait ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Maakuntien perustamisesta seuraavat muutosehdotukset tuloverolain 3 §:ään, 21 §:n 1 ja 4 momenttiin, 49 §:n 1 momenttiin ja 82 §:n 2 momenttiin sekä laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta tulisivat kuitenkin voimaan samaan aikaan kuin maakuntalaki ehdotetaan tulemaan voimaan. Kuntien veroprosenttien tarkkuutta vuosina 2019—2021 koskeva verotusmenettelylain 91 b § olisi voimassa vuoden 2020 loppuun. Verotusmenettelylain 91 a §:n 1 momentti tulisi voimaan vuoden 2021 alusta.

Ansiotulojen veroperusteisiin ehdotettavat muutokset on laskettu vuoden 2016 tasolle korotettuna vuoden 2014 pohja-aineistolla. Koska vuoden 2019 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tullaan ehdottamaan muutoksia ennen lakien voimaantuloa, tullaan vuoden 2018 aikana antamaan uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia tässä esityksessä ehdotettaviin ansiotuloverotuksen veroperusteisiin sekä verotuskustannusten jakautumiseen.

(Perusteluja täydennetään myöhemmin)

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitystä on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteuttamisen, 121 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon ja valtiojärjestyksen kansanvaltaisten perusteiden sekä perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitetun kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon toteuttamistavan näkökulmasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella, maakunnassa. Esityksen arvioinnissa keskeisiä kysymyksiä ovat myös perustuslain 22 §:n mukaisten julkisen vallan velvoitteiden turvata perusoikeuksien toteuttaminen käytännön sisältö sekä perusoikeuksien ottaminen huomioon säädettäessä perustuslain 122 §:n mukaisesti aluejaoista sekä valtion ja kuntien välisessä suhteessa sovellettava rahoitusperiaate samoin kuin rahoitusperiaate perusoikeuksien toteuttamisedellytyksien turvaamisessa. Esityksessä tulee esille myös maakunnan viranomaisorganisaation valtiosääntöoikeudellinen tarkoituksenmukaisuus sekä perustuslain 124 §:n säännökset julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeinen säännös on perustuslain 19 § oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite turvata siten kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Perustus-

lain 6 § sisältää vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellon. Eri kuntien ja alueiden asukkaita ei tule ilman perusteltua syytä asettaa erilaiseen asemaan sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään kansanvaltaisuusperiaatteesta. Valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksikön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä on todettu, että pykälän perusteella kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Perustuslain 14 §:n säännökset vaali- ja osallistumisoikeuksista liittyy kansanvaltaisuuden toteuttamiseen. Perustuslain 2 ja 14 §:n kokonaisuus määrittelee myös perusteita sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja laajemmin maakuntahallinnon järjestämiseen. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden itsehallinnosta, kunnallisesta verotusoikeudesta ja mahdollisuudesta säätää lailla asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella. Valtion ja kuntien välisessä suhteessa sovellettava rahoitusperiaate pohjautuu perustuslain 121 §:n tulkintaan.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Pykälä asettaa valtiolle myös viimekätisen rahoitusvastuun perusoikeuksien toteuttamisen edellytyksistä.

Esitys liittyy laajalti useiden perusoikeuksien ja erityisesti perustuslain 19 §:n mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan ja niihin kuuluvien oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteuttamiseen. Näitä koskevat myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on otettava lainsäädännössä ja perusoikeuksien tulkinnassa huomioon. Esityksellä ei muuteta näitä oikeuksia. Sen sijaan esityksen tarkoituksena on parantaa näiden oikeuksien toteuttamisen edellytyksiä. Esityksessä säädettävä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat säännökset ja rahoitusjärjestelmä myös määrittelee käytännön mahdollisuuksia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toteuttamiseen.

3.1 Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi

Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon pirstaleinen palvelujärjestelmä ei enää turvaa perustuslain 19 §:n tarkoittamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti. Sekä väestöryhmien väliset että alueelliset erot sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa ovat lisääntyneet ja eriarvoisuus sen myötä kasvanut merkittävän suureksi. Tämä näkyy sekä eri väestöryhmien välisinä että alueellisina hyvinvointi- ja terveyseroina. Eriarvoistumisen kasvu on siten sosiaali- ja terveydenhuollon osalta voimakasta. Tilanteeseen on kiinnitetty huomiota myös useissa kansainvälisissä arvioissa. Julkisen vallan toimintavelvoite ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden ja riittävien palveluiden saatavuuden kannalta ongelmallisen kehityksen muuttamiseksi perustuu perustuslain 6 ja 19 §:iin sekä perustuslain 22 §:n velvoitteeseen edistää ja turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Erityisen ongelmallisena on pidetty erikoissairaanhoidon ja peruspalvelujen jakautumista eri vastuutahoille. Taloudellisesta näkökulmasta tämä johtaa siihen, että perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaavat tosiasiallisesti pyrkivät sälyttämään kustannuksia muille toimijoille, varsinkin erikoistalolle. Tilanne johtaa palveluiden käyttäjien näkökulmasta palvelun ja palveluiden pirstoutumiseen ja käyttäjien juoksuttamiseen eri toimijoiden välillä. Varsinkaan perustason palveluihin ei ole kohdennettu riittävästi voimavaroja eikä niitä ole myöskään kehitetty kokonaisuuteen nähden riittävästi.

Terveydenhuoltolaissa tarkoitettu yleistason ja erikoistason määrittely on myös käytännössä muodostunut liian jäykäksi eikä erikoistason konsultaatiota ole uusien saatavilla palvelukonaisuuden kannalta oikea-aikaisesti. Sosiaalihuollossa puolestaan eri järjestäjien erilainen kantokyky johtaa hyvin erilaiseen palveluiden tasoon. Kahtiajako on johtanut siihen, että peruspalvelujen resursointi ja organisointi ovat jääneet puutteelliseksi. Peruspalvelujen tila joillain alueilla on korkeintaan tyydyttävä. Hoitoon pääsy perusterveydenhuollossa on epätydyttävällä tasolla. Henkilöstön saatavuus on alueittain vaikeaa. Myös lisääntyneet yksittäisten kuntien tekemät sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisulkoistukset vaikeuttavat muun muassa henkilöstön saatavuutta yksittäistä kuntaa laajemmilla alueilla. Ulkoistusten taustalla on osittain kuntien hyvin erilainen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita sekä tuottaa ja hankkia järjestämistä vastaavaan toteuttavia palveluita. Osassa ulkoistuksia on kuitenkin tavoiteltu ja saatukin yksittäisen kunnan näkökulmasta tehokkaampaa palveluiden tuotantoa tai vaikuttavuuden ja laadun tasoa.

Tilanne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen alueellisen järjestämisen rakenteen osalta on ollut pitkään sekava. Nykytila on mahdollistanut alueellisesti hyvin erilaisen palvelutason. Käytännössä kunta- ja palvelurakennemuutostusta sääntelevä Paras-puitelaki näyttää muuttaneen tilannetta entistä hajanaisemmaksi erityisesti sosiaalihuollon kannalta. Paras-puitelain velvoitteet myös jättivät laissa olevien poikkeusperusteiden myötä uudistuksen ulkopuolelle osan selaisista kunnista, joilla on suuria vaikeuksia turvata sosiaali- ja terveyspalveluja kuntalaisilleen. Paras-puitelaki lakkasi olemasta voimassa vuoden 2013 lopussa. Paras-puitelain sisältämät sosiaali- ja terveydenhuollon velvoitteet ovat kuitenkin edelleen voimassa, mutta niitä sovelletaan vain osaan niistä kunnista, joita velvoitteet alun perin koskivat. Velvoitteet kohdistuvat kuntiin varsin eri tavoin mikä saattaa palveluiden käyttäjät tosiasiallisesti erilaiseen asemaan ilman perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä perusteluja.

Sote-uudistuksen valmistelun monien eri vaiheiden erilaisten poliittisten linjausten luoma epävarmuus on vaikuttanut kuntien ja kuntayhtymien päätöksentekoon palvelujärjestelmän hajanaisuutta lisäävällä tavalla. Osalla alueista on tehty erilaisia omia rakenteellisia ratkaisuja, kun taas toisilla alueilla on jääty odottamaan lainsäädännön myötä tapahtuvaa tilanteen selkeytymistä. Palvelujen nykytilaa on kuvattu tarkemmin yleisperustelujen jaksossa 2.5.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi uudistuksen tarpeen sote-uudistusta koskevan eduskunnassa rauenneen hallituksen esityksen (HE 324/2014 vp) yhteydessä, kun valiokunta totesi, että ”sääntelylle on tältä osin kuitenkin nykyinen kuntarakenne huomioon ottaen esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita” (PeVL 67/2014 vp, s 6/II) ja että ”sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta” (PeVL 75/2014 vp, s 8/II).

Nykyinen kuntien järjestämistä vastaavalle perustuva järjestelmä ei turvaa perusoikeuksien toteutumista riittäväällä tavalla. Sote-uudistuksen toteutukselle on perusoikeuksien näkökulmasta olemassa tarve. Ehdotettu sääntely, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu ja rahoitusvastuu siirtyvät kunnilta merkittävästi suuremmille maakunnille, luo edellytykset parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja kaventaa pitkällä aikavälillä alueellisia ja väestöryhmien välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja. Järjestäjien koon kasvattaminen vahvistaa järjestäjien kantokykyä ja järjestämiseen tarvittavaa osaamista. Ehdotettu malli myös kokoaa yhteen samalle järjestäjälle sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä perustason ja erikoistason palvelut, joten järjestämisen tasolla tapahtuu integraatio, jonka on arvioitu olevan yksi keskeinen keino uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen esityksen mukainen rahoitusratkaisu korostaa valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittajana. Pääosa maakuntien rahoituksesta tulee valtiolta yhtenäisin, sosiaali- ja ter-

veydenhuollon palveluiden tarvetta painottavien kriteerien perusteella. Palveluiden järjestäjät ovat ehdotetussa mallissa tämän johdosta nykyistä merkittävästi yhtenäisemmällä tavalla resurssioituja eikä rahoitus riipu yksittäisen kunnan taloudellisesta kantokyvystä. Siten ehdotetun mallin voidaan lähtökohtaisesti arvioida parantavan olennaisesti perustuslain 6 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuutta 19 §:n mukaisten palvelujen saatavuudessa. Kun sekä kantokyky että osaaminen järjestäjillä parantuu, voidaan sen arvioida parantavan myös palvelujen laatua.

Uudessa järjestelmässä on tarkoitus nykyisestä poiketen erottaa palvelujen järjestämisestä palvelujen tuottaminen ja rakentaa palvelutuotanto monituottajamallilla. Nykyisin kuntalaisia säädetään tosin erikseen palveluiden järjestämisvastuuta ja tuottamisvastuusta, mutta näitä ei edellytetä sijoitettavaksi erillisiin organisaatioihin. Tämän hallituksen esityksen sekä myöhemmin erikseen valinnanvapauden laajentamisesta annettavan hallituksen esityksen taustavoitteena on laajentaa ihmisten oikeutta valita palvelujen tuottaja julkisen ja yksityisen palvelujen tuottajan välillä. Lakiin perustuva valinnanvapaus olisi pääsääntönä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja soveltuvin osin myös erikoistason palveluissa. Valinnanvapautta koskevalla myöhemmin annettavalla hallituksen esityksellä tavoitellaan uudenlaista nykyistä laajempaa monituottajamallia, jossa julkisen tuotannon rinnalla palveluiden tuottamisessa käytetään yksityisen ja kolmannen sektorin eli erilaisten järjestöjen tuotantoa. Tarkoituksena on saada aikaan asetelma, jossa palveluiden erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan nykyistä paremmin vertailla.

Monituottajamallin toteutuksella ja valinnanvapausääntelyn sisällöllä on olennainen vaikutus siihen, kuinka palvelujen saatavuus tosiasiaassa toteutuu. Valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat sisältyvät valinnanvapaudesta valmisteltavaan erilliseen esitykseen. Uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta on tästä syystä vielä vaikea arvioida. Perustuslain 19 §:n toteutumisen kannalta merkityksellistä on erityisesti se, miten perustason palveluiden järjestäminen ja saatavuus toimivat. Erityisenä haasteena monituottajamallissa on monia eri palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisen ja yhtenäisen palvelukokonaisuuden turvaaminen.

3.2 Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tällä säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Säännöksestä ei ole sinänsä luettavissa tarkkoja reunaehtoja näiden hallintoalueiden suuruudesta. Hallituksen esityksellä ollaan ensimmäistä kertaa toteuttamassa asukkaiden itsehallintoa kuntaa laajemmalla alueella, joten perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintakäytäntöä alueellisesta itsehallinnosta ei myöskään ole olemassa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kuitenkin katsottu perustuslain 121 §:n 1 (”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”) ja 4 momentin muodostavan yhdessä kokonaisuuden, josta seuraa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne Suomessa voidaan muodostaa (PeVL 20/2013 vp, s. 9/II; PeVL 67/2014 vp, s. 6/I). Kunta on tarkoitettu yleisesti ottaen maakuntia pienemmäksi hallintoyksiköksi, joten maakunnan tulisi lähtökohtaisesti koostua useammasta kuin yhdestä kunnasta.

Aluejakoa koskevaan arvioon vaikuttaa myös perustuslain 2 §:ssä säädetty kansanvaltaisuusperiaate. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansanvaltaisuusperiaate edellyttää, että julkisen vallan käytöllä ja julkisella hallinnolla on mahdollisimman kattavasti kansanvaltainen perusta. Olennaista tällöin on, että alueen asukkaat voivat välittömällä vaaleilla valita itsehallintoalueen ylimmän päätök-

sentekolimen, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää itsehallintoalueen taloudesta ja toiminnasta (PeVL 67/2014 vp.).

Kansanvaltaisuuden näkökulmasta alueiden asukkailla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa alueensa palvelujen järjestämiseen. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen itsehallintoalueen tulisi siten täyttää alueelliselle itsehallintojärjestelmälle asetettavat vaatimukset kansanvaltaisuudesta. Vaaleihin perustuvan demokratian toimivuus vaatii, että itsehallintoalue muodostaa taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Alueen asukkaiden tulisi kokoa myös itsehallintoalue mielekkääksi yhteiskunnallisen vaikuttamisen kokonaisuudeksi, jotta vaaleihin perustuva päätöksenteko olisi pidemmällä aikavälillä elävää ja toimivaa.

Itsehallintoalueiden aluejaosta ei ole perustuslaissa erillissäännöksiä, vaan aluejakoon sovelletaan perustuslain yleistä aluejakoa koskevaa säännöstä (PL 122 §). Sen mukaan aluejakojen lähtökohdana tulee olla pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Lähtökohtaisesti lainsäätäjällä voidaan edellä esitettyjen reunaehtojen valossa katsoa olevan varsin suuri harkintavaltia maakuntien lukumäärän ja aluejaon suhteen. Ehdotettujen säännösten perusteella maakuntia muodostettaisiin 18 pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Näin ollen edellä esitettyjen edellytysten voidaan katsoa täyttyvän, kun alueista muodostuu yhtä kuntaa suurempia alueita ja aluejako perustuu lähtökohtaisesti pitkäaikaiseen tradition mukaiseen maakuntajakoon, jolloin tarkoituksenmukaisen toiminnallisen alueellisen kokonaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän. Nykyisen maakuntajaon käyttämistä aluejaon perusteluna puoltavat myös se, että se on yhteensopiva itsehallintoalueille, uusille maakunnille, maakuntien liitoilta siirtyvien aluekehittämisen ja alueiden käytön suunnittelun ja ohjauksen tehtävien kanssa. Lisäksi tällöin uudet maakunnat voivat hyödyntää olemassa olevia kunnallisia yhteistyön rakenteita ja perinteitä sekä yhteistyösuhteita kokonaan uusia aluejakoa helpommin. Tällä on erityistä merkitystä erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvien toimenpiteiden osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän sekä näiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta perustuslain näkökohdat liittyvät erityisesti siihen, onko tulevilla maakunnilla edellytykset huolehtia riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista (PL 19 §) yhdenvertaisesti (PL 6 §). Mitä suurempi itsehallinto-alueiden lukumäärä on, sitä vaikeammaksi muodostuu yhdenvertaisen palvelurakenteen toteuttaminen. Perustuslain 22 § mukainen velvoite siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, rajoittaa aluejaossa lainsäätäjän harkintavaltia. Aluejaon on erityisesti annettava riittävät edellytykset yhdenvertaisuuden ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteuttamiselle. Punnittaessa aluejakoon liittyviä kysymyksiä lainsäätäjän on arvioitava perusoikeuksien toteutumisen edellytykset ja antaa perusoikeuksien toteutumiselle kokonaisuutena riittävä painoarvo suhteessa muihin näkökohtiin. Aluejakoratkaisujen on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisella tavalla. Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia kunhan eri perusoikeuksiin ja muihin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviin näkökohtiin liittyviä seikkoja on riittävästi punnittu keskenään ja on selkeästi, valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla perusteltu se, jos lainsäätäjä valitsee muun kuin perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallisen ratkaisumallin (PeVL 67/2014 vp.).

Hallituksen esityksen mukaisessa aluejakoratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. Palveluiden järjestäjien määrä jää kuitenkin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioinnin ja lainvalmistelun yhteydessä laadittujen arviointien perusteella osin edelleen liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen järjestämisen kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja. Palveluita on ehdotetussa mallissa tarpeen koota melko laajasti maakuntien rajat ylittävällä tavalla ja tällöin myös yksittäisten palveluketjujen toteutuksessa tulee maakuntarajat ylittäviä tilanteita. Tämä koskee erityisesti erikoissairaanhoidon päivystystä sekä kapeampaa erityisosaamista sekä kalliimpia toimenpiteitä vaativia palveluja.

Ehdotetussa ratkaisussa muodostuu nykyiseen verrattuna uudenlainen kokonaisuus, jossa järjestäjältä edellytetään laaja-alaista kokonaisuuden hallintaa. Myös hallituksen linjaaman monituottajamallin toteutus ja hallinta edellyttävät vankkaa järjestäjäosaamista.

Koska osa alueista jää järjestämiseen liittyvältä kantokyvyltään liian heikoiksi, muodostuu ehdotuksen mukaisessa mallissa yhdeksi olennaiseksi tekijäksi palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamisessa se, kuinka palvelujen järjestämistä varten kootaan kantokyvyltään vahvemmilta alueilta kapeampaa erityisosaamista ja kalliita investointeja vaativissa palveluissa. Hallituksen esityksen mukainen malli edellyttää näin muita vaihtoehtoja enemmän maakuntien välistä yhteistyötä.

Ehdotetun järjestämislain 11 §:ssä säädettäisiin palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin. Pykälän 1 momentin mukaan osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan, säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä 12 maakunnasta, joihin koottaisiin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelut. Siitä, mitkä palvelut kuuluisivat laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen, säädettäisiin lain perusteella yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston asetuksella.

Eduskunnan peruslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä terveydenhuoltolaissa on kuntien yhteistyöhön perustuva malli palveluiden kokoamisesta erityisvastuualueilla hoidettavaksi tai muuten tiettyjen toimintojen kokoamisesta (PeVL 41/2010 vp.). Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan pitänyt tiettyjen toimintojen kokoamista erityisvastuualueella tai koottavista toiminnoista valtioneuvoston asetuksella tarkempaa säätämistä ongelmallisena. Hallituksen esityksen mukainen sääntelymalli vastaa maakuntatason kontekstissa terveydenhuoltolaissa nykyisin olevaa sääntelymallia.

Maakuntien yhteisillä palveluilla tuetaan maakuntien osaamista ja toimintaedellytyksiä palveluiden järjestämisessä. Esimerkiksi maakuntien yhteishankintayksikön asiantuntijapalvelut tukevat monituottajamallissa merkittävällä tavalla maakuntien osaamista.

Lisäksi maakunnat voivat sopia ehdotetun 16 pykälän mukaisesti yhteistyöalueittain palvelujen järjestämiseen liittyvästä työnjaosta. Valtioneuvostolle on säädetty toimivalta päättää sopimuksen sisällöstä, jos alueet eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä tai sopimus ei vastaa järjestämislain 16 pykälän 1 ja 3 momentissa sille säädettyjä edellytyksiä taikka asukkaiden yhdenvertaisuus tai palvelujen saatavuus, saavutettavuus sekä laatu vaikuttavuus ja tuottavuus vaarantuvat yhteistyöalueella. Yhteistyöalueittain tehtävä sopimus on osin analoginen erityisvastuualueella nykyisen sääntelyn perusteella tehtävien järjestämissopimus-

ten kanssa, mikä sääntelymalli on otettu käyttöön perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotetussa mallissa on kuitenkin nykyiseen sääntelyyn verrattuna lailla säädetyt tiukemmat edellytykset yhteistyösopimukselle sekä valtioneuvoston toimivalta puuttua yhteistyösopimuksen sisältöön laissa säädetyillä perusteilla. Laissa säädetyt tiukemmat edellytykset sekä valtioneuvoston toimivalta rajoittaa sinänsä maakunnan asukkaiden itsehallintoa. Näitä voidaan pitää ehdotetussa 18 alueen mallissa kuitenkin välttämättömänä yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden varmistamiseksi.

Nykyinen järjestämissopimusmenettely ei ole käytännössä osoittautunut riittävän tehokkaaksi ohjaus- ja yhteistyömekanismiksi ja ilman toimivaltuuksia puuttua yhteistyöalueiden sopimuksiin ei alueiden väliseen eriarvoistumisen ehkäisemiseen ole riittävästi välineitä. Laissa säädettäisiin perusteet, joilla valtioneuvosto voi puuttua yhteistyöalueen maakuntien sopimuksiin ja lisäksi valtioneuvoston toimivaltuudet ovat maakuntien sopimukseen nähden toissijaisia ja rajattuja. Valtioneuvosto on myös eduskunnalle vastuunalainen valtioelin ja siten toiminta tapahtuu parlamentaarisella vastuulla. Yhteistyöalueella tehtävät sopimukset on hyväksyttävä yhteistyöalueen kaikkien maakuntien maakuntavaltuustoissa, mikä turvaa kaikkien maakuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Valtioneuvoston ohjausvaltuudet eivät ole laajempia mitä hallituksen esityksessä 324/2014 vp sote-järjestämislainsiksi ehdotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämispäätöksen sisällöksi. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 67/2014 vp tuolloin ehdotettua järjestämispäätöksen sisältöä perustuslain kannalta hyväksyttävänä myös suhteessa kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Järjestämislain 11 pykälän 3 momentissa säädetään, että se maakunta, jonka tehtäväksi kootut palvelut tai laajan ympärivuorokautisen päivystyksen tehtävät on osoitettu, vastaa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa.

Osan palveluista kokoaminen vain joillekin maakunnille kaventaa näiden palvelujen osalta muiden maakuntien kansanvaltaisuutta, kun ne eivät voi osallistua maakuntavaltuuston suoran päätöksenteon kautta näiden palvelujen toteutukseen. Toisaalta palvelujen kokoamisesta (keskittämisestä) on säädetty nykyään terveydenhuoltolain 45 pykälässä ja päivystyksestä lain 50 pykälässä. Palvelujen järjestämistä vastuun kokoaminen vahvemmille sairaanhoitopiireille on siten käytössä jo oleva keino rajata tiettyjen palvelujen osalta heikompien sairaanhoitopiirien järjestämistä vastuuta ja keskittää osaamista ja voimavaroja sekä osaamisen ylläpidon kannalta olennaisia asiakasvolyymiä tietyille sairaanhoitopiireille. Tiettyjen palvelujen kokoaminen on olennainen keino varmistaa näiden palvelujen osalta yhdenvertaisen saatavuuden lisäksi potilasturvallisuutta ja palvelujen laatua. Palveluiden kokoamista on pidettävä välttämättömänä potilasturvallisuuden ja palveluiden laadussa yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

3.3 Kielelliset oikeudet

Kansalliskielet

Esitykseen liittyy useita ehdotuksia, joilla on vaikutus asukkaiden kielellisiin oikeuksiin. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin uuden hallintotason eli maakuntien perustamista sekä maakuntien kielellisen aseman määrittämistä sekä niiden aluejakoa sekä kielellisten oikeuksien huomioimista hallinnosta. Uudistuksen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin on arvioitava perustuslain 17 §:n 2 momentin kielellisiä oikeuksia koskevan säännöksen sekä perustuslain 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevan säännöksen perusteella.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tärkein kansalliskielten käyttöä koskeva laki on kielilaki mutta kielellisistä oikeuksista säädetään myös sektorilaissa, kuten esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Lisäksi voimassa olevissa potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (1992/785) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) annetussa laissa olevat säännökset täsmentävät velvollisuutta järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja.

Ehdotetun kielilain muutoksen mukaan laki sovellettaisiin myös maakunnassa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa. Laki koskee myös maakunnan yhtiöitä sekä yksityisiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslain 17 §:n 1 momentissa turvattujen, suomen ja ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutuminen on ehdotetuissa kielilain muutoksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 6 §:ssä sidottu viranomaisen kielelliseen asemaan, joka määräytyy sen alueeseen kuuluvien kuntien kielellisen aseman perusteella. Yksikielisessä maakunnassa voi eräin poikkeuksin käyttää ja saada palveluja vain maakunnan kielellä Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaa siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä viranomaisesta ja mikä on maakunnan enemmistökieli. Säännös vastaa nykytilaa eikä siten muuta kielellisiä oikeuksia laintasolla. Esityksessä ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason integraatio merkitsee kuitenkin, että nykyisten kaksikielisten kuntienkin osalta järjestämisvastuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista siirtyy maakunnalle, jossa ruotsinkielisten osuus jää vähemmistöksi. Väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla on kuitenkin tämän hetkistä paremmat edellytykset arvioida eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta ja kielellisten oikeuksien toteutumista sekä suunnata voimavaroja todettujen tarpeiden perusteella.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain perusoikeuksia koskevan 2 luvun 17 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia.

Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 122 §:ää arvioidessaan, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s.35). Perustuslakivaliokunta on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Lisäksi valiokunta on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena, jos kielivähemmistö jää vähäiseksi. Kielivähemmistön palveluyksikön perustamisen valiokunta ei katsonut käytännössä turvaavan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan.

Ehdotetuista maakunnista kuudesta maakunnasta tulee kaksikielinen ja Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä. Kahdessa niistä on vain yksi ruotsinkielinen kunta eli Päijät-Hämeessä Myrskylä ja Pyhtää Kymenlaaksossa. Molemmat sijaitseva maakunnan raja-alueella ja niiden alue olisi siten mahdollista kuulua myös toiseen maakuntaan, joissa ruotsinkielisten osuus olisi suurempi. Koska näiden kuntien asukkaiden asioimissuunnat

ja nykyiset erikoissairaanhoidon palvelut on jo järjestetty ehdotettujen maakuntien mukaisesti, ehdotuksen ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain kielellisten oikeuksien kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lisäksi ehdotetut muutokset vaikuttavat myös maakuntien hallintoon ja erityisesti hallintokieleen. Kielilain mukaan maakuntavaltuuston pöytäkirjat on laadittava molemmilla kansalliskielillä, muiden toimielinten kielen maakunta voi määrittää itse. Asianosaisasiassa asianosaisen oikeudet käyttää ja saada päätös omalla kielellään ovat kuitenkin turvattu kielilaissa. Esitys voi johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä vähenee ja siten käytännössä voi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisista viidestä maakuntien yhteistyöalueesta kolmessa on kaksikielisiä maakuntia, joten niissä erityisesti on huolehdittava palvelujen saatavuudesta sekä suomen että ruotsin kielellä. Myös laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalaverkon muodostamisessa on otettava huomioon kielelliset oikeudet. Järjestämislain 11 §:ssä säädetään 12 maakunnalle velvollisuus järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelut. Kahdentoista laajan päivystyksen sairaalaverkon kokonaisarviointiin on vaikuttanut myös sairaaloissa käytettävissä oleva osaaminen ja voimavarat, väestöpohja, sairaalaverkon valtakunnallinen kattavuus ja päivystyssairaaloiden sijoittaminen siten, että otetaan huomioon väestön luontaiset kulkusuunnat. Asiakas- ja potilasturvallisuuteen vaikuttaa edellä mainittujen lisäksi myös mahdollisuus saada palvelut omalla kielellään.

Tällä hetkellä vain Vaasan sairaanhoitopiirin alue on enemmistökieliltään (51 prosenttia) ruotsinkielinen. Keskeistä on tarkastella, turvataanko uudistuksella riittävästi ruotsinkielisiä palveluja eli onko olemassa vaihtoehtoja, joissa oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuteen ja sitä koskevaan päätöksentekoon toteutuisivat lähes yhtäläisellä tavalla mutta kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole ensisijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata palvelut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Perustuslaista ei siten suoraan voida johtaa tulkintaa, jossa kieliperusteella tulisi toteuttaa tietty aluejaotus kielellisistä syistä. Asiaa on arvioitava edellä mainitun perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti erityisesti siitä näkökulmasta, muodostuuko Vaasan alueen kieliperusteisesta laajan ympärivuorokautisen päivystyksen alueesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kannalta toimiva kokonaisuus. Palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena on kuitenkin vähentää tehotonta päällekkäisyyttä ja kilpavarustelua. Perustuslakivaliokunnan kielellisiä oikeuksia koskevan tulkintakäytännön perusteella on keskeistä, miten kaikissa tilanteissa voidaan turvata ruotsinkielisten yhdenvertaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Kielellisten oikeuksien toteutumista voidaan turvata hallinnon sisäisillä ratkaisuilla (muun muassa maakuntien välisellä yhteistyöllä, vähemmistökieliselä toimielimellä ja toimipistejalla) sekä säätämällä ihmisten oikeudesta saada palveluja suomen tai ruotsin kielellä samoin perustein. Maakuntien yhteistyösopimuksesta säädetään järjestämislain 16 §:ssä. Sen mukaan yhteistyösopimuksessa on sovittava muun muassa toimenpiteistä palvelujen integraation, yhdenvertaisen saatavuuden, asiakkaiden osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien samoin kuin kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.

Maakuntalain ehdotetussa 27 §:ssä säädettäisiin vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen pakolliseksi kaksikielisissä ja saamelaiten kotiseutualueeseen sijoittuvan kunnan sisältävissä maakunnissa. Vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen tehtävänä olisi arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä ehdotuksia maakuntahallitukselle. Tarkoituksena on näin luoda menettelyt, joilla kielellisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista voidaan jatkuvasti seurata ja arvioida. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisessa palveluntuottajien valvonnassa ja omavalvonnassa maakunnan

on osaltaan kiinnitettävä huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Maakuntalain 84 §:n 2 momentin mukaan hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä määrätään kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavasta kielitaidosta. Kielellisten oikeuksien turvaamiseksi ovatkin maakuntien käytännön järjestelyt ja riittävä vähemmistökielen osaava henkilöstö ratkaisevan tärkeää. Maakuntien välisellä yhteistyöllä voidaan osaltaan huolehtia kielellisten oikeuksien konkreettisesta toteutumisesta.

Hallituksen arvion mukaan nykyiseen maakuntajakoon perustuva itsehallintoalueiden aluejako sekä hallituksen esitykseen esitetyt säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien kanssa vaan turvaavat perustuslaissa säädetyt kielelliset oikeudet.

Viittomakieli ja muu kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Järjestämislain 6 §:ssä säädetään myös pohjoismaiden kansalaisten, saamelaisten ja vammaisten henkilöiden kielellisistä oikeuksista. Esimerkiksi viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 3 momentti asettaa lainsäädännöllisen toimeksiannon ja se mahdollistaa säännöksessä mainittujen ryhmien ns. positiivisen erityiskohtelun. Myös muita kieliä puhuvien tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon järjestämislain 6 §:ssä. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuina muina ryhminä ei kuitenkaan voida pitää esimerkiksi satunnaisesti Suomessa ja maakunnassa oleskelevaa ihmisryhmää, vaan ryhmältä voidaan edellyttää kiinteyttä ja pysyvyyttä maakuntaan.

Hallituksen arvion mukaan nykyiseen hallituksen esitykseen esitetyt säännökset turvaavat perustuslaissa turvatut kielelliset oikeudet.

3.4 Saamelaisten oikeudet

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvollisuuteen kuuluu, että saamenkielisille turvataan yhtä laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kuin valtaväestölle. Potilaslaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki velvoittavat ottamaan huomioon potilaan ja asiakkaan kulttuuritaustan ja kielen hoitoa ja palvelua annettaessa. Terveystoimintalakiin (1326/2010 § 6) sisältyy lisäksi viittaus oikeudesta käyttää saamen kieltä saamen kielilain mukaisesti saamelaisten kotiseutualueella. Lakeja sovelletaan sekä viranomaisten että yksityisten järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisesti saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa on säädetty Saamen kielilaissa (1086/2003). Lakia sovelletaan Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien toimielimiin sekä sellaisten kuntayhtymien toimielimiin, joissa joku näistä kunnista on jäsenenä. Laissa saamelaiskäräjistä (974/1995) on säädetty saamelaisten omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella. Sosiaali- ja terveydenhuollosta ei ole laissa erillistä mainintaa. Viranomaisilla on lain 9 §:n perusteella velvollisuus neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualuetta. Laissa mainittu neuvotteluvaihtoehto koskee erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä.

Nykyisin saamelaisilla on oikeus käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhuollossa kotiseutualueen kunnissa ja Lapin sairaanhoitopiirissä. Kunnilla ei kuitenkaan ole lainsäädäntöön perustuvaa velvollisuutta järjestää saamenkielisiä sosiaali- ja terveystalvveluja. Saamenkielinen tulkkaus täyttää lain vaatimukset. Yleisten valtionosuuksien lisäksi valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty budjettivuodeksi kerrallaan erillinen valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvvelujen saatavuuden turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Valtionavustus kohdentuu kaikilla saamelaiskielillä tuotettavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannuksiin. Valtionavustus saamenkielisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on 480 000 euroa vuonna 2016.

3.5 Maakuntajako ja sen muuttaminen

Perustuslaki ei sisällä erillissäännöksiä PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun itsehallinnollisen yksikön aluejaoista, sen määrittelystä tai sen muuttamisesta. Tämän johdosta ja koska edellä todetussa perustuslain säännöksessä tarkoitettua itsehallintoa ei maassamme ole, täytyy perustettavien maakuntien aluejakoa tarkastella perustuslain muiden hallinnon järjestämistä ja aluejakoa koskevien säännösten valossa ja etsi ratkaisu niiden pohjalta.

Keskeinen säännös on PL 122 §, jossa säädetään hallinnollisista jaotuksista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksen perustelujen (HE 1/1998, siv. 177) mukaan pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee perustuslaissa säädettäväksi ehdotettua vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus merkitsisi säännöksen perustelujen mukaan sitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä olisi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä vastaisuudessakin lailla. Kuntajaon perusteita koskevaa sääntelyä ei siten voitaisi siirtää asetuksen tasolla toteutettavaksi.

Valtionhallinnon perusteista säädetään PL 119 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Säännöksen perustelujen (HE 1/1998, siv. 175) mukaan hallinnon perusteilla tarkoitetaan muun muassa valtion alue- ja paikallishallinnon hallinnollisen jaotuksen perusteita.

Voimassa olevassa maakuntajakolaissa (1159/1997) säädetään maakuntajaon kriteereistä, valtio-neuvoston toimivallasta päättää maakuntajaosta näitä kriteereitä noudattaen ja velvoitteesta käyttää maakuntajakoa valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden perustana. Maakunnista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (799/2009) säädetään maakuntien nimistä ja alueista. Alueet on määritelty kuntapohjaisesti. Valtioneuvoston päätös on valituskelvoinen hallintopäätös ja siihen voi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Maakuntajakoa käytetään aluejaon perusteena maakuntien liittojen ohella myös muun muassa aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaossa, hallinto-oikeuksien tuomiopiiri- ja vaalipiiri- jaossa. Aluejako määrittää usein myös viranomaisen alueellisen toimivallan.

Muita aluejakoa koskevia säännöksiä sisältyy esimerkiksi pelastuslakiin (379/2011) ja sen perusteella pelastustoimen alueista annettuun valtioneuvoston päätökseen (174/2002) sekä eri-

koissairaanhoitolakiin (1062/1989) ja sen perusteella erityistason sairaanhoidon erityisvastuualueista annettuun valtioneuvoston asetukseen (812/2012). Lisäksi kuntajaon muuttamisesta säädetään kuntarakennelaissa (1698/2009), jonka mukaan kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään, valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön päätös kuntajaon muuttamisesta on valituskelpoinen hallintopäätös.

Säätämistasoa koskevien sääntelyratkaisujen osalta voidaan lisäksi todeta, että esimerkiksi aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueista ja Verohallinnon yksiköiden toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella, Maanmittauslaitoksen palvelupisteistä säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella sekä Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirit määrää Kansaneläkelaitos. Vaalipiirijako määritellään sen sijaan tyhjentävästi vaalilaissa, mutta jaon perustana on vaalilain mukaan maakuntajako, josta säädetään edellä kuvatun mukaisesti valtioneuvoston päätöksellä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta ensinnäkin, että voimassa olevassa lainsäädännössä aluejakoa koskevia asioita ei ole säännelty yhdenmukaisesti, vaan valitut sääntelyratkaisut poikkeavat toisistaan. Toisaalta ottaen huomioon edellä todetut perustuslain säännökset ja kuvatut sääntelyratkaisut näyttäisi yleinen sääntelymalli olevan kuitenkin se, että lain tasolla säädetään julkisen hallinnon viranomaisten aluejakojen yleisistä edellytyksistä ja niiden muuttamisen perusteista, mutta maantieteelliset aluejaot ja niiden muuttaminen tapahtuvat lakia alemmanasteisella sääntelyllä.

Esitykseen sisältyvä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 5 § sisältää säännökset perustettavista maakunnista, niiden nimistä ja niihin kuuluvista kunnista. Ehdotettu maakuntajako ja maakuntien nimet perustuisivat pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn maakuntajakoon. Maakuntia olisi 18 kuten nykyisinkin. Ehdotetulla säännöksellä määritelty uusi maakuntajako muodostaisi maakuntien aluejaon perustan. Näin säädetyn maakuntajaon muuttamisesta säädetäisiin tähän esitykseen sisältyvässä uudessa maakuntajakolaissa. Maakuntajakolaki sisältäisi säännökset muun muassa muuttamisen edellytyksistä ja sitä koskevasta menettelystä, muutoksesta aiheutuvien hallinnollisten, taloudellisten ja henkilöstövaikutusten huomioon ottamisesta sekä muutoksenhausta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esittelystä maakuntajaon muuttamisesta. Päätös voitaisiin tehdä, jos laissa tarkoitetut maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyisivät. Valtioneuvoston päätökseen maakuntien yhdistymisestä saisi hakea muutosta valittamalla.

Esityksessä on otettu huomioon perustuslain julkisen hallinnon järjestämistä, aluejakoa ja oikeus-turvaa (PL 21 §) koskevat säännökset sekä myös voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvä aluejakosääntely. Ehdotetun sääntelyratkaisun ei voida katsoa olevan ristiriidassa näiden säännösten tai niitä koskevan vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa taikka poikkeavan voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvistä sääntelyratkaisuista.

3.6 Kansanvaltaisuus

Perustuslain 2 §:n perusteella valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluu kansanvaltaisuusperiaate. Sen mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta (PeVL 67/2014 vp.). Perustuslain 121 §:n 4 momentissa ja sen valmisteluaineistossa ei ole tarkemmin eritelty kuntaa laajemmalla alueella järjestettävän itsehallinnon ominaispiirteitä, Lainsäätäjällä on tällöin suhteellisen laaja harkintavalta määritellä tarkemmin alueellisen itsehallinnon sisältöä.

Perustuslaki tuntee eräitä keskenään jossain määrin erilaisia itsehallinnonmuotoja. Perustuslain 120 pykälässä säädetään Ahvenanmaan itsehallinnosta, josta säädetään tarkemmin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Perustuslain 123 pykälässä puolestaan säädetään yliopistojen itsehallinnosta, josta säädetään tarkemmin yliopistolaissa (558/2019). Saamelaisilla on perustuslain 121 pykälän 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto, josta on säädetty saamen kielilailla (1086/2003).

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen rakentuu perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon varaan. Lisäksi perustuslaki tunnistaa itsehallinnon kuntaa suuremmalla alueella, kun kunnallisen itsehallinnon kanssa saman pykälän 4 momentissa säädetään, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tästä itsehallinnon muodosta ei toistaiseksi ole olemassa olevaa lainsäädäntöä.

Perustuslain mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat:

- kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon;
- kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla;
- kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla; sekä
- kunnilla on verotusoikeus

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kunnallisen itsehallinnon keskeisiksi elementeiksi on katsottu myös kunnan yleinen toimiala sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen annettaessa kunnille tehtäviä lailla (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 121 §:n 4 kohdassa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Perustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettäväksi lailla. Ehdotuksen osalta keskeiset itsehallintoa koskevat säännökset säädettäisiin maakuntalaissa.

Koska kunnallinen itsehallinto on maakunnan itsehallinnon lähin vertailukohta, on maakunnan itsehallintoa jäljempänä kuvattu ja arvioitu uutena lailla säädettävänä PL 121.4 §:n tarkoittamana omana itsehallintomuotonaan, mutta myös arvioitu suhteessa kunnalliseen itsehallintoon ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön näkökulmasta. Tätä tarkastelua voidaan pitää perusteltuna myös siksi, että esityksellä siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnallisen itsehallinnon piiristä uuden maakunnallisen itsehallinnon piiriin.

Maakunnan ylimpänä toimielimenä toimii valtuusto, jonka valitsevat maakunnan asukkaat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Maakuntavaltuuston toimivalta on samanlainen kuin kunnanvaltuuston toimivalta. Maakuntalakia koskevan esityksen mukaan maakunnan päätösvalta kuuluu maakuntavaltuustolle, joka voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaansa muille maakunnan viranomaisille. Valtuusto myös nimittää pääsääntöisesti muut maakunnan toimielimet ja voi erottaa toimielimen epäluottamuksen perusteella. Maakunnan hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon.

Maakuntalain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Maakuntaa koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät maakunnan organisaatiorakenteen muutoin kuin tuotannon eriyttämisen sekä keskitettyjen palvelujen osalta maakuntavaltuuston päätettäväksi.

Keskeinen hallinnon järjestämistä ja tehtävän hoitoa koskeva maakunnan toimivallan rajaus koskee järjestämisen ja tuotannon eriyttämistä, josta säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Maakuntalaissa säädettäisiin puolestaan tuotannosta vastaavasta maakunnan palvelulaitoksesta sekä maakunnan ja palvelulaitoksen välisestä toimival-

lan jaosta. Palvelujen tuottamisen erottaminen järjestämisestä koskee myös erikseen valmistettavaa valinnanvapausjärjestelmää. Koska valinnanvapausjärjestelmää koskeva sääntely annetaan erillisenä hallituksen esityksenä myöhemmässä vaiheessa, keskitytään tässä tarkastelussa niihin säännöksiin, joiden nojalla järjestämisestä eriytetään tuotanto tässä vaiheessa kokonaisuudessaan maakunnan palvelulaitokseen.

Järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun eriyttämisen tavoitteena on varmistaa tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus yksityisen sektorin toiminnan kanssa sekä varmistaa tuotannon erillinen johtaminen, joka perustuisi ammattijohtoon. Tarkoituksena on parantaa johtamisen laatua ja sitä kautta toiminnan tehokkuutta. Johtamisessa tarkoituksena on, että palveluiden ja niiden tuotannon yleinen järjestäminen sekä myös asiakkaan tasolle asti ulottuva vaikuttavuuden, laadun ja tehokkuuden arviointi saisivat riittävästi huomiota ja niitä tehtäisiin riittävän riippumattomasti suhteessa oman tuotannon intresseihin. Tarkoituksena erottelulla on, että myös julkiset tuottajat voisivat arvioida kriittisesti omaa tuotantoaan asiakasnäkökulmasta ja taloudellisilla perusteilla ilman, että tässä arvioinnissa painottuvat oman tuotannon ja tuotantoorganisaation etujen näkökohdat. Palveluiden järjestäjän rooli on tässä suhteessa erilainen kuin operatiivisessa tuotannossa. Osaltaan erottelulla myös pyritään varmistamaan eri tuottajien mahdollisimman hyvä vertailtavuus.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta järjestämis- ja tuotantovastuun eriyttämisessä ongelmana on, että perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisvastuuseen voidaan arvioida kuuluvan myös tuotantovastuu. Julkisen vallan on viime kädessä omalla tuotannollaan varmistettava, että oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouden palveluihin toteutuu. Eriyttäminen etäännyttää järjestämiseen nykyisin keskeisesti liittyvän ja määrältään sekä taloudellisesti suuren tuotannon kokonaisuuden ja heikentää sitä kautta jossain määrin maakunnan mahdollisuuksia ohjata toimintaa ja kantaa järjestämisvastuunsa. Eriyttäminen on edellyttänyt maakunnan ohjausmahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan ja palvelulaitoksen välistä päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Palvelulaitoksen päätöksentekoa koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että maakunta voisi vastata sille säädetystä järjestämisvastuusta vaikka tuotanto onkin eriytetty palvelulaitokselle. Sääntelyllä pyritään lisäksi turvaamaan, että tuotannon rakennetta ja tavoitteita sekä taloutta koskevat merkittävät päätökset tehdään maakuntavaltuustossa ja näin päätöksenteon kansanvaltaisuus voidaan turvata. Ehdotetun maakuntalain mukaan maakuntavaltuustolla olisi päätösvaltaa palvelulaitoksen keskeisissä asioissa. Maakuntavaltuusto päättää palvelulaitoksen perustamissopimuksesta sekä asettaa senkin jälkeen vuosittain keskeiset palvelulaitoksen taloudelliset ja toiminnalliset reunaehdot, päättää tilinpäätöksestä ja myöntää vastuuvapauden sekä päättää investointisuunnitelmasista. Perustamissopimuksessa se määrittelee palvelulaitoksen tehtävät ja siirtää julkista valtaa koskevan päätöksenteon. Palvelulaitoksen purkautuessa sen omaisuudella kattamattomista veloista vastaa maakunta. Sääntely vastaa pitkälti kuntalain kunnallista liikelaitossääntelyä. Perustamissopimuksen ja palvelulaitoksen erityissääntelyn lisäksi palvelulaitoksen toimintaa ohjataan konserniohjauksen keinoin.

Palvelulaitoksen asema itsenäisenä oikeushenkilönä jää edellä mainitun sääntelyn vuoksi muodollisesti heikoksi. Sääntely kaventaa palvelulaitoksen päätösvaltaa paljon. Palvelulaitoksella olisikin päätösvaltaa erityisesti tuotannon operatiivisessa järjestämisessä ja yksilöä koskevissa asioissa, joissa korostuu ammattimaisen johtamisen ja arvioinnin sekä lain soveltamisen vaatimukset. Lisäksi toimintaa on tarkoitus ohjata konserniohjauksen keinoin.

Käytännössä palvelulaitoksen asema voi kuitenkin tosiasiaa muodostua erittäin vahvaksi, etenkin jos maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja riittävää osaamista järjestämisvastuuseensa kuuluvasta tehtävälästä. Nykyisen sääntelyn mukaan kunnan ja kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen kuuluu valta päättää myös tuotantotavoista.

Kunnat ja kuntayhtymät ovatkin lähes poikkeuksetta järjestäneet palvelut siten, että palvelukokonaisuus tuotetaan pääosaltaan omana tuotantona. Järjestäjälle kertyy oman tuotannon kautta sellaista osaamista ja tietoa, joka mahdollistaa järjestämistä vastuun kantamisen paremmin kuin, jos tuotanto on kokonaan erotettu järjestämistä vastuusta eikä tarvittavaa tietoa voida saada muuten.

Eräissä kunnissa (muun muassa Tampere ja Rovaniemi) on aiemmin ollut käytössä niin sanottu tilaaja-tuottaja-malli (Tiltu-malli). Malleissa tuotanto on erotettu saman järjestäjän sisällä hallinnollisesti erilliseksi toiminnoksi niin sanotusta tilaajasta. Mallista saatuja kokemuksia voidaan rinnastaa ehdotetun sääntelyn kaltaiseen tilanteeseen siltä osin kuin kyse on tuotannon erottamisesta erilliseksi toiminnoksi. Saatujen kokemusten mukaan järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisen keskeisenä heikkoutena on ollut se, että tilaaja-järjestäjällä ei ole ollut riittävää osaamista, jotta se kykenisi ohjaamaan tuotannossa tapahtuvaa toimintaa. Kaikki mallia kokeilleet kunnat ovat luopuneet mallin käytöstä sen vuoksi, ettei järjestäjän ja tuottajan rooleja ole voitu selkeyttää riittävästi ja varmistaa järjestäjän osaamista. Mallin on myös koettu aiheuttavan lisäkustannuksia.

Kun kunnissa aiemmin käytössä olleissa Tiltu-malleissa tuotanto oli eriytetty vain saman järjestäjän sisäisiin hallinnollisiin järjestelyin, merkitsee ehdotetussa sääntelyssä tuotannon eriyttäminen ja siirtäminen erilliseen oikeushenkilöön juridisesti pidemmälle menevää tuotannon irrottamista. Järjestäjän ohjausmahdollisuudet jäävät heikommiksi kuin siinä tapauksessa, että tuotantoa ei olisi eriytetty ja vastuu tuotannosta kuuluisi samalle oikeushenkilölle kuin palvelujen järjestäminen. Tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä perustuminen ammattijohtoon olisivat toteutettavissa myös muilla keinoilla, joiden toteutus voitaisiin jättää maakunnan omaan päätösvaltaan. Myös kunnallisen liikelaitossääntelyn tapaisen järjestely olisi mahdollista.

Ehdotetussa mallissa palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämistä vastuuseen kuuluvasta päätösvallassa ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta. Tuotannon kokonaisuuden osalta kansanvaltaisuus etäännyttävien kauemmaksi nykyisin kunnan tai kuntayhtymävaltuuston päätöksenteon piiriin kuuluvasta päätöksenteosta. Siksi ehdotettuja säännöksiä voidaan tästä osin pitää kansanvaltauuden näkökulmasta osaksi ongelmallisena. Vaikka maakunnan päätösvalta on ehdotetussa sääntelyssä pyritty vahvistamaan, eroaa tuotannon erottamisen myötä keskeinen päätöksenteko muodollisesti erilliseen oikeushenkilöön ja voi vaikeuttaa tosiasiallisesti järjestäjän mahdollisuuksia kantaa järjestämistä vastuutaan. Järjestäjän ja tuottajan erottelusta erillisiin organisaatioihin maakuntakonsernissa olisikin siten saatava enemmän etuja kuin jättämällä maakunnan tuotanto-organisaatio maakunnan omaan päätösvaltaan. Järjestäjän ja tuottajan erottelulla on eri tuottajien vertailtavuutta parantava vaikutus ja teoriassa myös se turvaa eri näkökulmien tasapuolista huomioon ottamista tuotannon järjestämisessä ja tuotannossa sekä estää organisaation oman tuotannon suosimista. Käytännön tasolla tästä ei välttämättä ole näyttöä siinä määrin, että järjestäjän ja tuottajan erottelun tarkoituksenmukaisuus olisi ongelmaton.

Valtakunnallisia palvelukeskuksia ehdotetaan perustettavaksi neljä toimitila-, yhteishankinta-, henkilöstö- ja taloushallinto sekä ICT-palveluihin. Maakuntalaissa säädettäisiin niiden palveluiden käyttöpakosta. Valtakunnallisten palvelukeskuksien perustamisen tavoitteena on tehostaa toimintoja kokoamalla palveluita yhden hallinnon alaiseksi. Lisäksi kokoaminen mahdollistaa yhteisten järjestelmien hankinnan ja käyttöönoton helpommin kuin erillisratkaisut. Näiden palvelukeskusten käyttöpakolla ei katsota olennaisesti kavennettavan maakunnan itsehallintoa, kun niiden toimiala koskee lähinnä tukipalvelutyyppejä toimintoja.

Maakunnan tehtävät ja yleinen toimiala

Esityksen mukaan maakunnan toimiala rajoitetaan maakuntalain 6 §:ssä koskemaan sille säädettyjä tehtävääloja. Sillä on kuitenkin oikeus ottaa hoidettavakseen sopimuksella kuntien sille siirtämiä tehtäviä, jos tehtävä liittyy maakunnan tehtävääloon, kattaa koko alueen ja kunnat osoittavat tehtävän hoidon edellyttämän rahoituksen. Maakunnalla ei siten olisi samanlaista yleistä toimialaa, kuten kunnilla, vaan sen mahdollisuudet ottaa päätöksensä perusteella tehtäviä hoidettavakseen olisivat huomattavasti rajatummat kuin kunnan. Linjaus perustuu osaltaan siihen, että maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja muunlainen linjaus tarkoittaisi, että maakunta voisi kasvattaa kustannuksiaan ja toisaalta kohdentaa rahoitustaan muidenkin kuin niiden tehtävien hoitoon, johon valtionosuutta maksetaan. Rahoitusratkaisun lisäksi yleisen toimivallan rajauksella on haluttu myös välttyä kilpailutilanteelta kuntien yleisen toimivallan kanssa. Kunnilta siirrettävien tehtävien osalta on myös pyritty korostamaan, että maakuntaitsehallinto voi ottaa tehtäviä hoidettavakseen vain silloin, kun sille osoitetaan rahoitus ja tehtävän hoito koskee koko maakunnan aluetta eli tehtävien antaminen perustuu maakunnan kaikkien kuntien kanssa tehtyyn sopimukseen.

3.7 Julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksen perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp) mukaan sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei saisi antaa muille kuin viranomaisille. Lähtökohtana on myös, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää vain lain ja lain nojalla sekä 124 §:ssä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on kuitenkin tällöinkin perustuttava lakiin. Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on poikkeus ja pääsääntöisesti viranomaiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella lähtökohtaisesti perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä. Niiden itsenäiseen tuottamisen antamista muille kuin viranomaisille on tarpeen siten tarkastella perustuslain 124 §:n perusteella. Ainakin itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta on ymmärrettävissä julkisena hallintotehtävänä ja palvelutarpeen arviointi sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Sosiaali- ja terveystalveluiden tuotannon kokonaisuudesta on myös vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei tulisi sovellettavaksi perustuslain 124 §:n vaatimukset.

Ehdotetussa mallissa erotetaan järjestäminen ja tuottaminen siten, että järjestämisestä vastaa maakunta ja tuottamisesta maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos on viranomainen, joten se voi hoitaa perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää ja käyttää julkista valtaa. Perustuslaki ei tarkemmin sääntele maakunnan viranomaisorganisaatiota. Palvelulaitoksen on tarkoitettu sääntelyssä olemaan maakunnan viranomaisiksi luettava organisaatio, jossa on virkasuhteista henkilöstöä ja jossa kattavasta sovelletaan yleishallinto-oikeudellista normistoa. Tehtävien antamiseen palvelulaitokselle ei näin tule sovellettavaksi perustuslain 124 §:n säännökset.

Valinnanvapautta koskevan lainsäädännön myötä muodostuvan hallituksen linjaaman monituottajamallin ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti muodostuvan järjestelmän arvioon perustuslain 124 §:n näkökulmasta, kun tuotantotehtävän on linjattu perustason ja soveltuvin osin myös erityistason osalta rakentuvan lähtökohtaisesti markkinaehtoisen toiminnan varaan.

Esityksen mukaisen maakuntalain 8 §:n 2 momentin sekä järjestämislain 22, 24, 54 sekä 55 §:n sääntelyssä on kuitenkin pyritty jo osin varautumaan hallituksen linjausten mukaiseen tulevan valinnanvapauslainsäädännön tilanteeseen, jossa palvelutuotanto avataan yksityiselle palvelutuotannolle hallituksen linjausten mukaisesti. Maakuntalain 8 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Järjestämislain 22 §:ssä viitataan yleisesti valinnanvapausjärjestelmään ja siihen liittyvään maakunnan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen. Lain 24 §:ssä säädetään sopimuksista laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvan palvelutuottajan kanssa sekä 54 §:ssä, että tällaiseen tuottajaan sovelletaan lain mukaisessa toiminnassa hallintolaisia ja julkisuuslakia sekä esteellisyyssäännöksiä kaikessa toiminnassa. Tällainen palvelutuottaja toimisi myös ehdotetun 55 §:n mukaan rikosoikeudellisessa virka- ja vahingonkorvausvastuussa. Näiden säännösten valtiosääntöoikeudellista arviointia ei vielä voida tehdä, kun valinnanvapautta koskevat säännösehdotukset valmistellaan myöhemmin erikseen.

3.8 Maakuntien rahoitus

Esityksen mukaan maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen eikä sillä olisi omaa verotus-oikeutta. Maakuntien tulonlähteinä olisivat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Maakunnilla ei olisi myöskään muita merkittäviä tulonlähteitä. Maakuntien rahoituksesta säädettäisiin maakuntien rahoituslailla.

Perustuslaissa ei edellytetä, että maakunnilla olisi oma verotusoikeus. Maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole olemassa kuntien rahoitusperiaatteen mukaista perustuslakivaliokunnan tulkintaa periaatteen soveltamisesta maakuntiin. Rahoitusperiaatteesta on säädetty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa mutta sitä ei sellaisenaan välittömästi sovelleta alueelliseen itsehallintoon. Valtiolla on myös vastuu huolehtia maakunnan rahoituksen riittävydestä, koska maakunnan rahoitus perustuu pääasiassa valtionrahoitukseen ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on vastuu perusoikeuksien toteutumisesta eikä valtio voi vapautua tästä erityisestä vastuustaan. Tämän perusteella rahoitusperiaate koskee myös maakuntien rahoitusta.

Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että annettaessa tehtäviä maakunnalle on huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava sekä maakuntatalouden kokonaistarkasteluna että kunkin yksittäisen maakunnan näkökulmasta.

Rahoituksen riittävyys liittyy olennaisesti myös esityksessä ehdotettuun valtion ohjaukseen. Rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Valtion ohjausta koskevalla sääntelyllä on pyritty hillitsemään maakunnan menokehitystä. Valtion ohjaus vaikuttaa keskeisesti asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja maakuntien oikeuteen päättää itse taloudestaan. Maakuntien taloudenhoidon ohjauksesta säädettäisiin maakuntalaissa.

Maakuntien talouden ohjauksen perustana olisi talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden moni-

vuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annettuun lakiin (nk. finanssipoliittinen laki) (869/2012) ja sen nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen (120/2014) perustuva julkisen talouden suunnitelma, joka kokoaa julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelmassa julkista taloutta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja se muodostaa myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle perustan. Siten julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tarkastellaan sekä toimintaa että taloutta ja niiden välistä tasapainoa. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtionaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Ehdotetun maakuntalain nojalla julkisen talouden suunnitelmaan sisältyisi jatkossa myös maakuntien taloutta koskeva osio.

Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Valtioneuvosto ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Valtionalouden kehyspäätös luo sitovan nelivuotisen kehyksen kulloisenkin hallituksen kaudelle. Menosäännöllä varmistetaan valtionalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Järjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseen vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Säännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaisuutta.

Maakuntien ja niiden yhtiöiden muodostamaa osaa julkisesta taloudesta tulnaisiin julkisen talouden suunnitelmassa tarkastelemaan omana kokonaisuutena, jossa olisi yhteen sovitettu rahoituksen riittävyys maakuntien tehtäviin ja huomioitu julkisen talouden tilan asettamat reunaehdot. Rahoituksen riittävyyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen arvioitaisiin niin kokonaisuutena kuin maakunnittainkin. Valtio ohjaisi myös maakuntien laajakantoisia sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittäviä investointeja. Tarkastelussa olisivat yhteistyösopimusalueilla ja valmisteltavat esitykset, jotka olisivat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä on tarpeen arvioida perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiä siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 19/2016 vp. todennut.

Maakuntien laskennallinen ja yleiskatteinen rahoituksen määrästä säädettäisiin valtion talousarviossa. Maakuntien kustannuksia ja rahoituksen riittävyyttä tarkasteltaisiin valtiovarainministeriön johdolla käytävässä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettussa neuvottelussa. Lisäksi neuvottelussa arvioitaisiin sopeutustoimien tarvetta sekä sovitettaisiin yhteen maakuntien investointisuunnitelmia ja käsiteltäisiin digitalisaatiota. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislailla ja muulla erityislainsäädännöllä ohjattaisiin maakuntien hallinnonalakohtaista toimintaa. Ehdotuksen mukaisen järjestämislain 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jonka mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää ministeriön ja maakunnan välistä yhteistyötä. Lisäksi maakuntalaissa (14 §) esitetty maakuntatalouden neuvottelukunta seuraisi ja arvioisi maakuntien taloutta sekä käsitelisi maakuntia koskevaa lainsäädäntöä sekä näiden toimintaan, talouteen ja hallintoon vaikuttavia valtion toimenpiteitä.

Maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistettaisiin vuosittain toteutuneiden kustannusten ja arvioidun kustannustason muutoksen osalta sekä huomioimalla maakuntien toteutuneet asiakas- ja käyttömaksutulot. Valtion rahoitukselle säädettäisiin maakuntien rahoituslain 28 §:ssä siirtymäaika, joka koskisi vuosia 2019–2023. Siirtymäajalla siirryttäisiin asteittain sosiaali- ja terveydenhuollon menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Laskennallinen valtion rahoitus määräytyisi maakuntien toteutuneiden käyttökustannusten perusteella siten, että kustannustason muutosta tarkistettaisiin maakuntaindeksillä. Kustannustason kasvuna hyväksyttäisiin enintään maakuntaindeksin muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Siirtymäajalla 2019–2021 lisäys voisi kuitenkin olla enintään 1 prosenttiyksikkö. Tällä tavoin varmistettaisiin, että yksittäisen maakunnan taloudessa säilyisi tasapainotila erityisesti käyttötalouden euromääräisestä pienentymisestä huolimatta. Valtion rahoituksen kohdentamisperusteita arvioitaisiin vähintään neljän vuoden välein. Valtioneuvosto voisi erikseen päättää toimista, jos maakunnalla ilmenisi äkillisiä ja tilapäisiä maksuvalmiusongelmia.

Maakuntalain 103 §:ssä edellytettäisiin maakuntien toiminnan ja investointien rahavirralla tasapainoa tai ylijäämää, jolloin maakuntien tulorahoitus riittäisi kattamaan käyttötalousmenojen lisäksi nettoinvestoinnit. Vaatimus vastaisi kansantalouden tilinpidon mukaista tasapainokäsitettä, ja olisi siten tiukempi kuin kuntalain tasapainovaatimus. Maakunnalla olisi mahdollisuus ottaa ehdotetun maakuntien rahoituslain 7 §:n nojalla vain lyhytaikaista lainaa, ja saada se valtiolta tai vaihtoehtoisesti saada lainaan valtiontakaus. Tältä osin maakunnan taloudellinen päätösvalta olisi siten rajoitetumpaa kuin kunnilla.

Maakunnan taloutta koskevat kriteerit asetettaisiin maakuntakonsernin tasolla, jolloin tarkastelussa olisivat mukana sekä maakunnan että sen tytäryhteisöjen talouden tila. Maakunnan arviointimenettelyssä valtio ja maakunta arvioisivat maakunnan taloudellisia edellytyksiä selvittä tehtävistään. Tavoite on kannustaa maakuntia hyvään taloudenpitoon ja ehkäistä taloudellisia ongelmia ennakoivasti. Maakuntalain 109 ja 110 §:ssä säädetty arviointimenettely voisi johtaa maakuntien yhdistämisiin. Arviointimenettelyn käynnistämistä päättäisi valtiovarainministeriö maakuntalaissa asetettujen kriteerien ja maakunnan tilinpäätöstietojen perusteella. Arviointimenettelyn käynnistämisen perusteita olisivat maakuntakonsernin kahden tilikauden perättäinen negatiivinen vuosikate tai toiminnan ja investointien rahavirta. Arviointimenettely voitaisiin käynnistää myös, jos kahtena tilikautena peräkkäin maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku olisi alle yksi. Lisäksi arviointimenettely voitaisiin käynnistää, jos maakunnalla olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaisissa tarkoitettuja ongelmia järjestää lakisääteisiä palveluja.

Edellä on kuvattu valtio ohjausmekanismeja lähinnä talouden tasapainottamistavoitteiden näkökulmasta suhteessa alueiden itsehallintoon. Perustuslain turvaamien lakisääteisten palvelujen toteutumisen kannalta puolestaan on olennaista, että valtio osoittaa riittävän rahoituksen näihin palveluihin. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 10/2015 vp. ja PeVL 37/2009 vp.). Perustuslain mukaisena lähtökohtana on, että säädettäessä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetuista sosiaali- ja terveystalouksista otetaan huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 12/2015 vp., PeVL 25/2012 vp., s. 2-3 ja PeVL 34/1996 vp. s. 3/I). Hyvinvoinnin toteutumista ja sen käytännön edellytyksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tarkasteltava kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan valtiontalouden säästötaavoitteet voivat laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin puuttua myös perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaali- ja terveystalouksien ja etuisuuksien tasoon. Tämä ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perusoikeuksien toteuttamista (PeVL 10/2015 vp., PeVL 11/2015 vp., PeVL 12/2015 vp.). Lisäksi mahdollinen palveluiden sopeut-

taminen taloudellisiin voimavaroihin täytyy rahoitusperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti tehdä palveluita ja etuisuuksia koskevassa substanssilainsäädännössä ja rahoituslailla täytyy puolestaan osoittaa riittävät voimavarat lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen. Siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus tosiasiallisesti palvelujen järjestämiseen, voi vaikuttaa moni syy. Alueilla voi olla esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoituksen riittämättömyys voi johtua myös siitä, että ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaa alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 5 §:n ja 6 §:n 1 momentin mukaan maakuntien rahoitus perustuisi lähtökohtaisesti toteutuneisiin kustannuksiin. Näin voitaisiin varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen. Pykälän 2 momentissa säädetään kuitenkin siitä, ettei toteutuneita kustannuksia ottaisi huomioon täysimääräisesti. Sen mukaan toteutuneet kustannukset huomioidaan siihen määrään asti, että lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Ehdotetun maakuntien rahoituslain 29 pykälän mukaisesti siirtymäajalla vuosina 2020–2021 kustannustason nousu huomioitaisiin maakuntaindeksin ja 1 prosenttiyksikön lisäyksellä.

Ehdotetun 6 §:n 2 momentin on yhdessä ehdotetun 29 §:n kanssa arvioitu toteuttavan noin 2,8 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän vuoteen 2030 mennessä. Säännös muodostaisi siten kytköksen julkisen talouden kestävyttä turvaaviin laskelmiin ja uudistukselle esitetyn 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen saavuttamiseen. Säännös merkitsisi sitä, että maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun tulisi hidastua merkittävästi. Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019–2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sote- ja maakuntauudistuksella pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi historiassa toteutunutta matalammaksi.

Maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa samalla talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat rajatut, sillä niillä on vain rajallinen mahdollisuus käyttötalouden liikkumavaraan. Perustuslailla suojattuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva erityislainsäädäntö rakentuu tarveperusteiselle järjestelmälle, jossa jokaisella lain soveltamisalan piirissä olevalla henkilöllä on oikeus saada ne palvelut, jotka hän ammattihenkilön arvioon perustuen tarvitsee. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71 ja PeVL 36/2012 vp, s. 2/II sekä PeVL 30/2013 vp s.3/I). Maakunnilla on mahdollisuus itsehallinnollisen päätösvallan piirissä sekä perustuslaissa ja erityislainsäädännössä säädettyissä rajoissa jossain määrin vaikuttaa palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin lähinnä lakisääteisten palvelujen tuotannon tehostamisen kautta.

Uudistuksen mittakaava huomioiden kustannusten kasvun hillinnän todennäköisyyttä ei ole voitu juurikaan arvioida aiemmista pienimuotoisimmista uudistuksista saatujen tutkimustulosten avulla, vaan tavoiteltujen vaikutusten on laskettu syntyvän rahoitusjärjestelmän, palvelujärjestelmän muutosten ja näihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Kustannusten kasvun hillinnän tavoite tiedetään jo etukäteen kireäksi. Tilannetta heikentää osaltaan se, että sekä rakenteiden muuttamisesta että toiminnallisten muutosten aikaansaamisesta aiheutuu alkuvaiheessa muutoskustannuksia, joihin ei toiminnan tehostamisella voida uudistuksen ensimmäisinä vuosina täysimääräisesti vaikuttaa, ja mikä vaikuttaa kustannuskehityksen aikauraan. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen ja ehdotettavan rahoitusta ohjaavan sääntelyn (6 §) perusteena olevissa kustannuslaskelmissa sekä ehdotettavissa siirtymäsäännöksissä

(28 ja 29 §) on kuitenkin huomioitu, että uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat erilaisella nopeudella, minkä vuoksi pitkän ja lyhyen aikavälin vaikutukset poikkeavat toisistaan ja minkä vuoksi maakunnilla on siirtymäsäännösten nojalla mahdollisuus huomioida toiminnassaan siirtyminen menoperusteisesta rahoituksesta uusien määräytymisperusteiden mukaisesti määräytyvään laskennalliseen valtion rahoitukseen.

Esityksen vaikutusarviointiin liittyvissä laskelmissa on todettu, että palvelujärjestelmän toimintatavoissa on potentiaalinen tehostamismahdollisuus ja toiminnallisten uudistusten kautta asetetut tavoitteet nykyistä paremmista ja vaikuttavammista palveluista ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen supistamisesta olisivat saavutettavissa. Arvion pohjana on käytetty pääosin nykyisten parhaiden käytäntöjen hyödyntämismahdollisuuksia sekä tutkimus- ja selvitystietoa erilaisten interventioiden tai mekanismien vaikutuksista. Viimeksi mainituilla tarkoitetaan esimerkiksi kalliiden laitospalveluiden vähentämistä ennalta ehkäisevin toimin ja avopalveluilla, perustason palvelujen tuottavuuden kasvattamisesta, kalliiden erikoistuneiden palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamista osaamisen kokoamisella, työnjaolla ja integraatiolla sekä resurssitarpeen vähentämistä koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla. Hallituksen linjaaman monituottajamallin sekä valinnanvapaussääntelyn toteutus tulee vaikuttamaan osaltaan myös uudella rakenteella saavutettaviin kustannusten kasvun alentamisen tavoitteisiin. Tätä kokonaisuutta ei tässä yhteydessä kuitenkaan vielä arvioida, koska kyseistä sääntelyä koskeva esitys annetaan erikseen myöhemmin eikä sitä koskevat ratkaisut ole vielä tiedossa.

Tilanne voi muodostua kuitenkin ongelmalliseksi perustuslain kannalta, jos näitä kustannusten kasvuun liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta, koska maakunnat eivät voi jättää palveluja antamatta. Kuntapohjaisessa järjestelmässä on laillisuusvalvojien toimesta useaan otteeseen todettu, ettei budjetirajoitteella voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (muun muassa KHO 27.11.2000/3118, KHO 1997:90 sekä EOA 15.11.2002, dnro 488/4/00). Talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan eli talousarvioon on varattava riittävät määrärahat palvelutarpeen perusteella. Näin ollen myös valtion on mitoitettava ehdotetussa mallissa rahoitus siten, että palvelujen saatavuus ei vaarannu. Tämän riskin hallinta edellyttää julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä huolellista perusoikeusarviointia, johon tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakunnan muiden substanssitehtävien sisällöllistä asiantuntemusta. Tästä syystä esitykseen ehdotetaan sisällytettävien säännökset julkisen talouden suunnitelman valmistelua edeltävistä menettelyistä, jossa maakuntien rahoituksen riittävyttä suhteessa palvelujen toteutukseen arvioidaan. Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyden arvioinnista säädetään muun muassa järjestämislain 31 §:ssä.

Maakuntakohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus määräytyisi ehdotetun maakuntien rahoituslain 3 luvussa säädetyn mukaisesti lähtökohtaisesti mallilla, jonka laskennallisena kohdentamisperusteena olisivat väestömäärä, olosuhdetekijät sekä tarveperusteet. Asukaskohteisesti suoritettavan osuuden painoarvo valtion rahoituksessa olisi 10 prosenttia. Pääpaino olisi palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden osuudella, jonka painoarvo olisi 89 prosenttia. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painoarvo olisi 1 prosentti. Vaikka valtion rahoitusmallissa turvaudutaan lähtökohtaisesti laskennalliseen malliin, joka ei sellaisenaan välttämättä ota huomioon kaikkia tosiasiallisia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, tarjoaa ehdotetun mukainen malli suhteessa rahoitusperiaatteeseen loogisen ja objektiivisen lähtökohdan maakuntien väliselle rahoituksen jakautumiselle. Väestöpohjan sekä olosuhde- ja tarvetekijöiden voidaan arvioida nykytiedon valossa parhaalla tavalla kuvaavan palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Muodostettavan laskennallisen järjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla maakunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään.

Tarvetekijöiden lisäksi rahoitukseen on sisällytetty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin, koska ennaltaehkäisevien palvelujen rahoituksen kannustimia pidetään erittäin tärkeänä. Rahoitusperiaate edellyttää, että valtion rahoitusjärjestelmä mitoittaa rahoituksen kunkin varainhoitovuoden tarpeiden mukaan. Jos hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus olisi kovin korkea, voi rahoitusperiaate vaarantua, koska talouden näkökulmasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisellä vaikutetaan kustannuskehitykseen pitkällä aikavälillä. Rahoitusperiaatteen näkökulmasta rahoituksen painopistettä ei siten voi merkittävästi siirtää hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Koska ehdotuksessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus on hyvin pieni, yksi prosentti, ei sen katsota vielä vaarantavan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Tilanteissa, joissa laskennallisen rahoitusmallin mukainen valtion rahoitus ei riittäisi turvaamaan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä maakunnassa, myös toteutuneet kustannukset otettaisiin normaalimenettelyn ylittävältä osalta huomioon siltä osin kuin se olisi välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Välttämättömällä rahoituksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä rahoitusta, joka tarvitaan laskennallisesti toteutuneiden kustannusten perusteella määräytyvän rahoituksen lisäksi, jotta perustuslain 19 §:ssä turvatut lakisääteiset, yksilötasolla tarveperusteella määräytyvät, palvelut pystytään toteuttamaan. Siten ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa vaarantavan riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saatavuutta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että rahoitusperiaatteen käytännön toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat valtion ja kuntien välinen valti-onosuutta koskeva neuvottelumenettely ja peruspalveluohjelmamenettely. Valiokunta on katsonut, että rahoitusperiaatteen arvioinnin tulisi olla selkeästi lakisääteistä. (PeVL 34/2013 vp, s. 2; PeVL 63/2014 vp).

Ehdotetun järjestämislain 31 §:ssä säädettäisiin rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta keskeisestä vuotuisesta menettelystä. Sen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelelee palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittain vuosittain selvityksen. Selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksessä arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata. Tämä selvitys on olennainen väline sen arvioimiseksi riittääkö valtion rahoitus maakuntien järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen toteutukseen vaiko ei ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Lisäksi rahoituksen riittävyyttä arvioidaisiin kokonaisuuden lisäksi maakunnittain myös julkisen talouden suunnitelmassa, kuten edellä on kuvattu.

Menojen kasvuvauhdin alentamistavoite tiedetään kuitenkin jo etukäteen siinä määrin kireäksi, että edellä mainittuun rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ehdotettuun rahoituksen määräytymisen poikkeussäännökseen jouduttaneen joskus turvautumaan. Jos näin ei tehtäisi, johtaisi riittämätön rahoitus alimitoitettuihin palveluihin tai alijäämäisiin budjetteihin. Rahoituksen tarkistukseen asetettuja rajoituksia voidaan pitää kuitenkin myös perusteltuina, koska ehdotetussa mallissa palvelujen pääasiallinen rahoitusvastuu olisi valtiolla. Täysin toteutuneiden kustannusten mukainen rahoitusjärjestelmä ilman lähtökohtaista rajoitinta ei kannustaisi toiminnan tehostamiseen eikä tukisi kustannustehokkuuden parantamistavoitetta. Se myös

poistaisi valtiolta vaikutusmahdollisuudet sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä valtion maksettavaksi.

3.9 Tehtävien siirto kunnilta maakunnille

Uudistus merkitsee, että merkittävä osa kunnan tehtävistä siirtyy kunnilta maakunnille. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnalle voidaan antaa tehtäviä lailla. Siirrettävät tehtävät on säädetty kuntien hoidettavaksi lailla, joten ne voidaan myös ottaa pois kunnilta muuttamalla lakia. Tätä osin esitys ei ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa.

3.10 Kunnan verotusoikeus

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia yhtenä vuonna sekä rajoitettavaksi sen korottamista kahtena vuotena. Tätä sääntelyä on arvioitava perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyn kunnan verotusoikeuden suojan näkökulmasta.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta toisaalta totesi uuden perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I).

Verosta säätäminen kuuluukin perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan mahdollinen progressiivisuus mukaan luettuna ja huojennusten sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä. Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja vanhoista luopumisista, verojen yhdistämisestä, nimikkeiden muuttamisesta ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjä saattaa myös joutua mukauttamaan verotusta kansainvälisen kehityksen ja kansainvälistyvän talouselämän vaatimuksiin. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnallinen verotus ei voi tällaisessa asetelmassa olla kokonaan itsenäinen, muista seikoista täysin irrallinen tekijä. Tästä myös seuraa, että kunnallisessa verotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä tai siitä saatu verotuotto ei voi sellaisenaan olla itsehallintoon luettavan kunnan verotusoikeuden kautta perustuslain suojaama. Käytännöstä voidaan mainita, että liikeveron harkintaverotus poistettiin 1990-luvun alussa kunnallisverotuksesta ja että kiinteistöverolain säätäminen samana vuonna kuin yhteisöverouudistus merkitsi yhtenäistä kunnallista kiinteistövero-aiempien kiinteistöjen harkintaverotuksen, asuntotulon verotuksen ja katumaksun tilalle.

Kunnan oikeutta päättää taloudestaan on perustuslainsuojan näkökulmasta tarkasteltava verotusoikeuden sekä muun taloudellisen toimintavapauden näkökulmista. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnan verotusoikeuteen lähinnä välillisesti arvioidessaan kunnan taloudellista toimintavapautta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei ole sellaista tapausta tai tapauksia, joiden perusteella voitaisiin yksiselitteisesti määrittellä verotusoikeuden perustuslainsuoja. Ottaessaan kantaa kunnan oikeuteen päättää taloudestaan valiokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen,:

- onko tarkoituksena murtaa tai mitätöidä kunnallinen itsehallinto;
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon

- tosiasiassa mahdottomaksi; tai
- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.

Perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet ovat liittyneet varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa kunnallisveron tuottoa on ollut tarkoitus käyttää muiden kuin kunnan omien tehtävien rahoitukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan lailla laajasti muiden kuin kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 13/1993 vp) todennut, että kuntien maksuosuuksien lisäys kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Tämän perusteella kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on lähtökohtaisesti oikeus päättää veroprosentistaan. Oikeuskirjallisuudessa kunnallisen verotusoikeuden sisältöä ja laajuutta on käsitelty niukasti. Professori Matti Myrsky on edellä mainitun lisäksi todennut, että mikään kunnallisen verotuksen laji ei nauti perustuslaillista suojaa erikseen, vaan lailla tulee taata kunnille oikeus sellaiseen verotulojen kokonaisuuteen, jolla on käytännön merkitystä ("Kunnallisverotuksemme kysymyksiä" Verotus-lehti 5/2010). Toisaalta kunnallisveron suojaksi on oikeuskirjallisuudessa (mm. Toivo Holopainen: Kunnan asema valtiossa, 1969) katsottu myös, että kunnalla on oikeus veroäyrin hinnan määräämiseen ja että veroäyrin hinnalle ei voida asettaa ylärajaa.

Verotuksen näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on kyse siitä, että verotuksen painopistettä siirrettäisiin veronsaajalta toiselle. Tämän tyyppinen hallinnollinen muutos tulisi toteuttaa verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraalisti, eli kenenkään verotus ei lähtökohtaisesti saisi keventyä tai kiristyä. Mikäli joidenkin kuntien asukkaiden verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi vain sen takia, että verotuksen painopistettä siirretään veronsaajalta toiselle, voisi se olla ongelmallista perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Tämän hetkisen arvion mukaan siirtyisi valtiolle verotuloja noin 11,5 miljardia euroa. Kun huomioidaan muutoksen suuruusluokka sekä arvioihin liittyvät epävarmuustekijät, tarvitaan siirtymäajaksi väline, jolla turvataan rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti siten, että verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Esityksessä ehdotetaan voimaannapolakiin lisättäväksi väliaikainen säännös (41 §), jolla säädettäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuosina 2019 – 2021. Kunnallisverotuksen tasoa ehdotetaan laskettavaksi vuonna 2019 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Tällä turvattaisiin verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta. Verotuksen tason laskeminen samalle tasolle ainakin yhtenä vuonna asuinpaikasta riippumatta turvaisi uudistuksen toimeenpanossa ainakin lähtökohtaisesti kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Verotuksen samansuuruinen laskeminen kaikkien kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien kunnallisverotus laskisi enemmän kuin mitä heiltä poistuvien tehtävien kustannukset olisivat. Tämä rahoitusvaje ehdotetaan katettavaksi peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää uudistamalla, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä siten, että kuntien rahoitusasema ei heikkenisi kohtuuttomasti nykytilaan verrattuna.

Siirtymäkaudella vuosina 2020 – 2021 voimaannapolaisissa rajoitettaisiin kunnallisveroprosenttien korottamista. Vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi ja vuonna 2021 enintään 1,0 prosenttiyksikköä kor-

keampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Lisäksi kunnalla olisi viimesijaisena keinona mahdollisuus korottaa veroprosenttiaan edellä mainittuja enemmän, jos se olisi välttämätön kunnan maksuvalmiuden varmistamiseksi. Vuoden 2021 jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentista ei enää rajoitettaisi millään tavalla.

Sääntelyn tavoitteena on turvata verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti ja näin turvata ainakin lähtökohtaisesti verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä. Alentamalla kunnallisveroprosentteja kaikkien kuntien kohdalla yhtä monella prosenttiyksiköllä, toteutettaisiin ansiotulojen verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta ainakin lähtökohtaisesti. Tämä turvaisi verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun uudistuksen voimaantulovuonna. Kunnallisveroprosenttien samansuuruinen alentaminen turvaisi myös sen, että matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero ei kasvaisi uudistuksen voimaantulovuonna. Uudistus ei siten kasvattaisi verotuksen alueellisia eroja uudistuksen voimaantulovuonna. Matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero tosin kasvaisi suhteellisesti, koska ero säilyisi prosenttiyksikköinä samana, mutta kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa huomattavasti pienemmät. Suhteellisen eron kasvulta ei kuitenkaan tässä yhteydessä voida välttyä. Jos kunnallisveroprosenttien välinen ero haluttaisiin säilyttää myös suhteellisesti samana, tulisi korkeimpia kunnallisveroprosentteja alentaa enemmän ja matalampia vähemmän. Koska valtion verotusta tulee kiristää kaikkien verovelvollisten kohdalla samalla tavalla, kunnallisveroprosenttien alentaminen erisuuruuksena eri kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien asukkaiden ansiotulojen verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi. Uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat siten ansiotulojen verotukseen eri tavalla riippuen henkilön asuinpaikasta, mikä olisi ongelmallista verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Asettamalla kunnallisveroprosenttien korotukselle rajoituksia siirtymäkauden ajaksi pyritään siihen, etteivät kunnallisveroprosenttien nykyinen ero kasvaisi. Toisaalta sääntelyssä on pyritty turvamaan myös kuntien maksuvalmius ennalta-arvaamattomissa tilanteissa. Tavoitteena on, että kuntien talous vakiintuisi uuden rahoitusjärjestelmän mukaiseksi rajoituksen voimassaoloaikana.

Sääntelyssä on otettu huomioon, että kunnilla tulee olla mahdollisuus sopeuttaa talouttaan kunnallisveroprosenttia korottamalla tai mahdollisuuksien mukaan myös alentaa kunnallisveroprosenttia. Ehdotettu sääntely sinällään mahdollistaisi sen, että kuntien veroprosentti voisi siirtymäkauden aikana nousta prosenttiyksiköllä vuodessa. Lisäksi kunnalla olisi myös viimesijaisena keinona mahdollisuus korottaa edellä mainittuja vaihteluväliä enemmänkin, jos korottaminen olisi välttämätöntä kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi. Tällä hetkellä kuntien oikeutta määrätä veroprosentistaan ei rajoiteta millään tavalla, joten verotuksen alueelliset erot voisivat kasvaa myös nykytilanteessa. Lisäksi rajoituksen sisällä tapahtuvien muutosten osalta olisi myös vaikea arvioida, johtuuko muutos uudistuksesta vai jostakin muusta tekijästä.

Kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten voimaantulovuosilla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Toisin kuin Manner-Suomen kunnilta, Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä. Tältä osin verotusoikeuden rajoittamiselle ei ole Ahvenanmaan kuntien osalta vastaavia perusteita kuin Manner-Suomen kuntien osalta. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei alennettaisi uudistuksen yhteydessä, kiristyisi Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten ansiotulojen verotus kuitenkin merkittävästi. Tältä osin veronalennus jäisi Ahvenanmaan kuntien harkittavaksi, koska Ahvenanmaan kunnallisveroa koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan yksinomaiseen lainsäädäntötoimivaltaan.

Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin väliaikaisesti kuntien oikeutta vapaasti määrätä tulovero- prosentistaan. Sääntelyssä otettaisiin kuitenkin huomioon myös kunnan maksuvalmius mutta korottamiselle asetettaisiin tiukat reunaehdot. Näin ollen sääntely asettaa uudenlaisia rajoitteita kunnan verotusoikeudelle ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvattujen kuntien verotusoikeuden kanssa. Uudistus tarkoittaa kuitenkin sitä, että muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu sekä palo- ja pelastustoimi siirtyisivät kunnilta maakunnille, eli kunnilta siirtyisi pois merkittäviä tehtäviä. Samalla rahoitusvastuu siirtyisi kunnilta valtiolle. Alueellisen itsehallinnon luominen ja sen rahoituksen järjestäminen edellyttävät siten mittavia uudistuksia kunnilta pois siirtyvien tehtävien rahoitukseen. Tämän voidaan katsoa luovan myös perustuslain näkökulmasta uudenlaisia tulkintatilanteita. Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta on huomioitava myös lainsäätäjän vastuu siitä, että uudistuksella ei loukattaisi perustuslaissa turvattua kansalaisten yhdenvertaisuutta siten, että joidenkin yksittäisten kuntien asukkaiden verotus kiristyisi kohtuuttomasti tai verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Tämän perusteella sääntelyyn on ollut painavia perusteita. Määräaikaisena rajoituksena sekä mahdollisuus korottaa viimesijaisena keinona kunnallisveroa eivät rajoita olennaisesti kunnan verotusoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa lausunnossaan PeVL 67/2014 vp, että lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säättää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästi vaikuttavista muutoksista. Kun nyt ehdotettavaa rahoitusratkaisua katsotaan kokonaisuutena, ehdotettu sääntely ei hallituksen näkemyksen mukaan loukkaa kuntien verotusoikeuden keskeistä sisältöä, jonka mukaan verotusoikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä tarkoituksena on turvata lähtökohtaisesti kansalaisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä.

3.11 Kuntien valtionosuusjärjestelmä ja omaisuusjärjestelyt

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön ehdotetaan muutoksia sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määrätymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Järjestelmään sisällytettäisiin pysyvä määrätymistekijä, jolla rajoitettaisiin erityisesti tehtävien järjestämistä vastuu siirrosta aiheutuvia vaikutuksia. Tämän lisäksi säädettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla rajattaisiin ja tasattaisiin uudistuksessa syntyviä kuntakohtaisia muutoksia. Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin valtionosuutta koskevien laskelmien tarkistamisesta.

Omaisuusjärjestelyjä koskevat esitykset vaikuttaisivat kuntien irtaimen omaisuuden määrään sekä jäsenosuuksiin erikoissairaanhoidon, erityishuollon ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä. Lisäksi muutoksia kohdistuisi kuntien omistamiin, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin.

Esitystä tulee arvioida perustuslaissa turvattujen kuntien asukkaiden itsehallinnon sekä perusoikeuksien, erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Itsehallinnon näkökulmasta tulee arvioidavaksi, miten esitys vaikuttaa kunnan verotusoikeuteen sekä mahdollisuuteen vastata kunnan jäljelle jäävien tehtävien rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti kaventamatta olennaisesti kunnan asukkaiden itsehallinnon alaa ja erityisesti kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan.

Yleistä rahoitusperiaatteesta ja valtionosuusjärjestelmästä

Rahoitusperiaatteen ydinsisällöksi on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintunut tulkinta, jonka mukaan säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua tehtävistään (PeVM 25/1994, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Vastaavanlainen määritelmä sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklaan, jonka mukaan kuntien ”voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.” Periaatteen on katsottu koskevan kunnille nimenomaan lailla säädettyjä tehtäviä, mutta lähtökohtaisesti periaate turvaa myös kunnan yleistä toimialaa eli kuntien mahdollisuuksia hoitaa itselleen ottamiaan vapaaehtoisia tehtäviä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista eli käytännössä rahoituksen riittävyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan koko kuntasektorin tasolla kuntalain (410/2015) 12 §:n 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa, jonka valmistelu on kuntalain 12 §:n 1 momentin mukaan osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisäateistä (PeVL 34/2013 vp). Koko kuntasektoria koskevan arvioinnin välttämättömyyden lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että rahoitusperiaatteen näkökulmasta vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tasolla. Koska asukkaiden itsehallinto on turvattu kussakin kunnassa, rahoitusperiaatteen toteutumista on kunkin kunnan osalta arvioitava kokonaisuutena, jossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät. (PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2002 vp).

Vakiintuneen tulkinnan mukaan valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisäateisistä tehtävistään. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta. (PeVL 29/1992 vp. s.2, PeVL 13/1993 vp s. 2).

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp. s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp., s. 3). Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteestakaan ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II).

Esitetyn uudistuksen vaikutus kunnan talouden tasapainoon

Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa tulojen ja menojen rakenne muuttuu merkittäväällä tavalla, kun käyttötalousmenoista poistuu keskimäärin 57 prosenttia. Uudistuksesta aiheutuvia euromääräisiä muutoksia on hallituksen esityksessä arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain. Muutoksia on arvioitu vertaamalla uudistusta ennen vallinnutta kuntien talouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan. Kunnan talouden tasapainotilalla tarkoitetaan tässä yhteydessä käyttötalouden tasapainotilaa eli vuosittaisten tulojen ja menojen välistä suhdetta. Tarkastelun kohteeksi on valittu käyttöta-

louden tasapainotila, koska kunnan taseeseen kertyneisiin yli- tai alijäämiin ei esitettävillä muutoksilla olisi suoranaista vaikutusta.

Laskelmilla on pyritty kuvaamaan tilannetta, jossa rahoitusjärjestelmään tehtävät muutokset eli kuntien tulojen ja menojen siirto maakunnille sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tämän seurauksena tehtävät muutokset olisivat voimassa kokonaisuudessaan. Laskelmia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että ne perustuvat väistämättä historiatietoihin ja oletuksiin ja ovat sen seurauksena suuntaa antavia ja sisältävät useita epävarmuustekijöitä. Jotta tämä epävarmuus ei jäisi pysyväksi eikä siten mahdollisesti vääristäisi tulevien valtionosuuksien maksatusta, hallituksen esityksessä esitetään voimaantulosäännöstä, jonka mukaan valtionosuuksien maksamisen perusteena olevat laskelmat tarkistettaisiin jälkikäteen ja että myös vuonna 2019 eli uudistuksen ensimmäisenä vuonna tehdyt maksatukset oikaistaisiin.

Yli puolet uudistuksen seurauksena syntyvistä yksittäisten kuntien talouden tasapainotilan muutoksista on arvioiden mukaan pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohden. Yhteensä 8 kunnan osalta menetyks ja kolmen kunnan osalta lisäys on yli 300 euroa asukasta kohti. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna 100 euroa asukasta kohti toteutuva muutos vastaisi noin 0,59 prosenttiyksikön tuottoa koko maassa vuoden 2016 tasolla. Tuloveroprosenttiin kohdistuva korotuspaine olisi siis arvioiden mukaan hyvin maltillinen. Hallituksen esityksen verotusta koskevassa osiossa on muutoin käsitelty kunnallisveroprosenttien alentamista yhtä suurella prosenttiosuudella kaikissa kunnissa.

Uudistuksessa syntyviä, niin positiivisia kuin negatiivisia kunnan käyttötalouden muutoksia rajoitettaisiin hallituksen esityksen mukaan järjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja järjestelmämuutoksen tasauksella niin, että muutos olisi enintään edellä mainittu 100 euroa asukasta kohti. Tällä tavoin varmistettaisiin, että yksittäisen kunnan taloudessa säilyisi käyttötalouden euromääräisestä pienentymisestä huolimatta suhteellisesti sama tasapainotila, joka siinä vallitsi ennen uudistusta. Arvioiden mukaan muutos ei näin toteutettuna juurikaan muuttaisi tällä hetkellä vallitsevia kunnallisveroprosenttien eroja. Mutta, kuten valiokunnan lausunnossa PeVL 67/2014 vp. todetaan, valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää ei ole veroprosenttien tai kustannusten muutos sinänsä tai veroprosenttien eriytyminen, vaan keskeistä ja merkityksellistä on, että mahdollinen korotuspaine ei johdu kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän ratkaisuihin.

Uudistuksen seurauksena kuntien vastuulta poistuu merkittävä määrä kustannuksia, joiden hallintaan kunnilla on ollut vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Vaikutusmahdollisuudet ovat olleet rajalliset erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien kustannusten osalta. Kuntien tehtävät tulevat uudistuksen jälkeen muodostumaan keskeisiltä osiltaan esi- ja perusopetuksesta sekä varhaiskasvatuksesta. Kyseisiin tehtäviin ei liity vastaavia erityislainsäädännössä säädettyjä yhteistoimintavelvoitteita kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja muutoinkin kuntien vaikutusmahdollisuudet näihin tehtäviin ovat perusopetuksen perusoikeussuojasta huolimatta esimerkiksi nykyisiin erikoissairaanhoitoon tehtäviin verrattuna huomattavasti laajemmat. Uudistus ei siten lähtökohtaisesti ainakaan kaventaisi kunnan mahdollisuutta taloutta koskevaan itsenäiseen päätöksentekoon.

Kuntien tulopohjat ja toisaalta myös tarve- ja olosuhdetekijät vaihtelevat huomattavasti ja vastaavalla tavalla vaihtelevat myös kuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan. Lisäksi kunnan talouden kokonaistilanteeseen vaikuttavat kunnan lainakanta, investointitarpeet sekä taseeseen kertyneet, edellisten tilikausien yli- ja alijäämät. Tilanteeseen vaikuttavat myös kunnan omat, itsehallintonsa puitteissa tekemät ratkaisut tarjottujen palvelujen laadusta ja laajuudesta. Vaikka esi- ja perusopetus sekä varhaiskasvatus ovat kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja perusopetus kuuluu suojattuun perusoikeuksien piiriin, on

kunnalla varsin laaja päätösvalta kyseisten tehtävien järjestämiseen liittyen. Sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta arvioinnissa on kuitenkin annettava merkitystä myös sille, että yksittäisen kunnan tasolla mahdollisia talouden sopeutustoimia tehtäessä on väistämättä tarkasteltava suurimpia jäljelle jääviä tehtäväaloja eli perusopetusta ja varhaiskasvatusta. Ja kuten edellä on jo todettu, rahoitusperiaate lähtökohtaisesti turvaa myös kunnan yleisen toimialan tehtäviä eli kunnalla tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa myös sellaisia tehtäviä, jotka kunta on itselleen päättänyt ottaa.

Kunnan taloudellista itsemääräämisoikeutta arvioitaessa on käyttötalouden ohella kiinnitettävä huomiota myös siihen, säilyykö kunnalla kyky ja mahdollisuus investoida. Investointien mahdollisuuteen vaikuttaa rahoituksen hankinta, johon uudistuksella ei lähtökohtaisesti ole suoranaista vaikutusta. Sosiaali- ja terveystoimeen liittyvät investointitarpeet poistuvat kuntien vastuulta, mutta jäljelle jäävät erityisesti perusopetukseen, varhaiskasvatukseen ja infrastruktuuriin eli lähinnä kunnan elinvoimatekijöihin liittyvät investoinnit. Näihin liittyvän investointikyvyn säilyminen edellyttää, että kunnan talous on tasapainossa pitkällä tähtäimellä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista ja kunnan talouteen liittyvää itsemääräämisoikeutta arvioitaessa olisikin oleellista tarkastella, miten kunnan talouden tasapaino kokonaisuudessaan pitkällä tähtäimellä kehittyy. Tällaisen arvioinnin tekeminen yksittäisen kunnan osalta edellyttäisi kuitenkin tietoa paitsi edellä kuvatuista, kunnan itsehallinnollisen päätösvalan piirissä tehdyistä ratkaisuksista palveluihin ja investointeihin liittyen, niin myös kaikista kyseisen kunnan talouden tilaan tulevaisuudessa vaikuttavista muutoksista. Koko kuntasektorin osalta tarkastelu tehdään kuntalain (410/2015) 12 §:n 3 momentin tarkoittamassa kuntatalousohjelmassa, mutta yksittäisestä kunnasta tällainen kattava kokonaiskuva muodostetaan käytännössä vain kuntalain 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä. Koska yksittäistä kuntaa koskevaa kokonaistaloudellista arviota ei voida hallituksen esitystä valmisteltaessa luotettavasti tehdä, esityksessä on pyritty varmistamaan kunnan talouden tasapaino muutoshetkellä ja se, että kunta voisi jatkaa muutoshetkeä ennen vallinneessa, suhteellisessa käyttötalouden tasapainotilanteessa muutoshetkestä eteenpäin. Uudistuksella ei tällöin korjata kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevaa epätasapainotilaa, mutta ei myöskään heikennetä sitä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on erityisesti rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunnan itsehallinnon suojaan liittyvissä lausunnoissa kiinnitetty huomiota myös siihen, onko käytettävissä ollut muita keinoja toteuttaa tavoiteltu uudistus ja seuraako uudistuksesta äkillisesti toteutuvia muutoksia. Äkillisesti tapahtuvien muutosten on katsottu heikentävän kunnan mahdollisuuksia päättää taloudestaan ja sopeuttaa talouttaan vaarantamatta perusoikeuksia ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista (PeVL 16/2014 vp. s. 3-4 ja PeVL 12/2011 s. 3).

Hallituksen esityksen mukainen tehtävien järjestämisvastuun sekä niihin liittyvien tulojen ja kustannusten siirto tapahtuu samalla hetkellä vuoden 2019 alkaessa. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on valmisteltu pitkään, kuntien mahdollisuudet varautua muutokseen erityisesti käyttötalouden osalta ovat kuitenkin rajalliset, joten muutos lähes väistämättä tapahtuu jossain määrin äkillisesti. Edellä kuvatulla, valtiosuusjärjestelmään liitettävällä järjestelmämuutoksen tasauksella ja kuntakohtaisella muutoksen euromääräisellä rajaamisella on näin ollen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä, sillä niiden avulla voidaan rajata ja lieventää uudistuksesta muutoin aiheutuvaa muutosta kunnan talouteen.

Hallituksen esityksessä on kuvattu keinoja, joita rahoituksen ja kustannusten siirtoon kunnilta maakunnille olisi lähtökohtaisesti käytettävissä. Erityisesti niiden kuntien osalta, joissa tuloja siirtyy maakuntaan laskelmien osoittamin tavoin siirtyviä kustannuksia enemmän, asiaa on ar-

vioitava myös kunnallisen itsehallinnon ja verotusoikeuden näkökulmasta. Asiaa on käsitelty verotusoikeuden näkökulmasta yksityiskohtaisemmin hallituksen esityksen verotusta koskevassa osassa.

Kuten hallituksen esityksen toteuttamisvaihtoehtoja kuvaavasta osiosta ilmenee, on ilmeistä, että muut toteuttamisvaihtoehdot, kuten esimerkiksi siirtyvien tulojen ja kustannusten täydellinen kuntakohtainen vastaavuus, olisivat tarkoittaneet kunnallisveroprosenttien merkittävää eriytymistä ja siten myös kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaarantumista. Tilanne on seurausta kuntien nykyisen verotulopohjan ja kustannusten merkittävistä eroista. Valtionosuusjärjestelmässä kuntien välisiä verotulopohjan eroja tasataan nykyisin ja esityksen mukaan myös uudessa järjestelmässä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä on otettu käyttöön, koska veropohjaeroja on vakiintuneesti pidetty sellaisina eroina, joihin kunnilla ei juurikaan ole mahdollisuutta vaikuttaa ja joita tämän vuoksi tulee tasata. Uudistus vaikuttaa kuitenkin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen merkittävällä tavalla. Noin 60 prosenttia kunnallisverosta ja lähes 40 prosenttia yhteisöverosta olisi hallituksen esityksen mukaan siirtymässä maakuntien rahoitukseen, minkä seurauksena verotuloihin perustuvan tasauksen tasausraja alentuu oleellisesti ja tasauslisät vähenevät 1,3 miljardista eurosta noin 0,5 miljardiin euroon. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä esitetään, että kiinteistövero osittain palautettaisiin tasauksen piiriin. Kiinteistöveron merkitys kuntien verotuloissa kasvaa kunnallisveroprosentteihin ja yhteisöveroon tehtävän leikkauksen vuoksi, joten sen osittain palauttaminen tasauksen piiriin uudistuksen yhteydessä ja kuntien veropohjan muuttuessa olisi perusteltua. Kiinteistöveron ottaminen tasauksen piiriin vain osittain säilyttäisi edelleen kiinteistöveroon liittyvän kannustavan elementin ja korostaisi kunnan omien, elinvoimaan liittyvien itsehallinnollisten toimien ja päätöksenteon merkitystä. Hallituksen esityksessä esitetyt keinot eli valtionosuusjärjestelmään sisällytettävä pysyvä määräytymistekijä sekä järjestelmämuutoksen tasaus ovat muutoin välineitä rajoittaa verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään väistämättä syntyvien muutosten kuntakohtaisia vaikutuksia.

Omaisuusjärjestelyjen vaikutus

Uudistuksen seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen. Näiden järjestelyjen osalta on arvioitava, edellyttääkö kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja, että kuntien tulee saada omaisuudestaan korvaus vai voidaanko omaisuutta siirtää tehtävien järjestämisvastuun mukana. Omaisuuteen liittyvien järjestelyjen seurauksena on myös mahdollista, että osa kuntien tällä hetkellä omistamista, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käyttöön tarkoitetuista toimitiloista jää tulevaisuudessa käyttämättä. Tähän liittyen on arvioitava, muodostaako mahdollinen tulevaisuudessa syntyvä tilanne uhan rahoitusperiaatteen toteutumiselle kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä ja säilyykö kunnalla edelleen mahdollisuus itsenäiseen, taloutta koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä arvioitiin myös kuntien perusoikeussuojaa eli muun muassa omaisuudensuojaa (HE 309/1993). Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle (PeVL 181/1982 vp., PeVL 61/1990 vp., PeVL 7/1990 vp.), vaikka kunnan asukkaiden itsehallinto onkin erikseen perustuslaissa turvattu. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voida puuttua itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Perustuslain suojaa on katsottu nauttivan ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta.

Kunnan verotusoikeuteen puolestaan on liitetty kunnan oikeus päättää taloudestaan. Tätä oikeutta arvioitaessa perustuslakivaliokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, mitätöikö tai murtaako esitys kunnallista itsehallintoa, asettaako esitys kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiasa mahdolliseksi tai onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estäisi kuntia päättämästä taloudestaan. Puhtaasti omistusoikeuteen liittyvää suojaa kunnalla ei kuitenkaan ole katsottu olevan.

Maakunnalle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Hallituksen esityksen mukaan saman tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja. Tällaisen omaisuuden siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle taholle tuskin voitaneen katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa. Hallituksen esityksen vaikutusarviointiosiossa on arvioitu, mikä vaikutus kunnan talouteen kyseisen omaisuuden siirtämisellä olisi. Arvioinnin perustella voidaan katsoa, ettei omistuksen siirrolla olisi myöskään kuntien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta.

Omaisuusjärjestelyjä koskevassa hallituksen esityksen osassa on käsitelty myös kuntien konserni-vastuiden muuttumista sekä maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien ali- ja ylijäämiä. Esityksen mukaan kuntien konsernivetat pienenevät uudistuksen myötä, kun maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta. Tältä osin esitys lähtökohtaisesti pienentää kuntasektorin velkavastuita. Erityisesti joillakin sairaanhoitopiireillä on kuitenkin merkittäviä alijäämiä, joiden hoitamisesta jäsenkunnat vastaavat ennen tehtävien järjestämistä vastuun siirtymistä maakunnille. Viimekädessä tämä vastuu voi kyseisten kuntien osalta tarkoittaa velkamäärien lisääntymistä tai vaihtoehtoisesti painetta kunnallisveroprosentin korottamiseen.

Kuntalain (410/2015) 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Myös ennen uuden kuntalain voimaantuloa voimassa olleessa kuntalaissa oli vastaavan sisältöinen säännös. Kuntayhtymään sovelletaan myös kuntalain 110 §:n säännöstä alijäämän kattamisesta. Säännöksen mukaan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ei siten ole nyt esitettävän uudistuksen seurausta, vaan kuntalain mukainen olemassa oleva velvoite. Lisäksi on otettava huomioon, että kuntayhtymien talouteen ovat käyttäneet päätösvaltaa lähtökohtaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat eli viimesijaisessa rahoitusvastuussa olevat tahot, vaikka, kuten edellä on jo todettu, jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet erityisesti erikoissairaanhoidon kuntayhtymien kustannuksiin ovat olleet tosiasiasa rajalliset.

On mahdollista, että tulevien vuosien aikana syntyy tilanne, jossa kuntien tällä hetkellä omistamia toimitiloja jää käyttämättömiksi. Mikäli kuntien omistamia, tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevia tiloja jää tulevaisuudessa käyttämättömiksi, käyttökustannukset tyhjästä tiloista vaikuttavat kuntien käyttötalouteen ja kerryttävät mahdollista taseen alijäämää. On myös selvää, että jos vasta rakennettu tai peruskorjattu toimitila jää käyttämättömäksi, investointi rasittaa kunnan taloutta tyhjän tilan ylläpitämisestä aiheutuvien käyttötalousmenojen lisäksi investoinnin seurauksena otetun velan lyhennysten ja korkojen muodossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluverkosto on tulevaisuudessa muuttumassa siitä riippumatta, millä taholla tehtävien järjestämistä vastuu on. Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukes-

kuksiin sekä myös terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen ja digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset. On siten erittäin vaikeaa määritellä, mikä osa tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä tiloista jää tyhjäksi nimenomaan esitetyn uudistuksen seurauksena eli lainsäätäjän päätöksenteon seurauksena ja mikä osa johtuu väistämättömistä, kunnan vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon ulkopuolisista tekijöistä. Joka tapauksessa on mahdotonta arvioida, miten tilanne mahdollisesti vaikuttaisi niiden kuntien talouteen, taloudelliseen liikkumavaraan sekä loppujen lopuksi rahoitusperiaatteen toteutumiseen, joissa toimitiloja jää tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättä. Tällä hetkellä ei ole käytettävissä tietoa siitä, missä kunnissa ja missä laajuudessa tiloja mahdollisesti olisi jäämässä vaille käyttöä ja minkä verran niitä varten on otettu velkaa.

Yhteenvedo ja arvio

Uudistuksen tullessa voimaan kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan. Valtionosuuksien maksatuksen perusteena olevat laskelmat tarkistettaisiin toteumatietoihin pohjautuviksi, jolloin myös uudistuksen voimaantulovuonna maksatuksessa mahdollisesti tapahtuneet virheet oikaistaisiin. Rahoitusjärjestelmän muutoksista tai omaisuusjärjestelyistä ei arvioiden perusteella olisi seuraamassa sellaisia kuntataloudellisia vaikutuksia, että voitaisiin osoittaa kunnallisveroprosentteihin tai kunnan talouden liikkumavaraan muutokseen kohdistuvan kunnan asukkaiden itsehallintoa uhkaavia paineita.

Uudistuksen seurauksena kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset ja kunnan omaisuuteen kohdistuvat muutokset eivät kokonaisuutena rajoita kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisesta ei voida absoluuttisesti tai numerotietojen valossa esittää tai määritellä täsmällisiä tunnuslukuja koko kuntasektorin tai yksittäisen kunnan tasolla, mutta edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että uudistuksen seuraukset eivät myöskään vaarantaisi rahoitusperiaatteen toteutumista kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä.

3.12 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken siten, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 27 §:ssä. Tämän lisäksi lain 29 §:ssä säädetään oikeudenaloista, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Toimivallanjako hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta. Päätös Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta tehdään eduskunnassa perustuslain muuttamis- tai kumoamisjärjestyksessä ja maakuntapäivillä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Tasoitusperusteen muuttamisesta voidaan kuitenkin maakuntapäivien suostumuksella säätää eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että itsehallintolain 47 §:n edellytykset täyttyvät.

Sote- ja aluehallintouudistuksessa tapahtuisi huomattava rakenteellinen muutos eri julkisen sektorin toimijoiden välisessä tehtävänjaossa ja sitä kautta myös valtion tilinpäätöksessä. Hallituksen näkemyksen mukaan kyseessä olisi itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne. Kyseisen säännöksen mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Itsehal-

lintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain nojalla valtakunnallista tuloverolakia ja -asetusta sekä näihin kohdistuvia muutoksia sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä.

Esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja lisättäväksi nykyisiä veroperusteita muuttamalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös Ahvenanmaalla kannettaisiin nykyistä enemmän valtion tuloveroa. Jotta verotuksen taso säilyisi samana myös Ahvenanmaalla, tulisi myös Ahvenanmaan kuntien kunnallis-veroprosentteja alentaa. Kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista.

Toisin kuin Manner-Suomen kunnilta, Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä. Tältä osin verotusoikeuden rajoittamiselle ei ole Ahvenanmaan kuntien osalta vastaavia perusteita kuin Manner-Suomen kuntien osalta. Jos Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei alennettaisi uudistuksen yhteydessä, kiristyisi Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten ansiotulojen verotus kuitenkin merkittävästi. Tältä osin veronalennus jäisi Ahvenanmaan kuntien harkittavaksi, koska Ahvenanmaan kunnallisveroa koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan yksinomaiseen lainsäädäntötoimivaltaan.

3.13 Demokratian toteutuminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään ja että oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Lisäksi pykälän 4 momentissa säädetään, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Esityksessä ehdotetaan, että kunkin maakunnan ylin päätöksentekijä olisi maakuntavaltuusto, joka valittaisiin joka neljäs vuosi toimitettavilla vaaleilla. Maakuntavaalien äänioikeus määntyisi samoin perustein kuin samanaikaisesti (vuodesta 2021 lukien) toimitettavissa kunta-vaaleissa. Vaikka perustuslain 14 §:ssä ei olekaan nimenomaista mainintaa kansalaisten oikeudesta äänestää maakuntavaaleissa, voidaan kuitenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetty, katsoa, että oikeus osallistua maakuntavaaleihin täyttää perustuslaissa muutoin edellytetyt hallinnon, tässä tapauksessa maakuntahallinnon, kansanvaltaisuuden vaatimuksen.

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaalit toimitetaan suhteellisella vaalitavalla. Vastaavaa sääntelyä koskien muita vaaleja ei perustuslaissa ole. Niinpä kuntavaalien suhteellisuudesta säädetään kuntalaissa ja maakuntavaalien suhteellisuudesta ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaissa. Ehdotuksen mukaan suhteellinen vaalitapa toteutuisi jokaisessa maa-

kunnassa erikseen. Maakuntia olisi 18 ja niistä jokainen muodostaisi oman vaalipiirinsä maakuntavaaleissa. Suhteellisuuden toteutumiseen vaikuttaa valittavien maakuntavaltuutettujen lukumäärä. Maakuntalaissa säädettäisiin, että kullakin maakunnalla olisi sen asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäiskoko (59 – 99 valtuutettua), mutta maakuntavaltuusto voisi itse päättää kokonsa vähimmäismäärää suuremmaksikin. Jos tarkastellaan suhteellisuuden toteutumista sanottujen valtuuston vähimmäiskokojen perusteella, voidaan todeta, että ns. laskennallinen piilevä äänikynnys – joka tarkoittaa sitä osuutta vaaleissa annetuista äänistä, joka puolueen tai muun ryhmän tulee saada saadakseen vähintään yhden ehdokkaan valituksi – olisi 59:n valtuutetun maakunnassa noin 1,7 % ja 99:n valtuutetun maakunnassa noin 1 %. Suhteellisuuden voidaan arvioida toteutuvan hyvin. Vertailun vuoksi todettakoon, että piilevä äänikynnys Helsingin kaupungin kuntavaaleissa, joissa valitaan 85 valtuutettua, on noin 1,2 %.

Perustuslaissa säädettyä kansanvaltaisuusvaatimusta voidaan tarkastella myös maakuntavaalien ehdokasasettelun näkökulmasta. Oikeus asettua ehdolle maakuntavaaleissa olisi lähtökohteisesti kaikilla niillä kyseisen maakunnan asukkailla, joilla on äänioikeus maakuntavaaleissa ja joita ei ole julistettu vajaavaltaisiksi. Maakuntalaissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi joitain vaalikelpoisuuden rajoituksia, jotka olisivat samantyyppisiä kuin mitä kuntalaissa säädetään. Kunkin puolueen ehdokasasettelu maakuntavaaleissa ehdotetaan tehtäväksi puolueen itsensä nimeämässä piiri- tai paikallisjärjestössä, jolloin ehdokasasettelussa noudatettaisiin kyseisen yhdistyksen sääntöjä. Ehdolle voisi asettua myös muutoin kuin puolueen ehdokkaana perustamalla valitsijayhdistyksen. Valitsijayhdistyksen voisi perustaa vähintään 100 maakunnan asukasta.

Maakuntavaalien lisäksi maakuntahallinnon kansanvaltaisuutta on esityksessä pyritty edistämään eri tavoin. Kansanvaltaisuuden toteutumista maakunnan hallinnon järjestämisen ja talouden hoidon osalta on käsitelty edellä erikseen. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta maakunnan asukkaille säädettäisiin nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan ja maakuntavaltuustolle velvollisuus huolehtia siitä, että osallistuminen ja vaikuttaminen voivat käytännössä toteutua. Maakunnan asukkaille ehdotetaan oikeutta tehdä aloitteita maakunnan toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi ehdotetaan, että maakuntavaltuusto voisi päättää järjestää maakunnassa neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voisi tehdä vähintään 3 % maakunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Maakuntaan perustettaisiin myös vaikuttamistoimielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia sekä vähemmistökieltä puhuvia varten. Nämä kaikki ehdotukset edistäisivät maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja sitä kautta maakuntahallinnon kansanvaltaisuutta.

Ehdotuksella maakuntahallinnosta olisi luonnollisesti merkittäviä vaikutuksia kuntien tehtäviin. Ehdotus ei kuitenkaan sinänsä lainkaan vähennä kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia niiden tehtävien osalta, joita kunnille jää.

Edellä sanottuun viitaten voidaan todeta, että ehdotettu sääntely koskien maakuntavaaleja sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

3.14 Työ- ja virkaehtosopimussääntely

Kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia (670/1970) ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakien soveltamisalaa laajennettaisiin myös maakuntia koskeviksi. Uutena lakina ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä, joka korvaisi voimassa olevan kunnallisesta

työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/1993). Uuden työnantajaorganisaation Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat. Jäsenenä voisi olla myös kuntien ja maakuntien yhtiöt. Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös niitä yhtiöitä, jotka ovat liittyneet kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi.

Uusi työnantajaorganisaatio toimisi neuvottelu- ja sopimusosapuolena kuntien, maakuntien ja niiden yhtiöiden puolesta työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa vastaavasti kuin nykyinen kunnallinen työmarkkinalaitos (KT kuntatyönantajat) toimii kuntien puolesta. Uuden työnantajaorganisaation toimielimiä olisivat hallituksen lisäksi kolme jaostoa: maakuntajaosto, kuntajaosto ja yritysjaosto. Kukin jaosto hyväksyisi työnantajaorganisaation sen puolesta neuvotteleman alansa työ- ja virkaehtosopimuksen. Lisäksi hallituksen päättäessä keskusjärjestötason sopimuksista ja suosituksista noudatettaisiin erityistä päätöksentekojärjestystä, joissa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Päätös voitaisiin tehdä, jos päätöksen kannalla on enemmistö hallituksen jäsenistä ja vähintään puolet sen sektorin edustajista hallituksessa, jota päätös koskisi. Päätös voitaisiin tehdä myös, jos sen kannalla on 2/3 hallituksen jäsenistä ja vähintään 2/3 sitä jaostoa edustavista jäsenistä, joita päätös koskisi.

Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki sekä voimassa olevaa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia edeltänyt esitys laiksi kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta sisältyvät hallituksen esitykseen HE 13/1970 lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkausta ja muita palvelusuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu- sopimus- ja sovittelujärjestelmästä. Esitykset kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi ja laiksi kunnallisista työehtosopimuksista käsiteltiin tuolloin voimassa olleen valtioväijärjestyksen 67 §:ssä mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä (poikkeuslaki). Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 2/1970 vp.) esitystä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelusuhtettaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (laki kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 671/1970) merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset tuli käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Tarkasteltaessa nyt esitettävää muutosta perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, muutokset eivät laajentaisi eivätkä muutoinkaan muuttaisi uuden työnantajaorganisaation sopimusvaltuutta kuntien puolesta verrattuna nykyisin voimassa olevaan järjestelmään, koska erityinen päätöksentekojärjestys sisältää riittävän suojan kunnille.

Tarkasteltaessa ehdotusta maakuntien näkökulmasta, ei maakunnallisella itsehallinnolla ole vastaavaa perustuslain suojaa kuin kunnallisella itsehallinnolla. Perustuslain 121 §:ssä säädetään ainoastaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla tulee säätää lailla. Näin ollen perustuslaki ei aseta vaatimusta, jonka perusteella maakunnalla itsellään olisi tai pitäisi olla oikeus määrätä työntekijöidensä ja virkamiestensä palkkauksesta.

Lisäksi uuden kunta- ja maakuntatyönantajia sekä näiden yhtiöitä edustavan työnantajaorganisaation kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä kunkin sektorin työnantajaedunvalvonnan riippumattomuus on varmistettu aikaisemmin esitetyn kolmen jaoston avulla, joista kukin jaosto päättäisi oman alansa työ- ja virkaehtosopimusten hyväksymisestä. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi erityinen päätöksentekojärjestys edellä esitetysti. Näin sekä maakunnilla, kunnilla että yhtiöillä on päätösvalta oman sektorinsa työ- ja virka-

ehtosopimuksesta. Edellä mainituilla perusteilla esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa.

3.15 Eläkemaksujen käsittely

Esityksessä ehdotetaan, että maakunnat tulevat kunnallisen eläkejärjestelmän jäsenyhteisöiksi. Maakunnat tulevat toimimaan valtion rahoituksen turvin. Valtion henkilöstön eläkeasioiden käsittely siirrettiin Kunnallisen eläkelaitoksen (Keva) hoidettavaksi laeilla 468-473/2010 tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Tuolloin myös eläkkeiden käsittelyyn liittyvä julkisen vallan käyttö siirrettiin lailla perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Hallituksen esityksen (HE 4/2010) perusteluissa todettiin, että erilaisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin henkilöitä koskevien eläkeasioiden käsittelyssä sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi todettiin Kevan toimivan hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaisena itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, johon sovelletaan hallintolakia. Näin Kevaa koskevat samat säännökset kuin Valtiokonttoriakin.

Julkisen vallan käyttöä sisältyy muun muassa eläkemaksujen määräämiseen. Nyt ehdotetaan, että Keva määrää työnantajan eläkemaksut maksettavaksi ja että valtiovarainministeriö vahvistaa tasausmaksun määrän. Nyt siirrettävään tehtäväkokonaisuuteen sisältyy julkisen vallan käyttöä huomattavasti vähäisemmässä määrin kuin hallituksen esityksessä (HE 4/2010) eläketurvan toimeenpanon siirrossa. Esityksen ei siten katsota tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

3.16 Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä muun ohessa asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esityksessä on useita asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin järjestämislain 10 §:n 1 momentin perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat ja 11 §:n 1 ja 2 momentin perusteella suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut ja maakunnat joihin palvelut kootaan sekä laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvat palvelut. Maakuntien yhteistyösopimukseen liittyen lain 16 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asioista, joista pykälän 2 momentin perusteella on säädettävä maakuntien yhteistyösopimuksessa sekä 17 §:n 4 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhteistyösopimuksen valmistelussa ja seurannassa huomioon otettavista asioista ja sopimuksen laatimisen ja ministeriölle toimittamisen aikataulusta.

Järjestämislain 19 §:n perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin, milloin maakuntien toteuttama investointi on laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä sekä siitä, mitkä ovat tekniset ja taloudelliset vaatimukset sille, että tietojärjestelmäpalvelun muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa 56 §:n perusteella tarkempia säännöksiä häiriötilanteisiin varautumisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin 21 §:n 3 momentin perusteella antaa tarkempia säännöksiä maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä laadunhal-

linnan ja asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi tehtävästä suunnitelmasta. Ministeriön asetuksella säädettäisiin lain 31 §:n 4 momentin perusteella tiedoista, jotka on sisällytettävä sosiaali- ja terveysministeriölle toimitettaviin raportteihin, joiden perusteella arvioidaan maakunnan tuottamien palvelujen saatavuutta ja rahoituksen riittävyttä sekä siitä, milloin raportit pitää toimittaa ministeriölle.

Myös eräisiin maakuntien välisiin kustannusten korvauksiin sekä valtion maakunnille suorittamiin korvauksiin liittyvistä asioista voitaisiin säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Maakuntien välisiin kustannusten korvauksiin liittyvistä perusteista ja laskutusmenettelystä säädettäisiin 38 §:n 2 momentissa. Valtion suorittamista tutkimus- ja koulutuskorvausten perusteista sekä tutkimuksen arviointiryhmästä säädettäisiin lain 45 §:n perusteella. Järjestämislain 63 §:n perusteella ministeriön asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksen sisällöstä, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyy myös valtuutussäännökset, joiden perusteella Valvira voi antaa määräyksiä palvelun tuottajan omavalvontasuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja seurannasta (25 §:n 3 momentti) ja THL määräyksiä 32 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan sekä lain 7 ja 8 §:n mukaisten hyvinvointikertomusten vähimmäistietosisällöstä.

Maakuntalain 12 §:ssä säädetään maakuntien laajakantoisten tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävien investointien ohjauksesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin, milloin investointi on maakunnan eri tehtäväaloilla laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä. Maakuntalain 14 §:n mukaan maakuntatalouden neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Maakunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä säädetään maakuntalaisissa ja kirjanpitolaissa. Maakuntalain 104 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset siitä, missä muodossa maakunnan tulee tuottaa laisaa edellytetyt tiedot maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. Asetuksenantovaltuudella varmistettaisiin maakuntien yhteneväiset käytännöt ja vertailukelpoisen tiedon saaminen maakuntien taloudesta. Lisäksi maakuntalain 104 §:n 3 momentissa säädettäisiin kuntalain sääntelyä vastaavasti kirjanpitolautakunnan asianomaisen jaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja maakuntalain sekä edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta. Tämä on perusteltua siksi, että maakunnan tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaan sisältyy käytännön soveltamiskysymyksiä, joita ei voida tyhjentävästi ratkaista lain tai asetuksen säännöksillä.

Maakuntalain 16 luvussa säädettäisiin maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista, palvelukeskusten tehtävistä sekä maakunnan, maakuntakonsernin tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen velvollisuudesta käyttää palvelukeskuksen tuottamia palveluja. Maakuntalain 125 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Ennen mainitun asetuksen antamista olisi kuultava maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakuntakonsernin tytäryhteisöjä ja maakuntien palvelulaitoksia. Maakuntalain 126 -129 §:ssä säädettäisiin kunkin palvelukeskuksen tehtävistä. Laissa säädettäisiin palvelukeskusten palvelusisältöjen pääkategorioista, mutta tätä tarkemmin tehtävien sisällöstä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyssä voitaisiin tällöin ottaa joustavasti huomioon maakuntien palvelutuotannon erilaisuus sekä palvelujen sisällöllinen muuttuminen.

Maakuntien rahoituksesta annetun lain 23 §:ssä säädettäisiin asetuksenantovaltuuksista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin vuosittain 8 §:n 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisesta perushinnasta, 10 §:n mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön perushinnasta sekä 14 §:n mukaisten muiden tehtävien perushinnoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin lisäksi tarkemmin 11 §:ssä säädetystä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista, 12 §:ssä säädetystä asukastiheyden perushinnasta sekä 13 §:ssä säädetystä vieraskielisyyden perushinnasta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua kustannustason tarkistuksen laskennasta sekä 2 §:ssä määritellystä ja 6 §:n 3 momentissa tarkemmin säädetystä maakuntaindeksin laskennasta.

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 19 §:n 2 momentin perusteella valtiovaraministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuudesta annettavan selvityksen sisällöstä. Lisäksi voimaannpanolain 20 §:n 4 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä perusteista, joiden mukaan kunnan maakunnalle vuokraamien toimitilojen vuokra määräytyisi. Säännös koskee myös kuntayhtymiä jos niihin ei sovelleta voimaannpanolain 19 §:ää.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin ehdotetut asetuksenantovaltuudet vastaavat pääosin asiasisällöltään voimassa olevaa lakia. Valtionosuusperusteista säädettäisiin laissa, mutta niiden laskennassa käytettävistä perushinnoista säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Siten lain 17 §:n nojalla eri ikäluokkien, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustakertoimen perushinnasta säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi lain 18 §:n perusteella valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin vuosittain lisäosan laskennassa käytettävistä työttömyyden, syrjäisyyden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinnoista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 18 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin myös uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan perushinnasta. Lain 14 §:ssä säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskentatavasta sekä kuntakohtaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelystä. Pykälän 3 momentin mukaan indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimaantulosäännöksissä (55 §) säädettäisiin 27 §:ssä ja 27 b §:ssä tarkoitettujen kuntien valtionosuuden perusteena olevien laskelmien tarkistamisesta vuonna 2019, sekä mahdollisuudesta antaa laskelmien tarkistamisesta tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Lain 27 §:ssä säädetään maakuntien perustamisesta ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta sekä 27 b §:ssä valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla tasattaisiin järjestelmämuutoksesta kunnille aiheutuvia taloudellisia muutoksia.

Lakiehdotuksissa ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat perustuslaissa edellytetyllä tavalla tarkkarajaisia ja tarkentavat lakiehdotuksessa olevia säännöksiä. Ne eivät sellaisina muodosta ristiriitaa suhteessa perustuslain 80 §:ssä säädettyihin asetuksen antamisen edellytyksiin.

Maakunnan rahoituslain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain sääntelytapa, jossa rahoituksen määräytymisperusteista säädetään laissa ja perushintojen tasosta vuosit-

tain valtioneuvoston asetuksella, vastaa voimassa olevassa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa lain sääntelyä.

Maakunnan rahoituslaissa ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään rahoituksen ja valtionosuuden uutena määräytymistekijänä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimesta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tekijän arvioitu painoarvo maakuntien rahoituksen määräytymisperusteena olisi koko maan tasolla noin 1 prosentin suuruusluokkaa ja vastaavasti kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta noin 1,8 prosenttia. Kertoimen perustana olevien indikaattorien perusteista ja painoarvosta säädettäisiin laissa, mutta yksittäisistä indikaattoreista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetulla sääntelytavalla pyritään varmistamaan, ettei yksittäisen indikaattorin merkitys kasvaisi liian suureksi sekä ehkäisemään mahdollisuudet tulosten manipulointiin.

Maakunnan rahoituslain 11 §:ssä tarkoitetun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa on tarkoitus soveltaa vasta vuodesta 2022 alkaen, koska tarvittavaa maakuntia koskevaa tilastoinfotietoa ei ole kattavasti käytettävissä tätä aikaisemmin. Osasta suunnitelluista indikaattoreista ei nykyisin ole saatavilla tilastotietoja, ja siksi niitä ei pystytä tällä hetkellä asetusluonnoksessa vielä tyhjentävästi kuvaamaan. Tarkoituksena on, että vuosien 2019–2021 aikana tarkennetaan kertoimen indikaattoritietoja ja niiden määräytymistä sekä kertoimen laskennassa käytettäviä indikaattoreita ja niiden painoarvoja. Tästä syystä myöskään valtioneuvoston asetuksen antamisen tarkkaa ajankohtaa ei voida tässä vaiheessa tarkasti määrittellä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 25 §:n 3 momentissa ja 32 §:ssä olevien valtuutussäännösten perusteella Valvira voi antaa määräyksiä maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja THL määräyksiä maakuntien ja kuntien tehtävien seurantaan liittyvistä tietosisällöistä. Valtuutussäännösten mukaiset asiat ovat pitkälti teknisluonteisia ja muutoinkin sisällöltään perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoittamalla tavalla sellaisia, joiden asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella. Ehdotetut säännökset ovat myös täsmällisesti rajattuja.

3.17 Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi

Pääministeri Sipilän hallitusohjelma 29.5.2015 asetti sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen tavoitteeksi hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen ja kustannusten hallinnan. Hallitusohjelmassa linjattiin, että uudistus toteutetaan palvelujen täydellisellä horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla sekä vahvistamalla järjestäjien kantokykyä. Hallitusohjelmassa todetaan, että valinnanvapausmallin yksityiskohdat ja EU:n potilasliikkuvuusdirektiivin implementoimiseksi tarvittavat lakimuutokset selvitetään ja että mikäli selvitykset edellyttävät lakimuutoksia, ne toteutetaan vaalikauden loppuun mennessä.

Hallituksen 5.4.2016 tekemissä linjauksissa integraatiotavoite ja valinnanvapausmalliin liittyvät tavoitteet ja aikataulu on täsmennetty osin hallitusohjelmasta poiketen. Integraation toteutettavan palveluintegraationa, jonka osa-alueiksi on määritelty järjestämisen integraatio, rahoituksen integraatio, tiedon integraatio sekä toiminnallinen integraatio. Toiminnallinen integraatio toteutetaan verkostomaisissa rakenteissa, jossa on useita palveluntuottajia. Valinnanvapausmalliin liittyen hallitus asetti uudistuksen tavoitteeksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannon monipuolistumisen ja linjasi perustasolle pääsääntönä ja soveltuvin osin erikoistasolle palvelujen käyttäjälle mahdollisuuden valita itse julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan palvelu. Lisäksi monnituottajamalliin liittyen linjattiin, että maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Aikataulullisesti valinnanvapauslainsäädännön valmistelu linjattiin aikaistettavan

siten, että esitysluonnos lähtisi lausuntokierrokselle samaan aikaan kun sote-uudistusta koskeva esitys annettaisiin eduskunnalle.

Valinnanvapautta ja monituottajamallia koskevat 5.4.2015 annetut linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu, miten ihmiset lopulta saavat palvelut ja miten rahoitusmalli toimii. Koska valinnanvapautta koskevaa sääntelyä ei vielä ole yksityiskohtaisemmin valmisteltu, on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea kaikilta osin arvioida. Myös maakuntien muita tehtäviä koskeva aluehallintouudistus valmistuu erikseen myöhemmin.

3.18 Yhteenveto

Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa sääntämisjärjestyksessä. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella. Lisäksi perustuslain kannalta on tulkinnan varaista erityisesti kansanvallan toteutuminen maakunnan ja julkisen palvelulaitoksen välisessä suhteessa, yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteistyövelvoitteiden osalta suhteessa aluejakoon sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on näin ollen perusteltua.

Lausuntopyyntökysely

Ohjeet:

Sähköisessä kyselylomakkeessa voi liikkua edestakaisin painamalla Edellinen- tai Seuraava -painikkeita. Kysely on mahdollista lähettää vastaamatta kaikkiin kysymyksiin, mutta osa kysymyksistä on merkitty pakollisiksi. Mahdolliset kysymyksiin annetut perustelut huomioidaan vastauksia analysoitaessa. Kyselyssä on runsaasti vastaustilaa lausujien vapaa-muotoisille kommenteille. Vastauksia on mahdollista muokata ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Kyselyn voi tarvittaessa keskeyttää painamalla Keskeytä-painiketta ja jatkaa vastaamista myöhemmin. Keskeytä-painikkeesta kysely vie automaattisesti sivulle, jossa on linkki jatkettavaan kyselyyn. Sivulla voi myös lähettää linkin sähköpostiisi. Viimeisen kysymyksen lopussa on Yhteenveto-painike, josta pääset tarkastelemaan laatimiasi vastauksia. Yhteenvetosivulta pääset muokkaamaan (Muokkaa vastauksia -painike) ja tulostamaan (Tulosta-painike) kyselyn. Tämän jälkeen kysely pitää vielä lähettää.

Vastauksien lähetys: Kun kyselyyn vastaaminen on valmis, paina kyselylomakkeen yhteenvetosivun lopussa olevaa Valmis-painiketta. Lähettämisen jälkeen kyselyvastausta ei ole enää mahdollista täydentää tai muokata.

Tämä on kyselyn tekstitiedostoversio, jota voi käyttää lausuntopyynnön käsittelyn helpottamiseksi. Toimielimen käsittelyssä voidaan noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa lausuntoa työstetään tekstitiedostomuotoisena ja käsittelyn lopuksi tekstitiedostoon laaditut vastaukset syötetään kyselyyn.

Sähköisen kyselyn Internet-osoite: <https://www.webropolsurveys.com/S/4AE74008A6E14B22.par>

Lisätietoja lausuntopyynnöstä antavat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p. 0295163012, tuomas.poysti@stm.fi
Osastopäällikkö, ylijohtaja Päivi Laajala, p. 0295 530026, paivi.laajala@vm.fi
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, pekka.jarvinen@stm.fi, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki sekä voimaannpanolaki
Lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, p. 02955 30266, eeva.maenpaa@vm.fi sekä lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, p. 02953 30321, ilkka.turunen@vm.fi, maakuntalaki ja maakuntajakolaki
Budjettineuvos Jouko Narikka, p. 02955 30017, jouko.narikka@vm.fi, maakuntien rahoituslaki
Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820, minna-marja.jokinen@vm.fi, laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, omaisuuslainsäädäntö
Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, p. 02955 30414, marja.isomaki@vm.fi, henkilöstökysymykset
Hallitusneuvos Panu Pykönen, p. 02955 30225, panu.pykonen@vm.fi, verokysymykset

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osastosihteeri Jenni Lahtinen, p. 02951 63003, s-posti jenni.lahtinen@stm.fi
Osastosihteeri Miki Höijer, p. 02951 63211, miki.hoijer@stm.fi

TAUSTATIEDOT

Vastaaajatahon virallinen nimi

Tuusulan kunta

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Hannu Joensivu

hannu.joensivu@tuusula.fi

Lausuntopyyntöä käsittelevä päivämäärä toimituksessa

7.11.2016

Toimielimen nimi

Valtuusto

Onko vastaaja

kunta

sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue
maakunnan liitto

muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

valtion viranomaisen

järjestö

joku muu

Kysymykset

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä.

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

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työ on ratkaisevassa asemassa terveyden ja hyvinvointierojen kaventamisessa. Kaikki hoito- ja palveluketjut ja toimintamallit tulisi rakentaa toimiviksi ja yhtenäisiksi vähintään tulevan maakunnan alueella. Tämän jälkeen tu-

lisi vasta järjestää valinnanvapaus kansalaisille. Valinnanvapauden toteutusmalli tulee olemaan ratkaisevassa asemassa siihen, saavutetaanko tavoitteet. Tulee myös selvittää, missä palveluissa valinnanvapautta voidaan ottaa käyttöön asteittain.

Uudistuksen eteneminen on tarpeen tehdä asteittain, jotta muutos hallitaan.

Palveluiden järjestäjien koon kasvattaminen vahvistaa järjestämisvastuullisen edellytyksiä terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseen ja palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen.

Vastuunjako maakunnan ja kuntien kesken ja niille osoitetut terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävät ja tehtäväjako jäävät epäselviksi. Käytännön toimeenpanon onnistuminen on avainasemassa hyvinvointi- ja terveyseroja kavennettaessa.

Järjestelmään sisällytetyt ohjauksen elementit ja taloudelliset kannusteet nostavat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen merkityksen esille. Kunnan ja maakunnan välinen yhteistyö tulee sopimuksella vahvistaa. Moniportainen ja monitoimijainen järjestelmä sisältää riskin, että terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisen vastuutaho hämärtyy ellei siitä ole sovittu.

Tutkimustieto kertoo väestön terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä, mutta jää myöhemmin arvioitavaksi, onko sote-uudistuksella vaikutusta terveys- ja hyvinvointieroihin. Kunnalle osoitettu paikallinen vastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä on perusteltua, mutta mitä se on ja miten se käytännössä toteutetaan, jää epäselväksi.

Valtakunnan tasolla järjestäjätahojen suuruus vahvistaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Myös palveluita koskevien laatutekijöiden ja saatavuustietojen julkisuus ovat palveluiden yhdenvertaista saatavuutta tukevia elementtejä. Valinnanvapauden vaikutus palveluiden saatavuuteen jää avoimeksi. Epäselväksi jää myös, mikä vaikutus yhdenvertaiseen saatavuuteen on sillä, että osassa maata ei ole riittävästi vaihtoehtoisia palveluntuottajia. Mikäli tarkoitus on kehittää järjestelmää nykyistä mallia ketterämmäksi, tulisi varmistaa reunaehdot lähipalveluiden saatavuussijainnille ainakin siirtymäajan.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden keskittäminen kuntia suurempiin maakuntiin tulee todennäköisesti parantamaan alueellista yhdenvertaisuutta, mikä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita väestöryhmien välistä ja/tai yksilötason yhdenvertaisuutta. Sote-palveluiden yhdenvertaisuuden kannalta on ratkaisevaa, millaisella valinnanvapausmallilla se toteutetaan.

Maakunnille tulee asettaa valtakunnalliset toiminnan kriteerit ja mittarit, ja varmistaa säädöksiin toiminnan läpinäkyvyys. Kunnille tulee varata mahdollisuus arvioida kokonaisuutta uudelleen sen jälkeen, kun valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö on valmistunut.

2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?

Esityksen taloudellista vaikutuksista ei ole varmuutta. Esityksissä kuvattu järjestelmä vaikuttaa osin raskaalta ja byrokraattiselta, mikä on riski kustannusten hillinnän kannalta. Muutos aiheuttaa valtavan määrän muutuskustannuksia. Ratkaisematta on mm., mikä on tietojärjestelmiin liittyvä ratkaisu ja onnistutaanko siinä sisällöllisesti ja aikataulullisesti niin,

että se tukee koko uudistuksen tavoitteita. Myös muiden tukipalveluiden muutosten talousvaikutukset ovat vielä hahmottumatta. Taloudelliset tavoitteet tulee arvioida ja tavoitella niitä kokonaisuutena sekä maakunnan että kunnan näkökulmasta. Kattavat laskelmat uuden kunnan talouden kestävydestä puuttuvat uudistuksesta. Ratkaisevaa on, millaiseksi maakunnan keinot ja kyky ohjata ja kehittää palvelurakennetta muodostuvat ja miten valinnanvapaus toteutetaan.

Kaikki hoito- ja palveluketjut ja toimintamallit tulisi rakentaa toimiviksi ja yhtenäisiksi vähintään tulevan maakunnan alueella. Tämän jälkeen tulisi vasta järjestää valinnanvapaus kansalaisille. Eteneminen on tarpeen tehdä asteittain, jotta muutos hallitaan. Muutoin riskinä on, että valinnanvapausperiaatteen toteuttaminen on ristiriidassa palvelukokonaisuuksien hallinnan kanssa kustannusten rajoittamisen näkökulmasta. Valinnanvapauden toteuttamisen tulee mahdollistaa se, että myös ne kansalaiset, joiden voimavarat eivät ole riittävät oman valinnanvapautensa käyttämiseen, saavat tarvitsemaansa sosiaali- ja terveyspalvelut riittävän varhaisessa vaiheessa.

Aito integraatio perusterveydenhuollon, sosiaalipalveluiden ja erikoissairaanhoidon välillä ja sen myötä taloudelliset tavoitteet eivät Uudenmaan maakunnan osalta toteudu, mikäli palvelutuoanto tapahtuu koko Uudenmaan kattavalla palvelutuotantomallilla, koska se maakuntana on poikkeavan suuri tuottajarooliin. Tuusulan kunnan ehdotus muun Keski-Uudenmaan tavoin on, että Uudenmaan maakunta jakautuu neljään tuotantoalueeseen, jotka ovat pääkaupunkiseutu, Keski-Uusimaa, Itä-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa. Tämä rakenne varmistaa hallittavan kokoiset sote-palvelujen tuotantoalueet Uudenmaan maakunnassa. Uudenmaan maakunta vastaisi palveluiden järjestämisestä.

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

Maakunnista on tarkoitus luoda vahvoja organisaatioita. Maakunnat olisivat keskimäärin huomattavasti kuntia suurempia sekä kooltaan että taloudeltaan. Tästä huolimatta maakuntien itsehallinto tulee olemaan selvästi kunnallista itsehallintoa heikompaa. Näin ollen tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille tehtävien itsehallinnollinen ohjaus heikkenee. Maakuntien itsehallinnollinen asema voidaan kiteyttää kysymykseen, minkälaista on valtion ohjauksessa tapahtuva vahvojen maakuntien itsehallinto.

Demokratia ei toteudu maakuntatasolla, kuntatasolla tai yksittäisen kuntalaisen tasolla. Maakunnan päätöksenteossa tulee kiinnittää huomiota alueelliseen tasapuolisuuteen huomioiden maantieteellisesti sekä asukasmääriltään erikokoiset maakunnat. Kuntien rooli on tärkeä tasapainottamassa uudistuksen aiheuttamaa päätöksenteon etäännyttämistä ja kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista oman alueensa palveluissa. Lainsäädäntöön tulee rakentaa mekanismi, jolla varmistetaan maakunnan eri osien tasapuoliset vaikutusmahdollisuudet.

Uudenmaan maakunnan osalta palvelutuotannon tulee jakautua neljään alueeseen, jotka ovat pääkaupunkiseutu, Keski-Uusimaa, Itä-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa. Tämä rakenne varmistaa hallittavan kokoiset sote-palvelujen tuotantoalueet Uudenmaan maakunnassa. Uudenmaan maakunta vastaa palveluiden järjestämisestä. Järjestämisen tulee jakautua Uudenmaan maakunnan tehtävänä niin, että se vastaisi edellä mainittua tuotantoaluejakoa. Näin ollen Uudenmaan maakunnassa tulee olla myös neljä vaalipiiriä demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Kysymyksiä maakuntalaista

4. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. **ei pääosin (avotila) x**

Ehdotettu sääntely palveluiden tuottamisen ja järjestämisen erottamiseksi eri tason yhtiötämismallin tulee asettamaan erittäin suuria vaatimuksia maakuntakonsernin ohjaukselle ja johtamiselle. Esitysluonnoksessa on paikoitellen epäselvää milloin ja miltä osin sääntely koskee vain järjestämisvastuullista maakuntaa, milloin myös maakunnan palvelulaitosta tai mahdollisesti koko maakuntakonsernia. Eri toimijoiden välisiä suhteita tulee säädöksin terävöittää ja tarkentaa. Talouteen liittyvät säädökset, kutensäädos asiakasmaksujen yhdenmukaisuudesta tai maakuntien välisistä korvauksista ovat vielä kesken-eräisiä.

Kunnilla tulee olla mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden tuottamiseen omistamissaan yhtiöissä. Maakunnan ja kuntien välillä tulee olla lakiin kirjattu mahdollisuus sopia yhteistyöstä ja tehtävien hoitamisesta.

Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla on tärkeää varmistaa, että neuvottelut maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten sekä kasvusopimusten sisällöstä käydään jatkossakin asianomaisten ministeriöiden ja kuntien kanssa sekä mahdollisuudet niiden solmimiseen turvataan.

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. **ei pääosin (avotila) X**

Uudistuksessa tulisi huomioida tarkasti maakunnan ja kuntien välisten tehtävien rajapinnat ja välttää päällekkäisyydet.

Työllisyydenhoidon palvelujen järjestämisvastuu tulee keskittää uudessa 1.1.2019 voimaan tulevassa hallintomallissa kunnille. Palveluiden järjestäminen tulee turvata riittäväillä resursseilla siirtämällä tarvittava määrä henkilöstöä ja määrärahoja nykyisestä työ- ja elinkeinohallinnon organisaatiosta uuteen kuntaorganisaatioon.

KUUMA-kunnat (Järvenpää, Kerava, Tuusula, Hyvinkää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sipoo, Kirkkonummi, Pornainen, Sipoo, Vihti) muodostavat keskenään väestöpohjallisesti (315 789 henkilöä 31.12.2015) ja maantieteellisesti merkittävän työmarkkina-alueen. Alueen kunnat

tekevät keskenään aktiivista työllisyyttä edistävää yhteistyötä ja kehittävät toimintatapaan ja palveluitaan jatkuvasti. Kunnissa on parhaillaan meneillään työllisyydenhoidon palveluiden tarvekartoitus.

Valmisteilla olevassa Maakuntalaissa esitetään, että ”ELY -keskukset ja TE -toimistot lakautetaan ja niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämisvastuu on maakunnilla. TE-palveluiden järjestämisessä hyödynnetään järjestäjä - tuottaja -mallia. Maakunnat pääsääntöisesti sopivat TE-palveluiden tuottamisesta laissa säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa. Näin halutaan hyödyntää kuntien osaamista ja potentiaalia alueidensa kasvun ja työllisyyden edistäjinä. Mallin toteutuksen ja rahoituksen yksityiskohdat täsmennetään jatkovalmistelussa. Uudistuksen yhteydessä tarkistettavassa erityislainsäädännössä ja uudistuksen toimeenpanossa korostetaan kuntien roolia paikallisissa elinvoimatehtävissään.”

KUUMA-kunnat näkevät, että mikäli maakuntauudistus tapahtuu hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti, oleellista muutosta parempaan ei tapahdu. Nykyisten työ- ja elinkeinohallinnon organisaation sijasta vastuu siirtyisi vain maakunnille, jolloin kuntien mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin velvoitteisiin pysyisivät yhtä kaukana kuin ennen uudistusta. Myös esim. tietosuojassa ei tapahtuisi kaivattuja muutoksia.

Hallituksen esitysluonnos on työllisyydenhoidon osalta vielä erittäin keskeneräinen eikä erityiskysymyksiin löydy linjauksia. Esitys jättää huomattavan paljon kysymyksiä auki mm. pitkäaikaistyöttömien monialaisen yhteispalvelun ja kuntouttavan työtoiminnan osalta.

Terveyttä ja hyvinvointia edistävää toimintaa jää kunnan ja toisaalta myös maakunnan vastuulle. Työnjakoa näiden toimijoiden välillä on tarpeen selkiyttää päällekkäisyyksien poistamiseksi. Myös muiden tehtävien kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta (esimerkiksi joukkoliikennettä koskevat) tehtävät ja työnjako on selkiytettävä suhteessa kunnille jääviin tehtäviin, myös resurssien siirtymisen näkökulmasta. Turvallisuuden edistämisen, ml. varautuminen, tehtävät tulee myös liittää maakunnan tehtäviin.

Kaava- ja rakennuslupajärjestelmäkokonaisuus ei maakuntalailla muutu. Maakunnalle siirtyy valtiolta ELY-tehtäviä. Maakunnan asema kokonaisuutena, valitus- ja valvonta-asioissa on ilmeisen alisteinen valtiolle. KUUMA-seutu pitää tärkeänä alueiden käytön ohjauksen ja asumisen sekä rakentamisen kytkösten vuorovaikutusmenkanismien toimivuutta.

Laissa oleva siirtopykälä antaa mahdollisuuden siirtää tiettyjä kuntien tehtäviä maakunnalle (jos kriteerit täyttyvät/kaikki kunnat ovat sopineet/kunnat maksavat kulut).

Tuusulan kunta osana KUUMA-seutua ei näe estettä maakuntakaavoituksen ja liikennejärjestelmäsuunnittelun siirtämiselle maakunnan tehtäväksi, sillä maankäytön ja liikenteen näkökulmien yhdistämistä pidetään erittäin tärkeänä. Myös valtion väyläverkon ylläpidon osalta vastuun siirtämistä maakunnalle voidaan pitää hyväksyttävänä ratkaisuna. Verkon ylläpito ja resursointi voisivat osaltaan yksinkertaistaa, mikäli maakunnan alueella olisi vain yksi asiasta vastaava toimija.

Maakuntakaavoituksen, liikennejärjestelmäsuunnittelun ja valtion väyläverkon ylläpitovastuun siirto maakunnan tehtäväksi yksinkertaistaisi osaltaan myös kuntien asiointia, kun tehtäviä hallinnoisi vain yksi taho. Liikennejärjestelmäsuunnittelun siirtäminen Helsingin seudun

liikenne -kuntayhtymältä maakunnalle edellyttää kuitenkin tehtävän vaatimien asiantuntija-resurssien varmistamista.

ELY-keskusten toimialueiden julkista henkilöliikennettä koskevien viranomaistehtävien siirtäminen maakunnalle on hyväksyttävää. Tuusulan kunta korostaa joukkoliikenteeseen liittyvien suunnitteluresurssien turvaamista, sillä nykytilanteessa ELY-keskusten resurssit ovat erittäin niukat. Myös aktiivista vuoropuhelua ja yhteistyötä kuntien kanssa pidetään erittäin tärkeänä. Sote-kuljetusten tulee jatkossa kuulua maakunnan tehtäviin.

Uudellamaalla 14 kunnan MAL- sopimuspöydässä on ollut useita toimijoita. Liikennejärjestelmän suunnittelussa MAL-sopimus on ollut samalla sitova toteuttamiseen liittyvien määrärahojen hankkimiskanava. Asumisen ja maankäytön osalta MAL- sopimus on ollut kuntiin nähden enemmän tavoitteita antava kuin rahoitusta sitova/sanktioiva. Maakuntalakipaketissa ei ole kuvattu tulevaa MAL järjestelmää. Mikäli vastuut kuvattaisiin, ei nykyistä tiukempaa sanktiointia jatkossa ole tarpeen.

Maakuntalakiehdotus ei esitä mitään sisällöllistä muutosta kaavoitukseen. Hallinnon tasojen uusi asemointi muuttaa nykyisiä rakenteita tavalla, joka ei ole selvä ja yksiselitteinen toiminnan ohjauksen tai rahoituksen kannalta. On tärkeää, että koko kaavajärjestelmä otetaan kokonaistarkasteluun ja MRL kokonaisuudistus on tehtävä ennen Maakuntalain hyväksymistä.

Tuusulan kunta pitää ELY-keskusten toiminnan ja talouden sekä tiettyjen valtiolle kuuluneiden tehtävien siirtämistä maakunnalle hyväksyttävänä. Suunnitteluresurssien määrä ja laatu eivät saa heikentyä. Aktiivinen vuoropuhelu ja yhteistyö kuntien sekä kuntien kumppaneina olevien kolmannen sektorin toimijoiden kanssa on edelleen tärkeitä. Kuntasektorilta siirtyvänä tehtävänä alueiden käyttöön ja lupajärjestelmiin liittyy kiinteästi turvallisuus/ palo- ja pelastustoimi. Lakiehdotuksessa sitä on ehdotettu keskitettäväksi entistä suurempiin yksiköihin.

Hallinnon tasojen muutos jättää epäselväksi sen, miten kaavojen toteuttamisen vastuu valtion, itsehallinnollisen maakunnan ja itsehallinnollisten kuntien välillä jakaantuu ja mitkä oikeussuojakeinot ja – valvonta ovat toimivia, kun myös ELY tehtävät annetaan maakunnalle. Kokonaistarkastelu MRL:n suhteen on tehtävä ennen maakuntaudistuksen toimeenpanoa lähtökohdasta, että asemakaavoitus ja rakennusvalvonta ovat kuntapohjaisia toimintoja .

Vastuuta asumisesta ei ole lakiesityksessä käsitelty maakunnan valtasuhteena. Tuusulan kunta katsoo, että maakunnan kokonaisuus huomioon ottaen olisi perusteltua siirtää osa nykyisistä ARA tehtävistä maakunnalle siten, että valtio vastaa niiden kustannuksista, kuten korjausavustukset.

ELY-keskusten toiminnan sekä tiettyjen valtiolle kuuluneiden tehtävien siirtämistä maakunnalle voidaan pitää hyväksyttävänä. Suunnitteluresurssien määrä ja laatu eivät saa heikentyä. ELY-keskusten purkamisen jälkeen on epäselvää, miten alueiden käytön suunnittelu- ja valvontajärjestelmät muotoutuvat. MRL:n kokonaisuudistusta on syytä kiirehtiä. Uuden hallinnon tason tavassa toimia tulee pitää huolta siitä, että kuntien kaavoituskäytännöt eivät eriydy liikaa.

Kunta-valtiosuhde muuttuu. Olemassa olevat toiminnan järjestämistavat, itä-länsi, kuntayhteistyöpohjaiset (esim. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos sekä Keski-Uudenmaan ympäristökeskus) tulevat muuttumaan, mutta miten, siitä ei ole riittävästi tietoa. Maakunnalle siirtyy samanaikaisesti maakunnan liiton ja ELY- keskuksen tehtävät muuttamatta ao. tehtäväalojen erityislainsäädäntöä.

Esitys pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämisestä maakuntaan on hyvä. Tärkeää alueen ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden kannalta on, että maa jaetaan viiteen pelastuslaitokseen erä-alueiden tapaan. Pelastustoimi haluaa olla mukana ensihoidossa ja jotta se olisi juridisesti mahdollista, tulee pelastustoimen kuulua samalle oikeushenkilölle.

Mikäli hallitus vahvistaisi pelastustoimen jakamisen viiteen maakuntaan, muodostuisi yksi kokonaisuus näin: Uusimaa+Kymenlaakso+Etelä-Karjala. Uusimaa voitaisiin jakaa pelastustoimen tuotannon osalta metropolialueeseen, Länsi-Uuteenmaahan ja Itä-Uuteenmaahan (Keski-Uusimaa ja nykyinen Itä-Uusimaa yhteen). Näin se vastaisi nykyistä poliisilaitosjakoa Uudellamaalla.

Uudenmaan maakunta vastaisi myös Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan pelastustoimen järjestämisestä.

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. **ei pääosin (avotila) X**

Esityksessä on huomioitu alueelliset vaikuttamismahdollisuudet vain nimettyjen vaikuttamistoimielinten osalta. Maakunnallisessa päätöksenteossa tulee kuulla myös kuntien näkemykset alueellisissa asioissa.

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. **ei (avotila) X**

Esityksen seurauksena toimijoita, kerroksia ja rajapintoja ja erilaisia valtuuksia ja rajoituksia syntyy niin paljon, että kokonaisuuksien hallinta käy mahdottomaksi ja uudistuksen alkuperäinen täydellisen horisontaalisen ja vertikaalisen integraation tavoite hukkuu.

Maakuntalakiluonnoksen 9 luvun säännökset maakunnan palvelulaitoksesta tulee poistaa. Maakunnan yhteyteen perustettava erillinen ja kokonaan uusi oikeushenkilö ja palvelujen erottaminen tämän erillisen oikeushenkilön vastuulle saa aikaan raja-aidan, joka luo esteitä toiminnan johtamiselle, maakunnan toiminnan ja talouden kokonaisuuden hallinnalle.

Palveluiden aito integraatio vaikeutuu merkittävästi, mikäli viranomaispäätökset, joita tehdään pääosin sosiaalipalveluissa, ja sote-palvelutuotanto eriytyvät. Kysymys on tilaajan ja tuottajan erottamisesta, joka kunnissa saatujen kokemusten mukaan aiheuttaa epäselvyyttä johtamis- ja vastuusuhteissa ja lopulta myös kustannusten nousua. Järjestämisvastuun ja operatiivisen johtamisen erottaminen voi aiheuttaa toisaalta hallinnon päällekkäisyyttä ja toisaalta asiantuntemuksen painottumista operatiiviselle puolelle. Mikäli palvelulaitokset kuitenkin toteutuvat, maakunnan tulee kyetä ohjaamaan ja kontrolloimaan kokonaisuutta niin, että nämä ongelmat vältetään. Maakuntien palvelulaitokset ovat aluehallinnon uusi hallintorakenne, joka etäännyttää palvelutuotannon demokraattisesta ohjauksesta ja saattaa siten oleellisesti heikentää maakuntien toiminnan ja talouden kokonaisvaltaista kehittämistä.

Tukipalveluita koskevissa säädöksissä on riski, että valtakunnalliset tukipalvelut ovat liian suuria kokonaisuuksia toimiakseen riittävän joustavasti ja tehokkaasti. Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus organisoida tukipalvelut yhteistyössä kuntien ja muiden tuottajien kanssa. Esimerkiksi toimivat ICT-ratkaisut, erityisesti yhteiset potilas- ja asiakastietojärjestelmät ovat välttämättömiä tiedolla johtamisen välineitä. Kaikilla sote-palveluiden tuottajilla tulee olla ne käytettävissä ja myös velvoite käyttää niitä.

Ratkaisevaa on, millaiseksi maakunnan keinot ja kyky ohjata palvelurakennetta muodostuvat ja miten valinnanvapaus toteutetaan.

e. ei kantaa (avotila)

8. Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

a. kyllä (avotila)

b. kyllä pääosin (avotila)

c. ei pääosin (avotila) X

Talouden ohjauksen mallia ei ole kuvattu riittävän tarkasti, jotta siihen voisi ottaa lopullisesti kantaa. Esimerkiksi asiakasmaksutuottojen ylitys jäänee maakunnan hyväksi, mutta korvataanko jotenkin kyseessä olevien tuottojen alitus esim. väestön keskimääräistä heikomman maksukyvyyn takia. Lisäksi rahoituksen pohjana olevat tarvekriteerit ja niiden vaikutus pitäisi kuvata tarkemmin.

d. ei (avotila)

e. ei kantaa (avotila)

9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Lakiesityksessä tuleva toimintamalli ja sen talouden ohjaus on osittain heikosti kuvattu ja esitys on osin epäselvä ja sekava.

Mikäli maakunnan palvelulaitos kuitenkin perustetaan, tulisi palvelulaitoksen hallituksen osalta säätää myös hallituksen toimikaudesta (§ 54).

Palvelukeskuksiin sovellettavien lakien luettelo on vajaa, mm. puuttuu uusi työsopimuslaki, laki viranhaltijoista sekä yhteistoimintalaki. Samoin Kt- ja eläkelaki puuttuvat. Luettelon tulisi joko kattaa kaikki pykälään liittyvät keskeiset lait tai muotoilla uudestaan tai jättää pykälä kokonaan pois (§ 135).

Rakennusvalvonnan asema

Maakuntalain siirtopykälä antaa mahdollisuuden siirtää tehtävä maakunnalle, mutta vain jos niin on kaikki sopineet + kaikki kunnat maksavat kulut. Siirtomahdollisuus nojaa epämääräisiin kriteereihin. Valvonnan maakunnallisuus olisi käytännössä valtakunnallista Uudenmaan volyymeillä. Kansallisesti eriarvoistavaa mallia perustellumpaa olisi koota toimiala valtakunnan alueen kattavaksi. Silloin tehtävä ei enää olisi maakunta- tai kuntapohjainen.

Tuusula katsoo, että rakennusvalvontaa ei pidä siirtää maakunnalle. Toiminto kytkeytyy kiinteästi kunnalliseen maankäyttöön ja kaavoitukseen. Lainsäädännön tulee ohjata tiiviimpään kuntayhteistyöhön. Kaavoitus-maapolitikka-rakennusvalvonta- ympäristöasiat, ml. kunnallistekniikka on asiakasta palveleva kokonaisuus, pirstominen voi johtaa hallitsemattomaan alueiden käyttöön.

Esitetty siirtomahdollisuus on huonosti harkittu. Lakiesitys on palautettava uuteen valmisteluun ja tarkasteltava MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä niin, että mittakaavaedun taloudellisia ja tuottavuushyötyjä haetaan erillisillä laeilla. Muun ympäristösektorin asemasta, ympäristöterveys (sidos ympäristönsuojeluun) maakuntalaissa on vastaavasti esitetty em. siirtopykälä (6 §). Siinäkin kyse on MRL:n pohjaisista vuorovaikutussuhteista, joissa esitetty mahdollisuus ei palvele asiaansa.

Maakuntalakiuudistuksessa ei ole tarkateltu ARA:n asemaa, mutta olisi perusteltua, että osa ARA:n tehtävistä siirtyisi maakunnille. Tämä vaikuttaisi MAL-sopimuksen sitovuuteen ja myös rahoitusta koskeviin lakeihin.

Tuusulan kunta osana KUUMA-seutua pitää julkisen joukkoliikenteen rahoituksen ja toimintaedellytysten turvaamista ja valtion väyläverkolle sijoittuvien, kuntien liikenneturvallisuus-suunnitelmissa esitettyjen hankkeiden edistämistä erittäin tärkeänä. Nykytilanne on haastava, sillä kunnat joutuvat kantamaan yhä suurempaa rahoitusvastuuta valtion tieverkolla sijaitsevista hankkeista. Joukkoliikenteessä nykyisen valtionrahoituksen niukkuus ja pitkäjänteisyyden puute heijastuvat osaltaan joukkoliikennehankkeiden kilpailutukseen ja vaikeuttavat liikenteen järjestämistä.

KUUMA-kuntien yhteisenä tahtona on luoda edellytyksiä turvalliselle, kestäväälle ja sujuvalle liikkumiselle. Yhteistyössä valtion kanssa laaditussa HLJ 2015 -liikennejärjestelmäsuunnitelmassa painotetaan kestävien kulkumuotojen käytön lisäämistä ja vastuullista liikkumista, mikä asettaa osaltaan vaatimuksia joukkoliikenteen palvelutasolle ja kilpailukyvyille. Toimiva ja palveleva joukkoliikenneverkko, tähän linkittyvä liityntäpysäköinti ja kattavat kävelyn ja pyöräilyn yhteydet vähentävät tieverkon ruuhkautumista Helsingin seudulla ja vähentävät samalla myös liikenteen ympäristökuormitusta ja onnettomuuskustannuksia. Toimiva julkinen joukkoliikenne luo myös osaltaan mahdollisuuksia seudun kasvulle ja elinvoimaisuudelle sekä elinkeinoelämän kilpailukyvyille.

On tärkeää, että bussi- ja raideliikenteeseen pohjautuvaa julkista joukkoliikennejärjestelmää kehitetään seudullisena yhteistyönä. Bussi- ja raidejoukkoliikenteen suunnittelua tulisi sovittaa yhteen sujuvien matkaketjujen turvaamiseksi. Tuusula osana KUUMA-seutua pitääkin tarpeellisena, että maakunta osallistuu raidejoukkoliikenteen suunnitteluun ja kehittämiseen.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista:

10. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila) X**

Säännös on tarkoituksenmukainen, mutta voi aiheuttaa ristiriitaista tulkintaa. Tekstimuoto mahdollistaa myös tilanteen, jossa alue-erot mahdollistavat erot palveluiden saatavuudessa ja laadussa. Esityksen mukainen laadultaan, sisällöltään ja laajuudeltaan asiakkaiden tarvetta vastaavien palveluiden toteuttaminen edellyttää, että maakunnalla on riittävät taloudelliset toimintaedellytykset. Tarkennusta tarvitaan siihen, mitä tarkoitetaan palvelujen tuottamisella lähellä asiakkaita, erityisesti alueilla joilla palvelujen tarjontaa on vähemmän.

- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

11. Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova. Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila) X**

Sitovuus ei ole perustelua siltä osin kuin valtiolle on annettu toimivaltaa päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta lakiluonnoksen 18 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakuntien operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa eivät ole hyväksyttäviä maakunnan itsehallinnon toteutumisen kannalta. Järjestämislain 18 § valtioneuvoston toimivallasta päättää yhteistoimintasopimuksista pitää poistaa lakiluonnoksesta selvästi itsehallinnon vastaisena.

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

12. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. **ei pääosin (avotila) X**

Asiakaslähtöinen integraatio perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja erikoissairaanhoidon välillä ei toteudu lakiesityksessä. Uudistuksen kokonaisuuteen liittyvät valinnanvapaus, monituotajamalli ja yhtiöittämisvelvoite vaarantavat integraation toteutumisen ja edellyttävät maakunnalta sellaista järjestämisaamasta, josta ei ole missään aiempaa kokemusta.

- d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. **ei (avotila) X**

Maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategisiin tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin. Valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle asetettavat sosiaali- ja terveydenhuollon strategiset tavoitteet sekä ministeriön ja maakuntien neuvottelumenettely ovat riittäviä ohjausvälineitä. Valtiolla ei tule olla ohjausvaltaa maakuntien operatiiviseen toimintaan.

- e. ei kantaa (avotila)

14. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. **ei (avotila) X**

Järjestämistehtävien ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista sekä maakunnan palvelulaitosta koskeva sääntely kaventaisi maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisoitavasta maakunnan erityispiirteet huomioiden. Järjestely synnyttäisi tarpeetonta päällekkäistä hallintoa ja hallintokustannuksia sekä heikentäisi maakunnan ja tätä kautta koko kansallisen ohjausjärjestelmän kykyä

palvelutuotannon ohjaukseen. Useat kunnat ovat kokeilleet tilaajatehtävien ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista omassa toiminnassaan, mutta järjestelyistä on viime aikoina luovuttu niistä saatujen huonojen kokemusten vuoksi. Erottamisella ei myöskään ole saavutettu tavoiteltuja kustannussäästöjä.

e. ei kantaa (avotila)

15. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun laajan valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. **ei pääosin (avotila) X**

Valinnanvapautta koskevan lainsäädännön, ja sen myötä laajan valinnanvapauden määritelmän puuttuminen lausuntoa annettaessa estää arvioimasta laajan valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden yhtiöittämisen tarkoituksenmukaisuutta. Joka tapauksessa mahdollinen yhtiöittäminen edellyttää järjestäjän taholta vahvaa ohjaus- ja seurantamekanismeja erityisesti Uudenmaan maakunnan alueella, jossa yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutarjontaa on runsaasti. Toiminnan turvaamiseksi myös kunnilla tulee olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina, mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen lopulta päädytään.

Mikäli päädytään siihen, että järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen tapahtuu, järjestämisen tulee jakautua Uudenmaan maakunnan tehtävänä niin, että se vastaisi tuotantoaluejakoa pääkaupunkiseutuun, Keski-Uuteenmaahan, Itä-Uuteenmaahan ja Länsi-Uuteenmaahan. Maakunnan palvelulaitoksen ja sen tytäryhteisöiden on tarkoitus esityksen mukaan muodostaa palvelulaitoskonserni. Palvelulaitoskonsernin ja palvelulaitoksen sote-yhtiöiden on tarkoituksenmukaista muodostaa toiminnallinen kokonaisuus, jossa palveluntuottajat toimivat integroidusti, mikäli päädytään siihen että palvelulaitosmalli toteutuu. Uudenmaan maakunnan kohdalla tulee Keski-Uudenmaan alueella suunniteltu toiminnallinen kokonaisuus toteuttaa joka tapauksessa niin, että alueella kehitetty tuotantomalli toteutetaan mahdollisimman laajalti samalla, kun laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut yhtiöitetään jatkossa selviävällä tavalla mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen päädytään. Kuntien tulee voida lausua ratkaisun tarkoituksenmukaisuudesta uudelleen kun valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö tulee lausuntokierrokselle.

d. ei (avotila)

f. ei kantaa (avotila)

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Valinnanvapautta koskevan lainsäädännön, ja sen myötä laajan valinnanvapauden määritelmän puuttuminen lausuntoa annettaessa estää arvioimasta laajan valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden yhtiöittämisen tarkoituksenmukaisuutta. Mikäli palvelulaitosmalli toteutuu, palvelulaitoskonsernin ja palvelulaitoksen sote-yhtiöiden on muodostettava toiminnallinen kokonaisuus, jossa palveluntuottajat toimivat integroidusti niin perustervey-

denhuollon, sosiaalipalveluitten kuin erikoissairaanhoidonkin osalta. Uudenmaan maakunnan palvelutuotannon tulee jakautua neljään alueeseen, jotka ovat pääkaupunkiseutu, Keski-Uusimaa, Itä-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa, koska Uudenmaan maakunta on poikkeavan suuri palveluntuottajana. Tämä rakenne varmistaa hallittavan kokoiset sote-palvelujen tuotantoalueet Uudenmaan maakunnassa. Mikäli Uudenmaan maakunta vastaa esityksen mukaan palveluiden järjestämisestä, järjestämisen tulee jakautua niin, että se vastaisi edellä mainittua tuotantoaluejakoa. Maakunnille tulee asettaa valtakunnalliset toiminnan kriteerit ja mittarit, ja varmistaa toiminnan läpinäkyvyys. Kunnille tulee varata mahdollisuus arvioida kokonaisuutta uudelleen sen jälkeen, kun valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö on valmistunut.

Kysymyksiä voimaanpanolaista:

17. *Kysymys vain kunnille:* Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?
- a. **kyllä (avotila) X**
 - b. ei (avotila)
 - c. ei kantaa (avotila)
18. *Kysymys vain kunnille:* Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen **ei**, mihin maakuntaan kunnan tulisi kuulua ja miksi? (*Kunnan tulee toimittaa valtuuston päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön*)
19. Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. **ei pääosin (avotila) X**

Väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulee selkeyttää ja toimintaan on varattava riittävä rahoitus. Kunnille on korvattava selvitystyöstä aiheutuvat kustannukset. Uudenmaan maakunnassa valmistelutoimielimessä on oltava edustettuina riittävä (hallinnollisoperatiivinen) alueittainen asiantuntemus huomioimaan maakunnan eri osien erityispiirteet valmistelussa. Uudenmaan valmisteluelimessä ja sen työryhmissä tulee olla Keski-Uudenmaan edustus. Väliaikaishallinnon päätöksenteossa tulee kuulla kuntia ja valmistelussa tulee ottaa huomioon Keski-Uudellamaalla alueellisesti jo tehty kehittämistyö.

Valmistelutoimielimen tulee valmistella yhteneväiset aikataulut ja toimintamallit liikkeenluovutuksen toteutukseen. Aikataulussa tulee ottaa huomioon kuntien ja kaupunkien henkilöstömäärän erot.

Väliaikaishallinnosta kunnille aiheutuvista kustannuksista tulee olla tietoa riittävän ajoissa kuntien talouden budjetointi- ja ennustetarkoituksia varten.

- d.ei (avotila)
- e.ei kantaa (avotila)

20. Voimaanpanolain 14 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. **ei pääosin (avotila)X**

Kaikkiaan yli 220 000 palkansaajan siirto kunta- ja valtiosektorilta maakuntiin tulee tehdä yhteneväisin perustein - oli kyse sitten sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen kuten myös esim. maakuntien liittojen siirtyvästä henkilökunnasta.

Säädöksessä esitetty liikkeenluovutusperiaatteen voimassaoloaika vuoden 2020 loppuun on tarkoituksenmukainen edellyttäen, että siirtymisen periaatteet on määriteltä vuodel 2018 aikana.

Sille osalle henkilöstöstä, joka tekee siirtymishetkellä vähintään 50 % sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalvelutehtäviä, liikkeenluovutuksen siirtymähetki tulee määrittellä tarkemmin. Tulisi tutkia myös sitä, voisiko tarkastelu-aika olla jokin ajanjakso. Jää epäselväksi koskeeko säädös vain sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen tukitehtäviä.

Työtehtävien tarkastelu työtehtävien prosentuaalisen osuuden mukaan henkilöittäin liikkeenluovutuksen perusteena on liian suoraviivainen ja johtaa mahdollisesti jopa välittömiin yt-neuvotteluihin sekä kuntiin jäävään että maakuntiin siirtyvän henkilöstön osalta.

Säädöksessä tulisi ilmaista selkeämmin, että henkilöstön siirtovaikutus ulottuu myös kuntiin jäävien muiden palveluiden järjestämiseen. Kunnat tulisi velvoittaa tarkistamaan myös jäljellä jäävän kunnan henkilöstörakenne- ja osaaminen, jotta ei tuoteta sekundäärisesti ennenaikaista eläköitymistä tai vahvisteta työttömyysuhkaa esim. vanhuuseläkeiän lähellä olevien tai matalasti koulutettujen osalta. Valinnanvapauden vaikutus henkilöstön siirtymiseen on vielä osittain avoin, koska valinnanvapauskysymys on vielä auki.

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

21. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. **ei (avotila) X**
- e. ei kantaa (avotila)

22. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen **ei** tai **ei pääosin**, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?

Sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Kuntien näkökulmasta toimitilojen ja kiinteistöjen pääomavuokrien tulee pohjautua rakennusten reaaliarvoihin ja pääomavuokran tarkistusta varten rakennusten reaaliarvot (tekninen ja jälleenhankinta-arvot) tulee määritellä vuonna 2018. Esitystä tulee tältä osin tarkentaa (§ 23). Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla esitettyä (3 + 1 vuotta) pidempi, vähintään 5 vuotta, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin.

Kunnan maankäytön kehittämisen ja elinvoimaisuuden varmistamiseksi olisi perusteltua, että kuntayhtymien maapohjat jäisivät kuntien omistukseen. Lakiesityksen tulisi mahdollistaa maapohjien ja alueiden jääminen kuntayhtymien/jäsenkuntien omistukseen sekä vuokraamisen maakunnille pitkäaikaisilla käyttötarkoitukseseen sidotuilla vuokrasopimuksilla. Mikäli edetään lakiesityksen mukaisesti, kuntayhtymien maapohjaa tulee siirtää vain sote-toiminnan edellyttämä määrä.

Kunnan omistamia, sellaisten osakeyhtiöiden osakkeita, joiden tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen, jotka ovat kirjanpitolain mukaisia kunnan tytäryhteisöjä, omistusyhteisyrityksiä tai osakkuusyrytyksiä ja joiden kanssa kunnalla on 1.1. 2019 voimassa oleva sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta, ei tule siirtää vastikkeetta maakunnalle. Kiinteistöjen käyttötarpeeseen liittyvien riskien jakaminen tasaisemmin tulisi toteuttaa mahdollistamalla kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamien toimitilayhtiöiden perustaminen tai kaikkien sote-kiinteistöjen siirtäminen maakunnalle käypään arvoon ml velat.

Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämissä tulee kohdella uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin. Voimaanpanolakiin tulee sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnalle tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin. Muussa tapauksessa syntyvät varainsiirtoverokustannukset olisi huomioitava määriteltäessä kiinteistöjen vuokria.

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtaimen omaisuuden siirtyminen maakunnalle tulee tapahtua käypään arvoon ml velat.

Kuntien vuokratessa maakunnalle sote-kiinteistöjä tulee vuokratasojen vastata käypää arvoa.

Kuntayhtymien alijäämän kattaminen kertaheitolla voi osoittautua vaikeaksi joidenkin kuntien taloudelle. Ehdotuksen mukaan tämä tapahtuisi v 2019.

23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätekö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. **ei (avotila) X**

Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kuntien verostusoikeuden rajaaminen voi johtaa kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisoitumiseen. Perusteltua syytä sääntelyriskin ottamiselle ei ole.

Kuntien verotusoikeuden rajoittaminen esitetyssä muodossa on ongelmallinen, koska verokaton säätäminen sisältää riskin nollariskisyyden menettämisestä ja siten kuntien rahoituskustannusten merkittävästä noususta. Verokattosäännös on tarpeeton, ja joka tapauksessa poikkeamismahdollisuuden (VpL 41 § 2) tulisi olla väljempi, maksuvalmiuden sijasta esimerkiksi talouden tasapainon kannalta välttämätön tarve.

Kaikkien kuntien tuloveroprosenttia ehdotetaan alennettavaksi tasasuuruisesti 12,30 prosenttiyksiköllä vuonna 2019. Tämä tuloveroprosentin alennus on mitoitettu kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien valtakunnallisten kustannusten perusteella. Kunnat eivät ehdotuksen mukaan saisi vuonna 2019 päättää tuleveroprosentin nostamisesta, vaikka tarve tähän perustuisi muihin syihin kuin maakuntaudistukseen. Uudenmaan erityispiirteitä ovat mm. voimakas väestönkasvu ja maahanmuutto. Uudellamaalla olevat kunnat voivat myös joutua rahoittamaan muualla olevien kuntien palveluja. Näillä seikoilla on vaikutusta tuloveroprosenttiin.

Kuntien veroprosentit alueella poikkeavat voimakkaasti toisistaan jo lähtötilanteessa ja kehyskuntien nopeahko väestönkasvu saattaa heijastua palvelutarpeen kasvuna/kasvavina menoina. Ei ole relevanttia käyttää samaa tuottavuustavoitetta jäljelle jäävän kunnan toiminnoille ja uudelle maakunnalle, koska maakunnan ja kunnan tehtävät ja palvelutarpeet ym. poikkeavat olennaisesti toisistaan.

Esityksestä aiheutuu joillekin kunnille, erityisesti kasvukunnille, ongelmia, koska kuntien tulot laskevat esimerkiksi suhteessa kunnan vastuulla oleviin velkoihin (suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa merkittävästi). Tämä supistaa kunnan taloudellista liikkumavaraa kunnille jäävien tehtävien ja velkojen hoitamiseen.

Uuden organisaation muodostaminen maakunnissa ja kunnissa tulee aiheuttamaan organisaation ja toimintatapojen muutoksia ja ylimääräistä työtä jolloin toiminnan kehittämisen nopeus tulee hidastumaan ja vaikutus kustannuksiin tulee olemaan epäedullinen. Näitä vaikutuksia voi olla vaikea havaita etukäteen.

e. ei kantaa (avotila)

24. Voimaanpanolain 42 §:n mukaan maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittamat maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat lailla erikseen säädetyin laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia

palveluita siten, että yhtiöittäminen on toteutettu 31.12.2020. Onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoimiseksi?

a. kyllä (avotila) X

Säädöksessä esitetty yhtiöittäminen vuoden 2020 loppuun mennessä on tarkoituksenmukainen edellyttäen että yhtiöittämisen periaatteet on määritelty vuoden 2018 aikana.

b. ei (avotila)

c. ei kantaa (avotila)

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Palvelujen hankintaan liittyvän siirtymäkauden olisi tarpeellista olla pidempi kuin 2019 – 2022, jotta kansalaisten palvelut voidaan turvata muutoksessa (§ 40).

Kunnan veroprosenttiin liittyvät säädökset ja rajoitukset puuttuvat merkittävästi kuntien itsehallinto-oikeuteen (§ 41).

Kysymykset maakuntien rahoituslaista

26. Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

a. kyllä (avotila)

b. kyllä pääosin (avotila)

c. ei pääosin (avotila) X

Maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtionrahoituksen varassa. Valtionrahoitukseen perustuva malli on esitysluonnoksessa johtanut maakuntien aivan liian tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen.

Mikäli esitys toteutuu, valtion tulisi lisäksi osoittaa erillisrahoitus yliopistojen opetukselle ja tutkimukselle niin, että niillä sotealueilla, joissa on yliopistollinen sairaala, yliopisto-opetuksesta ja tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset eivät kohdentuisi yliopistollisille sairaaloille ja siirtyisi edelleen yliopistollisten sairaaloiden maksuissa perittäviksi.

Tavoiteperusteinen rahoitus katsotaan paremmaksi vaihtoehdoksi kuin maksuperusteinen rahoitus, Tavoitteellisuudella on mahdollista paremmin hillitä kustannusten kasvua.

d. ei (avotila)

e. ei kantaa (avotila)

27. Maakuntien tuloja ovat valtion rahoitus (3 §) sekä asiakas- ja käyttömaksutulot (4 §). Lisäksi maakunnat voivat ottaa lyhytaikaista lainaa (3 §). Valtion rahoituksen kasvua rajoitetaan vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden kantokyvyn turvaamiseksi (6 ja 29 §). Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. **ei pääosin (avotila) X**

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (rahoitusperiaate). Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit sekä maakuntien rahoituslakiin sisältyvä maakuntien rahoituksen tason tarkistamiseen liittyvä rajoite rahoituksen enimmäiskasvusta (maakuntaindeksi + 0,5– 1,0 %).

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

28. Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

- a. kyllä (avotila)
- b. **kyllä pääosin (avotila) X**

Tarvekertoimien osuvuutta tulee arvioida riittävän usein ja päivittää niitä tarvittaessa.

- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotilaa)

29. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa siirrytään asteittain menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2019–2023 esitetty siirtymäaika (27–28 §) riittävä?

- a. **kyllä (avotila) X**
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

31. Pidätekö esitettyjä tapoja maakuntajaon muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena? (erityisesti maakuntajakolain 2 ja 10 §)

- a. **kyllä (avotila) X**
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

33. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§)?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila) X**

Mahdollisuuksien mukaan nykyisiä eroja pitäisi pyrkiä tasaamaan jo ennen tulevaa muutosta, jotta suuria tasauseriä ei tarvittaisi.

- c. ei (avotila)
- d. ei kantaa (avotila)

34. Ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila) X**

Edelleen terveyden edistämisessä on päällekkäisyyksien riski ja epäselvyyksiä siitä, mitä kuuluu kunnan ja mitä maakunnan vastuulle. Niitä pitäisi selkiyttää, jotta rahoituskin voidaan kohdentaa oikein.

- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Valtionosuuksien alentaminen toteutetaan arvioimalla sosiaali- ja terveystalouden osuus laskennallisista kustannuksista. Maakuntiin siirtyy peruspalvelujen laskennallisista kustannuksista 71 prosenttia, joka vastaa kyseisen toimialan osuutta valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista vuonna 2014. Sairastavuuteen perustuvat kustannukset siirtyvät täysimääräisenä. Ikärakenteeseen perustuvia kustannuksia siirretään 65 prosenttia ja muita 35 prosenttia. Tässä vaiheessa ehdotettu perusratkaisu maakunnalle siirrettävästä peruspalvelujen valtionosuudesta on perusteltu.

Kunnan valtionosuuden perusteena käytettävät kriteerit kuvaavat hyvin kuntaan jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja, koska kunnan valtionosuustehtävät painottuvat varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen eli 0-15 –vuotiaiden ikäluokkiin. Ikäluokkiin sitoutumattomat kustannukset määräytyisivät vieraskielisyyskertoimesta, kaksikielisyyskertoimesta, asukastiheyskertoimesta ja koulutustaustakertoimesta. Työttömyys ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen huomioitaisiin lisäosilla.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksessa huomioitaisiin myös kiinteistövero 50 prosentin osuudella. Tehtävien järjestämistäsiirrostä aiheutuvia muutoksia rajoitettäisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä määräytymistekijällä, jolla tasattäisiin kuntakohtaisia epätasapainoa.

Edellä kuvatut toimet ovat perusteltuja rahoitusperiaatteen turvaamiseksi ja uudistuksessa syntyvien kuntakohtaisten erojen tasaamiseksi.

Verotus

36. Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila) X**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

37. Vapamuotoiset huomiot verolaeista.

Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Verokaton säätäminen sisältää riskin nollariskisyyden menettämisestä ja siten kuntien rahoituskustannusten merkittävästä noususta. Verokattosäännös on tarpeeton, ja joka tapauksessa poikkeamismahdollisuuden (VpL 41 § 2) tulisi olla väljempi, maksuvalmiuden sijasta esimerkiksi talouden tasapainon kannalta välttämätön tarve.

Henkilöstö ja eläkkeet

38. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila) X**

6 §:ään on tarpeen lisätä yleisempi määritelmä, jossa jäsen tai varajäsen ei voi olla ao. maakunnan paikallisyhdistykseen kuuluva yhdistyksen edustaja (puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, pääluottamusmies, varapääluottamusmies, luottamusmies, varaluottamusmies yms.). Työnantajaedunvalvonta on aina tapahduttava juridisessa roolissa.

- c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila) X**

Tasausmaksujen vaikutukset kunnille ja maakunnille ovat esityksessä epäselviä. Maakuntien ja maakuntien palvelulaitoksen eläkevakuuttajaksi ehdotetaan Kuntien eläkevakuutusta Kevaa.

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

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

Laki kunnan ja maakunnan viranhaltijasta:

5 a §:n karenssisopimus on ilmoitettava etukäteen ja ehdot selvitettävä ennen virkamääräyksen tekemistä.

Laki kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista:

KT:n rooli jatkossa paikallisten virka- ja työehtosopimusten valvonnassa ei selviä esityksestä. Esityksen perusteella on mahdollista, että maakuntiin tulee toisiensa kanssa kilpailuvia sopimuksia tai mahdollisuus henkilöstön eriarvoisuuteen työmarkkinoiden näkökulmasta. Sitä, minkä tasoisia asioita olisi mahdollisuus sopia aluekohtaisti, tulee tarkentaa. (§ 2).

Laki sosiaali- ja terveydenhoidon järjestämisestä:

On tarpeen, että henkilöstön ammattitaitoa koskevat säädökset ovat tarkemmat ottaen huomioon mm. jo tehdyt muutokset koulutusopimuksesta. (§ 63)

Uudistuksen vaikutukset

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Maakuntavaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa. Maakuntavaaleissa keskisuurten ja pienten kuntien on erityisen vaikeaa saada edustajansa maakuntavaltuustoon. Uudenmaan maakuntavaltuustossa on edustajia pääsääntöisesti Helsingistä, Espoosta ja Vantaalta. Uudenmaan maakunnassa tulee olla neljä vaalipiiriä demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisille kunnille, kuten Keski-Uudenmaan kunnille.

Kunnille on osoitettu yhden miljardin säästötavoite vuoteen 2030 mennessä. Säästön toteutuminen edellyttää kunnan lakisääteisten tehtävien vähentämistä. Kunnat ovat huolissaan siitä, miten turvataan kuntaan jäävien palvelujen rahoitus. Kuntiin jäävä hallinto saattaa olla liian suuri jäljelle jääviin tehtäviin nähden. Kunnat eivät välttämättä pysty luonnollisen poistuman kautta vähentämään niitä henkilöitä, jotka ovat tehneet alle 50 % töistään siirtyviin yksikköihin. Palvelujen näkökulmasta jäljelle jääneet yksiköt (tukipalvelut, kaavoitus, rakennusvalvonta, ympäristö yms.) voivat olla liian pieniä tuottamaan palveluita.

Sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä

ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Lakiesityksen tulisi mahdollistaa maapohjien ja alueiden jääminen kuntayhtymien/jäsenkuntien omistukseen sekä vuokraamisen maakunnille pitkäaikaisilla käyttötarkoitukseen sidotuilla vuokrasopimuksilla. Mikäli edetään lakiesityksen mukaisesti, kuntayhtymien maapohjat tulee jättää kuntien omistukseen

Mikäli hallituksen esitys toteutuu sellaisenaan, se hidastaa merkittävästi toiminnan kehittämistä ja palvelujen integraatiota. Esimerkkinä tästä on Apotti (Epic) toiminnanohjausjärjestelmän kehittäminen Keski-Uudellamaalla.

Kuntien omistamalla sote-tuotantoyhtiöillä tulisi olla mahdollisuus palvelujen tuotantoon, mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen päädytään.

Eryistä huomiota tarvitaan maakunnan ja kunnan välisen yhteistyön turvaamiseksi, jotta kuntalaisen arjesta ja palveluista syntyy tarpeenmukainen kokonaisuus. Siirtymävaiheen aikana 2019 – 2024 yhteistyön turvaamiseksi voisi olla tarpeen säätää asiasta asetuksella tai muulla ohjausmekanismilla. Muutoksen yhteydessä rajapintojen merkitys mm. terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvissä tehtävissä nousee tärkeäksi. Esityksen mukaan (maakuntaL 15 §) maakunta ja kunnat neuvottelevat valtuustokausittain tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Erityisesti muutoksen alkuvaiheessa tehtävien ja työnjaon selkeyttämiseksi neuvotteluja tulee järjestää tiheämmin. Uudistus lisää yhteistyön tarvetta ja merkitystä palveluiden toimivuuden turvaamiseksi. 15 §:n neuvotteluvuote ei riittävällä tavalla turvaa kuntien asukkaiden palveluiden toimivuutta ja vaikuttavuutta kuntien ja maakunnan yhteistyössä, vaan kuntien ja maakuntien tulee tehdä yhteistyösopimus tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Lakiin tulee kirjata velvoite terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen yhdyshenkilöittäin nimeämisestä kuntiin, ja tälle toiminnalle tulee osoittaa riittävä valtion rahoitus.

Pienempienkin kuntien asukkaiden demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi Uudenmaan maakunnan palvelutuotannon tulee jakautua neljään alueeseen, jotka ovat pääkaupunkiseutu, Keski-Uusimaa, Itä-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa. Tämä rakenne varmistaa hallittavan kokoiset sote-palvelujen tuotantoalueet Uudenmaan maakunnassa, ja osaltaan mahdollistaa uudistuksen tavoitteiden toteuttamisen.

Tuusula osana KUUMA-seutua kannattaa useamman kuin yhden vaalipiirin järjestelmää Uudenmaan maakunnan alueelle, jotta alueellinen edustavuus ja koko liikenneverkon tasapainoinen kehittäminen sekä ylläpito voidaan varmistaa. KUUMA-seudulla merkittävä osa liikkumisesta sijoittuu alemmipitasoiselle liikenneverkolle, joten pääväylien rinnalla myös muun verkon kehittäminen tulee ottaa huomioon.

42. Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua?

Maakuntien tulot ja menot eivät kohtaa, kun huomioidaan tehtävät, jotka niille on annettu. Uudenmaan osalta on vaara, että Uusimaa joutuu rahoittamaan muita maakuntia, mikä puolestaan vaikuttaa Uudenmaan palveluihin. Uudenmaan erityispiirteitä ovat mm. voimakas väestönkasvu ja maahanmuutto. Kolmen miljardin euron säästö on epärealistinen väestön ikääntyminen, väestömäärän kasvu ja alkuvaiheen muutuskustannukset huomioiden.

Esityksen mukaan valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että maakunnilla on edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Tämän lisäksi keinoina voidaan käyttää valtion varoista myönnettyä lyhytaikaista lainaa, valtiontakauksia maksuvalmiuden hoitamiseksi ja valtionavustusta palvelujen järjestämiseksi. Valtion rahoitus on yleiskatteellista, jolloin maakunta voi päättää rahoituksen kohdentamisesta toimivaltansa rajoissa. Toimitilainvestoinnit hoidettaisiin maakuntien yhdessä omistaman toimitilaosakeyhtiön kautta. Investoinneilta vaaditaan myös valtioneuvoston hyväksyntä investointisuunnitelmasta. Rahoituksen määräytymistä säädellään kuitenkin olosuhdetekijöiden ja palvelutarpeen mukaan. Tavoitteena on kustannusperusteisesta rahoituksesta siirtyminen laskennalliseen rahoitukseen.

Uuteen malliin siirtymisessä on huomioitu siirtymäaika 2020- 2023. Ohjauskeinojen riittävyttä ja rahoituksen määräytymisperusteita on tarpeen arvioida koko siirtymävaiheen ajan. Tämän perusteella voidaan arvioida rahoituslain onnistuneisuus ja tarkoituksenmukaisuus.

Merkittävää on, miten kunta toteuttaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtänsä eli kuinka paljon tekemätön ennaltaehkäisevä työ luo tarvetta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille. Näin ollen kunnalla tulee olla vahva rooli syrjäytymisen, ikääntyneiden toimintakyvyn edistämisen, työelämän ulkopuolelle joutumisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisessä.

Säädöksissä tulee kuvata tarkemmin, miten mahdollinen kulujen ylitys tai asiakasmaksujen alitus huomioidaan.

Uudistuksen tuki

43. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen?
- a. sote-integraatio X
 - b. talous X
 - c. hallinto ja kehittäminen X
 - d. omaisuusjärjestelyt X
 - e. tietohallinto ja ICT X
 - f. viestintä ja osallisuus X
 - g. henkilöstösiirrot X
 - h. palvelutarpeen arviointi, tilaaminen X
 - i. muuta, mitä?

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Lakipaketti on keskeneräinen. Tarvitaan lisää sääntelyä siitä, millä tavalla maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö taataan. Asteittainen eteneminen muutoksen toteuttamisessa on tarpeen, jotta muutos saadaan hallittua.

Erityisesti palveluntuottajien järjestäytyminen ja pääkaupunkiseudun erityispiirteet jäävät epäselviksi. Myös valtakunnallisten palvelukeskusten rooli on epäselvä. Maakunnan ja kuntien välistä neuvottelu – ja yhteistyövelvollisuutta tulisi korostaa.

Toiminnan turvaamiseksi myös kunnilla tulisi olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina, mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen lopulta päädytään.

Kuntien näkökulmasta sekä siirtymävaiheessa että sen jälkeen kun maakuntaan on siirrytty tulee taata palvelujen saatavuus. Työmarkkinaosapuolille tulisi taata työrauha siirtymävaiheessa.

Oppilas- ja opiskeluhuolto sekä kouluterveydenhuolto

Ehdotetussa ratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirrettäisi kokonaan pois kuntien vastuulta perustuslain 121 pykälän 4 momentin tarkoittamalle kuntaa suuremmalle hallintoalueelle eli maakunnalle.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa, joka tuli voimaan vuonna 2014, säädettiin oppilaiden hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen koko koulun yhteiseksi asiaksi. Oppilashuolto kuuluu kaikille koulun aikuisille.

Varhaiskasvatus-, koulu- ja oppilaitosympäristöt ja – yhteisöt ovat lasten ja nuorten joka päiväistä hyvinvointia vahvistavia toimintaympäristöjä ja niissä yhteisöllinen toiminta on suunnitelmallista ja tavoitteellista. Hyvinvoiva yhteisö ja ympäristö tukevat yksittäisten lasten ja nuorten hyvinvointia ja tarjoavat matalan kynnyksen tukea lähipalveluna. Oppilashuollon sekä kouluterveydenhuollon näkökulmasta koulu on ymmärrettävä erityisenä lapsen kasvu- ja kehitysympäristönä. Koulut toimivat omissa yksilöllisissä olosuhteissaan, ja jokaisella on omanlaisensa kehityshaasteet liittyen oppilaisiin, huoltajiin ja myös opettajiin. Psykologin ja kuraattorin sekä kouluterveydenhoitajan on päästävä tiiviisti, pitkäjänteisesti ja luottamuksellisesti mukaan koulun toimintaan. Opiskeluhuollon- ja kouluterveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen sivistyspalveluista maakuntiin ei palvele lasten ja nuorten yksilökohtaisten palvelujen järjestämistä matalan kynnyksen palveluina lapsi- ja nuorisolähtöisesti.

Oppilas- ja opiskeluhuoltolaki on nostanut päähuomion yhteisölliseen oppilashuoltoon. Psykologien ja kuraattorien työtehtäviin kuuluu runsaasti perusopetuslain mukaisia toimintoja. Heidän osaamisensa ja työtehtäviensä pääpaino on keskittynyt oppilaiden ja kouluyhteisöjen vuorovaikutussuhteisiin, oppimiseen, ryhmien kanssa tehtävään ja koulun yhteistä hyvinvointia edistävään työhön. Työnkuva on kiinteästi kytköksissä koulun arkiseen toimintaan. Lapsi- ja nuorisolähtöisyys edellyttää käytännössä lasten ja nuorten vahvaa osallistumista palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Oppilashuoltoa ei voida tuoda kouluun ulkopuolelta, sen on rakennuttava kouluyhteisön sisältä käsin. Siksi on tärkeää, että koulupsykologien ja kuraattorien toimintaa ohjataan ja johdetaan rehtoreiden ja kuntien sivistystoimien kautta. Kouluterveydenhuolto on oppilas- ja opiskeluhuollon tavoin ehkäisevää palvelua johon kuuluu oppilaan kasvun ja kehityksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja vanhempien kasvatustyön tukeminen. Oppilas- ja opiskeluhuolto sekä kouluterveydenhuolto muodostavat koulun toiminnan arkeen kiinteästi kuuluvan kokonaisuuden, jota ei tule hajottaa eikä viedä pois kouluyhteisöistä.

Oppilashuollon ja kouluterveydenhuollon kokonaisuuden siirtyessä maakuntatasoiseksi palveluksi painopiste voisi siirtyä yllättäen voimakkaasti kohti pelkkää yksittäisten oppilaiden kanssa tehtävää potilastyötä. Oppimisen tukeminen ja koululaitoksen kehittäminen jäävät taka-alalle. Maakuntahallinnossa palvelujen toteuttamisen johtaminen ja suunnittelu etäännyvät kovin kauas lasten ja nuorten paikallisesta arjesta ja elinympäristöstä.

Opiskelu- ja kouluterveydenhuoltopalvelut kokonaisuutena ovat selkeästi kiinteä osa sekä nykyisen että tulevaisuuden kunnan sivistyspalveluita. On ehdottoman tärkeää, että koulu-kuraattorit, koulupsykologit ja kouluterveydenhoitajat määriteltäisiin lähtökohtaisesti kuuluvaksi kunnan opetustoimen ja sivistyspalvelujen yhteyteen. Oppilas- ja opiskeluhuollon sekä kouluterveydenhuollon sisällyttäminen luontevaksi osaksi kuntien sivistystoimea mahdollistaisi niiden järjestämisen yhtenä paikallisena toiminnallisena kokonaisuutena, osana kasvatusta ja opetusta, lähellä lapsia ja nuoria, asiakaslähtöisesti. Maakuntahallinnossa, opiskelu- ja kouluterveydenhuollon kokonaisuuden ja tavoitteiden ollessa kyseessä, paikallisesta tiedon kulusta huolehtiminen ja asiakkaan laajan valinnanvapauden toteuttaminen voivat olla haasteellisia elementtejä. Oppilas- ja opiskeluhuollon sekä kouluterveydenhuollon lainsäädäntö tulisi sisällyttää vastaaviin koululakeihin ja oppilashuollolle tulisi valmistella kansalliset laatukriteerit.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Hallituksen esitysluonnos sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöksi

TIIVISTELMÄT LAKILUONNOSTEN KESKEISISTÄ ASIOISTA

Hallituksen esityksen tarkoituksena on perustaa uudet maakunnat 1.7.2017 alkaen ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi tarkoituksena on siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2019 alkaen sekä säätää maakuntien rahoituksesta, rahoituksen keräämisen veroperusteista, uudesta kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä, uudistuksen voimaantulusta, henkilöstön asemasta ja omaisuusjärjestelyistä. Esitysluonnokseen sisältyvät myös alustavat kuntakohtaiset laskelmat uudistusten kuntatalousvaikutuksista.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaantulolaki. Lisäksi esityksessä on uudistusten edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esitykseen sisältyy ehdotus maakuntien rahoituslaiksi sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Hallituksen esitysluonnos on lausunnolla 9.11. saakka. Lausuntokierroksen jälkeen marras-joulukuussa julkaistaan lausuntoyhteenveto saaduista kannanotoista. Tämän jälkeen hallitus päättää lopullisesta esityksestä ja antaa sen eduskunnalle.

Samaan aikaan 31.8. on lähetetty omana lausuntopyyntönään kommentoitavaksi uusi laki sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Lakiluonnoksesta on lyhyt kuvaus tässä tiivistelmässä.

Esitykset asiakkaan valinnanvapautta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamista koskeviksi lainsäädännöksi eivät sisälly tähän hallituksen esitykseen. Ne valmistuvat suunnitellusti vuoden lopulla. Valinnanvapaudesta on tiivistelmässä lyhyt kuvaus.

Valtiovarainministeriön koordinoimana ministeriöissä valmistellaan maakunnille siirtyviä muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Ne eivät sisälly tähän esitykseen. Tehtävien siirtoa koskeva hallituksen esitysluonnos lähtee lausunnolle keväällä 2017.

Uudistus turvaa ihmisten palvelut

Sote- ja maakuntauudistuksen tarkoituksena on nykyaikaistaa palveluja ja parantaa julkisen talouden kestävyyttä. Uudistuksella luodaan edellytykset Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden mallille. Kaikki julkiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut kootaan yhden vahvan johdon eli maakunnan alaisuuteen. Uusissa maakunnissa otetaan käyttöön tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimintatavat, jotta palvelut voitaisiin tuottaa vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti. Palvelut integroidaan asiakaskeskeisesti ihmisten tarpeiden mukaisesti. Tavoitteena on pienentää eroja ihmisten hyvinvoinnissa ja taittaa kustannusten kasvua.

Hallituksen esitysluonnoksen aineistot on julkaistu alueuudistus.fi/lausuntopyyntot-verkkosivulla.

1 Maakuntien perustaminen ja tehtävät

Maakuntalaki luo edellytykset maakunnan itsehallinnolle ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille maakunnassa. Maakuntalaissa säädetään muun muassa maakunnan tehtävistä, hallintorakenteesta, johtamisesta, taloudenhoidosta ja päätöksenteosta.

- Lakiluonnoksen mukaan maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Maakuntia on Suomessa 18. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja muut maakunnan tehtävät siirtyvät niille 1.1.2019 (ks. kohta väliaikaishallinnosta s. 29).
- Lakiluonnoksen mukaan maakunnalla on maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Muut toimielimet ovat maakunnan päätettävissä.
- Maakunnille siirtyy tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista. (Ks. Hallintomalli.)
- Tehtävien hoidosta vastuussa oleva maakunta vastaa esityksen mukaan asukkaan laissa säädettyjen maakunnan asiakkaan oikeuksien toteutumisesta ja asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta. Maakunta vastaa myös siitä, että maakunnan asukkaat saavat palvelut yhdenvertaisesti.
- Maakunta määrittelee palvelujen tarpeen, määrän ja laadun sekä niiden tuottamistavan. Ehdotuksen mukaan se vastaisi myös palvelujen tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvasta toimivallan käytöstä.
- Maakunta rahoittaa sen järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien hoidon ja palvelut, vaikka palvelun tuottaisi toinen maakunta tai yksityinen tai kolmannen sektorin palvelun tuottaja.
- Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.
- Maakunta voi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta, ellei laissa toisin säädetä.
- Maakunnan julkisesta palvelutuotannosta vastaa maakunnan palvelulaitos laissa erikseen säädettyissä tehtävissä, kuten sosiaali- ja terveyspalveluissa ja pelastustoimissa. Palvelulaitos on maakuntakonserniin kuuluva erillinen julkisoikeudellinen laitos, jota johtaa johtaja ja hallitus. Laitoksen palveluksessa on myös viranhaltijoita.
- Päätöksenteko oikeusharkintaa edellyttävissä lupa-, ilmoitus- ja valvonta-asioissa sekä yksilöön kohdistuvissa asioissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa, säädetään maakunnan ja palvelulaitoksen viranhaltijoiden tehtäväksi.

Maakuntajako

- Maakuntien määrästä ja kuntien sijoittumisesta maakuntiin säädetään uudistuksen voimaantulolaissa.
- Ehdotuksen mukainen maakuntajako perustuu nykyisiin 18 maakuntaan vähäisin poikkeuksin.
- Valtioneuvosto voi päättää muutoksista maakuntajakoon maakuntajakolaissa määriteltyjen kriteerien perusteella.
- Selvitys maakuntien yhdistymisestä (maakuntajakoselvitys) voi käynnistyä maakuntien tai kuntien oman esityksen lisäksi myös arviointimenettelyn perusteella.

Hallintomalli

Sote- ja maakuntauudistus vähentää merkittävästi erilaisten hallinnollisten organisaatioiden määrää, kun noin 190 kuntien välistä tai muuta organisaatiota korvautuu 18 maakunnalla. Uudessa kolmetasoisessa hallinnossa on:

1. **kunta** paikallisia tehtäviä varten, paikallisen osallistumisen ja vaikuttamisen yhteisönä sekä väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä varten.
2. **maakunta** sote-palveluiden järjestämistä ja muita alueellisia tehtäviä varten sekä niihin liittyvän osallistumisen ja vaikuttamisen yhteisönä.
3. **valtio** valtakunnallisia tehtäviä varten sekä perusoikeuksien, oikeusvaltion ja yleisen turvallisuuden turvaamista varten.

Kaikilla näillä tasoilla hallinnon toiminnasta ja taloudesta päättävät ja ovat vastuussa vaaleilla valitut ylimmät päättäjät.

Maakuntalakiluonnoksen mukaan maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Maakunnat perustetaan lakien voimaantullessa 1.7.2017. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja muut niille säädettävät toiminnot siirtyvät maakuntien vastuulle 1.1.2019.

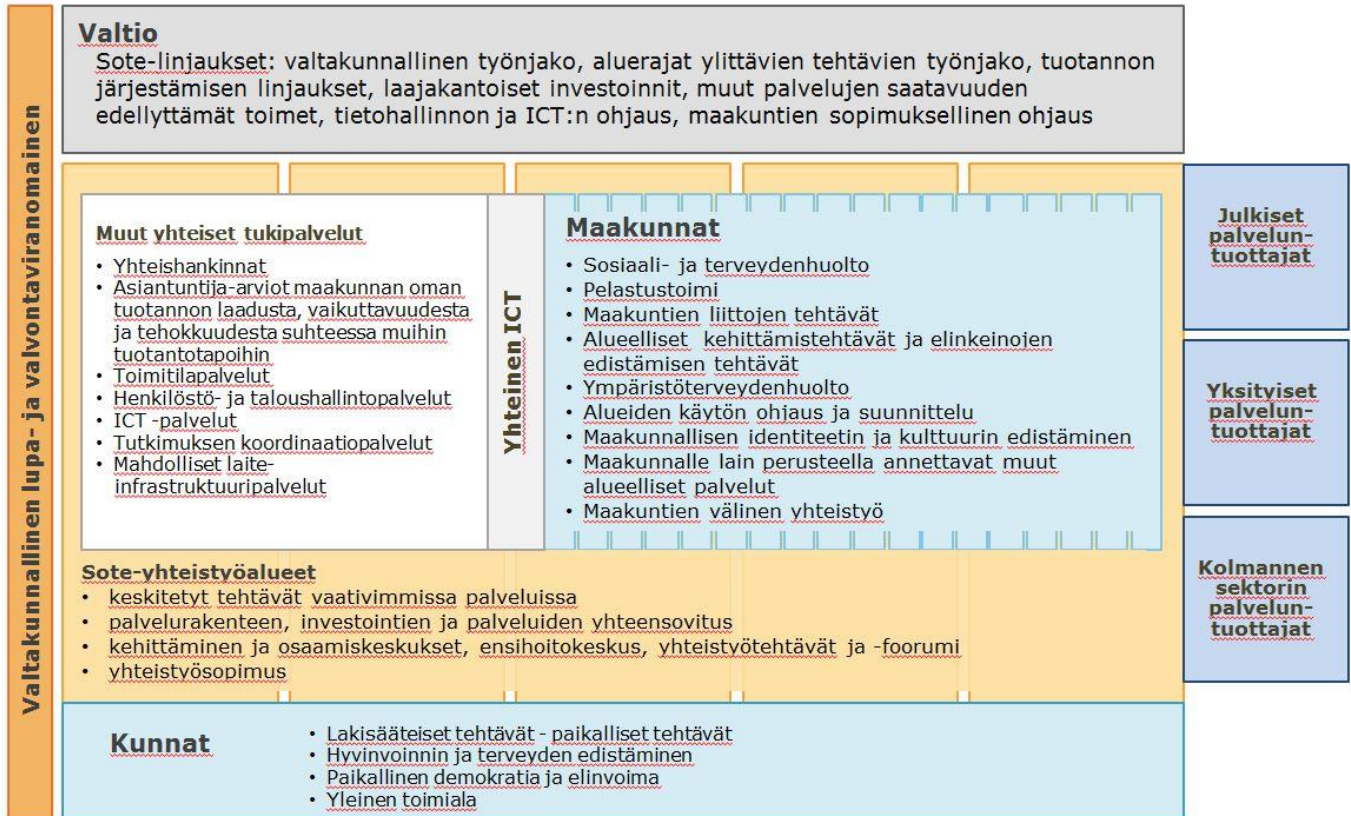
Maakunnan tehtävät ovat:

- sosiaali- ja terveydenhuolto
- pelastustoimi ja ympäristöterveydenhuolto
- maaseudun kehittäminen ja maatalouden edistäminen
- rahoittaminen ja viljelijätukeen liittyvät tehtävät
- elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen
- eräät liikenteen suunnittelu- ja rahoitustehtävät
- alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu sekä maakuntakaavoitus
- maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistäminen
- lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelut.

Tässä vaiheessa maakunnan tehtävistä määritetään vain sosiaali- ja terveydenhuollon osuus. Maakunnan muista tehtävistä säädetään myöhemmin osana maakuntauudistusta.

- Lakiluonnoksen mukaan maakunnille perustetaan yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin kootaan maakuntien tarvitsemia tukipalveluita. Palvelukeskukset ovat maakuntien ja valtion yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä. Palvelukeskukset tuottavat tukipalveluita kaikille maakunnille (mm. hankinta, toimitilapalvelut, ICT sekä henkilöstö- ja hallintopalvelut). Lisäksi maakunnat voivat perustaa kuntien tai joidenkin muiden julkisen sektorin yhteistyökumppanien kanssa yhteisiä tukipalveluja. (Ks. Palvelukeskukset.)
- Maakunnilla on viisi yhteistyöaluetta sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista ja yhteistyötä varten. Jokaisella yhteistyöalueella on yliopistollinen sairaalaysikkö ja sosiaalihuollon erityispalveluita.
- Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat.
- Yhteistyöalueelle laaditaan maakuntien yhteistyösopimus, jolla sovitetaan yhteen alueen sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät.

Maakuntien tehtävät ja uusi sote-rakenne 1.1.2019



Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos laiksi maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansapanosta (ns. voimaansapanolaki)

Asiantuntijat:

Ylijohtaja Päivi Laajala, VM, p. 0295 530 026 (maakuntalaki)

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, VM, p. 0295 530 097 (maakuntalaki)

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää, VM, p. 0295 530 266 (maakuntalaki, maakuntajakolaki)

Finanssineuvos Teemu Eriksson, VM, p. 0295 530 177 (maakuntajako)

Hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, VM, p. 0295 530 079

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM p. 0295 163 367 (voimaansapanolaki)

2 Osallistuminen ja demokratia maakunnassa

Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on ehdotuksen mukaan oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Maakuntien ylin päätösvalta on maakuntavaltuustolla ja maakuntahallituksella. Maakuntavaltuuston tehtävä on pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Maakuntavaltuusto

- Maakunnan toiminnasta ja taloudesta vastaa maakuntavaltuusto, joka käyttää maakunnassa ylintä päätösvaltaa.
- Maakuntavaltuusto valitaan maakuntavaaleissa neljäksi vuodeksi kerrallaan.
- Maakunnan toimintaa johdetaan maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntastrategian mukaisesti.
- Maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa maakuntahallitus.
- Maakuntavaltuuston valitsema maakuntajohtaja johtaa maakuntahallituksen alaisena maakunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.

Maakuntavaalit ja asukkaiden osallistuminen

- Ehdotuksen mukaan ensimmäiset maakuntavaalit toimitetaan vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä. Vaalipäivä on sunnuntai 28.1.2018. Maakuntavaaleista säädetään vaalilaissa.
- Vuonna 2021 ja siitä eteenpäin maakuntavaalit toimitetaan huhtikuussa samanaikaisesti kuntavaalien kanssa.
- Kukin maakunta on vaaleissa yhtenä vaalipiirinä. Uudeksi vaaliviranomaiseksi perustetaan maakuntavaalilautakunnat.
- Maakuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina.
- Maakuntavaaleissa kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.
- Valtuutettujen määrään vaikuttaa maakunnan asukasluku siten, että valtuutettuja on pienimmässä maakunnassa vähintään 59 ja suurimmissa vähintään 99. Maakuntavaltuusto voi kuitenkin itse päättää myös vähimmäismäärää suuremmasta valtuutettujen määrästä.
- Vaalirahoituksen raja on ehdotuksen mukaan maakuntavaaleissa sama kuin eduskuntavaaleissa. Maakuntavaalien ehdokas ei saa ottaa vastaan tukea samalta tukijalta enempää kuin 6000 euroa.
- Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjällä on oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Asukkaalla on muun muassa aloiteoikeus maakunnan toimintaa koskevissa asioissa.
- Maakuntavaltuuston tehtävänä on vastata siitä, että asukkailla on käytössään monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia. Maakuntastrategiassa on otettava huomioon ja täsmennettävä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.
- Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, asukasraateja sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.

- Maakuntavaltuusto voi päättää, että maakunnalle kuuluvasta asiasta järjestetään koko maakunnan alueella neuvoo-antava kansanäänestys.
- Aloitteen kansanäänestyksen toteuttamisesta voi ehdotuksen mukaan tehdä vähintään 3 % maakunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos vaalilain muuttamisesta

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos puoluelain muuttamisesta

Lakiluonnos neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta

Lakiluonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta

Asiantuntijat:

Ylijohtaja Päivi Laajala, VM, p. 0295 530 026 (maakuntalaki)

Hallitusneuvos Iikka Turunen, VM, p. 0295 530 097 (maakuntalaki)

Hallitusneuvoso Eeva Mäenpää, VM, p. 0295 530 266 (maakuntalaki, maakuntajakolaki)

Finanssineuvos Teemu Eriksson, p. 0295 530 177, VM (maakuntajako)

Neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, VM, p. 0295 530 042 (demokratia ja osallisuus, maakuntavaalit)

Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, OM, p. 0295 150 128 (maakuntavaalit ja vaalilaki)

3 Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Hallituksen lakiluonnosten mukaan maakunta järjestää julkisesti rahoitetut sosiaali- ja terveyspalvelut. Se tarkoittaa, että maakunta suunnittelee, johtaa ja rahoittaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuutta alueellaan. Ehdotuksen mukaan palveluja tuottaa maakunnan palvelulaitos. Lisäksi palveluja voivat tuottaa muut julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Maakunta vastaa siitä, että palveluista muodostuu asiakkaille sujuvat kokonaisuudet ja palvelu- ja hoitoketjut. Kunnat eivät enää järjestää tai rahoita sosiaali- ja terveyspalveluja. Kuntien tehtäväksi jää kuitenkin edistää hyvinvointia ja terveyttä.

Palvelujen järjestämistä koskevat ehdotukset

Maakuntalaissa säädetään maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä

- Maakuntalaissa on yleiset säännökset maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä.
- Maakunta vastaa laissa säädettyjen asukkaan oikeuksien toteutumisesta. Maakunta vastaa myös siitä, että asukkaat saavat lakisääteiset palvelut yhdenvertaisesti.
- Maakunta määrittelee palvelujen tarpeen, määrän ja laadun sekä niiden tuottamistavan, jollei muulla lailla toisin säädetä. Lisäksi se vastaa palvelujen tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvasta toimivallan käytöstä.

- Maakunta voi tuottaa palveluja itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta.
- Maakunta rahoittaa vastuulleen kuuluvien kuuluvien tehtävien hoidon ja palvelut pääosin valtiolta saamallaan rahoituksella ja pieneltä osalta keräämillään maksutuloilla.
- Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

Järjestämislaki säättää miten maakunnan pitää järjestää asukkaiden lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut

- Järjestämislilla säädetään palvelujen saatavuudesta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällön, laajuuden ja laadun pitää olla asiakkaiden tarpeen mukaisia. Palvelujen pitää olla yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne pitää toteuttaa väestön tarpeiden mukaan lähellä asiakkaita.
- Palvelujen tuottamista voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman maakunnan laajuisesti silloin, kun niiden saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja. Näin voidaan tehdä myös silloin kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.
- Maakuntien välistä yhteistyötä varten on viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelut sovitetaan yhteen yhteistyösopimuksilla. Yhteistyösopimukseen sisältyy investointiohjelma, jonka valtioneuvosto hyväksyy.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaavat Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Lapin, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Myös kaikki muut maakunnat järjestävät ympärivuorokautista päivystystä, mutta niiden päivystysyksiköissä on suppeampi erikoisalojen valmius. Tämä uudistus alkaa vuoden 2017 aikana.
- Sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuksessa on edistettävä esteettömyyttä.
- Sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä suomeksi ja ruotsiksi silloin, kun maakunnassa on erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. (ks. Kielelliset oikeudet)
- Jos perhehoitoa, laitoshoidon tai asumispalveluita saavan ihmisen kotipaikka vaihtuu ja hän muuttaa toisen maakunnan alueelle, hän voi hakea samoja palveluja uudelta maakunnalta jo ennen muuttoa.
- Kunnilla on edelleenkin vastuu edistää asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Tämä on myös maakunnan tehtävä. Lisäksi maakuntien tehtävänä on tukea asiantuntemuksellaan kunnissa tehtävää hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.
- Maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja siten kuin siitä erikseen säädetään valinnanvapauslainsäädännössä.
- Maakunta laatii palvelustrategian ja antaa palvelulupauksen (ks. Ohjaus ja Julkinen palvelulupaus).
- Maakunnan on laadittava järjestämistä vastuu toteuttamisen varmistamiseksi omavalvontaohjelma.
- Maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämiensä sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut.

- Maakunnan on edistettävä asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista. Asukkaiden näkemykset on otettava huomioon kun maakunta valmisteleee palvelulupausta, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisista tavoitteista.
- Maakunta vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisestä alueellaan. Yhteistyöalueilla sovitaan kehittämisen yhteisistä periaatteista ja kehittämistoiminnan keskinäisestä koordinaatiosta.
- Maakunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus määräytyy maakuntien rahoituslain perusteella (ks. Maakuntien rahoitus ja ohjaus).
- Maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvoo valtion lupa- ja valvontaviranomainen.
- Maakunnan on varauduttava yhteistyössä alueensa kuntien kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Varautumisessa on varmistettava palvelujen jatkuvuus myös silloin, kun palveluja hankitaan yksityisiltä palvelujen tuottajilta tai palvelusetelillä.

Palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset

Maakuntalaissa säädetään yleisesti maakunnan palvelujen tuottamisesta. Maakunta voi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta. Palvelun tuottajana voi toimia maakunnan palvelulaitos, osakeyhtiö, yhteisö, yhdistys, osuuskunta, säätiö ja itsenäinen ammatinharjoittaja.

Järjestämislaissa säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen periaatteista. Maakuntalain ja järjestämislain lisäksi valmisteilla on myös uusi laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.

Lisäksi myöhemmin tänä vuonna laaditaan ehdotus valinnanvapautta koskevasta lainsäädännöstä. Siinä säädetään asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, valinnanvapauden piirissä olevista palveluista, järjestäjän roolista ja palvelun tuottajan korvauserusteista. (Ks. Asiakkaan valinnanvapaus.)

Hallitus on aiemmissa linjauksissaan edellyttänyt, että julkisen ja yksityisen sekä kolmannen sektorin palveluntuotannolla on tasapuoliset toimintaedellytykset. Hallitus edellyttää, että yksityinen ja kolmas sektori vastaavat tietyistä vähimmäismäärästä palvelutuotantoa. Tulevan valinnanvapausmallin pitää tukea PK-yritysten mahdollisuuksia toimia markkinoilla sekä kannustaa uusiin innovatiivisiin ja digitaalisiin palvelumalleihin. Konseptikilpailutuksia hyödynnetään palvelujen uudistamisessa.

Järjestämislain säädökset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

- Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta vastaa maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos on erillinen julkisoikeudellinen laitos, jota johtaa johtaja ja hallitus. Laitoksen palveluksessa on myös viranhaltijoita, jotka voivat tehdä viranomaispäätöksiä. Palvelulaitosta koskeva valmistelu on kesken.
- Maakunnan palvelulaitos tuottaa asukkaille julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut myös silloin, jos niitä ei ole muuten saatavilla. Esimerkiksi jos syrjäseudulla ei ole muita palveluntuottajia.

- Maakunnan on annettava palvelujen tuottaminen maakunnan palvelulaitoksen omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi silloin, kun maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan valinnanvapauden piirissä (*yhtiöittämisvelvollisuus*).
- Palvelun tuottajalla on monia velvoitteita. Tuottajan on esimerkiksi varmistettava, että palvelukokonaisuudet toteutuvat ja palveluketjut toimivat sovitusti.
- Maakunta velvoitetaan laatimaan sopimus kaikkien palveluntuottajien kanssa.
- Maakunta päättää palvelustrategiassaan myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lisäksi palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja terveystalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Maakunta seuraa palvelujen toteutumista. Tuottajien on myös laadittava omavalvontasuunnitelma.

Laki sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta

- Laissa sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta säädettäisiin oikeudesta tuottaa maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveystalveluja sekä yksityisiä sosiaali- ja terveystalveluja. Lailla halutaan varmistaa asiakkaan ja potilaan turvallisuus sekä laadultaan hyvät talvelut. Lisäksi halutaan edistää yrittäjyyttä vähentämällä yrittäjien hallinnollista taakkaa.
- Lakiluonnoksen mukaan nykyisistä, talvelun tuottajan toimintamuodosta riippuvaisista lupa- ja ilmoituskäytännöistä luovutaan. Sen sijaan siirrytään kaikkia talvelun tuottajia yhtäläisesti koskevaan rekisteröintiin ja toimivaan omavalvontaan, joka perustuu talvelun tuottajan ja viranomaisen väliseen luottamukseen.
- Talvelun tuottajan on rekisteröidyttävä sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien rekisteriin. Rekisteriin sisältyy myös avoin julkinen tietotalvelu talvelun tuottajista. Rekisteri- ja valvontaviranomaisina toimivat sosiaali- ja terveystalvelun lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot.
- Tietojen antaminen viranomaiselle muun muassa henkilöstöstä ja toimitiloista riittää suurimmassa osassa tapauksia. Vain tarvittaessa talveluntuottajan toimintaedellytyksiä tutkitaan tarkemmin ja tehdään ennakkotarkastus.
- Talvelujen tuottajien on täytettävä laissa määritellyt rekisteröintikriteerit. Valvontaviranomainen tekee päätöksen tuottajan hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Nämä kriteerit täsmentyvät hallituksen linjattua valinnanvapautta.
- Ehdotuksen mukaan talvelun tuottajan on turvattava talvelujen laatu, asiakaskeskeisyys, turvallisuus ja asianmukaisuus sekä valvottava niiden toteutumista. Talvelun tuottajalla pitää olla kattava omavalvontasuunnitelma.
- Laissa säädetään jälkikäteisen valvonnan keinoista pääosin nykyistä sääntelyä vastaavasti.
- Uusi laki poistaa kuntien nykyiset yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen lupa- ja valvontamenettelyyn liittyvät tehtävät.
- On suunniteltu, että laki tulisi voimaan vuonna 2017. Uusi laki korvaisi nykyiset lait yksityisistä sosiaalitalveluista ja yksityisestä terveydenhuollosta.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi
Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi
Lakiluonnos sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012
Johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM, p. 0295 163 382
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367
Hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, STM, p. 0295 163 383
Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 02951 63338

4 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sote-uudistuksessa

Kunnan tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä

Kunnilla säilyy vastuu väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tähän liittyvät kunnan tehtävät pysyvät samoina kuin tähänkin asti:

- kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seuraaminen väestöryhmittäin
- kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä raportointi valtuustolle vuosittain
- kerran valtuustokaudessa valmistettava laajempi hyvinvointikertomus valtuustolle
- paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet
- hyvinvointi- ja terveysvaikutusten ennakoarviointi ja huomioon ottaminen
- kunnan palveluissa toteutettujen toimenpiteiden seuraaminen
- hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahojen nimeäminen

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien koordinoiminn luonteva paikka on kuntien keskushallinnossa, jolloin voidaan varmistaa poikkihallinnollisuuden toteutuminen myös muutosvaiheessa. Lisäksi kuntien ja maakunnan yhteistyö on toteutettava niin, että maakunnissa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon osaaminen ja tietopohja tukee kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä.

Maakunnan tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät rakennetaan osaksi maakunnan johtamista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnissa muodostuu seuraavista osa-alueista:

- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strateginen johtaminen maakunnan organisaatiossa
 - tavoitteiden asettaminen, toimenpiteiden ja vastuutahojen määrittely sekä päätösten vaikutusten ennakoarviointi

- o alueellisen hyvinvointikertomuksen valmistelu yhteistyössä alueen kuntien kanssa
- Ehkäisevät sosiaali- ja terveyspalvelut
 - o näillä tarkoitetaan mm. neuvolaa, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa, terveysneuvontaa ja tarkastuksia, työterveyshuoltoa, ikääntyvien toimintakyvyn edistämistä ja tapaturmien ehkäisyä sekä sosiaalihuoltolain mukaista ehkäisevää ja edistävää toimintaa, kuten syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyä sekä työllisyyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä
- Maakuntien tuki kunnille hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen
 - o hyvinvointikertomustyön ja ennakoarvioinnin tuki ja koulutus

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus ja kannusteet

Tavoitteena on, että kuntia, maakuntia, sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia ja väestöä kannustetaan tekemään hyvinvointia ja terveyttä edistäviä päätöksiä ja valintoja. Maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus sisällytetään osaksi yleistä sote-palvelujen ohjausta.

Ohjausjärjestelmän osa-alueet:

1. Valtion ja maakuntien neuvottelut sekä järjestämistä koskevat yhteistyösopimukset, perustana mm. valtakunnalliset tavoitteet
2. Maakuntien ja palveluntuottajien julkinen vertailutieto (mm. palveluiden kustannukset, toiminta, tuotokset ja laatu)
3. Maakuntien valtionosuuteen liitettävä osuus (ns. HYTE-kerroin)
4. Maakunnan palvelustrategia sekä palvelulupaus
5. Maakuntien ja palveluntuottajien väliset sopimukset sekä palveluntuottajille maksettuihin korvauksiin liitettävät kannusteet (esimerkiksi HYTE-kertoimen pohjalta määritellyt maksuperusteet)

Lakiluonnokset:

Maakuntalaki
Maakuntien rahoituslaki
Sote-järjestämislaki
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Asiantuntijat:

Johtaja Taru Koivisto, STM, p. 02951 63323
Neuvotteleva virkamies Heli Hätönen, STM, p. 0295163326

5 Integraatio

Sote-uudistuksen tavoitteena on julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdistäminen asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Tämä sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio on sote-uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio tarkoittaa, että kaikki palvelut kootaan maakunnan

alaisuuteen ja järjestämisvastuulle. Myös kaikki rahoitus kulkee maakunnan kautta palvelujen tuottajille. Niin ikään maakuntien ja palveluntuottajien tietojärjestelmät sovitetaan yhteen. Asiakas- ja potilastieto liikkuu eri tuottajien välillä kansallisten rekistereiden ja yhteentoimivien tietojärjestelmien kautta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ehdotetaan säädettäväksi:

- Maakunta vastaa sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta. Talvelujen sisällön, laajuuden ja laadun pitää olla asukkaiden tarpeen mukaisia. Maakunta vastaa siitä, että talvelut ovat yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne toteutetaan väestön tarpeiden mukaan lähellä asiakkaita. Järjestämisvastuussa oleva maakunta huolehtii lisäksi siitä, että talvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja talveluja.
- Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon talvelustrategiassa on otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien talvelujen ja muiden sosiaali- ja terveystalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat talvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Maakunta vastaa siitä, että talvelut integroidaan eli yhteensovitetaan toimiviksi asiakaslähtöisiksi talvelukokonaisuuksiksi ja -ketjuiksi. Tämä koskee kaikkia maakunnan järjestämisvastuun piirissä olevia sosiaali- ja terveystalveluja niin perustasolla kuin erityistasolla.
- Erityisesti paljon talveluja käyttäville annetaan ohjausta ja tehdään laaja-alainen talvelutarpeen arvio ja asiakassuunnitelma.
- Myös valinnanvapauden piirissä olevalla yksityisellä ja kolmannen sektorin talveluntuottajalla on velvoitteita. Talveluntuottajien on noudatettava maakunnan määrittelemiä talvelukokonaisuuksia ja -ketjuja. Tuottajien on osaltaan varmistettava, että talvelujen integraatio toteutuu ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden talvelun tuottajien kanssa. Lisäksi tuottajien pitää toteuttaa asiakkaan talvelut hänelle laaditun asiakassuunnitelman mukaisesti.
- Maakunnan tehtävänä on seurata integraation toteutumista.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Lakiluonnos sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM p. 0295 163 012

johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM, p. 0295 163 382

hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 0295 163 338

6 Julkinen palvelulupaus

Julkinen palvelulupaus on maakunnan asukkailleen osoittama tahdonilmaisu siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja käytännössä toteutetaan. Asukkaiden oikeudesta eri palveluihin säädetään useassa eri laissa eikä palvelulupaus voi sitä oikeutta kaventaa.

Lakiluonnoksen mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Maakunnan palvelulupauksen tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä niin että samalla otetaan huomioon asiakkaiden näkemykset ja tarpeet. Palvelulupauksen tarkoituksena on myös lisätä toiminnan avoimuutta ja tätä kautta kehittää palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta.

Julkisesta palvelulupauksesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa:

- Julkisesti ilmoitettu palvelulupaus antaa maakunnan asukkaille tietoa siitä miten palvelut toteutetaan. Tätä kautta on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä ehdotuksia, jotka parantavat palveluja käytännössä.
- Palvelulupaus voi koskea kaikkia maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja.
- Palvelulupaus ei koske laajemmin sosiaaliturvaa.
- Palvelulupaus ei ole oikeudellisesti sitova.
- Maakunnan palvelulupauksessa maakunnat antavat omat palvelulupauksensa asukkaille järjestämisvastuullaan olevista palveluista.

Lakiluonnos:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Asiantuntija:

Lääkintöneuvos Taina Mäntyranta, STM, p. 0295 163 692

7 Asiakasosallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa

Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Maakuntavaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Asiakasosallisuudesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ja maakuntalaissa.

- Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan maakunnan on otettava asukkaiden näkemykset huomioon kun maakunta valmistelee palvelulupauksia, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisista tavoitteista. Osallistumista ja vaikuttamista

voidaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.

- Maakuntahallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä. Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi maakunnan on asetettava vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi vammaisneuvosto. Vaikuttamistoimielimillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön ja vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.
- Kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen on asetettava vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valitaan maakunnan vähemmistökielisiä asukkaita edustavia henkilöitä. Vaikuttamistoimielimen tehtävänä on selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta sekä seurata ja kehittää näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on maakuntahallituksen asetettava saamenkielen vaikuttamistoimielin. Saamenkielen vaikuttamistoimielimen jäseniksi valitaan saamenkielisiä asukkaita edustavia henkilöitä.

Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi
Luonnos maakuntalaiksi

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367
Sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, STM, p. 0295 163 286

8 Kielelliset oikeudet

Sote-uudistuksen uudessa palvelurakenteessa turvataan ihmisten kielelliset oikeudet. Asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää kansalliskieliä, eli suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat hallintoasioissa suomeksi tai ruotsiksi. Kielellisistä oikeuksista säädetään nykyisessä kielilaissa, saamen kielilaissa ja viittomakielilaissa sekä valmisteilla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään molemmilla kansalliskielillä eli sekä suomeksi että ruotsiksi jos maakunta koostuu erikielisistä tai kaksikielisistä kunnista.
- Jos kaikki maakuntaan kuuluvat kunnat ovat yksikielisiä, järjestetään palvelut ja niihin liittyvä hallinto alueen kuntien kielellä.
- Ehdotetuista maakunnista kuudesta maakunnasta tulee kaksikielinen ja Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä.
- Kielilain mukaan viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä että henkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kun palveluja järjestetään, toiminta on suunniteltava niin että kielilakia noudatetaan.
- Oikeus saamen kielen käyttöön viranomaisissa koskee lähinnä saamelaisten kotiseutualuetta. Kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän alueesta.

- Nykyisin saamelaisilla on oikeus käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhuollossa kotiseutualueen kunnissa ja Lapin sairaanhoitopiirissä. Kunnilla ei kuitenkaan ole lainsäädäntöön perustuvaa velvollisuutta järjestää saamenkielisiä sosiaali- ja terveystalvveluja. Saamenkielinen tulkkaus täyttää lain vaatimukset.
- Asiakkaan ja potilaan osallistuminen on turvattava myös tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisia kieliryhmiä ovat suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli. Tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä on huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiastaan ja sen merkityksestä ja että henkilö voi ilmaista mielipiteensä. Jos tulkkia ei ole mahdollista saada paikalle, ymmärtämisestä on huolehdittava muilla tavoin.
- Pohjoismaiden kansalaisilla on oikeus käyttää omaa kieltään, suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Alueen on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun. Pohjoismaiden kansalaisten oikeus käyttää omaa äidinkieltään perustuu Pohjoismaiden sosiaalipalvelusopimukseen.
- Myös muita kieliä puhuvien, kuten ulkomaalaisten tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on tehtävä yhteistyösopimus sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi. Sopimuksessa on sovittava toimenpiteet myös kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.
- Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tavoitteissa on määriteltävä myös tavoitteet ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Lait:

Kielilaki (423/2003)

Saamen kielilaki (1086/2003)

Viittomakielilaki (359/2015)

Lakiluonnos:

Luonnos laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

Sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, STM, p. 0295 163 286

9 Palvelukeskukset

Lakiluonnosten mukaan maakunnille perustetaan yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin keskitetään maakuntien tarvitsemia tukipalveluja. Lisäksi maakunnat voivat perustaa kuntien tai muiden julkisen sektorin yhteistyökumppanien kanssa yhteisiä tukipalveluja.

Palvelukeskuksen perustamisen tavoitteena on luoda säästöjä sekä tarjota parasta osaamista kaikkien maakuntien käyttöön ja siten varmistaa tasainen tukipalveluiden laatu kaikissa maakunnissa.

Palvelukeskuksia koskeva valmistelu on kesken.

Maakuntien valtakunnallisesti organisoituja tukipalveluita ovat:

1. yhteishankintojen palvelukeskus (sopimus- ja kilpailutusasiat)

Yhteishankintojen palvelukeskus toimii maakuntien valtakunnallisena yhteishankintayksikkönä. Sen tehtävä on toimia ammattimaisena julkisten hankintojen kilpailuttajana, sopimusten toteuttajana ja ylläpitäjänä sekä yhteisenä maakuntien hankintatoimen kehittäjänä ja hankinta-asiantuntijana. Yhteishankintayksikkö yhdistää hankintavolyymeja skaalaetujen ja säästöjen saamiseksi, edistää kilpailua avoimilla ja laajaa markkinapotentiaalia hyödyntävillä kilpailutuksilla sekä toteuttaa hankintoja tehostavia ratkaisuja.

2. toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus

Yhteinen toimitilapalveluja tuottava kiinteistöyhtiö takaa toimintaa tukevat tilat, toimivan palveluverkon ja hyvän tilojen käyttöasteen. Toimitilapalveluilla on osaaminen erityiskiinteistöjen suunnitteluun, rahoitukseen ja investointeihin siten, että tilat tukevat toimintaa ja ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet, kuten uuden hoitoteknologian ja digitalisaation.

3. tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (ICT-palvelukeskus)

Kansallinen ICT-palvelukeskus tuottaa tietohallinto-, tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluita maakunnille ja valtion viranomaisille. Se voi tuottaa palveluita omilla resursseillaan tai hankkia palveluita ulkoisilta toimittajilta. Palvelukeskuksen perustamisesta ja sen tuottamista palveluista valmistuu syyskuussa 2016 erillinen selvitys. Uusien sähköisten palveluiden suunnittelu ja toteutus edellyttää määrätietoista tietohallinnon ohjausta sekä maakuntien ja valtion välistä yhteistyötä toiminnan kehittämisessä. ICT-palveluiden tuottamisessa ja digitalisaation toimeenpanossa otetaan erityisesti huomioon siirtymäkauden suunnittelu: toiminnan jatkuvuus varmistetaan, mutta samalla kehitetään uusia palveluja. ICT-palvelukeskuksen tehtävistä säädetään myöhemmin asetuksella.

4. talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Valtakunnallinen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus tuottaa maakunnille yhtenäiset taloushallinnon, maksuliikenteen ja kirjanpidon sekä henkilöstö- ja palkkahallinnon asiantuntija- ja tukipalvelut. Palvelukeskuksen ydin on toiminnallinen tehokkuus ja henkilöstön vahva asiantuntemus. Palvelukeskus toimii alueellisesti useammassa toimipisteessä. Palvelukeskus toimii myös maakuntien yhteisenä palvelukonseptien kehittäjänä ja uudistajana sekä järjestelmäympäristön ylläpitäjänä yhdessä muiden palvelukeskusten kanssa.

- Palvelukeskukset tuottavat mainittuja tukipalveluita maakunnille. Palvelukeskukset eivät tuota palveluita maakuntien markkinoilla toimiville tuotantoyhtiöille tai valinnanvapauden piirissä oleville yksityisen sektorin toimijoille.
- Palvelukeskukset voivat tuottaa palveluita itse tai hankkia niitä ulkoisilta palveluntarjoajilta kilpailuttamalla julkisista hankinnoista olevan lainsäädännön puitteissa.
- Lisäksi arvioidaan mahdollisten yhteisten tukipalvelujen organisointia näillä osa-alueilla: 1) asiantuntija-arviot maakunnan oman tuotannon laadusta, vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta suhteessa muihin tuotantotapoihin, 2) tutkimuksen koordinaatiopalvelut sekä 3) laite- ja infrastruktuuripalvelut.

Lakiluonnokset:

Luonnos voimaanpanolaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Asiantuntijat:

Hallinto- ja kehitysjohtaja Helena Tarkka, VM, p. 0295 530 141 (tilapalvelut)

Tietohallintoneuvos Maritta Korhonen, STM, p. 0295 163 344 (ICT-palvelut)

Budjettineuvos Tomi Hytönen, VM, p. 0295 530 279 (yhteishankintapalvelut)

Valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio, VM, p. 0295 530 031 (henkilöstö- ja taloushallintopalvelut)

10 Maakuntien rahoitus ja ohjaus

Rahoittajana valtio ohjaa maakuntien taloudenpitoa. Maakunnille on tarkoitus luoda talouden ohjausmalli, jotta maakunnat selviävät tehtäviensä hoitamisesta ja jotta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua voidaan hillitä tavoitteiden mukaisesti.

Maakuntien talouden ohjaus

Julkisen talouden suunnitelmassa sovitaan tehtävät ja rahoitus yhteen

- Maakuntien talousohjauksen keskeiset välineet ovat julkisen talouden suunnitelma, valtion talousarvio ja maakuntia koskeva lainsäädäntö.
- Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asettaa tavoitteet julkiselle taloudelle ja päättää tavoitteiden saavuttamista koskevista toimenpiteistä. Valtiontalouden kehyspäättös sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan.
- Julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä arvioidaan maakuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta. Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistetaan maakuntien rahoituslaissa säädetyn mukaisesti vuosittain.
- Valtion ja maakuntien välinen neuvottelu tukee julkisen talouden suunnitelman ja sen kerran vuodessa tehtävän tarkistuksen valmistelua.
- Neuvotteluissa arvioidaan maakunnan taloutta, kustannuskehitystä ja mahdollisten sopeuttamistoimien tarvetta sekä käsitellään maakuntien investointisuunnitelmia. Valtion ohjaus koskee investointeja, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Suorien investointien lisäksi valtio ohjaa myös investointeihin rinnastettavia pitkäaikaisia sitoumuksia ja maakuntien yhteisten palvelukeskusten toteuttamia investointeja.

Rahoituslaki sääntelee maakuntien rahoitusta

Maakuntien rahoituslailla on tarkoitus säätää valtion rahoituksesta maakunnille. Tavoitteena on luoda rahoitusjärjestelmä, jossa maakunnat selviävät niille lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

Maakunnilla ei ole verotusoikeutta uudistuksen voimaantullessa, joten niiden tulonlähteinä ovat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Maakunnilla ei ole myöskään muita merkittäviä tulonlähteitä. Valtio voi tarvittaessa myöntää maakunnan maksuvalmiusongelmiin lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia.

Maakuntien nettokustannukset ovat vuoden 2016 tasossa noin 17,67 miljardia euroa. Näistä noin 17,25 miljardia euroa muodostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 420 miljoonaa euroa muodostuvat pelastustoimen kustannuksista. Maakuntien väliset erot ja rahoitustarpeet huomioidaan valtion rahoituksessa ja näin varmistetaan kunkin maakunnan riittävät edellytykset järjestää palveluja asukkailleen.

Maakuntien rahoituslaki kattaa tässä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoituksen. Lakiehdotusta on tarkoitus täydentää jatkovalmistelussa myös maakunnille siirtyvien muiden tehtävien rahoituksen osalta, kun maakuntien muiden tehtävien siirtoa koskeva valmistelu etenee. Siten laki tulee vuodesta 2019 alkaen koskemaan maakunnan kaikkien tehtävien rahoitusta.

- Maakunta päättää itsenäisesti rahoituksensa käytöstä.
- Valtio kohdentaa rahoitusta maakunnille 10 % asukasmäärän perusteella ja 90 % maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden perusteella.
- Sosiaali- ja terveystalouden rahoitukseen vaikuttavat maakunnan asukasmäärän lisäksi asukkaiden ikärakenne, terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarpeet, asukastiheys ja vieraskielisten henkilöiden määrä maakunnassa.
- Maakunnat saavat valtion rahoitusta myös asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Osuus on 1 % maakuntien rahoituksesta.
- Valtion rahoituksessa otetaan huomioon mahdolliset maakunnan tehtäviin tulevat lainsäädännöstä johtuvat muutokset.
- Valtion rahoitukselle säädetään siirtymäaika, joka koskee vuosia 2019–2023. Siirtymäajalla siirrytään asteittain sosiaali- ja terveydenhuollon menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen.
- Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistetaan vuosittain toteutuneiden kustannusten ja arvioidun kustannustason muutoksen osalta sekä huomioimalla toteutuneet asiakas- ja käyttömaksutulot.
- Maakuntien toteutuneita käyttökustannuksia ei kuitenkaan huomioida valtion rahoituksen tarkistuksessa täysimääräisesti, sillä tavoite on pienentää sosiaali- ja terveydenhuollon menoja 3 miljardia euroa vuoden 2029 loppuun mennessä.
- Valtion rahoitusta tarkistetaan julkisen talouden kantokyvyn mukaisesti siten, että maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista huomioidaan maakuntaindeksiin mukainen kustannustason nousu lisätynä 1 prosenttiyksiköllä vuosina 2020–2021 ja vuodesta 2022 alkaen 0,5 prosenttiyksiköllä. Näin saavutetaan vuoden 2029 loppuun mennessä noin 2,8 miljardia euroa alhaisempi rahoituksen taso.
- Valtion rahoituksen kohdentamisperusteita arvioidaan vähintään neljän vuoden välein.
- Valtioneuvosto voi erikseen päättää toimista, jos maakunnalla ilmenee äkillisiä ja tilapäisiä maksuvalmiusongelmia.
- Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtion rahoituksen maakunnille kuukausittain ilman erillistä hakemusta.

Maakuntien rahoituslaki on vielä keskeneräinen. Lakiesitystä täydennetään, kun maakuntien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtoa koskeva valmistelu etenee.

Kustannusten kasvun hidastaminen

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua 3 miljardilla eurolla. Tavoitteena on hidastaa sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvua noin 1,5 prosenttiyksiköllä vuodessa vuosina 2020–2029.
- Sosiaali- ja terveysministeriön peruslaskelmassa sote-menot kasvaisivat vuosina 2020–2029 nimellisesti noin 4,4 prosenttia vuodessa. Säästötavoitteen saavuttaminen edellyttäisi sote-menojen kasvun hillitsemistä alle kolmeen prosenttiin vuosien 2020–2029 ajaksi.
- Sote-menojen kasvua voidaan hillitä mm. tehostamalla toimintaa, ottamalla käyttöön parhaat toimintamallit, vähentämällä palveluntarvetta hoitamalla oikea-aikaisesti ja ennaltaehkäisemällä sairauksia sekä tukemalla terveyden ja toimintakyvyn ylläpitoa, korottamalla asiakasmaksuja tai viime kädessä rajaamalla palveluntarjontaa siten, että yksilön oikeus tarpeelliseen hoitoon kuitenkin turvataan.
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tukee osaltaan tavoitteeseen pääsyä. Tämä voi toteutua vain, jos maakunnat ja sote-palvelujen tuottajat ottavat aktiivisesti käyttöön kustannusvaikuttaviksi tiedetyt toimet.
- Asetettu tavoite kustannusten kasvun hidastamisesta on erittäin kunnianhimoinen ja edellyttää, että koko uudistus viritetään tästä näkökulmasta oikein.

Arviointimenettely

- Arviointimenettelyssä valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellisia edellytyksiä selvittää tehtävistään. Arviointimenettely on ennaltaehkäisevää ja sen tavoitteena on kannustaa maakuntia hyvään taloudenpitoon.
- Valtiovarainministeriö päättää menettelyn käynnistämisestä maakuntalaissa säädettyjen kriteerien täyttyessä.
- Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakuntalain mukaisen arviointimenettelyn käynnistämisestä, jos maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntien rahoituslaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM, p. 0295 163 012

Budjettineuvos Jouko Narikka, VM, p. 0295 539 917

Neuvotteleva virkamies Virpi Vuorinen, VM, p. 0295 530 557

Neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen, VM, p. 0295 530 338

Neuvotteleva virkamies Noora Heinonen, VM, p. 0295 530 148

Finanssisihteeri Ilari Ahola, VM, p. 0295 530 408 (erityisesti sote-menojen kehitys ja säästöt)

Neuvotteleva virkamies Marja Paavonen, VM, p.0295 530 187 (erityisesti sote-menojen kehitys ja säästöt)

Ylitarkastaja Antti Väisänen, STM, p. 0295 163044 (erityisesti maakuntalaskelmat)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjaus

Valtion ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollossa vahvistetaan, jotta ihmiset saavat yhdenvertaisempia palveluja koko maassa ja kustannusten kasvua hillitään. Järjestämislaki sisältää useita maakuntien toiminnan ohjausta koskevia säädöksiä. Vahvalla ohjauksella varmistetaan, että palvelut ovat kustannustehokkaalla tavalla nykyistä asiakaslähtöisempiä, integroituja ja vaikuttavia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat jatkossakin sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnassa. Ministeriössä on tätä varten ohjausyksikkö.
- Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja tarvittaessa kullekin maakunnalle omat strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi.
- Tavoitteilla turvataan muuan muassa palvelujen integraatio ja yhdenvertainen saatavuus, valinnanvapaus, asukkaiden osallistumisoikeudet ja kielelliset oikeudet.
- Valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä sekä maakuntien välisestä työnjaosta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat eivät pääse sopimukseen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta yhteistyösopimuksesta tai vahvistettu sopimus vaarantaisi asukkaiden yhdenvertaisuuden.
- Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta, jos maakunnan palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta.
- Sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunnat neuvottelevat vuosittain maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisesta ja kehittämistarpeista. Sovittujen tavoitteiden toteutumista seurattaisiin yhdessä.
- Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee vuosittain selvityksen palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, laadusta ja rahoituksen riittävydestä. Selvitys sisältää ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä, jotka otettaisiin huomioon julkisen talouden suunnitelmassa, valtion talousarviossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon strategisissa tavoitteissa.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on seurata ja arvioida väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa.
- Maakunnan on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana maakuntastrategiaa. Palvelustrategiassa maakunta päättää sen järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Maakunta päättää palvelustrategiassa myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lisäksi palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja

terveyspalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.

Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsiksi

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM p. 0295 163 012

Johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM p. 0295 163 382

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM p. 0295 163 367

Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM p. 0295 163 338

11 Kuntien rahoitus ja peruspalvelujen valtionosuudet

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden kuntien tehtävien siirrolla maakunnille on merkittäviä vaikutuksia koko kuntakenttään mutta erityisesti yksittäisten kuntien talouteen. Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset poistuvat kuntien taloudesta vuodesta 2019 lähtien. Samalla kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää on uudistettava. Uuden järjestelmän tehtävä on turvata riittävä rahoitus kunnille jäljelle jääviin tehtäviin sekä ensivaiheessa tasata uudistuksesta johtuvia suuria vaikutuksia. Tämän tasauskuorman purkamista tullaan jatkamaan myös seuraavassa valtionosuusuudistuksessa.

Rahoituksen siirron toteuttamisessa otetaan huomioon sekä kunnan asukkaan että kunnan hallinnon ja talouden näkökulmat. Asukasta suojellaan verotuksen kiristymiseltä. Lisäksi sekä asukasta että kuntaa suojellaan turvaamalla riittävä rahoitus kuntien jäljelle jääviin tehtäviin. Tämän kokonaisuuden hallinta johtaa uudistuksen voimaantullessa ja sen jälkeisinä vuosina valtionosuusjärjestelmän osalta voimakkaisiin tasaustarpeisiin.

Valtionosuusjärjestelmää koskeva laki on vielä keskeneräinen.

Rahoituksen siirron toteuttaminen kunnilta maakunnille (valtiolle)

- Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset (arvio 17,7 mrd. euroa vuoden 2016 tasossa) poistuvat kuntien taloudesta vuodesta 2019 lähtien. Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksissa on eri kuntien välillä suuria eroja, kuten myös kunnille uudistuksen jälkeen jäävissä kustannuksissa.
- Siirtyviä kustannuksia vastaava määrä kuntatalouden tuloja siirretään maakuntien rahoitukseen, jotta verotus ei kiristyisi tai julkisen talouden menotaso nousisi.
- Tulojen vähentäminen tapahtuu alentamalla sekä kuntien valtionosuuksia (5,9 mrd. euroa) että verotuloja (11,8 mrd. euroa).
- Valtionosuuksien alentaminen toteutetaan arvioimalla sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus laskennallisista valtionosuuksista. Samassa suhteessa siirretään maakunnille valtionosuusjärjestelmän lisäosia ja verotulomenetysten kompensatioita.
- Verotulojen alentaminen toteutetaan pääsääntöisesti kunnallisveroa alentamalla (11,3 mrd. euroa). Tämä tehdään niin, että kaikkien kuntien tuloveroprosentteja alennetaan voimaantulovuonna 12,30 prosenttiyksiköllä uudistusta edeltävän vuoden tasosta.

Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 0,5 mrd. euroa vuoden 2016 tasossa.

- Kunnallisveroprosentin alentamisella on merkittävä vaikutus verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen. Tulojen tasaus ei enää toimi nykyjärjestelmän pohjalta.
- Tulojen siirron seurauksena kuntatalouden tulorakenne muuttuu. Kunnallisvero on tason laskusta huolimatta edelleen merkittävin tulonlähde kunnille. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien tulonlähteenä nousee. Valtionosuuksien suhteellinen osuus kuntien tulonlähteenä alenee hieman.
- Kustannusten ja tulojen siirron yhteisvaikutukset aiheuttavat suuria eroja kuntien välille: osa hyötyy, osa menettää. Näiden muutosten kohtuullistamiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on uudistettava. Muutoksen suuruudesta johtuen valtionosuusjärjestelmän uudistus on tehtävä monessa osassa.
- Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset ja siirrettävät tulot määritetään mahdollisimman lähellä uuden järjestelmän voimaantuloa olevien tilastotietojen perusteella.
- Hallituksen esitysluonnoksessa käytössä on ollut vasta arviotieto vuoden 2016 (perustuu vuoden 2014 kustannuksiin) kustannuksista ja tuloista. Voimaantuloavuotta koskevassa siirrossa käytetään vuosien 2015 ja 2016 keskiarvotietoa, jotka arvioidaan vuoden 2018 tasoon. Kun tilastot vuoden 2018 todellisista kustannuksista ovat saatavilla, arviotietoon perustuneet siirtyvät kustannukset oikaistaan näiden mukaisiksi.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus

- Uudistuksen peruslähdekohtana on turvata kunnille riittävä rahoitus, jotta ne selviytyvät vastuulleen jäävien tehtävien järjestämisestä.
- Toinen lähtökohta on, että voimakkaista tasaustarpeista huolimatta kuntien valtionosuusjärjestelmän määräytymistekijöiden merkitys säilytetään.
- Maakuntiin siirtyvien kustannusten ja tulojen (ml. verotuloihin perustuvan tasauksen muutos) epätasapaino aiheuttaa suuria kuntakohtaisia taloudellisia vaikutuksia, joita ei kyetä yhdellä kertaa oikaisemaan nykyisen valtionosuusjärjestelmän kriteereillä.
- Muutoksesta johtuvien taloudellisten vaikutusten kohtuullistamiseksi tarvitaan mittavia tasaustoimenpiteitä. Tämän vuoksi suoraan uudistuksesta johtuvia taloudellisia vaikutuksia rajoitetaan jatkossa toistaiseksi pysyvällä, niin kutsutulla sote-siirron muutosrajoittimella. Sote-siirron muutosrajoittimeksi ehdotetaan 60 % siirtyvien kustannusten ja tulojen (ml. verotuloihin perustuva tasaus) erotuksesta. Muutosrajoittimen avulla saadaan myös luotua toimivampi rahoitusmallirakenne.
- Rahoituksen siirron seurauksena kunnille jaettavien valtionosuuksien kokonaismäärä alenee noin kolmasosaan nykyisestä. Jotta valtionosuuskriteerit kuvaisivat kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niiden kustannusrakennetta paremmin ja oikeudenmukaisemmin, kriteereihin ehdotetaan maltillisia muutoksia.
- Osana kokonaisratkaisua verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasauksen tasausrajoja ehdotetaan muutettavaksi ja tasauksen kattavuutta lisättäisiin sisällyttämällä 50 prosenttia kiinteistöverosta tasaukseen.
- Uudistuksen kokonaisuuden mittavuus huomioiden uudistuksen voimaantuloon ajoittuvia kuntakohtaisia vaikutuksia kohtuullistetaan. Uuteen rahoitusmalliin siirrytään järjestelmämuutoksen tasauksen kautta, mikä määritetään kunnan uuden tasapainon ja uudistusta edeltävän tasapainon erotuksena. Järjestelmämuutoksen tasaus purkautuu vuosina 2020–2023 +/- 25 euroa/asukas vuodessa kohti uutta rahoitusmallia kuitenkin niin, että muutos saa olla enintään +/- 100 euroa asukasta kohti.

- Lähtötilanteen jäädyttäminen uudistusta edeltävälle tasolle korostaa kunnan uudistuksen voimaantuloa edeltävien vuosien taloudenhoidon merkitystä.
- Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on pitkäkestoinen prosessi. Tämän uudistuksen yhteydessä syntyneitä tasauksia joudutaan purkamaan vielä seuraavassakin uudistuksessa.
- Kuntien peruspalvelujen seuraavan uudistuksen tulee perustua kattavaan tutkimukseen sekä voimaantulon jälkeiseen käytännön kokemukseen nyt luotavan järjestelmän toimivuudesta. Näillä reunaehdoilla seuraava uudistus voisi tulla voimaan aikaisintaan ensi vaalikauden lopulla.

Omaisuusjärjestelyiden vaikutukset kuntien talouteen

- Omaisuusjärjestelyjen lähtökohtana on, että kokonaisveroaste ei järjestelyjen seurauksena nouse, ja veronmaksaja maksaa omaisuuden vain yhden kerran.
- Omaisuusjärjestelyillä ei vaaranneta rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä.
- Jäsenkuntien on katettava maakuntaan siirrettävien kuntayhtymien alijäämät ennen siirtoa.
- Kuntien omaan velkamäärään omaisuusjärjestelyillä ei ole vaikutusta.
- Maakuntien maksamat vuokrat lisäävät kuntien tuloja.

Kuntien verotusoikeuden tilapäinen rajoittaminen uudistuksen voimaantulon yhteydessä

- Uudistuksen voimaantulovuonna (2019) kuntien veroprosenttia alennettaisiin lailla kaikissa kunnissa samalla tavoin, jotta uudistuksen myötä kokonaisveroaste tai työn verotus ei kiristyisi uudistuksen vuoksi. Alennus liittyy nimenomaan uudistuksen toteuttamiseen ja on mahdollista perustuslakiarvion mukaan vain määräaikaaisesti verotusoikeuden ollessa yksi kunnallisen itsehallinnon perustuslain keskeisiä ominaispiirteitä
- Vuoden 2019 veroprosenttien yhtäläisen alentamisen lisäksi vuosia 2020 ja 2021 koskevaksi siirtymäajaksi on tarkoitettu säättää veronkorotuksia koskevasta ylärajasta (korotuskatto), jolla rajoitettaisiin uudistuksesta johtuvia, verotuksen kiristymiseen liittyviä paineita.
- Korotuskatto toteutettaisiin niin, että vuosien 2020 ja 2021 aikana kunta saisi korottaa tuloveroprosenttiaan korkeintaan keskimäärin 0.5 prosenttiyksikköä vuodessa. Korotusvara on mitoitettu sen mukaan, että kunnat voisivat normaalitilanteissa huolehtia taloutensa tasapainottamisesta.
- Kunnan rahoituksen turvaamiseksi säädettäisiin kuitenkin poikkeusmahdollisuus tilanteisiin, missä kuntien maksuvalmius on uhattuna, eikä sitä kyetä varmistamaan muilla menoihin tai tuloihin liittyvillä toimenpiteillä. Näissä tiukasti rajatuissa olosuhteissa kunnanvaltuusto voisi päättää säädettyä suuremmasta tuloveroprosentin korotuksesta. Päätös edellyttäisi, että se olisi perusteltu että kunta olisi kartoittanut muu keinot.
- Merkittävimmät toimenpiteet kuntatalouden ja yksittäisen kunnan vakauden varmistamiseksi tehdään valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja julkisen talouden suunnitelman kuntataloustoimenpiteiden yhteydessä sekä kuntien omassa päätöksenteossa.

- Valtion käsityksen mukaan verotusoikeuden määräaikainen rajoittaminen ehdotetulla tavalla ei heikennä kuntien kykyä selviytyä taloudellisista velvoitteistaan.

Lakiluonnokset

Lakiluonnos kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lakiluonnos valtioneuvoston asetus peruspalvelujen valtionosuudesta

Lakiluonnos voimaanpanolaiksi (kunnallisveron korotuskatto)

Asiantuntijat:

Finanssineuvos Jani Pitkäniemi, VM, p. 0295 530 494

Finanssineuvos Markku Nissinen, VM, p. 0295 530 314 (erityisesti kuntalaskelmat)

Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, VM, p. 02955 30820 (erityisesti valtionosuuslaki)

Neuvotteleva virkamies Ville Salonen, VM, p. 0295 530 388 (erityisesti kuntalaskelmat)

12 Verotus

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta maakunnille. Kuntien tuloja on lakiehdotuksen mukaan tarkoitus alentaa kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavasti. Kunnallisveron ja yhteisöveron tuottoa alennetaan. Vastaavasti valtion verotusta kiristetään, koska valtio rahoittaa maakuntien tehtävät. Uudistus toteutetaan hallituksen linjauksen mukaisesti siten, että työn verotus ei kiristy eikä kokonaisveroaste nouse.

Kuntien verotulojen alentaminen

- Lakiehdotuksen mukaan kunnallisveron tuottoa alennetaan noin 11 340 miljoonalla eurolla.
- Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan saman verran vuonna 2019.
- Tämän hetken arvion mukaan kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,3 prosenttiyksiköllä.
- Kunnallisveroprosenttien muutoksia rajoitetaan myös vuosina 2020 ja 2021.
- Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 500 milj. eurolla vuoden 2016 tasossa.
- Ilman tätä muutosta yhteisöveron osuus kuntien tuloista kasvaa liikaa, kun kuntien tulot alenevat nykyisestä.
- Yhteisöveron tuotto saattaa vaihdella voimakkaastikin talouden suhdanteiden mukana, eikä yhteisövero sen vuoksi sovellu hyvin kuntien menojen rahoituslähteeksi. Toisaalta kuntien saama osuus yhteisöveron tuotosta kannustaa kuntia edistämään elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä omalla alueellaan.

Valtion verotulojen kasvattaminen

- Valtion verotusta kiristetään lähtökohtaisesti saman verran kuin kuntien verotuloja alennetaan.

- Kiristys toteutetaan nykyisen verojärjestelmän parametreja muuttamalla (ns. asteikkomalli).
- Merkittävin muutos on se, että valtion tuloveroasteikko alkaa nykyistä selvästi alemmalta tulotasolta ja siihen tulee enemmän portaita.
- Lisäksi muutetaan mm. työtulovähennystä, perusvähennystä sekä kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen eläketulovähennyksiä.
- Valtion osuutta yhteisöveron tuotosta kasvatetaan 500 miljoonalla eurolla vuoden 2016 tasossa.

Vaikutukset verovelvollisille

- Uudistus toteutetaan siten, että sillä on mahdollisimman vähän vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon.
- Kunnallisverotusta kevennetään lähtökohtaisesti saman verran kuin valtion verotusta kiristetään. Uudistuksen jälkeen verovelvolliset maksavat vähemmän kunnallisveroa ja enemmän valtionveroa kuin nykyisin, mutta kokonaisuutena verotuksen taso pysyy lähes ennallaan. Hyvin pienet muutokset verotuksen tasossa ovat kuitenkin mahdollisia.
- Lopullisen valmistelun yhteydessä veroparametrit määritetään siten, ettei työn verotuksen kiristymiä tapahdu lainkaan.

Muut asiat

- Omaisuuden siirtojen osalta tuloverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa ei synny veroseuraamuksia kuntayhtymien varojen siirtyessä voimaansäilyttämisellä tavalla maakunnille ja edelleen valtakunnalliselle osakeyhtiölle.
- Arvonlisäverotusta koskevat säännökset valmistellaan erikseen ja niistä annetaan hallituksen esitys myöhemmin.

Laskelmat on tehty vuoden 2016 tasolle korotetulla vuoden 2014 pohja-aineistolla ja vuoden 2016 veroperustein. Laskelmia päivitetään valmistelun edetessä ja vuonna 2018 ennen uudistuksen voimaantuloa veroparametrit päivitetään uusimpia käytettävissä olevia veropohjatietoja ja veroperusteita käyttäen.

Lakiluonnokset:

Luonnos vuoden 2019 tuloveroasteikkolaiksi

Luonnos tuloverolain muuttamisesta

Luonnos verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Luonnos verontilityslain 12 §:n muuttamisesta

Luonnos verohallinnosta annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Asiantuntijat:

Osastopäällikkö ylijohdaja Terhi Järvikare, VM, p. 0295 530 113

Hallitusneuvos Panu Pykönen, VM, 0295 530 225

13 Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa myös kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukseen. Kuntien palveluksesta maakuntiin siirtyvät henkilöt tulevat kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin ja myös maakunnille tulee rahoitusvastuu kunnallisesta eläkejärjestelmästä.

- Jatkossa kunnallisessa eläkejärjestelmässä työnantajan eläkemaksu koostuu kolmesta osasta: palkkaperusteisesta eläkemaksusta, työkyvyttömyyseläkemaksusta ja tasausmaksusta. Tasausmaksu korvaa nykyisen eläkemenoperusteisen maksun. Maksun on tarkoitus kattaa kunnallisen eläkejärjestelmän ne kustannukset, jotka ovat yksityisen työeläkejärjestelmän kustannuksia korkeammat. Korkeammat kustannukset johtuvat muun muassa henkilöstön naisvaltaisuudesta, ikärakenteesta sekä vanhan henkilöstön lisäeläketurvasta.
- Tasausmaksua maksavat vain kunnat ja maakunnat, mutta eivät yhtiöt. Tasausmaksu pysyy maakunnilla ja kunnilla aivan samana riippumatta siitä, järjestävätkö ne palvelut itse, yhtiöittämällä tai ostopalveluina.
- Kuntien kesken tasausmaksu määräytyy verorahoituksen suhteessa.
- Maakuntien kesken tasausmaksu jaetaan niiden valtionrahoituksen suhteessa. Käytännössä valtio vastaa maakuntien henkilöstöstä aiheutuvista kustannuksista.
- Valtiovarainministeriö vahvistaa tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä.

Lakiluonnos:

Luonnos Kevasta annetun lain muuttamisesta

Asiantuntija:

Johtaja Heli Backman, STM, p. 0295 163 179

14 Uudistuksen toimeenpano

Henkilöstön asema uudistuksessa

Lakiluonnoksen mukaan sote-uudistuksen myötä kuntien ja kuntayhtymien palveluksesta maakuntien palvelukseen siirtyy yhteensä noin 220 000 työntekijää. Heidän työnantajansa on siis jatkossa maakunta. Siirtävistä työntekijöistä suurin osa on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä. Siirtymähetkellä voimassa olevat henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet säilyvät.

- Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelukseen. Henkilöstö siirtyy sen maakunnan tai maakuntien omistaman yhtiön tai laitoksen palvelukseen, jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä.
- Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä siirtyy maakunnan tai maakuntien palvelulaitosten palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveystalouteen.

- Maakuntiin siirtyy myös-pelastustoimen, maatalouslomituksen, ympäristöterveydenhuollon sekä maakuntien liittojen henkilöstö sekä noin 5000 työntekijää valtion aluehallinnosta.
- Siirtyminen tapahtuu liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti ns. vanhoina työntekijöinä eli siirtymähetkellä voimassa olevat oikeudet ja velvollisuudet säilyvät. Tämä koskee myös eläke-etuja. Liikkeenluovutusperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan.
- Henkilöstöön sovelletaan jatkossakin kunnallista viranhaltija- sekä työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntöä, jonka soveltamisalaa laajennetaan siten, että se koskee myös maakuntien henkilöstöä.
- KT Kuntatyönantajat toimii jatkossa myös maakuntien työnantajaedustajana. Työnantajajärjestön nimi muutetaan muotoon Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Maakunnilla on niiden henkilöstömäärää ja taloudellista painoarvoa vastaava asema uudessa työnantajajärjestössä.
- Maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset tulevat Kevan jäsenyhteisöiksi. Keva huolehtii maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten henkilöstön eläketurvasta. (Ks. Eläkkeet.)
- Maakuntien yhtiöt voivat valita, tulevatko ne kunnallisen eläkejärjestelmän ja kunnallisen ja maakunnallisen alan työehtosopimusten piiriin.

Lakiluonnokset:

Luonnos laiksi kunnan ja maakunnan viranhaltijasta

Luonnos laiksi kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista (luonnos laiksi kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta)

Luonnos laiksi kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista (luonnos laiksi kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta)

Luonnos laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa (lakiluonnos työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta)

Luonnos Kevasta annetun lain muuttamisesta

Luonnos laiksi kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

Asiantuntija:

Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, VM, p. 0295 530 414

Neuvotteleva virkamies Anu Hernesmaa, VM, p. 0295 530 027

Ylijohtaja Päivi Laajala, VM, p. 0295 530 026 (maakuntalaki)

Omaisuusjärjestelyt uudistuksessa

Sote- ja maakuntauudistukselle asetettujen tavoitteiden on toteuduttava myös omaisuuteen liittyvissä ratkaisuissa. Koko uudistuksen tavoitteena on, että pitkällä aikavälillä voidaan saavuttaa julkisen talouden 3 miljardin euron säästötavoite ja vaikuttaa kestävyysvajeen hallitsemiseen. Omaisuuteen liittyvillä ratkaisuilla ei vaaranneta kuntien selviytymistä jäljelle jäävistä tehtävistään.

- Lakiluonnoksen mukaan maakunnan tehtävissään tarvitsema omaisuus turvataan maakunnan käyttöön osin omaisuuden siirrolla ja osin vuokraamalla.

- Luonnoksen mukaan lakisääteiset kuntayhtymät siirtyvät varoineen ja velkoineen maakuntiin.
- Kuntien ja vapaaehtoisten kuntayhtymien rakennukset eivät siirry, vaan maakunnat vuokraavat toimitilat yhteisen vuokrasopimus pohjan mukaisesti.
- Siirtymäkauden ajaksi maakunta vuokraa kaikki sen järjestämisvastuulle kuuluvan toiminnan käytössä olevat tilat. Siirtymäkauden jälkeen maakunta arvioi tilatarpeensa.
- Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnalle. Uudistuksen jatkovalmisteluna selvitetään tulevaisuudessa mahdollisesti käyttöä vaille jäävien toimitilojen määrää ja etsitään keinoja, joilla käyttämättömien tilojen vaikutusta kuntatalouteen lievennetään.
- Maakunnille perustetaan yhteinen ammattimainen toimitilapalveluja tuottava kiinteistöyhtiö. Näin taataan toimintaa tukevat tilat, toimiva palveluverkko ja hyvä tilojen käyttöaste. Toimitilapalveluilla on osaaminen erityiskiinteistöjen suunnitteluun, rahoitukseen ja investointeihin siten, että tilat tukevat toimintaa ja ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet, mm. uuden hoitoteknologian ja digitalisaation. (ks. Palvelukeskukset)

Lakiluonnos:

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta

Asiantuntijat:

Hallinto- ja kehitysjohtaja Helena Tarkka, VM, p. 0295 530 141
Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, VM, p. 0295 530 820

Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinnon ohjaus

Sote-uudistuksen tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta ja yhdenvertaisuutta. Tämä edellyttää toiminnan muutosta, jonka tueksi rakennetaan uusia yli organisaatio- ja aluerajojen meneviä prosesseja ja yhtenäisiä toimintatapoja. Digitalisaatio ja sähköiset palvelut ovat tärkeitä erityisesti asiakkaiden osallistamisessa. Myös asiakas- ja potilastietoja on voitava käyttää aina, kun potilaan hoito tai palvelu sitä edellyttävät. Maakuntien ICT-palveluiden tuottamista keskitetään valtakunnalliseen ICT-palvelukeskukseen. Valtion ohjausta sekä valtion ja maakuntien välistä yhteistyötä vahvistetaan tietohallinnon ja ICT-palveluiden kehittämisessä.

Järjestämislakiluonnoksessa esitetään:

- Maakunnan on huolehdittava siitä, että asiakasta koskeva tieto siirtyy sujuvasti eri tuottajien välillä.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien yhteistyösopimuksessa on sovittava myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisestä, asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä yhteistyöalueella.
- Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta.

- Valtioneuvosto voi päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavista vaatimuksista. Tavoitteena on tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttava ja tehokas toteutus. Valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin em. tekniset ja taloudelliset vaatimukset
- Maakunta on asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajan on järjestämislain mukaisessa palveluiden tuottamisessa tallennettava asiakas- ja potilastiedot maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käytetään rekisterinpidon tukena ja tietojen luovuttamisessa muille palveluntuottajille.
- Valtioneuvoston joka neljäs vuosi vahvistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon strategiaan tavoitteisiin sisältyvät myös yleiset linjaukset tiedonhallinnan kehittämiskohteista.
- Toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa käytetään toiminnan laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia sekä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa.

Sote-järjestämislain ja maakuntalain voimaannon ehdotuksessa esitetään:

- Maakunnilla on yhteinen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (*ICT-palvelukeskus*). Palvelukeskus tuottaa tietohallinto-, tietojärjestelmä- sekä tietotekniikkapalveluja maakunnille ja valtion viranomaisille. Tehtävän toteuttamiseksi ICT-palvelukeskus voi tuottaa palveluja omilla resursseillaan tai se voi hankkia palveluja ulkoisilta palvelutoimittajilta. ICT-palvelukeskuksen tehtävistä tullaan tarkemmin säätämään asetuksella. ICT-palvelukeskuksen perustamiseen ja tehtäviin liittyvä selvitystyö on käynnissä ja sen tulokset valmistuvat syksyllä 2016.
- Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö tukevat kuntia ja kuntayhtymiä sekä perustettavia maakuntia uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa.

Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannon ehdotuksesta

Asiantuntijat:

Tietohallintoneuvos Maritta Korhonen, STM, p. 0295 163 344

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012

Väliaikaishallinto

Maakuntalain ja voimaannon ehdotuksen tarkoitus tulla voimaan 1.7.2017. Maakunnat perustetaan tästä ajankohdasta lukien. Perustamisen jälkeen maakunnan nimiin voidaan tehdä oikeustoimia ja palkata maakunnalle omia viranhaltijoita. Varsinaisen toimintansa maakunnat aloittaisivat vaiheittain 2018 aikana. Tehtävien järjestämisvastuu sekä henkilöstö siirtyisivät niille kokonaisuudessaan 1.1.2019.

- Lakiluonnoksen mukaan ensimmäiset maakuntavaalit järjestetään presidentinvaalin ensimmäisen kierroksen yhteydessä tammikuussa 2018. Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen, jonka toimikausi alkaa heti valinnan jälkeen. Maakuntahallitus vastaa maakunnan perustamiseen liittyvän käytännön valmistelun ja toimeenpanon johtamisesta. Maakuntavaltuusto päättää myös maakunnan muiden toimielinten valinnasta sekä siitä, milloin ne aloittavat toimintansa.
- Maakuntien tehtävien hoitamiseen liittyvä päätösvalta siirtyy tehtäviä nykyisin hoitavilta viranomaisilta maakuntien viranomaisille vasta maakuntien palvelutoiminnan alkaessa 1.1.2019.

Väliaikainen valmistelutoimielin

- Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelua varten perustetaan 1.7.2017 väliaikainen valmistelutoimielin, joka vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus on aloittanut toimintansa.
- Maakunnan liiton, kuntien, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston on sovittava väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Maakunnan liitto johtaa sopimusneuvotteluja ja asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Jos väliaikaista valmistelutoimielintä ei ole asetettu elokuun 2017 loppuun mennessä, valtioneuvosto asettaa toimielimen.
- Väliaikainen valmistelutoimielin johtaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttää sitä koskevaa päätösvaltaa maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti. Valmistelutoimielin voi asettaa keskuudestaan jaostoja hoitamaan erikseen määrättyjä tehtäviä ja siirtää näitä tehtäviä koskevaa päätösvaltaa jaostolle.
- Valmistelutoimielimen tehtävänä on:
 1. kartoittaa maakunnille siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi.
 2. osallistua maakunnille siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden selvittämiseen.
 3. osallistua maakunnille siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen.
 4. osallistua maakunnille siirtyvien hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevien tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien ja ratkaisujen selvittämiseen.
 5. valmistella maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämistä.
 6. päättää maakunnan vuoden 2018 talousarviosta.
 7. osallistua ensimmäisten maakuntavaalien järjestämiseen.
 8. valmistella muut maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyvät asiat.
- Valmistelutoimielimen kanssa tekevät yhteistyötä ne viranomaiset, joista tehtäviä ja henkilöstöä siirtyy maakunnalle.
- Väliaikaisen valmistelutoimielimen on tiedotettava valmistelun etenemisestä alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, kunnille, järjestöille ja muille yhteisöille sekä varattava näille tarvittaessa mahdollisuus tulla kuulluksi valmistelussa olevista merkittävistä asioista.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää, VM, p. 0295 530 266

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, VM, p. 0295 530 097

15 Asiakkaan valinnanvapaus

Asiakkaan valinnanvapautta koskeva lainvalmistelu on vielä kesken. Hallitus on linjannut valinnanvapautta koskevia yleisiä periaatteita. Lisäksi selvityshenkilöt ovat tehneet oman ehdotuksensa siitä, millainen valinnanvapausmalli voisi olla. Hallitus ei ole vielä päättänyt, millainen valinnanvapausmalli otetaan käyttöön.

Hallitus sopi 29. kesäkuuta reformiministerityöryhmässä käytyjen neuvotteluiden jälkeen valinnanvapauslainsäädännön jatkovalmistelusta. Suomalaisen valinnanvapausmallin lähtökohdaksi halutaan ihmisten erilaiset palvelutarpeet. Valinnanvapausmalliin harkitaan otettavaksi neljä erilaista valinnanvapauden keinoa: laajasti perustason palveluja tarjoava sosiaali- ja terveyskeskus, suppeamman palveluvalikoiman omatiimi tai sote-asema, palveluseteli ja henkilökohtainen budjetointi. Lisäksi valmistelussa arvioidaan muun muassa valinnanvapausmallin perustuslainmukaisuus, taloudelliset vaikutukset ja palvelutarjonnan erilaisuus maan eri osissa.

Hallituksen valinnanvapausmallin linjauksen jälkeen Sosiaali- ja terveysministeriö on aloittanut lainsäädännön valmistelun. Vielä ei ole linjattu, tuleeko valinnanvapaudesta oma laki vai tulevatko valinnanvapauden pykälät sosiaalihuoltolakiin, sosiaalihuollon asiakslakiin, terveydenhuoltolakiin ja potilaslakiin.

Hallituksen aiemmat linjaukset

Hallitus on aiemmin linjannut, että sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusta yksinkertaistetaan ja yksilön valinnanvapautta lisätään.

- Asiakkaan valinnanvapaus olisi jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa.
- Asiakas voi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan.
- Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluja ja turvata ihmisten nykyistä nopeampi hoitoon pääsy ja palvelujen saanti.
- Monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamista ja valinnanvapautta laajentava lainsäädäntö on tarkoitus saada voimaan 1.1.2019.

Nyt julkistettavassa ehdotuksessa sote-järjestämislaiksi on yleisiä säädöksiä asiakkaan valinnanvapaudesta

- Maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja siten kuin siitä erikseen säädetään.
- Maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja

palvelukokonaisuuksien kuvaamisesta sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Lisäksi maakunnan on huolehdittava asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta.
- Hallintolakia ja julkisuuslakia sovelletaan yritysten ja yhteisöjen toimintaan silloin, kun ne ovat valinnanvapausjärjestelmän mukaisia palvelun tuottajia.

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012
Ylijohtaja Outi Antila, STM, p. 0295 163 164

16 Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnit

Sote- ja maakuntauudistuksesta on tehty useita vaikutusarviointeja, jotka ovat tutkimuksia ja virkatyönä tehtyjä selvityksiä. Vaikutusarvioinnit on julkaistu lausuntopyynnön liiteaineistoissa alueuudistus.fi -sivustolla.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluihin sisältyy vaikutusarviointien yhteenveto. Uudistusta on arvioitu useasta näkökulmasta: vaikutukset asiakkaisiin ja potilaisiin sekä palvelujen tuotantoon, hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset, vaikutukset henkilöstöön, verotukseen, ja omaisuuteen. Lisäksi on arvioitu kielelliset oikeudet, sukupuolivaikutukset ja ihmisten vaikutusmahdollisuudet.

Alla on kooste vaikutusarviointien tärkeimmistä havainnoista.

Vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin

- Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset tehtävät siirtyvät nykyisiltä hieman alle 200 kunnalta tai kuntayhtymältä 18 itsehallinnollisen maakunnan hoidettavaksi. Lisäksi maakuntalain luonnoksen mukaisissa tehtäväsiirroissa noin 200 kunnallisen tai valtion viranomaisen tehtävät siirtyvät maakunnille. Siten lakiluonnokset tarkoittavat noin 400 eri viranomaisen tehtävien ja voimavarojen kokoamista 18 itsehallinnolliselle maakunnalle.
- Nykytilaan verrattuna lakiluonnokset merkitsevät, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien väestöpohja sekä kantokyky ja voimavarat kasvavat merkittävästi. Tämä luo edellytykset palvelujen nykyistä selvästi **yhdenvertaisemmalle saatavuudelle**. Potilasturvallisuuden ja palvelujen vaikuttavuuden arvioidaan myös paranevan.

- Lakiluonnosten mukainen palvelu- ja rahoitusjärjestelmä poistaa kannustimet perusterveydenhuollon ja lähellä olevien sosiaalipalvelujen aliresursointiin ja antaa mahdollisuuden **vahvistaa perus- ja lähipalveluita**. Harvinaisempia tai erikoistunutta osaamista vaativia palveluita taas kootaan harvemmissa yksiköissä tuotettavaksi. Kokonaisuutena yhdenvertaisemmin toimivan palvelujärjestelmän voidaan arvioida vähentävän hyvinvointi- ja terveyseroja. Se kuitenkin edellyttää, että palveluissa sovelletaan yhtenäisiä hoidon ja palvelutarpeen arvioinnin kriteerejä.
- Lakiluonnoksissa lisätään **terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen** velvoitteita. Kunnille ja maakunnille osoitetaan vuosittain yhteensä lähes 250 miljoonaa euroa rahoitusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteereiden perusteella. Tämä yhdessä asiakasohjauksen kanssa osaltaan vähentänee ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja.
- Lakiluonnokset antavat aikaisempaa selvästi enemmän mahdollisuuksia tuottaa perus- ja erikoistason palveluja sekä sosiaalipalveluja saman, yhtenäisesti johdetun konsernin puitteissa. Säädökset edellyttävät, että sekä maakunta että tuottajat huolehtivat palvelujen yhteensovittamisesta toimiviksi kokonaisuuksiksi. Ehdotukset antavat näin mahdollisuuksia nykyistä parempaan **palveluintegraatioon**.

Taloudelliset vaikutukset

- Lakiluonnokset antavat edellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen reaalisen kasvun hidastumiseen. Menot kasvavat kuitenkin edelleen yleistä hintakehitystä nopeammin. Vaikutusarvioinnissa todettu **kustannuskasvun** jarruttamisen mahdollisuus on 3 miljardia euroa. Sen saavuttaminen edellyttää täysimääräistä onnistumista toiminnallisissa uudistuksissa. Osa kustannusten kasvun hidastumisesta johtuu jo tällä vaalikaudella toteutettavista muista uudistuksista, kuten erikoissairaanhoidon ja päivystyksen uudistuksesta.
- Tehostamismahdollisuuksien toteutuminen riippuu siitä, missä määrin uudet maakunnat ja monituottajamallissa toimivat erilaiset tuottajat pystyvät toteuttamaan tarvittavia toimintatapojen uudistuksia.
- Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on kustannusperusteista. Maakuntien rahoituslain luonnoksessa siirrytään rahoitukseen, joka perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioituihin menotarpeisiin ja väestöpohjaan. Kustannusten kasvu huomioidaan rahoituksessa vain rajoitetusti siten, että rahoituksen kasvuun sisältyy vuoden 2029 loppuun mennessä noin 2,8 miljardin euron rahoituksen kasvun jarru.
- Uudistuksen toteuttamisesta aiheutuu kymmeneen miljoonin euroihin nousevia **muutoskustannuksia** ja lisäksi eräät investointitarpeet aikaistuvat. Maakuntiin ja niiden palvelulaitoksiin tytäryhtiöineen siirtyy noin 220 000 työntekijää. Palkkojen yhteensovitus palkkojen mediaanitasolla lisää noin 75 miljoonalla eurolla palkkamenoja. Uudistuksen myötä on tarpeen kiirehtiä ICT-järjestelmien uudistamista. Uusien järjestelmien kokonaiskustannukset ovat lähempänä miljardia euroa. Kysymys on pitkälti järjestelmä uudistuksista, jotka kuntien ja kuntayhtymien pitäisi joka tapauksessa tehdä myös nykyisessä järjestämismallissa. Uudistuksen yhteydessä systemaattisesti ja yhtenäisesti tehtyinä tietohallinnon menoissa voidaan saavuttaa kymmenien miljoonien eurojen säästöt ja tuottaa huomattavia toiminnallisia hyötyjä. Toiminnalliset hyödyt sisältyvät edellä mainittuun 3 miljardin euron kustannusten kasvun jarruttamiseen.

- Kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,3 prosenttiyksiköllä vuonna 2019. Vastaava verotuotto siirretään valtion ansiotuloverotukseen. Palkkatulon verotus ei kiristy ansiotuloveroasteikkoon ja verovähennyksiin tehtävien muutosten takia.
- Kuntien **rahoitustasapainon muutos** rajataan lakiluonnoksissa enintään 100 euron lisäykseen tai vähennykseen asukasta kohden laskettuna. Näin turvataan riittävästi kuntien mahdollisuus huolehtia jäljelle jäävistä lakisääteisistä velvoitteistaan ja kunnanvaltuustojen valta päättää kunnan taloudesta ja toiminnasta.

Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

- Väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla on tämän hetkistä paremmat edellytykset suunnata voimavaroja ja osaamista eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta vastaavasti.
- Vähemmän hajautuneessa palvelujärjestelmässä ihmiset saavat sosiaali- ja terveystalv palveluja nykyistä yhdenvertaisemmin. Myös palvelujen laatu ja potilasturvallisuus voidaan varmistaa paremmin. Maakunnilla voidaan arvioida olevan hyvät mahdollisuudet yhtenäistää hoito- ja palvelukäytäntöjä.
- Yksittäistapauksissa etäisyys palveluja antavaan toimipaikkaan voi pidentyä. Palvelujen saatavuuden varmistamiseksi niitä voidaan joutua kokoamaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Vähenevän väestön alueilla tällainen kehitys olisi hyvin todennäköistä ilman nyt toteutettavaa uudistustakin.
- Maakunnat pystyvät tukemaan uudenlaisten **lähipalvelujen** tuottamista pieniä kuntia paremmin. Erityisosaajien palveluja voidaan viedä alueellisiin palvelupisteisiin. Myös asiakkaiden ja potilaiden kotiin vietävät palvelut kehittyvät yhä vaativamman hoidon ja hoivan suuntaan. Tällaisia palveluja ovat muun muassa sähköiset palvelut, virtuaalipalvelut ja liikkuvat palvelut.
- Paljon palveluja tarvitsevan asiakkaan palvelujen yhteensovittaminen paranee, kun yhdellä organisaatiolla on viimekätinen vastuu koko palveluketjusta. Käytännön toteutuksessa on kuitenkin otettava huomioon se, että monituottajamallin seurauksena palvelun tuottajien lukumäärä kasvaa. Asiakastiedon on kuljettava sujuvasti tuottajien välillä.
- Esityksessä säädetään lain tasolla uusista asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksista sosiaali- ja terveystalv palveluissa.
- Uudistuksella ei lähtökohtaisesti ole vaikutuksia **kielellisiin oikeuksiin** (ks. perustuslakiarviointi sekä Kielelliset oikeudet).
- Uudistuksella on sukupuolivaikutuksia. Naisten ja miesten hyvinvoinnissa ja terveydessä sekä palvelujen käytössä on eroja, minkä vuoksi uudistuksen vaikutukset voivat kohdistua eri tavoin naisiin ja miehiin. Lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveystalv palveluiden henkilöstö on naisvaltaista, minkä vuoksi uudistuksen henkilöstövaikutukset kohdistuvat erityisesti naisiin.
- Miehet käyttävät naisia vähemmän terveystalv palveluja. Väestötasolla heidän terveytensä on naisia huonompi ja odotettavissa oleva elinikä lyhyempi. Yksinhuoltajuus ja ikääntyminen taas lisäävät naisten köyhyysriskiä ja siten vähentävät hyvinvointia.
- Uudistuksella voidaan tasoittaa naisten ja miesten hyvinvointieroja sekä parantaa erityisesti miesten hyvinvointia ja terveyttä. Se kuitenkin edellyttää, että perustason palveluja saadaan vahvistettua niin, että heikoimmassa asemassa olevat ihmiset saisivat palveluja riittävästi ja oikea-aikaisesti.

- Naisten miehiä aktiivisempi hakeutuminen palvelujen piiriin saattaa ennustaa sitä, että naiset hyödyntävät jatkossa myös laajentuneen valinnanvapauden mahdollisuuksia aktiivisemmin. Tämä voi johtaa naisten ja miesten erojen kasvamiseen palvelujen käytössä, jos valinnanvapauden osalta tehdyt ratkaisut eivät helpota valintojen tekemistä riittävästi.
- Julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto on naisvaltainen ala ja uudistuksen **henkilöstövaikutukset** kohdistuvat erityisesti naisiin. Merkittävin muutos on työnantajan vaihtuminen. Sen sijaan työtehtävät säilyvät valtaosalla entisenä.
- Jatkossa henkilöstön asemaan ja palvelussuhteen ehtoihin voi vaikuttaa maakunnan oman palvelutuotannon osittainen yhtiöittäminen sekä mahdollinen yksityisen palvelutuotannon kasvu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tällöin henkilöstön työehtosopimukset voivat vaihtua ja vaikuttaa palvelussuhteen ehtoihin ja naisten palkkatasoon.
- Uudistus voi johtaa muutoksiin työpaikkojen sijainnissa. Tämä voi vaikuttaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Koska valtaosa henkilöstöstä on naisia, myös vaikutukset kohdistuvat pääosin naisiin.
- Tasa-arvolaki koskee jatkossa myös maakuntia. Maakuntavaltuustoa lukuun ottamatta maakunnan toimielimissä tulisi olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367
Hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, STM, p. 0295 163 383
Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 02951 63338

17 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esitysluonnosta on arvioitu myös perustuslain näkökulmasta. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi sisältyy hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

- Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että eduskunta voi käsitellä esityksen tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Esitys sisältää kuitenkin perustuslain kannalta eräitä tulkinnanvaraisia kohtia. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan asukkaiden itsehallintoa kuntaa suuremmalla alueella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on perusteltua.
- Perustuslain kannalta tulkinnanvaraista on erityisesti se, miten **kansanvalta** toteutuu maakunnan ja julkisen palvelulaitoksen välillä sekä yhteistyöalueille kootuissa palveluissa ja onko maakuntien rahoitus riittävä ihmisten perusoikeuksien turvaamiseksi.

- Monituottajamallin toteutus ja **valinnanvapauden** sisältö vaikuttavat olennaisesti siihen, kuinka hyvin palvelujen saatavuus tosiasiallisesti toteutuu. Valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat sisältyvät valmisteltavana olevaan erilliseen esitykseen. Tästä syystä uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta on vielä vaikea arvioida.
- Maakunnan ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, johon alueen asukkaat valitsevat edustajat. Maakunnan hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon. Maakunnan asukkaille säädettäisiin nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan ja palvelujen kehittämiseen.
- Vaaleihin perustuvan **demokratian** toimivuus vaatii, että itsehallintoalue muodostaa taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntajako täyttää tältä osin perustuslain reunaehdot.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. **Palvelujen järjestäjien määrä** jää osin edelleen liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuuden kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja, mikä heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista.
- Tämän vuoksi palveluita on ehdotetussa mallissa tarpeen koota melko laajasti maakuntien rajat ylittävällä tavalla. Näin on erityisesti erikoissairaanhoidossa. **Palvelujen kokoaminen** vain joidenkin maakuntien järjestettäväksi kaventaa muiden maakuntien kansanvaltaisuutta näissä palveluissa. Palveluiden kokoamista on kuitenkin pidettävä välttämättömänä, jotta potilasturvallisuus ja palvelujen laatu toteutuisivat yhdenvertaisesti.
- Maakunnan järjestämis- ja tuottamisvastuu eriytetään. Maakunnan omasta tuotannosta vastaa **julkinen palvelulaitos ja sen yhtiöt**. Ehdotettu lainsäädäntö kaventaa palvelulaitoksen päätösvaltaa paljon. Maakunta vastaa siitä, että ihmisten oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu ja maakuntavaltuusto päättää palvelulaitoksen toiminnallisista tavoitteista ja talouden puitteista.
- Käytännössä palvelulaitoksen asema voi kuitenkin muodostua vahvaksi, jos maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja osaamista tehtävälästä. Ehdotetussa mallissa palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallassa ja osaamisesta.
- Perustuslain mukaan julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on poikkeus ja pääsääntöisesti viranomaiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Hallituksen linjaama **monituottajamalli** on haasteellinen tästä näkökulmasta. Esimerkiksi asiakkaan palvelutarpeen arviointi voi sisältää julkisen vallan käyttöä. Tältä osin vaikutusarviointi voidaan tehdä vasta kun valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö valmistuu.
- Hallituksen arvion mukaan nykyiseen maakuntajakoon perustuva itsehallintoalueiden aluejako sekä hallituksen esitykseen esitetyt säännökset turvaavat perustuslaissa säädetyt **kielelliset oikeudet**. Säännökset eivät muuta oikeuksien nykytilaa laintasolla.
- Kielelliset oikeudet on kuitenkin varmistettava, kun toiminta järjestetään uudella tavalla maakunnissa. Esimerkiksi maakunnilla on viisi yhteistyöaluetta, joista kolmessa on kaksikielisiä maakuntia. Myös sairaalaverkkoa ja päivystyspalveluja uudistetaan. Erityisesti näissä on huolehdittava palvelujen saatavuudesta sekä suomen että ruotsin kielellä.
- Esityksen mukaan maakuntien rahoitus perustuisi **valtion rahoitukseen** ja maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että annettaessa tehtäviä maakunnalle valtion on huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Valtiolla olisi

oikeus rajoittaa ja ohjata maakuntien menokehitystä. Lainsäädännössä asetettaisiin käyttökustannusten vuosittaiselle kasvulle rajat.

- Vaikutusarvioinnin mukaan maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja samalla selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat rajatut. Lain mukaan ihmisellä on oikeus saada ne sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut, jotka hän tarvitsee ammattihenkilön arvion perusteella. Maakunnat voivat jossain määrin vaikuttaa kustannuksiin tuotantoa tehostamalla.
- Rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä tarvitaan huolellinen perusoikeusarviointi. Rahoituslaissa säädettäisiin myös tilanteista, joissa rahoitus ei riittäisi turvaamaan riittäviä sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja maakunnassa. Tällöin myös rahoituksen ylittävät kustannukset otettaisiin huomioon siltä osin kuin se olisi välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi.
- Verotusta koskevalla sääntelyllä rajoitettaisiin väliaikaisesti kuntien oikeutta vapaasti määrätä **tuloveroprosentistaan**. Hallituksen näkemyksen mukaan tämä ei loukkaa kuntien verotusoikeuden keskeistä sisältöä, mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan. Menettelyn tarkoituksena on turvata kansalaisten yhdenvertainen kohtelu - kenenkään veroprosentti ei muutu siirryttäessä uuteen rahoitusmalliin.
- Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti **kuntien käyttötalouteen**, jossa tulojen ja menojen rakenne muuttuu merkittäväällä tavalla, kun käyttötaloudusmenoista poistuu keskimäärin 57 prosenttia. Uudistuksen seurauksena kuntien vastuulta poistuu merkittävä määrä kustannuksia, joihin kunnat ovat voineet tähänkin saakka vaikuttaa vain rajallisesti. Uudistuksella ei tällöin korjata kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevaa epätasapainotilaa, mutta ei myöskään heikennetä sitä. Uudistus ei siten lähtökohtaisesti ainakaan kaventaisi kunnan mahdollisuutta taloutta koskevaan itsenäiseen päätöksentekoon.
- Uudistus vaikuttaa kuitenkin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen merkittäväällä tavalla. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä esitetään, että **kiinteistövero** osittain palautettaisiin tasauksen piiriin.
- Maakunnalle siirtyväksi esitetty **omaisuus** on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Tästä näkökulmasta omaisuuden siirto ei riko kuntien oikeuksia.
- Omaisuusjärjestelyjen seurauksena on kuitenkin mahdollista, että osa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloista jää tulevaisuudessa käyttämättä. Tällä on kunnille taloudellista merkitystä. Toisaalta väestön keskittyminen kasvukeskuksiin ja palvelujen digitalisaatio muuttavat joka tapauksessa toimitilatarpeita.

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012
hallitusneuvos Päivi Salo, STM, p. 0295 113

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki. Lisäksi esityksessä on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esityksessä on tämän mukaisesti ehdotus maakuntien rahoituslaiksi sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet maakunnat olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia eräin yksittäisiä kuntien koskevin poikkeuksin. Maakuntien ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Maakunnat hoitaisivat niille laissa säädettäviä tehtäviä. Keskeisiä tehtäviä olisivat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Lisäksi erikseen valmistellaan eräiden ELY-keskusten, TE-toimistojen ja aluehallintovirastojen sekä maakuntien liittojen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen maakuntien vastuulle. Maakuntalaissa säädettäisiin niiden toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat säännökset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville maakunnille. Poikkeuksena tästä olisi kuitenkin ensihoito, jonka järjestämisvastuu siirtyisi yliopistosairaalaa ylläpitäville viidelle maakunnalle. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisi kuntien tehtäväksi, minkä lisäksi maakuntien pitäisi myös omassa toiminnassaan huolehtia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen varmistamiseksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laatisivat nelivuositain yhteistyösuunnitelman. Maakuntien toiminnassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen erotettaisiin toisistaan. Palvelujen tuottamiseksi jokaiseen maakuntaan perustettaisiin julkisoikeudellinen maakunnan palvelulaitos. Sen vastuulla olisi merkittävää julkista valtaa sisältävien palvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen tuottaminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa monipuolistetaan siten, että maakunnan omilla sekä yksityisillä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajilla on tasapuoliset toimintaedellytykset tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluja. Tähän liittyen erikseen valmistellaan asiakkaan valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö. Samalla toteutetaan asiakaskeskeinen palveluintegraatio. Siinä huolehditaan asiakkaiden palvelutarpeiden kokonaisarviointista ja tähän perustuen varmistetaan tarvittavien palvelujen joustava ja oikea-aikainen saatavuus ja toteutuminen. Maakunnat veloitettaisiin myös edistämään asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Valtion mahdollisuutta ohjata maakuntien vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ehdotetaan samalla vahvistettavaksi. Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle. Maakuntien pitäisi ottaa tavoitteet huomioon omassa toiminnassaan ja myös yhteistyösopimusten valmistelussa. Valtioneuvosto voisi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä palvelurakenteesta, laajakantoisista ja merkittävistä investoin-

neista sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee vuosittain maakuntien kanssa niiden järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumisesta.

Maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin maakunnan rahoituslailla. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti osin maakunnan asukasluvun ja osin palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valtion rahoitus olisi maakunnille yleiskatteellista.

Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, veloitetaan kunnat alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 12,3 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin. Verotusta koskevat muutokset toteutetaan verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraalisti. Työn verotus ei kiristy eikä kokonaisveroaste nouse. Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta ja tästä sekä kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy ehdotuksen mukaan maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Sairaanhoidopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät ja maakuntien liitot sekä niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät maakunnille. Lisäksi kunnista siirtyisi maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvä irtain omaisuus. Omaisuussirroista ei suoritettaisi korvausta kunnille eikä kuntayhtymille.

Maakunnille perustetaan neljä valtakunnallista palvelukeskusta. Ne vastaavat maakuntien toimitilapalveluista, henkilöstö- ja taloushallinnosta, hankinnoista sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalveluista.

Uudistukseen liittyen valmistellaan erikseen asiakkaan valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö sekä osana maakuntauudistusta muut maakuntien tehtäväksi siirtyvät ja säädettävät tehtävät. Niistä aiheutuvat muutostarpeet nyt ehdotettaviin lakeihin otetaan huomioon asianomaisten lakiesitysten yhteydessä.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen tavoitteena on myös vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta. Esityksen mukaiset uudistukset mahdollistavat kustannusten kasvun hillinnän siten, että vuonna 2029 sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat vuositasolla 3 miljardia euroa alemmat kuin ne olisivat ilman uudistusta. Lainsäädäntöön perustuvien muutosten ja uudistusten lisäksi tämä edellyttää aktiivista ja taitavaa muutosjohtajuutta, johon uudistuksen toimeenpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ehdotuksen mukaiset maakunnat perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen maakunnat valmistelevat toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussirrot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alusta lukien.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT.....	7
1 JOHDANTO.....	7
2 NYKYTILA.....	8
2.1 Perusoikeudet.....	8
2.1.1 Yleistä.....	8
2.1.2 Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut.....	9
2.1.3 Kielelliset oikeudet.....	10
2.2 Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto.....	12
2.3 Muut itsehallintojärjestelmät.....	13
2.4 Vaalijärjestelmä sekä ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.....	14
2.4.1 Vaalit ja vaalilaki.....	14
2.4.2 Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.....	16
2.5 Sosiaali- ja terveydenhuolto.....	18
2.5.1 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.....	18
2.5.2 Sosiaalihuolto.....	21
2.5.3 Terveydenhuolto.....	24
2.5.4 Kehittämistoiminta ja -rakenteet.....	26
2.5.5 Opetus-, koulutus- ja tutkimustoiminta.....	28
2.6 Muut tehtävät.....	28
2.6.1 Pelastustoimi.....	28
2.6.2 Muut tehtävät.....	29
2.7 Hallintorakenne ja aluejaot.....	29
2.7.1 Kuntarakenne.....	29
2.7.2 Muut aluejaot.....	30
2.8 Kunnan hallinnon ja talouden järjestäminen.....	33
2.8.1 Kunnan hallinto.....	33
2.8.2 Kuntien yhteistoimintamuodot.....	37
2.8.3 Kunnan talous.....	43
2.8.4 Hallinnon ja talouden tarkastus.....	44
2.9 Julkisen talouden kokonaisuohjaus.....	46
2.10 Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely.....	47
2.11 Kunnallisen toiminnan rahoitus.....	47
2.11.1 Kunnallisen toiminnan rahoitus yleisesti.....	47
2.11.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus ja kuntien välinen kustannustenjako.....	54
2.12 Verojärjestelmä.....	56
2.12.1 Kuntien verotusoikeus.....	56
2.12.3 Ansiotulojen verotus.....	58
2.12.4 Julkisyhteisöjen asema tuloverotuksessa.....	61
2.12.5 Verotuskustannusten jako.....	63
2.12.6 Varainsiirtoverotus.....	63
2.13 Ohjaus ja valvonta.....	64
2.13.1 Sosiaali- ja terveysministeriö.....	64
2.13.2 Aluehallintovirastot.....	64
2.13.3 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.....	65

2.13.4	Valviran ja aluehallintovirastojen työnjako ja toimivaltuudet ohjauksessa ja valvonnassa	66
2.13.5	Valvonnan keinot ja seuraamukset.....	66
2.14	Tietohallinto ja ICT-toiminta	67
2.14.1	ICT-toiminnan varautuminen.....	68
2.14.2	Tietohallinnon ja ICT-palveluiden tuotantorakenteet	68
2.14.3	ICT-toiminnan kustannukset ja resurssit.....	69
2.15	Omaisuuks.....	70
2.15.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä oleva kuntasektorin omaisuus.....	70
2.15.2	Kuntasektorin lainakanta.....	73
2.15.3	Kuntasektorin sopimukset.....	74
2.15.4	Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät	74
2.15.5	Pelastustoimen käytössä oleva kuntasektorin omaisuus	77
2.16	Henkilöstö	78
2.16.1	Henkilöstön määrä ja rakenne	78
2.16.2	Henkilöstöön sovellettava lainsäädäntö	79
2.16.3	Eläkkeet.....	80
2.16.4	Julkisen vallan käyttö ja virkavastuu	81
2.16.5	Liikkeenluovutus.....	82
2.16.6	Henkilöstöön sovellettavat virka- ja työehtosopimukset.....	83
2.16.7	Työnantajaedunvalvonta	84
2.17	Kansainvälinen vertailu.....	86
2.17.1	Alueellinen itsehallinto Pohjoismaissa ja eräissä muissa Euroopan maissa	86
2.17.2	Pohjoismaiden ja eräiden muiden Euroopan maiden sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmät.....	96
2.18	Nykytilan arviointi	117
2.18.1	Alueellinen itsehallinto	117
2.18.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne.....	118
2.18.3	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.....	120
2.18.4	Julkisen talouden ohjaus	121
2.18.5	Peruspalvelujen menokehitys.....	122
2.18.6	Verojärjestelmä	122
2.18.7	Kuntien verotulot	123
2.18.8	Julkisyhteisöjen asema tuloverotuksessa	123
2.18.9	Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä	123
2.18.10	Maakuntien rahoitus.....	126
2.18.11	Kehittämistoiminta ja rakenteet	126
2.18.12	Opetus- ja tutkimustoiminta	127
2.18.13	Tietohallinto ja ICT-palvelut.....	128
2.18.14	Omaisuuks.....	130
2.18.15	Hankinnat	131
2.18.16	Henkilöstö	132
2.18.17	Työnantajaedunvalvonta	132
2.18.18	Valvonta	132
3	ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	133
3.1	Tavoitteet	133

3.1.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus.....	134
3.1.2	Maakuntaudistus	135
3.1.3	Julkisen talouden kestävyden turvaaminen	136
3.2	Toteuttamisvaihtoehdot.....	136
3.2.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä.....	136
3.2.2	Rahoitus	140
3.2.3	Omaisuusjärjestelyt.....	145
3.2.4	Työnantajaedunvalvonta	150
3.3	Keskeiset ehdotukset.....	150
3.3.1	Alueellinen itsehallinto	150
3.3.2	Sosiaali- ja terveydenhuolto.....	152
3.3.3	Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä	155
3.3.4	Maakuntatalouden kokonaisuohjaus	156
3.3.5	Maakuntien rahoitus.....	157
3.3.6	Verotusta koskevat ehdotukset.....	160
3.3.7	Omaisuus.....	174
3.3.8	Hankinnat	174
3.3.9	Henkilöstö	175
3.3.10	Eläkejärjestelmä	176
3.3.11	Työnantajaedunvalvonta	178
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	179
4.1	Yleistä	179
4.2	Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset	181
4.2.1	Yleistä	181
4.2.2	Vaikutukset viranomaisten tehtäviin.....	181
4.2.3	Vaikutukset viranomaisten organisaatioihin ja toimintaan	182
4.2.4	Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin	183
4.2.5	Vaikutukset viranomaisten aluejakoihin	184
4.2.6	Ahvenanmaan asema.....	184
4.2.7	Kunnat.....	186
4.2.8	Valtio.....	187
4.3	Taloudelliset vaikutukset	187
4.3.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon menot.....	188
4.3.2	Vaikutukset valtiontalouteen.....	194
4.3.3	Vaikutukset maakuntien talouteen	197
4.3.4	Maakuntakohtaiset arviot rahoituksen tasosta.....	200
4.3.5	Vaikutukset kuntatalouteen.....	203
4.3.6	Rahoitusjärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset kuntien talouden tasapainoon.....	205
4.3.7	Kunnista siirtyvät kustannukset ja tulot	207
4.3.8	Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ja tulot	207
4.3.9	Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus ja laskelmien tarkistaminen	208
4.3.10	Vaikutukset kunnittain, kuntaryhmittäin ja alueellisesti	209
4.3.11	Arvio kuntien taloudellisesta tilanteesta uudistuksen jälkeen.....	211
4.3.12	Vaikutus kuntien asemaan lainamarkkinoilla	214
4.3.13	Maakuntavaaleista aiheutuvat kustannukset	215

4.4	Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin ja maakuntiin.....	215
4.4.1	Kuntavaikutukset	215
4.4.2	Maakuntaan siirrettävien kuntayhtymien alijäämät	218
4.4.3	Kuntien vastuut ja sitoumukset, poistot ja käyttötaloustulot.....	218
4.4.4	Vaikutukset kuntayhtymiin sekä kuntakonsernien rakenteisiin ja toimintaan	220
4.4.5	Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin siirtymäaikana ja sen jälkeen	220
4.4.6	Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset maakuntiin.....	221
4.4.7	Omaisuusjärjestelyihin liittyvät valtion takausvastuut.....	223
4.4.8	Varainsiirtovero	223
4.5	Vaikutukset verotukseen.....	223
4.5.1	Verotuksen painopisteen siirtyminen kunnilta valtiolle.....	223
4.5.2	Vaikutukset eri veronsaajien verotuloihin	224
4.5.3	Vaikutukset verovelvollisille	225
4.5.4	Tulonjakovaikutukset.....	227
4.5.5	Yhteisöveron muutokset.....	227
4.5.6	Invalidivähennysten korvaaminen suoralla tuella	227
4.5.7	Valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys.....	227
4.5.8	Verotuskustannusten jaon muuttaminen	227
4.6	Vaikutukset eläkkeiden rahoitukseen.....	228
4.6.1	Verotuksen painopisteen siirtyminen kunnilta valtiolle.....	228
4.6.2	Eläkkeistä aiheutuvat vaikutukset valtion ja kuntien väliseen talouteen	228
4.6.3	Vaikutukset kuntien talouteen.....	229
4.7	Vaikutukset asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään	229
4.7.1	Yleistä	229
4.7.2	Vaikutukset demokratiaan.....	230
4.7.3	Vaikutukset poliittiseen järjestelmään	232
4.8	Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset	232
4.8.1	Vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin ja potilaisiin.....	232
4.8.2	Kielelliset oikeudet	234
4.8.3	Sukupuolivaikutukset.....	235
4.9	Palvelujen tuotanto.....	237
4.9.1	Yleistä	237
4.9.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut	238
4.9.3	Kilpailu- ja markkinavaikutukset.....	238
4.10	Henkilöstövaikutukset.....	240
4.11	Uudistuksen vaikutusten seuranta	244
5	ASIAN VALMISTELU	244
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	244
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	244
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	245

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen hyvinvointiyhteiskunta perustuu kuntien keskeiseen asemaan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu on kunnalla. Suomessa on vuoden 2016 alussa 313 kuntaa, joista 297 on Manner-Suomessa. Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen kuuluu maakunnan itsehallintoon. Suurempaa väestöpohjaa edellyttävien tehtävien, kuten erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon järjestämiseksi, kunnille on säädetty velvoite hoitaa tehtävä yhteistoiminnassa.

Väestön ikärakenteen heikentymisen ja kuntien eriytyvän kantokyvyn vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus on vaarantunut. Samalla palvelujen tarve on kasvanut. Suomen julkisessa taloudessa on ikäsidonnaisten menojen ennustetusta kasvusta, hitaasta tuottavuuskasvusta ja työpanoksen ennustetusta vähenemisestä sekä julkisen talouden nykyisestä alijäämästä johtuen noin 3,5 prosenttiyksikön suuruinen kestävyysvaje suhteessa bruttokansantuotteeseen. Merkittävä osa kestävyysvajeesta kohdistuu kuntien talouteen. Pidemmällä aikavälillä kestävyysvaje vaikeuttaa osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä.

Muutospaineiden vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta on pyritty uudistamaan vuosina 2005—2012 toteutetulla Kainuun hallintokokeilulla ja vuosina 2007—2013 toteutetulla kunta- ja palvelurakennemuutoksella eli Paras-uudistuksella. Paras-uudistuksessa uudistuksen tavoitteena oli perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelujen integrointi. Kainuun hallintokokeilussa toteutettiin perus- ja erikoistason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integrointi sekä maakunnan liittojen tehtävien siirto samaan organisaatioon.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta pyrittiin uudistamaan osana kuntarakenteen uudistamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu olisi säilytetty kunnilla mutta samalla olisi toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laaja integraatio. Kuntauudistus ei kuitenkaan johtanut sellaisiin kuntarakenteen muutoksiin, joiden perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio olisi ollut mahdollista toteuttaa.

Pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutui hallituksen ja oppositiopuolueiden tekemään linjaukseen sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta. Yhteisen linjauksen perusteella laadittiin hallituksen esitys (HE 324/2014), jossa esitettiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laajaa perus- ja erikoistason integroimista kaksitasoisella kuntayhtymämallilla. Kunnat olisivat vastanneet toiminnan rahoituksesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin, ettei esitystä olisi voinut säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä esitettyyn kuntayhtymämalliin liittyvien kansanvaltaisuuden toteutumiseen ja kuntien rahoitusvastuuseen liittyvien perustuslakiongelmien vuoksi (PeVL 67/2014 vp ja 75/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut uudistusta koskevassa lausunnossaan ja aikaisemmassa kuntarakennelakia koskeneessa lausunnossaan, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten käynnissä oleva väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaaliturvaan kuuluvien oikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveystalouden tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Mahdollisina vaihtoehtoina valiokunta linjasi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävi-

en siirtämisen perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, yksitasoisille kuntayhtymille tai järjestämisvastuun siirtämistä valtion vastuulle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistaminen laajaan integraatioon perustuvalle kuntapohjaisella mallilla ei ole toteutettavissa kuntarakenteen heterogeenisuuden ja kuntien kantokykyerojen vuoksi. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden (SOTE) järjestämisratkaisu valmistellaan kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. SOTE-alueita johtavat vaaleilla valitut valtuustot.

Hallitus linjasi marraskuussa 2015, että vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle. Itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Itsehallintoalueet vastaavat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä lain ja sen nojalla tehdyn valtioneuvoston järjestämissäätöksen mukaisesti. Itsehallintoalueen rahoituksesta linjattiin, että itsehallintoalueiden rahoitus valmistellaan ensisijaisesti valtion rahoitusvastuun pohjalta selvittäen kuitenkin vaihtoehtoisesti vielä mallia, joka perustuisi osittain itsehallintoalueiden omaan verotusoikeuteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille tarkoittaa kokonaan uuden itsehallintotason luomista. Kuntaa suurempien itsehallintoalueiden ottaminen käyttöön tarkoittaa, että on säädettävä itsehallintoalueiden aluejaosta, tehtävistä, hallinnon ja talouden järjestämisestä, vaaleista, ohjauksesta ja valvonnasta, henkilöstön asemasta, omaisuuden siirtymisestä sekä rahoituksesta. Lisäksi tarvitaan muutoksia kunnan peruspalvelujen valtiosuusjärjestelmään. Tässä hallituksen esityksessä on tarkoitus esittää kaikki itsehallintoalueiden perustamiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämät perussäännökset. Erillisellä hallituksen esityksellä on tarkoitus esittää muut tehtävän siirrosta johtuvat teknisemmät muutokset muuhun lainsäädäntöön.

Uudelle vaaleihin perustuvalla itsehallintoalueella voidaan siirtää myös muita kuntien ja valtion tehtäviä ja siten vahvistaa demokratian toteutumista tehtävien hoidossa. Hallitus syksyllä tekemän linjauksen mukaan itsehallintoalueille siirretään pelastustoimen ja maakuntien liiton tehtävät sekä ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät ja lisäksi mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Aluehallintouudistuksen valmistelusta ja itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä päätetään erikseen alkuvuodesta 2016. Pelastustoimen ja muut siirrettäviä tehtäviä koskevat esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle erillisinä hallituksen esityksinä.

2 Nykytila

2.1 Perusoikeudet

2.1.1 Yleistä

Perustuslain 1 §:n 2 momenttiin sisältyvä valtiosäännön taustalla olevina perustavanlaatuisina arvoina ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Säännöstä voidaan pitää lähtökohtana arvioitaessa julkisen vallan velvollisuuksia. Yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen korostaa myös perusoikeuksien keskeistä asemaa valtiosäännössä. Perusoikeuksista on säädetty perustuslain 2 luvussa. Perusoikeuksien tulkintaan vaikuttavat ihmisoikeustoimielinten päätökset ja perustuslakivaliokunnan lausunnot, jotka muuntavat ja muokkaavat perustuslain 2 luvun säännösten tulkintaa ja soveltamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistapaan ja palvelujen saatavuuteen vaikuttavat välillisesti useat perusoikeudet, keskeisimmin yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), tallennejulkisuus (12 §), itseään koskevaan päätöksentekoon osallistumisoikeus (14.3 §), oikeus kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Perusoikeussäännökset määräävät osaltaan tapaa, jolla sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisvelvollisuus on täytettävä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ihmisiä on kohdeltava lainsäädännössä, tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa samanlaisissa olosuhteissa samalla tavoin. Yhdenvertaisuusperiaatteen sisältäytyy myös mielivallan kieltäminen. Lainsäädäntövallan rajoituksia täsmentävät 2 momentin syrjintäkiellot, jotka estävät ihmisten asettamisen ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja perusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentyväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44). Hyväksyttävällä perusteella ei puolestaan voida tarkoittaa kenen tahansa mitä tahansa hyväksyttävänä pitämää perustetta, vaan perusteiden on oltava hyväksyttäviä nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kannalta, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti linjannut.

Syrjintäkieltä koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän olemassaolo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen saattaa kuitenkin edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta hyväksyttävän tarkoituksensa ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Yhdenvertaisuusvaatimus ei estä niin sanottua positiivista erityiskohtelua. Eri ihmisryhmien kohtelulle toisistaan poikkeavalla tavalla on kuitenkin oltava yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävä syy. Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää suosinnan tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamisen etuoikeutettuun asemaan, jos tämä samalla merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, 43).

Sosiaali- ja terveystalvelujen osalta asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus tulee arvioitavaksi niin riittävien talvelujen turvaamisen, talvelujen alueellisten erojen kuin talvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen kannalta. Perustuslakivaliokunta ei ole esimerkiksi pitänyt pelkkää maantieteellistä kriteeriä hyväksyttävänä erotteluperusteena perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 59/2001 vp, 2).

2.1.2 Sosiaali- ja terveystalvelut

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoittama huolenpito tarkoittaa sosiaali- ja terveystalveluja. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttia täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain (1301/2014), vammaisuuden perusteella järjestettävistä talveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä vammaistalvelulaki, terveydenhuoltolain (1326/2010), kansanterveyslain (66/1972), erikoissairaanhoidon lain (1062/1989), tartuntatautilain (583/1986) ja useiden

muiden erityislakien säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Riittävät palvelut eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä samaistu kuitenkaan 19 §:n 1 momentin viimesijaiseen turvaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä säännös asettuu keskeiseen asemaan ratkaistaessa kysymystä siitä, kuinka riittävät, mutta myös välttämättömät, sosiaali- ja terveyspalvelut pystytään toteuttamaan koko maassa. Sosiaalihuollon palvelujen laatua ja riittävyyttä tulee tarkastella koko perusoikeusjärjestelmän kannalta, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvoite väestön terveyden edistämiseen viittaa säännöksen perustelujen mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä sekä valtiota että kuntia. Erityislainsäädännöllä kunnille on säädetty velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto asukkailleen ja eräissä tapauksissa kunnassa oleskeleville ja muille henkilöille. Julkisen vallan tulee aktiivisesti luoda tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien toteuttamiseksi. Valtion tulee lainsäädäntötoimin, asianmukaisella rahoituksella ja voimavarojen kohdentamisella sekä toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tulevat turvatuiksi. Toiminnan edellyttämä rahoitus ja voimavarat toteutetaan nyt pääosin valtion kunnille myöntämällä valtionosuuksilla ja kuntien verotusoikeudella.

Muut perusoikeussäännökset määräävät osaltaan tapaa, jolla palvelujen turvaamisvelvollisuus on täytettävä.

2.1.3 Kielelliset oikeudet

Kielelliset oikeudet perustuvat laissa tai asetuksessa oleviin säännöksiin oikeudesta käyttää tiettyä kieltä tai tiettyjä kieliä. Kielelliset oikeudet ovat yksilöoikeuksia. Viranomaisilla, kuten kunnilla ja muilla julkisia tehtäviä hoitavilla tahoilla on puolestaan velvollisuus palvella asiakasta tai potilasta hänen kielellään laissa säädetyllä tavalla.

Perustuslain 17 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskieliä. Lisäksi perustuslaissa säädetään saamelaisten, romanien ja viittomakielisten sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien kielellisistä oikeuksista. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan ”Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa kielen perusteella. Molemmat säännökset ilmentävät lainsäätäjän pyrkimystä varmistaa kansalliskielten tosiasiallinen yhdenvertaisuus.

Kielelliset oikeudet liittyvät myös hyvän hallinnon varmistamiseen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, josta säädetään tarkemmin lailla. Kielilain mukaan valtion ja kaksikielisten kuntien viranomaisilta edellytetään, että hallinto toimii ja palvelua annetaan niin suomen kuin ruotsin kielellä. Näissä viranomaisissa perustuslain voidaan

katsoa edellyttävän, että hallinnon on oltava laadullisesti yhtä hyvää sekä käytännössä saata-
vissa suomen- ja ruotsinkieliselle väestölle samanlaisin perustein.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuk-
siin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omal-
la kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei ole ensi-
sijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata pal-
velut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä.

Kielilaki (423/2003) sisältää yksityiskohtaiset säännökset oikeudesta käyttää suomea ja ruot-
sia. Kielilakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa
laitoksissa. Laki koskee myös valtion liikelaitoksia, valtion ja kuntien yhtiöitä sekä yksityisiä
niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja
kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen sisältämän lakivaruksen mukaan saame-
laisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Asiasta säädetään ny-
kyisin saamen kielilailla (1086/2003). Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää sosiaali- ja terve-
yspalveluja saamen kielellä. Asiakkaalla ja potilaalla on kuitenkin oikeus saada tulkkausta
kaikille kolmelle saamen kielelle (inarinsaame, koltansaame ja pohjoissaame) saamelaisten
kotiseutualueella ja niissä kuntayhtymissä, johon nämä kunnat kuuluvat. Tällaisia ovat esi-
merkiksi Lapin sairaanhoitopiiri ja Lapin erityishuoltopiiri. Asiakkaalla ja potilaalla on saa-
men kielilain mukainen oikeus saada hallintopäätökset omalla kielellään.

Saamen kielilain mukainen kulttuuri-itsehallinto ei koske sosiaali- ja terveyspalvelujen järjes-
tämistä, mikä on kuntien vastuulla. Sen sijaan saamenkielisellä väestöllä tulee olla mahdolli-
suus vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöön, jotta kielen lisäksi heidän perinteiset ta-
pansa ja elinkeinonsa tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi.

Romaneilla ei ole omaa kielilakia, mutta oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuu-
riaan sisältyy perustuslain 17 §:n 3 momenttiin. Tutkimustulosten mukaan romanikieltä käyt-
tää noin 30 – 40 prosenttia romaniväestöstä, ja eniten kieltä käytetään kotona sekä sukulaisten
ja ystävien kanssa. Romaniväestö käyttää viranomaisten kanssa asioidessaan suomen kieltä.
Sen sijaan romaniväestön kulttuurisen ymmärryksen tarve korostuu erityisesti sosiaali- ja ter-
veydenhuollossa, joissa romaniväestön tapakulttuuri poikkeaa valtaväestön käytännöistä esi-
merkiksi puhtauskäsitusten osalta.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi
tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Tästä oikeudesta on säädetty
tarkemmin vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (133/2010).

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa asui vuoden 2014 lopulla 4 868 766 suomenkielistä ja
290 550 ruotsinkielistä henkilöä. Valtioneuvoston kertomuksessa kielilainsäädännön sovelta-
misesta 2013 arvioidaan, että saamen kieltä puhuvia henkilöitä arvioidaan olevan yhteensä
noin 9 000—10 000. Saamelaisten kotiseutualueen (Enontekiö, Utsjoki, Inari ja osa Sodanky-
lää) ulkopuolella asuu yli puolet saamelaisista ja alle 10-vuotiaista lapsista jopa yli 70 prosent-
tia. Sekä viittomakielisiä että romaniväestöön kuuluvia henkilöitä arvioidaan niin ikään ole-
van noin 10 000 ja he asuvat eri puolilla Suomea.

Sekä vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa (710/1982) että terveydenhuoltolaissa on säädetty kun-
nan tai kuntayhtymän velvollisuudesta huolehtia lisäksi siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset
voivat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluja käyttäessään tarvittaessa käyttää omaa

kieltään, suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Kunnan tai kuntayhtymän on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun. Ja, mikäli mahdollista, tällöin käytetään asiakkaan tai potilaan ymmärtämää kieltä. Säännökset perustuvat Pohjoismaiseen sosiaalipalvelusopimukseen (69/1996, 5 artikla), jonka toimeenpanosta on säädetty tasavallan presidentin asetuksella (136/2004).

Muita kieliä, kuten venäjän ja viron kieltä, koskevat potilas- ja asiakaslain säännökset, joiden mukaan potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon.

2.2 Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnolle on siten asetettu kansanvaltaisuusvaatimus. Pykälän 2 momentti edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien hallinnon yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa kunnan ylimmän päätösvallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia.

Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslaiksi, HE 1/1998 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu mainitun säännöksen nojalla myös kunnille annettaviin tehtäviin. Kunnan itsehallinnon periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen (yleinen toimiala), ja ettei kunnalle voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176). Lisäksi perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistetaan kunnille verotusoikeus ja edellytetään, että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla. Kunnallisen itsehallinnon keskeiseksi ominaispiirteeksi on katsottu myös se, että annettaessa kunnille tehtäviä on samalla huolehdittava niiden riittävästä rahoituksesta (rahoitusperiaate).

Itsehallintoon perustuvan toiminnan tarkoituksena on kuntalaisten hyvinvointipalvelujen turvaaminen, paikallisdemokratian toimivuuden varmistaminen sekä alueen elinvoiman edistäminen. Suomessa kunnilla on merkittävä asema ja tehtävä yhteiskunnan vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen järjestäjinä, rahoittajina ja tuottajina. Paikalliset vahvuudet ja luottamustoimisuus kanavoidaan yhteiseksi eduksi. Hyvinvointivaltio nojautuu siten toiminnallisesti kunnalliseen itsehallintoon.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on määrittänyt kunnallisen itsehallinnon ydinsisältöä eri lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaamia ominaispiirteitä ovat kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä elin. Kunnalla on lisäksi itsenäinen taloudellinen päätösvalta, johon sisältyy verotusoikeus. Kunnalla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista. Lisäksi itsehallintoon kuuluu, että vain kunnan hallinnon yleisistä perusteista voidaan säätää lailla.

Suomessa kunnat eivät ole vain asukkaiden paikallisista asioista huolehtivia demokratian perusyksiköitä, vaan niiden tehtävänä on huolehtia myös siitä, että perustuslaissa turvatut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet toteutuvat. Näin ollen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ohella kuntia koskevan lainsäädännön kannalta mer-

kitystä on perustuslain 2 luvussa säädettyillä perusoikeussäännöksillä. Näitä on kuvattu edellä kohdassa 2.1.

Kunnallinen itsehallinto kuuluu myös eurooppalaisen demokratian keskiöön. Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa (SopS 66/1991). Peruskirjan mukaan kunnallisen itsehallinnon suojaaminen ja voimistaminen edistävät sellaisen Euroopan rakentamista, joka nojautuu demokratian ja desentralisaation periaatteille. Verrattaessa eri maita keskenään voidaan myös havaita, että vahva paikallinen itsehallinto sekä taloudellinen ja sivistyksellinen kehittyneisyys liittyvät yleensä yhteen. Kunnallinen itsehallinto on demokraattisten kansakuntien tapa järjestää paikallisten asioiden hoito. Suomen kunnallishallinnolla on omat ominaispiirteet, mutta myös kansainväliset juuret. Eri puolilla maailmaa itsehallintoon sisältyy periaate, että hallintoa hoitavat ne, joita tämä hallinto palvelee. Kunnallinen itsehallinto on luonteeltaan yleistä, sen puitteissa kunnan hoidettavaksi kuuluvat laeissa erikseen määrätyt tehtävät ja muut paikalliset asiat, joita yleinen etu vaatii kunnan hallinnon hoidettaviksi.

Itsehallinnosta kuntia suuremmalla alueella säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentissa. Säännöksen mukaan tällaisesta itsehallinnosta ”voidaan säätää lailla”. Säännös on väljä ja sen perustelut ovat niukat. Perusteluissa mainitaan, että säännöksellä ilmaistaan ”mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti” (HE 1/1998, II/176). Alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset takeet eivät ole yhtä vahvat kuin kunnallisen itsehallinnon. Perustuslaki edellyttää vain, että tällaisista hallintoalueista säädetään lailla. Alueellista itsehallintoa ei voida perustaa lakia alemmanasteisilla säädöksillä eikä kuntien välisillä sopimuksilla tai muilla järjestelyillä. Yhtään tällaista kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimivaa itsehallinnollista yksikköä ei maassamme ole.

2.3 Muut itsehallintojärjestelmät

Kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon lisäksi itsehallinnosta säädetään lailla muillakin alueilla ja asioissa. Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Lisäksi lailla on säädetty yliopistojen itsehallinnosta. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Itsehallintoon on lisäksi viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä erityisesti Kainuun hallintokoikeilun yhteydessä.

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto perustuu Kansainliiton vuonna 1921 tekemiin päätöksiin ja hyväksymään sopimukseen sekä kansalliseen maakunnan itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin mainitussa laissa säädetään. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakuntapäivien jäsenet valitaan välittömällä ja salaisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja kaikille äänioikeutetuille yhtäläinen. Maakuntapäivät säätää lakeja maakuntaa varten (maakuntalait). Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Maakunnan hallitus voi maakuntalaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Lainsäädäntövaltaa koskeva toimivalta on määritelty niin, että laki sisältää yksityiskohtaisen luettelon niistä asi-

oista, joita koskeva toimivalta on maakunnalla. Lisäksi laki sisältää yksityiskohtaisen säännöksen niistä asioista, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Suomen hallitusta edustaa maakunnassa maaherra.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisien kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Saamelaiskäräjien tehtävänä on lain mukaan hoitaa saamelaisien omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Lisäksi laki sisältää säännökset saamelaiskäräjien toimielimistä ja toiminnasta.

Yliopistolain (558/2009) mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yliopistojen tehtävänä on lain mukaan edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Yliopistoyhteisöön kuuluvat yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat. Yliopistot ovat joko julkisoikeudellisia yliopistoja, joita on kaksitoista, tai säätiöyliopistoja, joita on kaksi. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Säätiöyliopistoihin sovelletaan yliopistolain lisäksi säätiölakia (487/2015).

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) mukaan Kainuun maakunta toimii kyseessä olevassa laissa tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä. Laki on voimassa vuoden 2016 loppuun saakka. Kainuun maakunta on niin sanottu pakkokuntayhtymä, johon sovelletaan kuntalain kuntayhtymää koskevia säännöksiä. Maakunnan tehtävänä on huolehtia maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisen, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta siltä osin kuin nämä tehtävät kuuluvat maakunnan toimialaan tämän lain mukaan. Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi myös antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille. Lisäksi laki sisältää eräitä maakunnan rahastotehtäviä, koulutustehtäviä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä täsmentäviä erityissäännöksiä. Maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden maakuntavaaleilla neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto. Maakuntavaaleihin sovelletaan kuntalain ja vaalilain kunnallisvaaleja koskevia säännöksiä. Lisäksi laki sisältää säännökset maakunnan muusta hallinnosta.

Kainuun hallintokokeilu päättyi vuoden 2012 lopussa vaikka laki on voimassa vuoden 2016 loppuun.

2.4 Vaalijärjestelmä sekä ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

2.4.1 Vaalit ja vaalilaki

Kuntalain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Kuntalain 15 §:n mukaan valtuutetut ja varavaltuutetut valtuustoon valitaan kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa. Valtuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta. Kuntavaalit toimitetaan välittömi-

nä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Kuntavaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa (714/1998) ja kuntarakennelaissa (1698/2009). Vaalilain 144 §:n mukaan kuntavaalien vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai.

Kuntaa laajemmalla alueella toimitettavista alueellisista vaaleista on toistaiseksi ollut vähän kokemuksia. Käytännössä ainoat kokemukset on saatu vuosina 2005—2012 toteutetusta Kainuun hallintokokeilusta, josta säädettiin Kainuun hallintokokeilusta annetussa laissa. Kokeilun tarkoituksena oli hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen. Samoihin aikoihin Kainuun hallintokokeilun kanssa säädettiin myös laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004), joka sisälsi samantyyppisen sääntelyn seutuvaltuuston vaaleista kuin Kainuun hallintokokeilulaki. Seutuvaltuustokokeilulakia ei sovellettu koskaan käytännössä ja se kumottiin vuonna 2008.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 8 §:n mukaan maakunnan päätösvaltaa käytti maakunnan asukkaiden neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuuston vaalit toimitettiin samanaikaisesti kunnallisvaalien kanssa. Vaaleilla valittua valtuustoa perusteltiin merkittävillä tehtävillä ja niitä koskevan päätöksenteon kansanvaltaisuuden turvaamisella. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 65/2002 – HE 198/2002 vp) korostettiin, että hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien siirrostä johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa. Vaikka kunnilta maakunnalle lakiehdotuksen perusteella siirtyvät tehtävät olivat kuntien niin sanottuja pakollisia tehtäviä, ei sääntelyn nähty rajoittavan kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä. Valiokunta katsoi, että hallintokokeilua koskeva sääntely voidaan kokonaisuutena perusteella tällaisessa kokeiluyhteydessä toteuttaa tavallisen lain säätämisyksessä.

Kainuun maakuntavaltuustossa oli alun perin 39 jäsentä. Kustakin hallintokokeilualueen kunnasta valittiin maakuntavaltuutettuja kunnan asukasmäärän osoittamassa suhteessa, kuitenkin vähintään yksi. Toisaalta maakuntavaalien poliittinen suhteellisuus määräytyi niin, että kokeilualue oli yhtenä vaalipiirinä. Kuntien edustavuuden ja poliittisen suhteellisuuden yhteensovittaminen osoittautui käytännössä hankalaksi, mistä johtuen maakuntavaalien vaalijärjestelmä muodostui vaikeaselkoiseksi ja huonosti toimivaksi.

Vuoden 2004 maakuntavaalien kokemusten perusteella hallintokokeilun vaalijärjestelmää muutettiin vuonna 2006 siten, että kuntakiintiöt poistettiin ja maakunta toimi yhtenä vaalipiirinä. Samalla valtuuston kokoa kasvatettiin 59:ään. Tätä lainmuutosta koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta (PeVL 22/2006 vp.) totesi muun muassa, että perustuslain kannalta merkityksellisiä ovat ehdotukset kuntakohtaisesta ehdokasasettelusta ja kuntakohtaisista kiintiöistä luopumisesta maakuntavaltuuston vaaleissa. Valtuutettujen lukumäärä määräytyi ehdotuksen perusteella kokeilualueen yhteenlasketun asukasluvun mukaan ja kokeilualue muodosti maakuntavaaleissa yhden vaalipiirin. Tässä vaalijärjestelmässä oli mahdollista, että yhdestä tai useammasta kokeilualueen kunnasta ei tullut yhtään ehdokasta valituksi maakuntavaltuustoon. Tätä mahdollisuutta jossain määrin vähensi se, että valtuutettujen lukumäärä kasvoi ehdotetun sääntelyn perusteella 39:stä 59:ään. Riski ei kuitenkaan kokonaan poistunut. Maakuntahallinnon etäisyyteen liittyvä kysymys muodostui valiokunnan mielestä aiempaa vakavammaksi tilanteessa, jossa jostakin kunnasta ei tulisi lainkaan valituksi valtuutettua maakuntavaltuustoon tai jossa jonkun kunnan asukkaat voisivat vaalijärjestelmän takia saada muihin verrattuna olennaisesti merkittävämmän aseman. Kainuun maakuntahallinnon voitiin kat-

soa vaalijärjestelmän tehdyn muutoksen seurauksena perustuneen aiempaa selkeämmin kokeilualueen kuntien asukkaiden sijasta maakunnan asukkaiden itsehallintoon.

2.4.2 Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Kansalaisten ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat joko edustuksellisuuden kautta (ääni- ja äänestys-oikeus) tai vaikuttamalla suoraan. Suoraan osallistumiseen on viime vuosikymmeninä kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota sekä lainsäädännössä että käytännössä. Muun muassa uuden kuntalain ja kansalaisaloitteita koskevan sääntelyn pyrkimys on edistää kansalaisten aktiivista osallistumista ja toisaalta kannustaa julkista hallintoa ottamaan käyttöön uusia ja monipuolisia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia sekä vastaamaan kansalaisten muuttuneisiin tarpeisiin ja haluun vaikuttaa enenevässä määrin myös vaalien välillä.

Perustuslain 2 §:ssä säädetään yksilöiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään lain 14 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Pykälän 2 momentin mukaan 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi 3 momentin mukaan jokaisella 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on oikeus äänestää kuntavaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 121 §:ssä korostetaan lisäksi kuntalaisten asemaa. Pykälän mukaan kuntien hallinto perustuu nimenomaisesti kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntalaissa korostetaan kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista kokoamalla vaikuttamista koskevat säännökset erilliseen lukuun. Kuntalaissa säädetään ääni- ja äänestys-oikeudesta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, viestinnästä, alueellisista toimitelmistä, vaikuttamistoimielimistä (vanhusneuvosto, vammaisneuvosto, nuorisovaltuusto), kunnallisesta neuvosta-antavasta kansanäänestyksestä ja kansanäänestysaloitteesta sekä aloiteoikeudesta. Se, mitä kuntalaissa säädetään osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa on soveltuvin osin voimassa myös kuntayhtymissä kuten maakuntien liitoissa.

Kuntalain 20 ja 21 §:ien mukaan äänioikeus kuntavaaleissa ja äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on 18 vuotta täyttäneellä Suomen, EU:n jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisella, jolla on kotikunta Suomessa sekä muulla ulkomaalaisella, jolla on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Lisäksi kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevilla on ääni- ja äänestys-oikeus laissa tarkemmin säädetyn edellytyksin.

Kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeutta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan korostetaan kuntalain 22 §:ssä, joka sisältää esimerkkiluettelon monipuolisista, vaikuttavista ja käyttäjälähtöisistä osallistumiskeinoista, joita hyödyntämällä kunta ja valtuusto voivat huolehtia osallistumismahdollisuuksista.

Kuntalain 23 §:n mukaan kunnan asukkaalla ja kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Jos aloitteen tekijöinä on vähintään 2 prosenttia kunnan asukkaista, on aloite otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Myös palvelujen käyttäjillä on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa.

Kunnissa on käytössä yhä enemmän ja yleisemmin erilaisia tapoja kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistamiseksi. Yleisimpiä tapoja kuntalaisten näkemysten ja mielipiteiden kartoitukseen ovat Suomen Kuntaliiton vuonna 2015 tekemän kyselyn mukaan kuntalaispalautteet, kuulemis- ja keskustelutilaisuudet, yhdistysten ja järjestöjen kuulemiset sekä asiakas- ja käyttäjäkyselyt. Nämä tavat ovat käytössä yli 80 prosentissa kuntia. Kuntalaiskyselyjä sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden jalkautumista kentälle käytetään kahdessa kolmesta kunnasta. Keskustelupalstojen käyttö internetissä, sosiaalisessa mediassa tai vastaavassa on yleistynyt voimakkaasti vuodesta 2012 ja ne ovat käytössä jo lähes puolessa kuntia. Yhteissuunnittelutilaisuuksia käytetään noin 40 prosentissa kuntia. Harvemmin käytettyjä, mutta vähitellen yleistäviä tapoja edustavat erilaiset kansalaisraadit, kuntalaishaastattelut, verkkovaltuustot ja osallistuva budjetointi. THL:n vuonna 2015 tekemän selvityksen mukaan asiakasraateja on sen sijaan miltei jokaisessa sairaanhoitopiirissä. Kansalais- ja asiakasraadit tai -neuvostot toimivat erilaisina variaatioina ympäri Suomea.

Kuntalain 22 §:ssä tarkoitettuja erilaisia vaikuttamistapoja on otettu enenevässä määrin käyttöön muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Asiakasraatien ohella on kehitetty muun muassa kokemusasiantuntijatoimintaa. Kokemusasiantuntijatoiminta tuo erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja hyvinvoinnin kannalta riskiryhmissä olevien äänen kuuluviin palveluiden kehittämisessä. Kokemusasiantuntija-toimintaa on viety eteenpäin paljon muun muassa vammaispalveluissa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa.

Kunnanvaltuusto voi kuntalain 24 §:n mukaan päättää neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä, joka voidaan toimittaa koko kuntaa tai kunnan osa-alueetta koskevana. Kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990). Kansanäänestysaloitteen voi kuntalain 25 §:n mukaan tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista.

Kunnanvaltuuston on päätettävä kansanäänestyksen toimittamisesta viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää. Ennakkoäänestys tapahtuu kunnallisvaaleista poiketen kirjeitse.

Vuosina 1990—2015 kunnissa on järjestetty yhteensä 61 kansanäänestystä, joista 56 on koskenut kuntaliitosta. Äänestysviikkaus on monissa tapauksissa ollut kunnallisvaaleja korkeampi. Kirjeäänestys on ollut suosituin tapa äänestää.

Kuntalakiin on koottu sääntely erilaisista vuorovaikutus- ja vaikuttamistoimielimistä. Lain 26—28 §:ien mukaan kunnan on asetettava vanhusneuvosto, vammaisneuvosto ja nuorisovaltuusto ja annettava näille mahdollisuus vaikuttaa eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan. Toimielimet voivat olla kuntien yhteisiä ja ne ovat edustamansa väestöryhmän osallistumis- ja vaikuttamiskanavia, eivät virallisia toimielimiä.

Kuntalain 29 §:ssä säädetään viestinnästä. Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Tiedottamisvelvoite koskee koko kunnan toimintaa eli kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kuntien yhteistoimintaa sekä palvelujen järjestämistä ostopalveluna. Tietoja tulee antaa muun muassa kunnan järjestämistä palveluista ja valmistelussa olevista asioista. Lisäksi on huolehdittava, että toimielinten käsitteilyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.

Lisäksi kuntalain 36 §:n mukaan valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Alueellisen toimielimen tehtävänä on kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen ja kunnan osa-alueen kehittäminen. Sille tulee varata mahdollisuus lausunnon antamiseen muun muassa kuntastrategian sekä talo-

usarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin.

Valtiovarainministeriön teettämän selvityksen (Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012) mukaan 59 kunnassa on alueellisia toimielimiä. Neljä toimielintä kymmenestä toimii alle 10 000 asukkaan kunnassa, joka neljäs yli 50 000 asukkaan kaupungissa. Kuntaliitosten yhteydessä on perustettu 24 alueellista toimielintä. Oman ryhmänsä alueellisten toimielinten joukossa muodostavat saaristokuntiin perustetut toimielimet, joiden toiminta perustuu lakiin saariston kehityksen edistämisestä (494/1981). Alueelliset toimielimet voidaan toiminnan perusteella jaotella kahteen ryhmään: keskustelufoorumeihin ja päätösvaltaisiin toimielimiin. Valtaosa toimielimistä on keskustelufoorumeita.

Kunnan on kuntalain 37 §:n mukaan myös kuntastrategiassaan otettava muun ohella huomioon kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Pykälän tavoitteena oli yleisesti koota kunnan strategisen tason suunnitteluvelvoitteet yhdeksi kokonaisuudeksi. Kunta määritteli osana strategiaa osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteet, tavat ja keinot. Tämä edesauttaisi osallistumisen suunnitelmallista ja systemaattista kehittämistä sekä monipuolisten ja eri väestöryhmien tarpeita vastaavien osallistumisen keinojen käyttöönottoa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

2.5 Sosiaali- ja terveydenhuolto

2.5.1 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Väestön hyvinvoinnin turvaaminen on kirjattu perustuslain 19 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä ja tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Palvelurakennetyöryhmä määritteli väliraportissaan (STM Raportteja ja muistioita 2012:17) hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen seuraavasti: Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on yksilöön, perheisiin, yhteisöihin, väestöön, elinoloihin ja elinympäristöön (sekä palvelujen järjestämiseen) kohdentuvaa toimintaa, jonka avulla parannetaan väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä vähennetään eroja väestöryhmien välillä. Lisäksi ehkäistään sairauksia, tapaturmia, syrjäytymistä ja muita sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä parannetaan työ- ja toimintakykyä ja vahvistetaan yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja turvallisuutta. Kunnassa hyvinvointia ja terveyttä edistävä työ on eri toimialojen ja kunnassa ja alueella toimivien muiden organisaatioiden yhteistyössä toteuttamaa suunnitelmallista voimavarojen kohdentamista hyvinvointia ja terveyttä edistävään työhön ja väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämiseen.

Perustuslain 19 pykälän 3 momentin velvoite edistää väestön terveyttä viittäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Hyvinvoinnin edistäminen kuuluu kunnan kaikille toimialoille ja edellyttää kunnissa toimivia rakenteita ja käytäntöjä sekä poikkihallinnollista yhteistyötä. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa hyvinvoinnin edistämistä ovat eri toimijoiden tarjoaman tuen koordinointi, neuvonta, ohjaus ja muut matalan kynnyksen palvelut, rakenteellinen sosiaalityö sekä edellytykset sosiaalista hyvinvointia edistävälle toiminnalle. Lisäksi sosiaalitoimen tulee osallistua hyvinvointivaikutusten huomioon ottamiseen sekä kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen. Edistävän ja tukevan toiminnan lisäksi hyvinvoinnin edistämällä tarkoitetaan myös hyvinvointiin

negatiivisesti vaikuttavien tekijöiden ja ilmiöiden ehkäisemistä ja torjuntaa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää köyhyden ja syrjäytymisen torjumiseen.

Kuntalain 1 § velvoittaa kuntia edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Lisäksi lain 37 § velvoittaa kuntia laatimaan kuntastrategian, jossa on otettu huomioon kuntien asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Terveydenhuoltolaki (1326/2010) velvoittaa kuntia ja kuntayhtymiä terveys- ja hyvinvointivaikutusten ennakoarviointiin päätöksenteossa ja ratkaisujen valmistelussa. Kuntien tulee lain 12 §:n mukaan seurata asukkaitensa terveyttä ja hyvinvointia ja niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin, ja tätä varten on valmisteltava hyvinvointikertomus ja määriteltävä seurannan indikaattorit. Myös terveyden ja hyvinvoinnin vastuutahot kunnassa tulee määritellä. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on velvoitettu tarjoamaan asiantuntemusta ja tukea terveyden toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistämiseen alueellisesti (36 §). Terveyden edistämisen toteutuksesta tulee sopia sairaanhoitopiiriin kuuluvien kuntien yhdessä laatimassa järjestämissuunnitelmassa.

Kuntien on sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan huolehdittava rakenteellisella sosiaalityöllä sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu: 1) sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista; 2) tavoitteelliset toimet ja toimenpiteiden ehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi; 3) sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi kunnan muiden toimialojen suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen. Kunnallisten viranomaisten on sosiaalihuoltolain 8 §:n 1 momentin ja 9 §:n 1 momentin mukaan yhteistyössä seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä lasten ja nuorten hyvinvointia ja kasvuolosuhteita, sekä poistettava niitä koskevia epäkohtia ja ehkäistävä epäkohtien syntymistä.

Muuta lainsäädäntöä, jossa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen painottuu, ovat esimerkiksi, nuorisolaki (72/2006), alkoholilaki (1143/1994), tupakkalaki (693/1976) ja asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011) sekä työterveyshuoltolaki (1383/2001). Yksityiskohtaisemmin eri väestö- ja asiakasryhmien hyvinvoinnin edistämisestä säädetään näitä ryhmiä koskevissa erityislaeissa. Lastensuojelulain (417/2007) 12 §:n mukaan kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi kunnan tai kuntien toimintaa koskeva suunnitelma, joka hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Suunnitelma on otettava huomioon kuntalain mukaista talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa. Vammaispalvelulain 6 §:n mukaan sosiaalilautakunnan ja kunnan muiden viranomaisten on edistettävä ja seurattava vammaisten henkilöiden elinoloja sekä pyrittävä toiminnallaan ehkäisemään epäkohtien syntymistä ja poistamaan haittoja, jotka rajoittavat vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista. Vanhuspalvelulain 5 §:n mukaan kunnan on laadittava suunnitelma toimenpiteistään ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen ja omaishoidon järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suunnittelussa on painotettava kotona asumista ja kuntoutumista edistäviä toimenpiteitä. Suunnitelma on laadittava osana kunnan strategista suunnittelua. Suunnitelman hyväksyy kunnanvaltuusto ja se on tarkistettava val-

tuustokausittain. Mielenterveyslain (1116/1990) mukaan väestön elinolosuhteita tulee kehittää siten, että elinolosuhteet ehkäisevät ennalta mielenterveydenhäiriöiden syntyä, edistävät mielenterveystyötä ja tukevat mielenterveyspalvelujen järjestämistä.

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) määrittelee minimivaatimukset ympäristöterveydenhuollon järjestämiselle kunnissa. Ympäristöterveydenhuollon järjestämiseksi kunnat ovat muodostaneet ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, joiden tehtävänä on toimeenpanna kunnallinen elintarvikelaki, terveydensuojelulaki, kemikaalilaki, tupakkalaki, kuluttajaturvallisuuslaki sekä eläinlääkintähuoltolain mukainen ympäristöterveyshaittojen valvonta.

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen sisältyvä eriarvoisuuden vähentäminen, osallisuuden vahvistaminen ja terveyserojen kaventaminen ovat kunnan perustehtäviä. Kuntalain, sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaan tehtävä kuuluu kunnassa kaikille hallinnonaloille, osana kunkin hallinnonalan omia perustehtäviä. Tehtävät sovitetaan yhteen kuntastrategiassa ja niiden toimeenpanosta ja rahoituksesta päätetään toiminnan ja talouden suunnitelmassa. Kuntien ja kuntayhtymien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen pitkäjänteinen työ tarvitsee kunnassa pysyvät, hallinnonalat ylittävät yhteistyö- ja toimeenpanorakenteet. Ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kuuluu kuntajohdolle. Hallinnonalat ylittävää operatiivista johtamista, asioiden valmistelua ja toimeenpanoa varten on suositeltu, että kunnat nimeävät eri toimialojen johtohenkilöistä koostuvan hyvinvointityöryhmän, jonka puheenjohtaja on kunnan johtoryhmän jäsen. Hyvinvointityöryhmän alaisuudessa sisältökysymysten valmistelussa ja toimeenpanossa toimii sisällöllisiä työryhmiä tai asiat valmistellaan sillä toimialalla, joka pääasiassa vastaa näistä asioista. Toiminnan ja talouden suunnittelua, johtamista, seurantaa ja raportointia varten on kehitetty kuntajohdon työkaluksi sähköinen hyvinvointikertomus, joka toimii kunnassa johtamisen ja ohjauksen välineenä, myöhemmin myös kansallisen ohjauksen välineenä.

Hyvinvointia ja terveyttä edistävän työn kansallinen ohjaus on lainsäädännön ohella painottunut informaatio-ohjaukseen, johon ohjelmaohjauksen lisäksi luetaan kuntien kanssa tehtävien käytäntöjen, toimintamallien ja menetelmien kehittäminen, koulutus ja tutkimustiedon levittäminen viestinnän keinoin. Viime vuosina sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevia kansallisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen monialaisia yhteistyöohjelmia on ollut runsaasti, esimerkiksi Terveys 2015 -kansanterveysohjelma (2001–2015), Sosiaalialan kehittämishanke (2003 - 2007), Hyvinvointi 2015 -ohjelma, Terveyden edistämisen politiikkaohjelma (2008–2011), Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma (2008–2011) sekä Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma, Kaste (2008–2011, 2012–2015). Niissä yhtenä läpikulkevana tavoitteena on ollut hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Näiden lisäksi kansallisia ohjausinstrumentteja ovat olleet laatusuositukset, valtioneuvoston periaatepäätökset, oppaat sekä teemakohtaiset ohjelmat, esimerkiksi terveyden edistämisen laatusuositukset, ravitsemusta ja liikuntaa käsittelevät periaatepäätökset ja suositukset, Diabeteksen ehkäisyn ja hoidon kehittämisohjelma, Alkoholiohjelma, Lasten ja nuorten tupakoimattomuuden edistäminen, Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma, Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn tavoiteohjelma ja Kansallinen väkivallan vähentämishjelma (Terveys 2015 -kansanterveys-ohjelma, Väliarviointi, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:4). Ohjelmaohjausta on kritisoitu ohjelmien runsaslukuisuudesta ja siitä, ettei ohjelmia tunneta kunnissa. Ohjelmien tavoitteet ovat kuitenkin sisältyneet melko hyvin kuntien tekemiin suunnitelmiin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on kehittänyt hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tietopohjaa, käytäntöjä, menetelmiä ja työvälineitä yhdessä kuntien ja alueiden kanssa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos seuraa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tuloksellisuutta kunnissa

toimialakohtaisilla terveyden edistämisen aktiivisuutta kuvaavilla kuntakyselyillä. Lisäksi aluehallintovirastot ja valtakunnallisesti Valvira, ympäristöterveydenhuollossa myös Evira ja Tukes, seuraavat ja ohjaavat kuntien hyvinvointia ja terveyttä edistävää toimintaa.

2.5.2 Sosiaalihuolto

Sosiaalihuollon järjestämisvastuusta säädetään vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Uudella, pääosin 1 päivänä huhtikuuta 2015 voimaan tulleella sosiaalihuoltolailla (1301/2014) kumottiin suurin osa vuoden 1982 sosiaalihuoltolaista. Sosiaalihuollon hallintoa ja järjestämisestä koskevat vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 2 luvun säännökset jäivät kuitenkin muutamien muiden säännösten lisäksi voimaan uuden sosiaalihuoltolain rinnalla.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 5 §:ssä säädetään sosiaalihuollon järjestämisvastuusta. Säännöksen mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin mainitussa laissa tai muutoin säädetään. Uuden sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetään lisäksi, että jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilöllä on oikeus saada riittävät sosiaalihuollon palvelut kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitetulta kotikunnaltaan tai siltä kuntayhtymiltä, johon kotikunta kuuluu, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Kunnan on sosiaalihuollon järjestämisvastuunsa perusteella huolehdittava asukkaidensa tarpeista. Kunta on vastuussa siitä, että kunnan asukkaat saavat lailla säädetyt sosiaalihuollon palvelut ja että sosiaalihuollon tehtäviin varataan riittävästi määrärahoja kunnan talousarviossa. Kunnan järjestämisvastuuseen sisältyy päätösvalta asukkaille järjestettävien sosiaalipalvelujen määrästä, laadusta ja tuotantotavasta.

Sosiaalihuoltolaissa säädetään hyvinvoinnin edistämisestä, sosiaalipalveluista, sosiaalihuollon toteuttamisesta, palvelujen laadun varmistamisesta sekä muutoksenhausta sosiaalihuoltoon koskeviin päätöksiin. Lain tarkoituksena on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä. Asiakaskeskeisyyden vahvistamiseksi laissa määritellään ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoon järjestetään. Laissa määritellään lisäksi keskeisiä kunnissa jo käytössä olevia sosiaalipalveluja, kuten asumis- ja laitospalvelut.

Sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä:

- 1) tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen;
- 2) asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen;
- 3) taloudellisen tuen tarpeeseen;
- 4) sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi;
- 5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
- 6) äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen;
- 7) lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi;
- 8) päihdeiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta sekä muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
- 9) muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen; sekä
- 10) tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

Kunnallisina sosiaalipalveluina on sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaan järjestettävä sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin mainitussa laissa tai muutoin säädetään:

- 1) sosiaalityötä;
- 2) sosiaaliohjausta;
- 3) sosiaalista kuntoutusta;
- 4) perhetyötä;
- 5) kotipalvelua;
- 6) kotihoitoa;
- 7) asumispalveluja;
- 8) laitospalveluja;
- 9) liikkumista tukevia palveluja;
- 10) päihdetyötä;
- 11) mielenterveystyötä;
- 12) kasvatus- ja perheneuvontaa;
- 13) lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaa; sekä
- 14) muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja.

Kunnallisina sosiaalipalveluina on sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava myös kehitysvammaisten erityishuollosta, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevälle henkilölle, sosiaalisen luoton myöntämisestä kunnan asukkaille, kuntouttavasta työtoiminnasta, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvista palveluista, omaishoidon tuen, lasten ja nuorten huollon, lastensuojelun, ottolapsineuvonnan, perheasioiden sovittelun, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen vahvistamiseen ja ratkaisemiseen liittyvien tehtävien sekä päätösten täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian tuomioistuinsovitteluun kuuluvien asiantuntijapalveluiden, isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen liittyvien tehtävien sekä opiskeluhuollon järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään.

Kunnan on lisäksi huolehdittava vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan sekä 27 e §:n mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestämisestä.

Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaan yksi tai useampi kunnan määräämä toimielin. Toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumattonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta (vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 12 §).

Toimielimille voidaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi antaa muitakin tehtäviä. Jos kunta järjestää kansanterveystyön palvelut itse, voi sosiaali- ja terveydenhuollosta vastata yhdistetty lautakunta (sosiaali- ja terveyslautakunta, perusturvalautakunta) tai tehtävät voivat kuulua kahdelle erilliselle lautakunnalle. Kunta voi jakaa vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä myös useammalle toimielimelle kunnassa.

Kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuu

Kehitysvammaisten erityishuollon järjestäminen eroaa jossain määrin muusta k sosiaalihuollon järjestämisestä. Sosiaalihuollon yleislakina vuoden 1982 sosiaalihuoltolaki velvoittaa kunnan huolehtimaan myös kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisestä. Erityishuollon järjestämisestä säädetään tarkemmin kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) jäljempänä kehitysvammalaki.

Kehitysvammalain 6 §:n mukaan erityishuollon järjestämistä varten maa jaetaan erityishuoltopiireihin, joiden alueet määrää valtioneuvosto. Erityishuoltopiiriin kuuluvat kunnat ovat jäseninä erityishuoltopiirin kuntayhtymässä, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto, mikäli kehitysvammalain säännöksistä ei muuta johdu. Jos kunnan väestöpohja tai muut erityiset syyt vaativat, voi kunta yksin muodostaa erityishuoltopiirin. Tähän perustuen Helsinki muodostaa yksin erityishuoltopiirin. Kunnasta on tällöin soveltuvin osin voimassa, mitä erityishuoltopiirin kuntayhtymästä on säädetty. Kunnat on jaettu erityishuoltopiireihin erityishuoltopiireistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (1045/2008).

Kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat lisäksi jäseninä erillisessä erityishuollon kuntayhtymässä, Kärkulla samkommun, jonka tehtävänä on piiriasta riippumatta jäsenkuntiansa ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestäminen (kehitysvammalaki 6 § 5 momentti).

Kehitysvammalain 6 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi piiriasta riippumatta määrätä erityishuollon kokonaan tai osittain yhden tai useamman kuntayhtymän järjestettäväksi, jos erityishuolto tai osa siitä sen vaativuuden, siinä tarvittavien erityisten edellytysten taikka muiden vastaavanlaisten syiden vuoksi on tarkoituksenmukaista järjestää suurempaa kuin yhden erityishuoltopiirin väestömäärää varten. Tällaista päätöstä ei ole annettu, mutta erityishuoltopiirien kesken on tapahtunut erikoistumista erityishuollon eri osa-alueisiin, kuten psykiatrista hoitoa tarvitsevien, autististen, rikokseen syyllistyneiden tai haastavasti käyttäytyvien alaikäisten kehitysvammaisten erityishuoltoon.

Kehitysvammalaki mahdollistaa myös erityishuoltopiirin ja sairaanhoitopiirin sulautumisen. Erityishuoltopiirin kuntayhtymä voi sopia sellaisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa, jonka toimialue käsittää erityishuoltopiirin alueen, että erityishuoltopiirin kuntayhtymän varat ja velat siirtyvät sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle. Tällä hetkellä yhdeksän erityishuoltopiiriä (Etelä-Karjalan, Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Kymenlaakson, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Satakunnan) on sulautunut sairaanhoitopiireihin.

Kunnat ovat siis jäseninä niin sanotuissa erityishuollon pakkokuntayhtymissä, joiden tehtävänä on järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto. Sen estämättä myös kunta voi kehitysvammalain 14 §:n mukaan järjestää erityishuoltoa. Kunta voi siten järjestää erityishuollon osittain tai kokonaan itse, mutta sen on joka tapauksessa kuuluttava kehitysvammalain mukaisesti erityishuollon kuntayhtymään. Kunnan erityishuoltoviranomaisena toimii sosiaalilautakunta, jonka kanssa erityishuoltopiirin kuntayhtymän tulee toimia yhteistyössä silloinkin, kun paikallisen erityishuollon järjestäminen on kuntainliiton tehtävänä.

Erityishuoltoon pyrkimistä koskeva aloite tulee tehdä erityishuoltopiirin kuntayhtymälle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle (kehitysvammalaki 31 § 1 momentti). Käytännössä asiakkaat hakeutuvat kunnan tai erityishuoltopiirin erityishuollon palveluihin yleensä omaisen aloitteesta tai kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon viranomaisen ohjaamana.

Erityishuollon palvelujen järjestämisen ja tuottamisen jakautumisessa kunnan ja erityishuoltopiirin välillä on käytännössä jossain määrin eroja kuntayhtymittäin. Osa erityishuoltopiireistä

toimii selkeästi vain erityishuollon palveluiden tuottajina siten, että palveluja annetaan vain kunnan maksusitoumuksen perusteella tai palveluihin hakeudutaan kunnan sosiaalityöntekijän kautta. Osalla erityishuoltopiireistä näyttäisi olevan palvelujen tuottamisvastuun lisäksi jossain määrin myös palvelujen järjestämisvastuuta. Erityishuoltopiirin vastuulla voi olla huolehtia kunnan koko erityishuollon palveluista, jolloin erityishuoltopiiri arvioi myös asiakkaan huollon tarpeen ja vastaa yksilökohtaisesta päätöksenteosta, jolloin kunta vastaa lähinnä palveluiden rahoituksesta. Osalla erityishuoltopiireistä on myös vastuuta erityishuollon asiantuntija-palveluiden ja kiireellisen huollon järjestämisestä.

2.5.3 Terveystenhuolto

Kunnallisesta terveydenhuollon palvelujärjestelmästä ja järjestämisvastuusta säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Vastuu terveydenhuollon järjestämisestä kuuluu kunnalle. Terveystenhuoltolaissa ja muissa erityislaeissa säädetään terveyspalvelujen sisällöstä.

Perusterveydenhuolto

Kansanterveyslain mukaan kunnan on järjestettävä kansanterveystyö, jota voidaan kutsua myös perusterveydenhuolloksi. Kansanterveystyön toimeenpanosta huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Kansanterveyslailla kansanterveystyön järjestäminen annettiin kunnan tehtäväksi vuonna 1972. Kansanterveystyö määriteltiin yksilöön ja hänen ympäristöönsä kohdistuvaksi terveydenhoidoksi ja yksilön sairaanhoidoksi sekä siihen liittyväksi toiminnaksi, jonka tarkoituksena on väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen.

Kunnat voivat järjestää perusterveydenhuollon yhdessä perustamalla kuntayhtymän. Jos kansanterveystyöstä huolehtii kuntayhtymä, sen on asetettava perusterveydenhuollon toimeenpanosta vastaava monijäseninen toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten. Kunta voi myös sopia toisen kunnan (vastuukunta) kanssa siitä, että tämä hoitaa ensin mainitun osalta perusterveydenhuollon kokonaan tai osaksi.

Terveystenhuoltolain 17 §:n perusteella korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto voidaan kunnan suostumuksella järjestää myös Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston hyväksymällä tavalla. Säännöksen perusteella yliopisto-opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta vastaa Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS).

Kansanterveyslain 2 a luvussa ja vuoden 1982 sosiaalihoitolaain 2 a luvussa säädetään kotihoitokokeilusta, joka on voimassa vuoden 2016 loppuun saakka. Säännökset mahdollistavat kokeiluun osallistuvilla kunnilla sosiaalihoitolaain mukaisen kotipalvelun ja kansanterveyslain mukaisen kotisairaanhoidon yhdistämisen kotihoidon palvelukokonaisuudeksi, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sujuvan käytön kotihoidon yksikössä.

Terveysten- ja sairaanhoidon palveluja (terveydenhuoltolain 13—22 ja 24—29 §:issä tarkoitettuja toimintoja) varten kunnalla tulee olla terveyskeskus. Sen toimintoja voidaan tarpeen mukaan sijoittaa sivuvastaanotoille tai järjestää liikkuvien toimintayksiköiden avulla. Kunta voi antaa terveyskeskuksen hoidettavaksi myös muita kansanterveystyöhön kuuluvia tehtäviä. Terveystenkeskuksen toiminnasta vastaa toimintayksikön vastaava lääkäri. Terveystenkeskuksia oli vuonna 2015 yhteensä 152, joista 89 on kuntien, 31 kuntayhtymien ja 32 vastuukuntien terveyskeskuksia. Alle 20 000 asukkaan väestöpohjalla toimivia terveyskeskuksia on 76 ja yli 20 000 asukkaan terveyskeskuksia on samoin 76.

Erikoissairaanhoito ja sairaanhoitopiirit

Kuntien vastuulla on huolehtia siitä, että asukkaat saavat tarpeellisen erikoissairaanhoidon. Erikoissairaanhoito on kunnalle kuuluva tehtävä, mutta sen toteuttamiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Erikoissairaanhoidon järjestämistä varten maa on jaettu 20 sairaanhoitopiiriin. Kunta voi sopia sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän kanssa, mihin sairaanhoitopiiriin se kuuluu, mutta muutokset sairaanhoitopiirien jäsenkunnissa ovat olleet suhteellisen pieniä.

Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sen perusteella niin erikoissairaanhoidon kuin perusterveydenhuollonkin järjestämisestä vastaa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alainen Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen (Ålands hälso- och sjukvård).

Erikoissairaanhoitolaissa on säädetty sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän jäsenkuntien edustajista ja äänimääristä kuntayhtymän liittovaltuustossa. Kunnan edustajien äänimäärä voi olla enintään viidennes kaikkien jäsenkuntien valitsemien edustajien yhteenlasketusta rajoittamattomasta äänimäärästä. Kunnat voivat kuitenkin sopia äänivallan jakautumisesta toisiin kuntayhtymän perussopimuksessa. Lisäksi yliopistollisen sairaanhoitopiiriin osalta on säädetty yliopiston oikeudesta nimetä edustaja liittovaltuustoon ja liittohallitukseen. Muilta osin kuntayhtymän hallintoon ja päätöksentekoon sovelletaan kuntalain säännöksiä.

Sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä vastaa alueellaan erikoissairaanhoidon järjestämisestä yhteinäisin lääketieteellisin ja hammaslääketieteellisin perustein. Sairaanhoitopiirissä hoidon johtaminen ja valvominen sekä hoidosta päättäminen kuuluvat johtavalle lääkärille tai kuntayhtymän muulle lääkärille. Sairaanhoitopiirillä on vastuu erikoissairaanhoitoon lähetettyjen potilaiden ja kiireellistä erikoissairaanhoitoa tarvitsevien potilaiden hoidon järjestämisestä, mutta muilta osin vastuu säilyy kunnalla.

Kun sairaanhoitopiirillä on vastuu erikoissairaanhoidon järjestämisestä, tulee kaikille sairaanhoitopiiriin jäsenkuntien asukkaille järjestää palvelut samojen periaatteiden mukaisesti. Perusoikeuksien toteuttamisessa pidetään erityisesti tärkeänä alueellista yhdenvertaisuutta. Erilaisuutta kuntien palveluvalikoimissa ja niiden järjestämistavoissa rajoittaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että toiminnasta vastaava taho järjestää toiminnan siten, että kaikilla ihmisillä, jotka kuuluvat toimijan vastuupiiriin, on mahdollisuus saada palveluja yhtäläisin perustein.

Jokaisessa sairaanhoitopiirissä on keskussairaala. Näistä viisi on myös erityistason sairaanhoitoa antavia yliopistollisia sairaaloita (Helsinki, Turku, Tampere, Oulu ja Kuopio). Sairaanhoitopiiri järjestää ja tuottaa erikoissairaanhoidon palveluja alueensa väestölle. Sairaanhoitopiiriin sairaaloita käytetään ensisijaisesti kuntayhtymän jäsenkuntien asukkaiden sairaanhoitoon. Poikkeuksena ovat erityistason sairaanhoito ja muut mahdolliset sopimuksenvaraiset järjestelyt. Lisäksi potilaalla on terveydenhuoltolain perusteella oikeus valita hoitopaikka myös muiden sairaanhoitopiirien sairaaloista.

Sairaanhoitopiiriin kuntayhtymällä on velvollisuus vastata alueellaan erikoissairaanhoidon palvelujen yhteensovittamisesta väestön ja perusterveydenhuollon tarpeiden mukaisesti. Sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän on yhteistyössä perusterveydenhuollosta vastaavan kunnan kanssa suunniteltava ja kehitettävä erikoissairaanhoitoa siten, että se muodostaa perusterveydenhuollon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Sairaanhoitopiiriin on perustettava perusterveydenhuollon yksikkö, joka antaa asiantuntemusta ja sovittaa yhteen alueellaan perusterveydenhuol-

lossa tehtävää tutkimusta, kehittämistä, hoito- ja kuntoutusketjujen laatimista, täydennyskoulutusta sekä huolehtii henkilöstötarpeen ennakoinnista.

Samaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymään kuuluvien kuntien on laadittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelma, joka perustuu alueen väestön terveysseurantatietoihin ja palvelutarpeeseen. Suunnitelmasta on neuvoteltava sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa. Suunnitelmassa on sovittava kuntien yhteistyöstä, terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä koskevista tavoitteista ja vastuutahoista, terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä, päivystys-, kuvantamis- ja lääkinällisen kuntoutuksen palveluista sekä tarvittavasta yhteistyöstä perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon, lasten päivähoidon, lääkehuollon ja muiden toimijoiden kesken.

Erityisvastuualueet

Erityistason sairaanhoidon järjestämistä varten maa on jaettu viiteen erityisvastuualueeseen. Erityisvastuualueeseen tulee kuulua sellainen sairaanhoitopiiri, jonka alueella on lääkärikoulutusta antava yliopisto. Erityisvastuualueista annettulla valtioneuvoston asetuksella (812/2012) on säädetty erityisvastuualueet ja niihin kuuluvat sairaanhoitopiirit. Nykyisen lainsäädännön mukaan erityisvastuualue ei ole oikeushenkilö, vaan sen hallinto tukeutuu yliopistollisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallintoon.

Erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien on järjestettävä yhteistyössä alueensa erikoissairaanhoido. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, jonka hallinnassa on yliopistollinen sairaala, on järjestettävä erityistason sairaanhoito erityisvastuualueellaan.

Erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien on yhteistyössä huolehdittava kuntien ja sairaanhoitopiirien tarvitsemasta ohjauksesta ja neuvonnasta erikoissairaanhoidon antamisessa, terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksessa sekä tieteellisen tutkimuksen ja kehittämisen järjestämisessä. Erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien on myös suunniteltava ja sovitettava yhteen alueensa erikoissairaanhoidon palvelujen tuotanto, tietojärjestelmäratkaisut, lääkinällinen kuntoutus ja erilaiset hankinnat sekä sovitettava yhteen koulutusviranomaisten ja työhallinnon kanssa terveydenhuollon henkilöstön perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta sekä maakuntien liittojen kanssa työvoiman kysyntää ja koulutustarjontaa. Käytännössä tämä tapahtuu erityisvastuualueeseen kuuluvien sairaanhoitopiirien tekemän erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksen kautta.

Lisäksi erityisvastuualueeseen kuuluvien sairaanhoitopiirien tulee sopia ensihoitokeskuksen tehtävien hoitamisesta.

2.5.4 Kehittämistoiminta ja -rakenteet

Kunnan vastuu kehittämistoiminnasta

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä huolehdittava sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä.

Terveydenhuoltolain 37 §:n mukaan terveyskeskuksen on huolehdittava asianmukaisella tavalla moniammatillisen tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä. Kunnan on osoitettava tähän riittävät voimavarat. Terveyskeskuksen on toimittava yhteistyössä sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perusterveydenhuollon yksikön sekä muiden terveyskeskusten kans-

sa. Terveyskeskuksen on osallistuttava yhdessä perusterveydenhuollon yksikön kanssa kansalliseen perusterveydenhuollon kehittämiseen.

Sosiaalialan osaamiskeskukset

Sosiaalialan osaamiskeskukset tukevat alueellista sosiaalihuollon koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa. Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta säädetään siitä annetussa laissa (1230/2001) ja asetuksessa (1411/2001). Toiminnan tarkoituksena on luoda ja ylläpitää koko maan kattava alueellinen yhteistyörakenne sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistämiseksi, sekä sosiaalialan alueellista yhteistyötä edellyttävien erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen turvaamiseksi. Toiminnasta vastaavat alueelliset sosiaalialan osaamiskeskukset, joiden toimialueet kattavat kaikki kunnat. Ruotsinkielisen väestön tarpeita varten on lisäksi ruotsinkielinen osaamiskeskus. Osaamiskeskuksia on yhteensä 11.

Osaamiskeskusten voivat muodostaa kunkin toimialueen kunnat ja kuntayhtymät yhdessä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden sosiaali- ja terveysalan oppilaitosten, maakunnan liittojen, aluehallintovirastojen, järjestöjen ja yritysten sekä muiden sosiaali- ja terveysalalla toimivien eri tahojen kanssa. Osaamiskeskustoiminta ja osaamiskeskusten hallinto järjestetään osaamiskeskusten muodostavien edellä mainittujen tahojen keskinäisen sopimuksen mukaisesti.

Osaamiskeskustoiminnan tukemiseksi suoritetaan valtionavustusta. Valtionavustuksen yleisiä määräytymisperusteita ovat kunkin osaamiskeskusten toimialueen asukasluku ja pinta-ala. Osaamiskeskukset rahoittavat toimintaansa lisäksi niillä maksuilla, joita ne saavat myymistään asiantuntijapalveluista.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston neljäksi vuodeksi kerrallaan asettama sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on muodostaa osaamiskeskustoiminnan valtakunnalliset linjaukset, huolehtia kunkin osaamiskeskusten toiminnan erityisistä painoalueista sopimisesta sekä muutoinkin yhteen sovittaa ja tukea osaamiskeskusten toimintaa. Neuvottelukunnan tulee myös lausuntoja antamalla tai muutoin ottaa kantaa periaatteellisesti tärkeisiin osaamiskeskustoimintaa tai osaamiskeskusten hallintoa koskeviin kysymyksiin sekä tehdä tarvittaessa ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi.

Perusterveydenhuollon kehittämissyksiköt

Terveys- ja hoitolaissa 35 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä on oltava perusterveydenhuollon yksikkö, jossa on moniammatillinen terveysalan asiantuntemus ja joka tukee alueen terveydenhuollon järjestämissuunnitelman laatimista. Yksikön keskeisenä tehtävänä on perusterveydenhuollossa tehtävän tieteellisen tutkimuksen sekä hoito- ja kuntoutusketjujen laatimisen ja alueellisen täydennyskoulutuksen koordinointi yhteistyössä eri tahojen kanssa. Perusterveydenhuollon yksikkö antaa asiantuntemusta ja sovittaa yhteen alueellaan perusterveydenhuollossa tehtävää tutkimusta, kehittämistä, hoito- ja kuntoutusketjujen laatimista, täydennyskoulutusta, ja huolehtii henkilöstötarpeen ennakoinnista sekä erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja soveltuvin osin sosiaalitoimen yhteensovittamisesta. Tarkoituksena on myös, että yksikkö tekisi yhteistyötä sekä loisi pysyviä yhteistyökäytäntöjä oman alueensa sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on terveydenhuoltolain 36 §:n mukaan tarjottava asiantuntemusta ja tukea kunnille järjestämällä koulutusta, kokoamalla hyvinvointi- ja terveysseuranta-

tietoja sekä levittämällä kuntien käyttöön sairauksien ja ongelmien ehkäisyn näyttöön perustuvia toimintamalleja ja hyviä käytäntöjä.

2.5.5 Opetus-, koulutus- ja tutkimustoiminta

Kunta ja sosiaalihuollon henkilökunnan koulutuksesta huolehtiva oppilaitos tai korkeakoulu voivat vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 52 §:n mukaan sopia sosiaalihuollon toimintayksiköiden käyttämisestä sosiaalihuollon koulutustoiminnan järjestämiseen. Kunta on oikeutettu saamaan edellä tarkoitettua koulutustoiminnan järjestämisestä aiheutuvista välittömistä kustannuksista täyden korvauksen korkeakoululta taikka koulutuksesta huolehtivalta muulta viranomaiselta tai yhteisöltä. Korvausta määriteltäessä otetaan huomioon myös se välitön hyöty, jonka kunta saa koulutustoiminnan ohessa.

Kunnilla on vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 53 §:n mukaan lakisääteinen velvoite järjestää täydennyskoulutusta sosiaalihuollon henkilöstölle. Kunnan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut kunnille suositukset sosiaalihuollon täydennyskoulutuksen järjestämisen tueksi (STM julkaisuja 2006:6).

Terveydenhuollon ammattihenkilöstön täydennyskoulutuksesta säädetään terveydenhuoltolain 5 §:ssä. Sen mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava siitä, että terveydenhuollon henkilöstö, mukaan lukien sen yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilöstö, jolta kunta tai kuntayhtymä hankkii palveluja, osallistuu riittävästi terveydenhuollon täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutuksen sisällössä on otettava huomioon henkilöstön peruskoulutuksen pituus, työn vaativuus ja tehtävien sisältö. Lisäksi terveydenhuollon täydennyskoulutuksesta on säännöksiä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) sekä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksesta (1194/2003). Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut lisäksi suositukset täydennyskoulutuksen toteuttamiseksi (STM:n oppaita 2004:3).

Terveydenhuoltolain mukaan terveyskeskuksen on huolehdittava asianmukaisella tavalla moniammatillisen tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä (37 §).

2.6 Muut tehtävät

2.6.1 Pelastustoimi

Pelastustoimen toimialan tehtävistä säädetään ensisijaisesti pelastuslaissa (379/2011). Pelastuslaki on pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua sääntelevä laki. Pelastuslaissa määritellään eri tahojen vastuut pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Alueen pelastustoimi sekä sen pelastuslaitos ja sopimuspalokunnat hoitavat pääosan pelastustoimen tehtävistä.

Pelastuslain mukaan vastuu pelastustoimesta kuuluu kunnille, joiden on hoidettava siihen kuuluvat tehtävät yhteistyössä (alueen pelastustoimi) valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla. Alueita on 22. Alueen pelastustoimesta vastaa kahdella alueella kuntayhtymä tai 20 alueella joku alueen kunnista kuntien tekemän sopimuksen mukaisesti

Pelastustoimi toimii myös merkittävänä palveluiden tuottajana sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä. Alueen pelastustoimella on lisäksi erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa ympäristöministeriön vastuulla olevissa öljyntorjuntatehtävissä

ja rajavartiolaitoksen vastuulla olevassa meripelastustoiminnassa. Lisäksi pelastuslaitokset tukevat useita viranomaisia niiden tehtävissä.

Pelastuslaitoksia on 22. Niiden henkilöstö muodostuu päätoimisista ja osin myös sivutoimisista työntekijöistä. Pelastusviranomaisiksi määrätty henkilöt ovat virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Pelastuslaitosten ilmoitusten perusteella niillä oli vuonna 2014 yhteensä 5 747 päätoimista henkilöä, joista hallinto- ja tukipalveluissa 457 henkilöä, turvallisuuspalveluissa 308 henkilöä, pelastustoiminnassa 3 817 henkilöä ja yksinomaan ensihoitotehtävissä 1 165 henkilöä. Sivutoimista henkilöstöä pelastuslaitoksilla oli vuonna 2015 yhteensä noin 4 300 henkilöä.

Pelastuslain 25 §:n mukaan alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalaalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Sopimuspalokunnille ja muille pelastuslaissa tarkoitetuille yhteisöille ei kuitenkaan saa antaa tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisia ovat esimerkiksi viranomaistoimivaltuuksien käyttö taikka tarkastus- tai valvontatoimintaan kuuluvat tehtävät. Pelastuslaitokset ovat tehneet noin 500 vapaaehtoisen palokunnan kanssa sopimuksen (palokuntasopimus) pelastustoimen tehtävien hoitamisesta sopimuspalokuntana. Tämän lisäksi on noin 20 tehdaspalokuntaa, jotka ovat tehneet palokuntasopimuksen pelastuslaitoksen kanssa.

Pelastuslaitosten ilmoitusten perusteella sopimuspalokuntien hälytysosastoissa on noin 11 100 hälytyskelpoista henkilöä ja tehdaspalokunnissa noin 460 hälytyskelpoista henkilöä.

Pelastuslaitoksilla ja niiden sopimuspalokunnilla on vuosittain yhteensä noin 80 000 pelastustehtävää. Pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat hoitavat lisäksi lähes kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuulla olevat ensivastetehtävät joita on vuosittain yli 20 000. Tällöin ensivastetehtävästä huolehtii yleisimmin paloauton miehistö, joka on saanut ensivastetoimintaan koulutuksen. Pelastus- ja ensivastetehtävien lisäksi pelastuslaitokset hoitavat sosiaali- ja terveydenhuollon kiireellisiä ensihoitotehtäviä (pelastuslaitosten ambulanssit) Kainuuta, Etelä-Pohjanmaata, Etelä-Karjalaa ja Lappia lukuun ottamatta. Käytännössä valtaosa pelastuslaitosten (ml. sopimuspalokunnat) tehtävistä on ensihoito- ja ensivastetehtäviä. Vuonna 2014 pelastuslaitokset hoitivat 400 000 ensihoitotehtävää. Loput tehtävistä ovat pelastustoimintaan, onnettomuuksien ehkäisyyn, valvontaan ja väestönsuojeluun sekä muiden viranomaisten tukemiseen liittyviä tehtäviä.

2.6.2 Muut tehtävät

(Tähän lisätään myöhemmin lyhyt kuvaus niistä niistä muista tehtävistä, jotka tulevat mukaan uudistukseen!)

2.7 Hallintorakenne ja aluejaot

2.7.1 Kuntarakenne

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 122 §:n mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajaon muutoksen perusteista ja menettelyistä säädetään kuntarakennelaissa (1698/2009).

Kuntarakennelain 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten. Lain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka

vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Suomessa on vuonna 2016 yhteensä 313 kuntaa, joista 16 Ahvenanmaalla ja 297 Manner-Suomessa. Kuntien lukumäärä on vähentynyt liki kolmanneksella 2000-luvulla. Vaikka 2000-luvulla toteutuneet yhdistymiset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää, kuntarakenne on edelleen pienkuntavaltainen: vain noin sadassa Suomen kunnassa on yli 10 000 asukasta. Alle 2 000 asukkaan kuntien määrä on lähes puolittunut, mutta niitä oli vuonna 2014 edelleen yhteensä 29.

Taulukko 1 Manner-Suomen kunnat

Manner-Suomen kunnat (pl Ahvenanmaa)	v.2008 *		v. 2014 **	
	kpl	asukkaita	kpl	asukkaita
alle 2 000 asukkaan kuntia	63	88 481	29	41 552
2 000 – 10 000 asukkaan kuntia	237	1 305 437	170	859 422
10 000 – 20 000 asukkaan kuntia	46	662 382	48	695 439
yli 20 000 asukkaan kuntia	53	3 305 512	54	3 846 424
kuntia yhteensä	399		301	

Manner-Suomen kuntien koko ja asukasluvut (*31.12.2007 asukasmäärätiedoilla, **31.12.2014 asukasmäärätiedoilla).

Kuntarakennelain mukaan kuntien yhdistymiset perustuvat kuntien vapaaehtoiisiin selvityksiin ja päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuu pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Valtioneuvosto voi hylätä kuntien yhteisen esityksen, jos esitetty yhdistyminen ei ilmeisesti täyttäisi kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Valtioneuvosto voi kuitenkin päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta kahdessa tilanteessa. Valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta ensinnäkin, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Lisäksi kuntarakennelain perusteella on mahdollista toteuttaa kuntien yhdistäminen kunnanvaltuuston sitä vastustaessa tilanteessa, jossa kuntajakoselvittäjä ehdottaa liitosta ja liitosta kannattaa yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä kuntalaisten enemmistö.

2.7.2 Muut aluejaot

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisista jaotuksista. Hallintoa järjestettäessä tulee pykälän mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajaon perusteista säädetään lailla.

Maakuntajako

Maakuntajaosta säädetään maakuntajakolaissa (1159/1997), jonka mukaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan sekä näitä koskevat muutokset. Ahvenanmaan maakunnan alueesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 2 §:ssä. Ahvenanmaan maakunnan lisäksi Suomessa on maakunnista annettun valtioneuvoston päätöksen (799/2009) mukaan 18 maakuntaa, jotka ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakunnat. Valtioneuvoston päätöksessä määrätään myös maakuntien alueisiin kuuluvat kunnat. Valtioneuvoston päätös on valituskelpoinen hallintopäätös.

Lisäksi maakuntajakolaki sisältää säännöksen, jonka mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta.

Maakuntien liitot

Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) mukaan alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisen viranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Laki sisältää säännökset maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Tämän lisäksi maakuntien liittojen tehtävistä säädetään muussa erityislainsäädännössä.

Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastot ovat monitoimialaisia valtion aluehallinnon viranomaisia, jotka edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 5 §:n mukaan aluehallintovirastojen lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintovirasto huolehtii lain 6 §:n mukaan sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten, kuin laissa säädetään. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella pykälässä tarkemmin säädettyjen edellytysten täytyessä. Virastojen toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella lukuun ottamatta työsuojelun tehtäviä ja ympäristölupaasioiden tehtäviä, joissa toimialueen laajentamisesta säädetään asianomaisen ministeriön asetuksella. Aluehallintovirastojen aluejaosta säädetään aluehallintovirastoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (906/2009). Aluejako pohjautuu maakuntajakoon. Asetuksen mukaan aluehallintovirastoja on kuusi ja ne ovat Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastot. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnassa on Ahvenanmaan valtionvirasto, joka hoitaa osittain samoja valtion aluehallinnolle kuuluvia tehtäviä kuin aluehallintovirastot.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat myös monitoimialaisia valtion aluehallinnon viranomaisia, jotka edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano-

ja kehittämistehtäviä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 4 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen toimipaikasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii lain 5 §:n mukaan sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä laissa säädetään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden keskuksen toimialueella pykälässä tarkemmin säädettyjen edellytysten täyttyessä. Keskusten toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaosta säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1392/2014). Aluejako pohjautuu maakuntajakoon. Asetuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on viisitoista ja ne ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Pelastustoimi

Pelastustoimen hoitamiseksi on 22 alueen pelastustointa. Pelastuslain 24 §:n 1 momentin perusteella valtioneuvosto määrää pelastustoimen alueet. Valtioneuvosto päättää myös vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Sopimuksen hyväksymiseen ja muuttamiseen sovelletaan, mitä kuntalain 57 §:n 1 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Sopimukseen sovelletaan muuten, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa. Jos kunnat eivät sovi pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä valtioneuvoston päättämällä alueilla, valtioneuvoston on päätettävä yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista.

Alueen pelastustoimi on pääsääntöisesti järjestetty vastuukuntamallilla. Kahdella alueella (Lappi ja Päijät-Häme) tehtävästä vastaa kuitenkin maakunnan liitto.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpano kunnassa käsittää elintarvikelain (23/2006), eläinlääkintähuoltolain (765/2009), tupakkalain sekä terveydensuojelulain ja kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) mukaisen valvonnan toimeenpanon kunnissa. Kunnan on järjestettävä ympäristöterveydenhuollon palvelut alueellaan sen mukaan, mitä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009) säädetään. Lain 2 §:n mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveyden huollon järjestämisestä vastaa yksi toimielin, jolla tulee olla käytettävissään vähintään kymmentä henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit. Kunnan, joka ei kykene suoriutumaan ympäristöterveydenhuollon tehtävistä yksin, on kuuluttava yhteistoiminta-alueeseen. Yhteistoiminta-alueella tarkoitetaan kahden tai useamman kunnan muodostamaa aluetta.

Yhteistoiminta-alueesta annetun lain tavoitteena on ollut tehostaa ympäristöterveydenhuollon palveluiden järjestämistä. Lailla on pyritty myös viranhaltijoiden erikoistumiseen ja valvonnan johtamisen selkeyttämiseen. Tällä hetkellä Manner-Suomessa on 62 ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköä. Ne ovat organisoituneet joko yksinomaan ympäristöterveydenhuollon tehtävien toimeenpanoa varten yksittäisissä kunnassa tai kahden tai useamman kunnan muodostamalla yhteistoiminta-alueella taikka kunnan jonkin toisen toimialan yhteydessä toimivaksi. Tällöin ympäristöterveydenhuollon ohella saman toimielimen alaisuudessa on useimmiten ympäristönsuojelu tai sosiaali- ja terveystalvet. Näin on järjestäytynyt yli 70 prosenttia yh-

teistoiminta-alueista. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon yhteyteen on organisoitu rakennusvalvonnan ja kaavoituksen toimiala noin 10 prosenttia valvontayksioistä. Ympäristöterveydenhuollon ja rakennusvalvonnan toimialat toimivat yhdessä noin 5 prosenttia valvontayksioistä. Vain ympäristöterveydenhuollon toimeenpanoa varten organisaationa on noin 10 prosenttia valvontayksiköistä.

Vaalipiirijako

Vaalilain (714/1998) 5 §:ssä säädetään eduskuntavaalien vaalipiirijaosta. Pykälän mukaan eduskuntavaaleja varten maa on jaettu maakuntajaon pohjalta kolmeentoista vaalipiiriin, jotka ovat Helsingin, Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Ahvenanmaan maakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Savo-Karjalan, Vaasan, Keski-Suomen, Oulun ja Lapin vaalipiirit.

2.8 Kunnan hallinnon ja talouden järjestäminen

2.8.1 Kunnan hallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Kuntalaki on kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskeva yleislaki. Lähtökohtana tulisi olla, että kuntalaissa säädetään kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskevat perussäännökset ja erityislakeihin sisällytetään erityissäännöksiä vain, jos ne ovat välttämättömiä hallinnon tai talouden järjestämiseksi erityislain mukaisessa toiminnassa.

Kuntalaissa säädetään muun muassa kunnan yleisestä toimialasta, toimielimistä ja niiden kokoonpanosta ja tehtävistä, johtamisesta, luottamushenkilöistä, muutoksenhausta sekä yhteistoimintamuodoista. Lisäksi kuntalaissa säädetään kunnan taloudesta kuten talousarviosta, tilinpäätöksestä ja kirjanpidosta, alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja arviointimenettelystä.

Uudistettu kuntalaki tuli voimaan toukokuun alussa 2015. Merkittävää osaa kuntalain uusista säännöksissä sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä kesäkuuta 2017 lukien, jolloin alkaa seuraavissa kuntavaaleissa valittavan valtuuston toimikausi.

Kunnan yleinen toimiala

Kunnan yleisen toimialan on katsottu olevan yksi kunnallisen itsehallinnon kulmakivistä. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleessa säädetään myös yleisen toimialan kuulumisesta paikallisen itsehallinnon keskeiseksi osaksi. Artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä yleistä toimialaa on tarkasteltu erityisesti kunnan taloudellisen liikkumavaran ja verotusoikeuden suojan näkökulmista.

Yleisestä toimialasta säädetään kuntalain 7 §:ssä, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Yleisestä toimialasta on säädetty väljästi eikä tehtäviä ei ole siten yksityiskohtaisesti etukäteen lueteltu. Väljällä ja joustavalla sääntelyllä on tavoiteltu sitä, että kunta voi tarvittaessa sopeuttaa toimintansa eri aikoina uusien olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Joustavuudella tavoitellaan myös sitä, että toimiala voi olla erilainen eri kunnissa. Väljän sääntelyn tarkoituksena on siten ajallinen ja alueellinen joustavuus.

Yleisen toimialan on katsottu rajoittavan sekä kunnan omaa toimintaa että mahdollisuutta hoitaa toimintaa säätiö-, yhteisö- ja yhtiömuodossa. Kunnan yleinen toimiala ei kuitenkaan estä sen sääntelyä, miten kunnat voivat hoitaa tehtäviä. Esimerkiksi EU-kilpailuoikeus rajoittaa kunnan oikeutta harjoittaa taloudellista toimintaa kunnan organisaatiossa. EU-kilpailuoikeus ei kuitenkaan rajoita kunnan mahdollisuuksia perustaa yhtiöitä tai niiden omistusta.

Oikeuskäytäntöä yleisen toimialan rajoista on vähän ja oikeustapaukset ovat vanhoja. Kunnan keskeiset yleisen toimialan tehtävät ovat elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyvät tehtävät sekä eri tahoille myönnettyt avustukset, takaukset ja lainat. Kunnat harjoittavat yleisen toimialan perusteella myös elinkeinotoimintaa.

Yleistä toimialaa on katsottu rajoittavan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muotoutuneet periaatteet. Osa näistä periaatteista on samoja kuin hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, joista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Näitä ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kieltä. Lisäksi vakiintuneesti yleistä toimialaa määrittäviksi periaatteiksi on katsottu oikeuskäytännössä seuraavat: asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kieltä, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kieltä. Kunnan ei lisäksi ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa.

Yleishyödyllisyyden periaatteen mukaan toiminnasta on oltava yleistä etua kunnan jäsenille. Kaikkien kuntalaisten ei tarvitse saada toiminnasta välitöntä hyötyä. Kunta voi hoitaa sellaista toimintaa, mitä pidetään hyväksyttävänä, tarkoituksenmukaisena ja sopivana. Paikallisuuden mukaan kunnan toiminnan on rajoituttava kunnan alueen sisälle ja kunnan asukkaisiin. Kunnan oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa on kuitenkin tullut arvioitavaksi vain muutamissa tapauksissa. Oikeuskäytännössä on katsottu kunnan voivan harjoittaa ammatillisen koulutuksen yhteydessä muun muassa autokoulutoimintaa, kun toimintaa harjoitettiin osana autoalan ope-
tusta sitä opiskeleville oppilaille.

Yhdenvertaisuuden mukaan kunnan on kohdeltava kaikkia kuntalaisia tasapuolisesti. Tarkoitussidonnaisuuden mukaan kunta ei voi toiminnallaan edistää vieraita tarkoituseriä, vaan toiminnan on edistettävä kunnan perustehtävän toteuttamista. Objektiviteettiperiaatteen mukaisesti kunnan tulee toimia puolueettomasti ja asiallisesti. Suhteellisuuden mukaan kunnan tulee käyttää sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeellisia ja välttämättömiä tavoitteen toteuttamiseksi. Spekulatiivisen toiminnan kiellon mukaisesti kunta ei saa ottaa tehtävää hoitaakseen pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Spekulatiokieltä on sovellettu myös siihen, ettei kunta voi sijoittaa tai tukea korkean riskin sisältäviä hankkeita.

Hallinnon toissijaisuuden mukaan kunta ei voi ryhtyä hoitamaan sellaista toimintaa, jonka perinteisesti on hoitanut yksityinen sektori. Jos yksityinen sektori ei pysty suoriutumaan tehtävistään ja jos yleinen etu sitä vaatii, kunta voi ottaa hoitaakseen kyseisen toiminnan.

Vaikka oikeuskäytännössä näyttäisi siltä, että yleisen toimialan rajoitusperiaatteet olisivat selkeitä, käytännössä kunnan toiminta on laajentunut sellaisiksi, jota ei ole aiemmassa oikeuskäytännössä pidetty sallittuna. Muun muassa kunnan toiminnan ulkopuolella tarjotuissa henkilö- ja vartiointipalveluissa sekä vartiointipalveluissa on kyse puhtaasti kaupallisesta toiminnasta. Näiden hoitoa ei ole kuitenkaan kyseenalaistettu yleisen toimialan rajoitusperiaatteiden perusteella. Paikallisuuttakaan ei painoteta entisen tavoin kuntakohtaisena, vaan arvioidaan laajemmin painottaen asukkaiden elinpiiriä ja saamaa hyötyä. Yleisen toimialan periaatteet elävät siten ajassa, painottuvat eri tavalla ja voivat olla eri tehtävissä erilaisia toimialan kehityksen

vuoksi. Jotta tulkintaongelmaa ei syntyisi, joissain tehtävissä, muun muassa sähkömarkkina-laissa, on säädetty, että kunta voi harjoittaa tällaista liiketoimintaa yleisesti.

Kunnan toimielimet ja johtaminen

Kunnan hallinto perustuu perustuslain 121 §:n mukaan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämän on katsottu merkitsevän sitä, että kunnan asukkaiden valitsemalla valtuustolla tulee olla yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista ja että ylimmän päätösvallan kunnassa tulee kuulua valtuustolle. Muutenkin kunnan hallinnon on perustuttava luottamus-henkilöiden määräävään asemaan.

Kuntalaissa säädetään valtuuston tehtävistä ja toimikaudesta sekä valtuutettujen lukumäärästä ja kuntavaalien toimittamisesta. Päätösvalta kunnassa kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt kuntalain tai erityislain nojalla toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille.

Valtuuston ohella kunnassa on oltava kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi kaksikielisessä kunnassa tulee olla opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Muilta osin valtuusto voi päättää kunnan toimielinorganisaation rakenteesta. Valtuusto voi asettaa oman harkintansa mukaan

- lautakuntia tai valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä
- johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten sekä
- jaostoja hallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan.

Lisäksi kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Valtuustolla on laaja harkintavalta kunnan toimielinorganisaation muodostamisessa. Kuntalaissa mainitaan perinteiselle lautakuntamallille vaihtoehtoisina malleina valiokuntamalli ja puheenjohtajamalli, mutta muutkin mallit ovat mahdollisia. Valiokuntamallissa kunnanhallitukseen ja lautakuntaan valitaan ainoastaan valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Puheenjohtajamallissa (niin kutsuttu ministerimalli) lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat valitaan kunnanhallituksen jäsenistä.

Kuntalain mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kunnanhallitus valvoo ja sovittaa yhteen kunnan muiden toimielinten ja viranhaltijoiden toimintaa. Tärkeä keino kunnan hallinnon yhteen sovittamisessa on kuntalaissa säädetty kunnanhallituksen otto-oikeus. Otto-oikeuden nojalla kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen sekä kunnanhallituksen alaisen että lautakunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan siirretyn yksittäisen asian.

Kunnan johtamismalliksi kunta voi valita vaihtoehtoisesti joko viranhaltijana toimivan kunnanjohtajan tai luottamushenkilöpormestarin. Kunnanjohtaja johtaa hallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari, joka toimii aina myös kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Kunnan luottamushenkilöt

Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Kuntalaissa säädetään luottamushenkilön asemasta kuten oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten sekä palkkioista ja korvauksista. Kuntalaissa mahdollistetaan myös päätoimisten tai osa-aikaisten luottamushenkilöiden valitseminen. Valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Päätoimisella luottamushenkilöllä on ehdoton oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten. Osa-aikaisen luottamushenkilön oikeus saada vapaata ei ole samalla tavalla ehdoton, mutta työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä myöntämästä vapaata osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä on oikeus saada palkkaa tai palkkiota sekä vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata samoin perustein kuin kunnallisella viranhaltijalla.

Kuntalaissa säädetään luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta. Luottamushenkilöllä on muita henkilöitä laajempi oikeus saada tietoja kunnan hallussa olevista viranomaisen asiakirjoista, joita luottamushenkilö pitää toimessaan tarpeellisina, ei kuitenkaan salassa pidettäviä tietoja. Luottamushenkilöllä on myös oikeus saada kunnan konsernijohdolta kunnan hallussa olevia tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja salassapitosäännöksistä tulevin rajoituksin.

Lisäksi säädetään suostumuksesta luottamustoimeen ja eroamisesta luottamustoimesta, luottamustoimen hoitamisesta, vaalikelpoisuuden menettämisestä, virheellisestä menettelystä luottamustoimessa sekä rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella.

Kuntalaissa luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskeva sääntely vaihtelee toimielimittäin muun muassa toimielimen tehtävien ja siellä käsiteltävien asioiden luonteen mukaisesti. Kuntalain mukaan yleisenä vaalikelpoisuuden edellytyksenä kunnan luottamustoimeen on, että 1) henkilöllä on kotikunta siinä kunnassa, jossa hän on ehdokkaana, 2) henkilöllä on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan ja 3) henkilö ei ole vajaavaltainen.

Valtuutettuja koskevat vaalikelpoisuuden rajoitukset kuntalaissa ovat vähäisempiä kuin muiden toimielinten jäsenten. Valtuuston käsittelemät asiat ovat luonteeltaan yleisiä ja koskettavat usein miltei jokaista kuntalaista. Toisaalta on pidetty tärkeänä, että vaalikelpoisuutta valtuustoon ei liiaksi rajoiteta, jotta kuntalaiset voivat valita edustajikseen valtuustoon mieleisensä henkilön.

Kunnanhallitus on kunnan toiminnan kannalta käytännössä keskeisin toimielin ja sen tehtävisiä johtuu tarvetta rajata myös päätöksentekoon osallistuvia henkilöitä. Kunnanhallitukseen vaalikelpoisen pitää olla vaalikelpoinen myös valtuustoon. Lisäksi kunnanhallitukseen eivät ole vaalikelpoisia eräät kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevat henkilöt. Myöskään liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön johtohenkilöitä ei voida valita kunnanhallitukseen, jos kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottaa olennaista hyötyä tai vahinkoa kyseiselle yhteisölle tai säätiölle. Lisäksi henkilöstön edunvalvonnasta vastaavat henkilöt eivät ole vaalikelpoisia kunnanhallitukseen. Enemmistön hallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevia.

Kuntalaissa säädetään myös vaalikelpoisuudesta kunnan muihin toimielimiin kuten lautakuntaan ja valiokuntaan, pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen, johtokuntaan ja toimikuntaan sekä tarkastuslautakuntaan.

Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja ilmoitusvelvollisista säädetään kuntalain 84 §:ssä. Sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva sääntely täydentää vaalikelpoisuus- ja esteellisyysääntelyä. Sen tarkoituksena on lisätä päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista koskee kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia, kunnanjohtajaa, pormestaria ja apulaispormestaria sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää. Ilmoitusvelvollisuus koskee johtotehtäviä sekä luottamustoimia elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudesta sekä muitakin sidonnaisuuksia, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

Muutoksenhaku

Kunnan tai kuntayhtymän viranomaisten päätöksiin voi hakea muutosta hallintovalituksella tai kunnallisvalituksella. Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalaissa. Kunnallisvalituksen voi asianosaisen lisäksi tehdä kunnan jäsen. Kunnallisvalitus on kunnan asukkaan keino valvoa kunnan hallinnon sekä kunnan viranomaisten tekemien päätösten lainmukaisuutta. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista asioista voidaan tehdä pääasiassa kunnallisvalitus. Sen sijaan yksilöä koskevat kunnan viranomaisen päätökset perustuvat pääasiassa erityislainsäädäntöön, jolloin päätöksistä voi tehdä vain hallintovalituksen.

Kunnallisvalitus tehdään hallinto-oikeudelle ja hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella eli sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Kuntalaissa säädetään myös oikaisuvaatimuksesta. Muista kuin valtuuston päätöksistä on ensin tehtävä oikaisuvaatimus. Vasta kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen. Jos oikaisuvaatimus on hylätty tai jätetty tutkimatta, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, muutoksenhakuoikeus on kaikilla niillä, joilla oli oikeus tehdä oikaisuvaatimus.

Kuntalain muutoksenhakusäännökset ovat erityislakeihin nähden toissijaisia ja syrjäytyvät kun erityislaissa säädetään oikaisumenettelystä ja hallintovalituksesta. Hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa 7 a lukua sovelletaan sen sijaan täydentävänä kuntalain mukaisissa oikaisuvaatimuksissa.

2.8.2 Kuntien yhteistoimintamuodot

Kuntien yhteistoimintamuodoista säädetään kuntalain 8 luvussa. Lähtökohtana yhteistoiminnan järjestämisessä on ollut, että kunnat voivat päättää yhteistoimintamallista. Lain 49 §:n mukaan kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat

- yhteinen toimielin,
- yhteinen virka,
- sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja

- kuntayhtymä.

Kunta voi antaa tehtävän toisen kunnan hoidettavaksi, jolloin kunnat sopivat yhteisen viran perustamisesta, viranomaistehtävien hoitamisesta ostopalveluna tai yhteisen toimielimen perustamisesta. Tällöin ei perusteta erillistä oikeushenkilöä, vaan tehtävän hoitaa toinen kunta. Sen sijaan kuntayhtymä on kunnista erillinen, itsenäinen oikeushenkilö.

Vastuukunta

Kuntalain 51 §:n mukaan kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi. Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa jokaisella kunnalla on oltava toimielimessä vähintään yksi kunnan valitsema jäsen. Yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa on kuntalain 52 §:n perusteella sovittava ainakin:

- 1) yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa kunnan tehtävien järjestämisvastuun siirtymisestä;
- 2) yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä;
- 3) kustannusten perusteista ja jakautumisesta; ja
- 4) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Sopimuksessa voidaan myös sopia siitä, ettei vastuukunnan kunnanhallituksella ole oikeutta ottaa yhteisen toimielimen päättämää asiaa käsiteltäväkseen.

Kuntalaissa säädetään myös yhteisen toimielimen jäsenten vaalikelpoisuudesta ja muutoksenhausta toimielimen päätöksistä. Jäseninä yhteisessä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt. Lain 137 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä saa tehdä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

Koska yhteinen toimielin toimii osana kuntaa, vastuukunnan valtuusto päättää kuntalain 14 §:ssä säädettyistä asioista, kuten hallinnon järjestämisen perusteista, talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksymisestä ja maksuista. Tämä tarkoittaa, että vastuukunnan valtuustolla on viime kädessä päätösvalta tärkeimmistä palvelujen järjestämisestä koskevissa asioissa. Yhteistoimintasopimuksissa kuitenkin sovitaan yleensä sopimusohjausmenettelystä, jolla pyritään sitomaan vastuukunnan valtuuston päätösvaltaa muun muassa palveluista, tuotantopaikoista ja muiden kuntien maksuosuuksista. Sosiaali- ja terveydenhuollossa sopimusohjausta toteutetaan erityisesti palvelusopimuksilla, jotka sekä vastuukunta että muut kunnat hyväksyvät.

Isäntäkuntamallina aiemmin tunnettu vastuukuntamalli tuli laajempaan käyttöön Parasuudistuksen yhteydessä. Paras-puitelaisissa edellytettiin, että isäntäkunnan tulee asettaa kuntalaissa säädetty yhteinen toimielin. Malli ei tuossa vaiheessa herättänyt laajempaa keskustelua muiden kuin isäntäkunnan vaikutusmahdollisuuksista, koska kunnat saattoivat valita sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminnan muodoksi kuntayhtymän tai vastuukunnan. Käytännössä kunnat ovat puitelain mukaisessa yhteistoiminnassa ottaneet mallin käyttöön suhteessa 40/60 (kuntayhtymä/vastuukunta).

Kuntayhtymä

Lakisääteistä yhteistoimintaa koskevassa erityislainsäädännössä on sekä erikoissairaanhoidon, kehitysvammahuollon että maakuntien liittojen hallinto edellytetty järjestettäväksi kuntayhtymämallilla.

Kuntayhtymästä säädetään kuntalaissa huomattavasti tarkemmin kuin vastuukunnasta ja yhteisestä toimituksesta. Laissa on säädetty perussopimuksen vähimmäissisällöstä, toimituksesta, vaalikelpoisuudesta, rahoituksesta, eroamisesta, purkamisesta sekä kuntalain kuntaa koskevien säännöksiä soveltamisesta kuntayhtymään. Lisäksi säädetään kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodoista, joita ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävien hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä.

Kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö. Kuntayhtymä perustetaan kuntien valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus). Kuntalain mukaan perussopimuksessa on sovittava

- 1) kuntayhtymän nimestä, kotipaikasta ja jäsenkunnista;
- 2) kuntayhtymän tehtävistä sekä tarvittaessa kunnan tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä;
- 3) yhtymäkokousedustajien tai yhtymävaltuuston taikka muun ylintä päätösvaltaa käyttävän toimituksen jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista;
- 4) kuntayhtymän muista toimituksista sekä niiden tehtävistä, päätösvalloista ja koollekutsumisesta;
- 5) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset sekä millä tavoin oikeudesta kuntayhtymän nimen kirjoittamiseen päätetään;
- 6) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;
- 7) kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastuksesta;
- 8) kuntayhtymästä eroavan jäsenkunnan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien asemasta;
- 9) kuntayhtymän purkamisesta ja loppuselvityksen suorittamisesta;
- 10) menettelystä, jolla kuntayhtymän alijäämä katetaan tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet sopimusta kuntayhtymän talouden tasapainottamisesta;
- 11) talouden ja toiminnan seuranta- ja raportointijärjestelmästä ja raportoinnista jäsenkunnille.

Perussopimuksessa voidaan myös sopia, että sopimuksessa määräytyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräänemmistö.

Laissa säädetään myös perussopimuksen muuttamisen edellyttämästä kannatuksesta. Jos perussopimuksessa ei ole toisin sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnasta sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella, jäsenkuntaa ei kuitenkaan voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto, joka on jäsenkuntien valitsema toimielin, tai yhtymäkokous. Yhtymäkokous pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan valitsee erikseen kuhunkin kokoukseen jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Kuntayhtymän muista toimituksista sovitaan perussopimuksessa. Esimerkiksi sairaanhoitopiireissä on myös hallitus. Muussa kuin lakisääteisessä yhteistoiminnassa kunnat voivat päättää, että kuntayhtymällä on vain yksi toimielin. Tällöin kun-

tayhtymän päätösvalta jakautuu jäsenkunnille ja kuntayhtymän toimielimelle perussopimuksessa sovituin tavoin.

Kuntalain 58 §:n mukaan muiden kuin ylimmän toimielimen eli yhtymäkokouksen tai valtuuston kokoonpano on kuntayhtymässä sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Maakuntien liittojen osalta suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta myös liiton ylimmän toimielimen eli valtuuston kokoonpanossa säädetään alueiden kehittämisestä ja rakennerrahasto-toiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 17 a §:ssä. Toimielimessä edustettuina olevien eri ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella. Lisäksi jäsenten on oltava jäsenkuntien valtuutettuja ja jokaisella jäsenkunnalla on oltava vähintään yksi edustaja. Maakuntien ylimmän toimielimen kokoonpanon vastaavuutta jäsenkuntien vaalituloksen kanssa pidettiin aikanaan tarpeellisena erityisesti sen maakuntakaavaa koskevan päätösvallan vuoksi.

Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on henkilö, joka kuntalain mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä eikä samaan kuntayhtymään pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö. Vaalikelpoinen muun kuin yhtymävaltuuston tai -kokouksen jäseneksi ei ole myöskään henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan kuitenkin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta. Perussopimuksessa voidaan sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja.

Kuntayhtymä on kirjanpitovelvollinen ja sen tulee laatia toiminnastaan tilinpäätös ja toimintakertomus. Kuntayhtymään sovelletaan kuntalain 13 luvun taloussäännöksiä, myös 110 §:ssä säädettyä alijäämän kattamisvelvoitetta. Koska kuntayhtymä on oma oikeushenkilönsä, kuntayhtymä hyväksyy oman talousarvionsa sekä tilinpäätöksensä. Kuntayhtymän rahoituksesta ovat vastuussa viime kädessä jäsenkunnat. Kuntalain 117 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisista menoista, joita ei saada katetuksi kuntayhtymän varoista, vastaavat jäsenkunnat perussopimuksessa sovitulla tavalla.

Kuntien yhteistoiminta ja hankinnat

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa hankintansa säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007). Lailla on pantu täytäntöön muun muassa julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, joka on voimassa 17.4.2016 saakka. EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit on uudistettu. Niihin lukeutuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, jäljempänä uusi hankintadirektiivi (2014/24/EU, 28.3.2014 L 94). Direktiivit uudistivat lähes kokonaan aiemman hankintoja koskevan EU-säätelyn. Tähän liittyen työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen. Sitä koskeva

hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kesällä 2016 ja sen pitäisi tulla voimaan mahdollisimman pian hyväksymisensä jälkeen.

Direktiivien perusteella EU-alueen tietyn kynnyksarvon ylittävät julkiset hankinnat on avattu kilpailulle. Uudessa hankintadirektiivissä on lueteltu joukko palveluja, joissa voidaan kansallisesti säätää kevyemmistä hankintamenettelyistä ja joiden kilpailuttamisessa voidaan soveltaa korkeampaa EU-kynnyksarvoa (750 000 euroa). Tätä sääntelyä voidaan soveltaa myös sosiaali- ja terveystalvelujen hankintoihin.

Hankintalainsäädännön soveltamisen lähtökohtana on, että kyse on taloudellisesta toiminnasta. Hankintalainsäädäntö edellyttää julkisyhteisöjä ja muita hankintayksiköitä järjestämään hankintasopimuksistaan avoimia, tehokkaita ja tasapuolisia tarjouskilpailuja. Jos julkisen palvelun velvoitteen antamisessa on kyse palvelun tuottamisesta julkisyhteisölle vastiketta vastaan, tai jos vastikkeena on palveluntuottajalle siirtyvä oikeus hyödyntää palvelua, on lähtökohtaisesti kyseessä hankinta- tai käyttöoikeussopimus, joka tulisi kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti.

Uusilla hankintadirektiivin säännöksillä ei puututa hankintayksiköiden oikeuteen tuottaa itse vastuullaan olevat palvelut omana toimintanaan. Hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa silloinkaan, kun hankintaviranomainen on organisoinut oman palveluyksikkönsä erilliseksi, alisteiseksi oikeushenkilöksi, joka pääasiallisesti tarjoaa palveluja vain omistajilleen. Kilpailuttamisvelvollisuudesta on vapautettu uuden hankintadirektiivin 11 artiklan mukaan myös sellaiset rakenteelliset yhteistyömallit, joissa palvelun tuottaminen perustuu lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä viranomaiselle annettuun yksinoikeuteen. Näissä tapauksissa hankintayksiköllä ei ole todellista mahdollisuutta valita palvelun tuottajaa. Vastaava sääntely on nykyisin voimassa.

Uuden hankintadirektiivin 12 artiklassa säädetään erilaisista yksiköiden välisistä yhteistyömuodoista, jotka jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. 12 artiklan 1 kohdassa määritellään sidosyksikköhankinnat, eli niin sanotut in house -hankinnat. Direktiivin määritelmät laajentavat in house -hankintojen mahdollisuutta. Käytännössä nämä hankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. In house -mallissa hankintaviranomainen tekee hankinnan siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, mutta käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään. Lisäksi tuotantoyksikön tulee tuottaa palveluja lähinnä vain hankintaviranomaiselle.

Tietyt edellytykset täyttävät hankintayksiköiden yhteistyöhankinnat jäävät myös uuden hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle, vaikka ne sinänsä olisivatkin hankintoja. Näissä yhteistyöhankinnoissa sovitaan viranomaisten vastuulla olevien viranomaistehtävien hoitamisesta yhteistyössä yhteisten julkisen edun mukaisien tavoitteiden mukaisesti. Yhteistyöjärjestelyssä mukana olevien viranomaisten tehtävien ei tarvitse olla identtisiä, vaan ne voivat olla myös toisiaan tukevia tai täydentäviä. Tällä varmistetaan viranomaisten vastuulla olevien tehtävien hoitaminen ja yhteisten tavoitteiden saavuttaminen. Yhteistyön täytäntöönpano perustuu yksinomaan yleisen edun mukaisten näkökohtien huomioimiseen. Uuden hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan taustalla on EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Suomen kuntayhtymämalli on edellä mainitun artiklan mukaisesti toteutettuna kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle jäävä järjestely. Uusimman kansallisen oikeuskäytännön mukaisesti myös kuntalain mukainen vastuukuntamalli voi toteuttaa direktiivin 12 artiklan mukaiset ehdot silloin, kun palvelun tuotanto toteutetaan yhteisen toimielimen määräysvallassa ja tarkasti perussopimuksessa määritellyin ehdoin kaikkien jäsenenä olevien kuntien yhteisen tehtävän hoitamiseksi.

Lainsäädännön nojalla rajattua viranomaistoimintaa ei voida pitää hankintalainsäädännössä tarkoitettuna hankintasopimuksena. Tilanteet täyttävät myös unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä sekä uudessa hankintadirektiivissä asetetut horisontaalisen yhteistyön vaatimukset ja edellytykset. Kyse ei ole kilpailutilanteesta yksityisten tuottajien kanssa, eikä myöskään mikään yksityinen palvelutarjoaja ei ole kilpailijoitaan edullisemmassa asemassa.

Kunnat ja kuntayhtymät konserneina

Kunnat ja kuntayhtymät ovat muodostuneet huomattavan laajoiksi konserneiksi ja niiden sisällä toimintaa on eriytetty myös liikelaitoksiin. Esimerkiksi Tampereen kaupungilla on 50 tytäryhteisöä ja 8 liikelaitosta. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän konserniin kuuluu kolme osakeyhtiötä sekä seitsemän kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiötä. Lisäksi kuntayhtymällä on seitsemän liikelaitosta. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä on kaksi liikelaitosta, viisi tytäryhteisöä ja neljä osakkuus- ja omistusyhteisöä. Tytäryhteisöjen kautta konserniin kuuluu lisäksi neljä kiinteistöosakeyhtiötä.

Kunnallinen liikelaitos on yleiskäsite, jolla voidaan tarkoittaa kolmea eri liikelaitostyyppiä: kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitolovelvollisia, vaan ne kuuluvat kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon. Kunnallinen liikelaitos voidaan kuntalain 65 §:n mukaan perustaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallinen liikelaitos voi toimia myös julkista valtaa käyttävänä viranomaisena. Kunta ja kuntayhtymä voivat perustaa kunnallisen liikelaitoksen vain, jos toiminta kuuluu kunnan toimialaan eikä kyseessä ole laissa tarkoitettu toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.

Uudessa kuntalaissa on otettu huomioon kuntien ja kuntayhtymien toiminnan ja rakenteen muuttuminen. Lain 6 §:ssä on määritelty käsitteet kuntakonserni, kunnan tytäryhteisö sekä kunnan toiminta. Kuntakonsernin määritelmä vastaa osakeyhtiö- ja kirjanpitolainsäädännössä vakiintunutta konsernin käsitettä. Juridinen kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien kunnan liikelaitokset, sekä yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät. Konserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Lain 6 §:n 2 momentissa määriteltyyn kunnan toiminta -käsitteeseen sisältyvät juridisen kuntakonsernin lisäksi myös ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella, erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot (kuntayhtymä ja yhteinen toimielin) sekä sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta.

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiöiden ja muiden yhteisöjen hallintoon ja toimintaan. Kunnan omistajaohjauksessa keskeinen toimija on konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määritellyt viranomaiset. Konsernijohto toteuttaa omistajaohjauksen käytännön toimia sekä konsernivalvontaa konserniyhteisöissä. Kunnan muun toiminnan osalta toimivalta kuuluu 39 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti kunnanhallitukselle. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että tytäryhteisöjen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

2.8.3 Kunnan talous

Kunnan taloussäännökset ja arviointimenettely

Kunnan taloudesta säädetään kuntalain 13 luvussa. Säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin myös kuntayhtymään ja liikelaitoskuntayhtymään.

Valtuuston on vuosittain hyväksyttävä seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio, jossa otetaan huomioon koko kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Samalla valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakaudeksi). Talousarvioon on otettava tehtävien ja toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Talousarviossa tulee osoittaa myös, miten rahoitustarve katetaan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Talousarvio on oikeudellisesti sitova, mutta taloussuunnitelma on vain ohjeellinen muilta osin kuin alijäämän kattamiseksi esitettyjen toimenpiteiden osalta.

Kuntalain 110 §:ssä säädetään kunnan talouden tasapainosta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Alijäämän kattamisvelvollisuus on kytketty tilinpäätöksen osoittamaan kertyneeseen alijäämään ja se on katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamista ei voida siirtää, vaan taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona on katettava. Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee myös kuntayhtymiä. Kuntalain 117 § sisältää kuntayhtymän jäsenkuntien viimesijaisen vastuun kuntayhtymän rahoituksesta. Kuntayhtymän jäsenkuntien on perussopimuksessa sovittava kuntien välisestä vastuunjaosta kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi.

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on kuntalaissa säädetyn lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa säädetään. Kirjanpitolautakunnan kunta-jaostolla on toimivalta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolaista ja kuntalain taloussäännösten soveltamisesta.

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä, tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä ja valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntalain 6 §:n tarkoittaman kuntakonsernin, tulee kuntalain 114 §:n mukaisesti laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös sisältää konsernin tuloslaskelman, konsernitaseen ja niiden liitetiedot sekä konsernin rahoituslaskelman. Kuntayhtymän tilinpäätös yhdistellään aina jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen riippumatta siitä, mikä on kunnan osuus kuntayhtymän varoista ja velvoitteista sekä siitä, miten kunnan äänivaltaa on sopimuksilla rajoitettu. Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä ja sen erityisenä tehtävänä on selvittää valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista. Toimintakertomuksessa on lisäksi annettava sellaisia tietoja, jotka eivät käy ilmi tilinpäätöslaskelmista, kuten arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja niiden perusteella tehdyistä keskeisistä johtopäätöksistä. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kuntalain 118 §:ssä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos pykälässä säädetyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täytyvät. Vuodesta 2017 lukien kunta voi joutua arviointimenettelyyn joko taseeseen kertyneen alijäämän perusteella tai kuntakonsernia koskevien talouden tunnuslukujen raja-arvojen perusteella. Aiemmin arviointimenettely perustui kokonaisuudessaan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain ja sen perusteella annetun asetuksen mukaisia peruskuntien tunnuslukuja.

Kunnan arviointimenettelyn suorittaa arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpideehdotusten ja arviointimenettelyssä olevan kunnan valtuuston päätösten perusteella tarvittaessa ratkaisun kuntarakennelaisissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Kuntalain 119 §:ssä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä vastaavasta menettelystä kuntayhtymässä. Kuntayhtymissä arviointimenettely poikkeaa kunnan arviointimenettelystä. Kuntayhtymän arviointimenettelyn käynnistämistä arvioidaan yksinomaan taseeseen kertyneen alijäämän perusteella ja arviointimenettelystä vastaa arviointiryhmän sijasta ministeriöstä riippumaton selvityshenkilö. Selvityshenkilön tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Kuntayhtymän alijäämän syistä riippuen selvityshenkilön ehdottama toimenpidekokonaisuus voi sisältää sekä kuntayhtymään että jäsenkuntiin kohdistuvia toimenpiteitä.

Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevat säännökset, siltä osin kuin ne poikkeavat kunnan taloutta koskevista säännöksistä, on koottu 120 §:ään. Kunnallisen liikelaitoksen talousarviossa ja suunnitelmassa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksesta laaditaan erillistilinpäätös liikelaitoksen oman tuloksen ja taloudellinen aseman selvittämiseksi. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös on kuitenkin osa kunnan ja kuntayhtymän kirjanpitoa ja tilinpäätöstä ja se yhdistellään muun kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätökseen.

2.8.4 Hallinnon ja talouden tarkastus

Kunnan ja kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastus

Kuntalain 14 luvussa säädetään kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Säännöksiä sovelletaan myös kuntayhtymiin. Valtuusto nimeää tarkastuslautakunnan, jonka tehtävänä on valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat.

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista sekä sitä, onko toteutuminen ollut tuloksellista ja tarkoituksenmukaista. Mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunta arvioi talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä alijäämän kattamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden riittävyttä. Arvioinnin tulokset esitetään valtuustolle tilinpäätöksen yhteydessä annettavassa arviointikertomuksessa, joka annetaan tilikaudelta.

Tarkastuslautakunta tekee myös valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille ottaen huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antamat lausunnot. Tarkastuksen järjestämistä koskeviin tehtäviin kuuluu myös kuntakonsernin tarkastuksen yhteensovittaminen, mikä tarkoittaa muun muassa tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin.

Kuntalain 122 §:ssä säädetään tilintarkastuksesta. Valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla.

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Tarkastusvastuuseen kuuluu ennen kaikkea kunnan hallinnon lainmukaisuuden sekä tilinpäätöksen oikeellisuuden ja sen antamien tietojen riittävyyden tarkastaminen. Muut tehtävät liittyvät valtionosuuksien perusteista annettuihin tietoihin sekä kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuuden arviointiin.

Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuspöytäkirjassa voidaan antaa huomautuksia esimerkiksi seikoista, joita ei esitetä tilintarkastuskertomuksessa, mutta jotka on syytä saattaa hallituksen tietoon. Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi myös tarkastuslautakunnalle.

Tilintarkastaja antaa kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomuksen, jossa esitetään lausumat tarkastuksen tuloksista. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille sekä toimenpiteistä, joihin tilintarkastuskertomus, siihen sisältyvät muistutukset ja tarkastuslautakunnan valmistelu antavat aihetta.

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuuston on päätettävä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista sekä sisällytettävä hallintosääntöön tarpeelliset määräykset asiasta. Kunnanhallitus huolehtii 39 §:n mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kuntalaissa ei ole säännöksiä sisäisen tarkastuksen toiminnosta. Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohto, eli kunnanhallitus ja muut nimenomaiset viranomaiset, vastaa kunnan konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto hallinnon ja talouden tarkastajana

Valtiontalouden valvonnan ja tarkastuksen perussäännös on perustuslain 90 §:ssä. Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) on säädetty tarkemmin viraston asemasta, tehtävistä, toimivaltuuksista sekä tietojensaantioikeuden toteuttamisesta ja ulottuvuuksista.

Tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja sekä valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä ja muita 19 §:ssä tarkoitettuja yhtiöitä. Lisäksi virastolla on oikeus tarkastaa valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea tai etua saaneita kuntia, kuntayhtymiä, säätiöitä sekä muita yhteisöjä ja oike-

ushenkilöitä sekä yksityisiä henkilöitä sen selvittämiseksi, ovatko varojen tai muun taloudellisen tuen tai edun saamiseksi annetut tiedot oikeat, onko myöntämispäätöksessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko varat tai muu taloudellinen tuki tai etu käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain mukaan tarkastusvirasto vahvistaa tarkastusohjeet, joiden mukaisesti tarkastusvirasto toteuttaa ulkoisen tarkastuksen tehtävää. Käytännössä tarkastusvirasto suorittaa tarkastustehtäväänsä kansainvälisiin ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n vahvistamiin kansainvälisiin ISSAI-tarkastusstandardeihin perustuvien tarkastusohjeiden mukaisesti tekemällä tilintarkastusta, laillisuustarkastusta ja tuloksellisuustarkastusta sekä finanssipolitiikan tarkastusta ja muuta eri tarkastusmenetelmiä yhdistävää tarkastusta. Lisäksi tarkastusvirasto suorittaa finanssipolitiikan valvontaa. Tarkastustoiminnan suuntaamisen yleiset periaatteet ovat tarkastusviraston käytännössä asian välitön ja välillinen valtiontaloudellinen merkitys lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, asian merkitys eduskunnalle finanssivallan käytössä sekä valtioneuvostolle valtiontalouden ja hallinnon ohjauksessa ja valvonnassa sekä asian merkitys hyvän hallinnon periaatteiden ja tuloksellisuuden toteutumiselle.

2.9 Julkisen talouden kokonaisohjaus

Viime vuosina julkisen talouden kokonaisohjausta on vahvistettu. Taustalla on ollut EU:n piirissä tehty finanssipoliittisen koordinaation tiivistäminen, mutta myös puhtaasti kansalliset lähtökohdat puoltavat julkisen talouden ohjausta kokonaisuutena. Keskeinen väline julkisen talouden kokonaisohjauksessa on julkisen talouden suunnitelma. Julkisen talouden suunnitelma on lähtökohtaisesti myös komissiolle toimitettava Suomen vakausohjelma.

Lainsäädännöllinen perusta uudelle ohjausjärjestelmälle on vuonna 2012 annettu laki talous- ja rahaliiton vakauudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista. Sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta tuli voimaan 14.2.2014. Asetuksen mukaan valtioneuvosto asettaa julkisen talouden suunnitelmassa julkiselle taloudelle sekä sen alasektoreille rahoitusasemaa koskevan tavoitteen. Rahoitusasematavoitteet asetetaan siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa esitetään kunkin alasektorin osalta yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Toimenpiteet voivat olla mm. määrärahojen ja verojen tasoa ja perusteita koskevia muutoksia kuin rakenteellisia toimia.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontalouden kehyspäätöksen lisäksi kuntataloutta ja lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osiot. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa valtioneuvosto asettaa kuntatalouden menorajoitteen, jolla on tarkoitus hillitä valtion toimenpiteistä kuntatalouden menoihin kohdistuvaa painetta.

Julkisen talouden suunnitelma ja erityisesti siihen sisältyvä valtiontalouden kehyspäätös toimii ministeriöille talousarvioesityksen valmisteluohjeena. Valtiontalouden kehysjärjestelmä ei ole lakisääteinen, vaan se perustuu hallituksen poliittiseen päätökseen. Kehysjärjestelmästä ja sen keskeisistä linjauksista on vuodesta 2003 lähtien päätetty hallitusohjelmassa, ja hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä / julkisen talouden suunnitelmassa on asetettu sitova nelivuotinen vaalikauden kehys.

Kuntatalousohjelma valmistellaan osana julkisen talouden suunnitelman valmistelua ja se sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Kuntatalousohjelma kattaa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä toimenpiteet koskevat kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin.

Kuntatalousohjelma valmistellaan aiemman peruspalveluohjelman tavoin valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä. Kuntatalousohjelman valmistelussa korostuu toisaalta eri ministeriöiden välinen yhteistyö kunta-asioissa sekä toisaalta valtion ja kuntasektorin välinen yhteistyö. Kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö ja valmisteluun osallistuvat muut ministeriöt. Kuntasektoria kuntatalousohjelman valmistelussa edustaa Suomen Kuntaliitto.

2.10 Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely

Kuntalain mukaan kuntia koskeva lainsäädäntö on aina käsiteltävä neuvottelumenettelyssä. Myös valtiontalouden ja kuntatalouden yhteensovittamista koskevat asiat kuuluvat neuvottelumenettelyn piiriin. Muut kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat asiat käsitellään neuvottelumenettelyssä, jos ne ovat periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia. Kuntalaissa säädetään kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta, joka on lakiin perustuva pysyvä neuvotteluelin. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida kuntatalouden kehitystä sekä huolehtia, että kuntatalousohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

2.11 Kunnallisen toiminnan rahoitus

2.11.1 Kunnallisen toiminnan rahoitus yleisesti

Kuntien tulopohja koostuu pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista. Verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Toimintatuloja kunnat saavat myyntituottoina ja maksutuloina, jotka kattavat noin neljänneksen kuntien kokonaistuloista. Viidennes kuntien tuloista muodostuu valtionosuuksista.

Kuntien verotuloista keskimäärin 86 prosenttia kertyy kunnallisverosta, noin 7 prosenttia yhteisöverosta ja noin 7 prosenttia kiinteistöverosta. Verotulojen osuus kuntien tuloista on keskimäärin noin 55 prosenttia. Suurimpien kuntien tuloista lähes 60 prosenttia koostuu verotuloista, alimmillaan verotulojen osuus tuloista on 38 prosenttia. Keskimääräinen painotettu tuloveroprosentti on noussut 1,25 prosenttiyksiköllä vuosien 2009—2015 välisenä aikana. Kunnallisveroprosentti on noussut tällä ajanjaksolla noin 300 kunnassa. Keskimääräisen tuloveroprosentin nousun ohella kunnittaisten veroprosenttien ääripäiden ero on kasvanut lähes vuosittain. Vuonna 2015 alin tuloveroprosentti on 16,50 ja ylin 22,50.

Toimintatulojen osuus tuloista vaihtelee voimakkaasti yksittäisten kuntien välillä, ja vaihtelu on huomattavaa myös vuosittain. Toimintatulojen määrään vaikuttaa selkeästi myös palvelujen organisointitapa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa maksu- ja myyntitulojen osuus on lähes kolmannes. Sosiaali- ja terveystalouden käyttäjiltä perittävien asiakasmaksujen osuus palvelujen rahoituksesta on laskenut hieman viime vuosina. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin

sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenojen rahoituksesta oli noin 1,3 mrd. euroa eli 6 prosenttia vuonna 2013.

Valtionosuuksien osuus kunnan tuloista pienenee kuntakoon kasvaessa. Valtionosuudet ovat suurimmillaan yli 60 prosenttia ja pienimmillään 2 prosenttia yksittäisen kunnan tuloista. Pienimmissä, alle 2 000 asukkaan kunnissa valtionosuudet ovat käytännössä suuremmat kuin kunnan omat verotulot.

Taulukko 2: Kuntien verotulot, valtionosuudet ja toimintatulot vuonna 2014, kuntakoon mukaan

	Asukas- luku	Toiminta- tuotot	Verotulot	Valtion- osuudet	Toimintatulot, vero- tulot ja valtionosuu- det yhteensä	Toiminta- tuottojen osuus, %	Vero- tulojen osuus, %	Valtion- osuuksien osuus, %
		€/as	€/as	€/as	€/as			
Manner-Suomi	5 442 837	1 675	3 870	1 498	7 043	23,8	54,9	21,3
alle 2 000	45 423	1 566	3 020	3 360	7 947	19,7	38,0	42,3
2 000 - 6 000	429 555	1 301	3 198	3 006	7 505	17,3	42,6	40,0
6 001 - 10 000	433 613	1 191	3 415	2 452	7 059	16,9	48,4	34,7
10 001 - 20 000	693 471	1 487	3 481	2 020	6 988	21,3	49,8	28,9
20 001 - 40 000	782 019	1 339	3 856	1 428	6 622	20,2	58,2	21,6
40 001 - 100 000	1 011 499	1 564	3 828	1 444	6 835	22,9	56,0	21,1
yli 100 000	2 047 257	2 106	4 284	815	7 205	29,2	59,5	11,3

Kuntien asukaskohtaiset toimintakulut ovat suurimmat alle 6 000 asukkaan kunnissa. Erot eri kuntaryhmien välillä ovat suuret. Keskikokoisissa kunnissa menotaso on 700—1000 euroa asukasta kohti pienempi.

Taulukko3: Kuntien toimintakulut vuonna 2014, kuntakoon mukaan

	Asukasluku	Toimintakulut 1000 euroa	Toimintakulut €/as
Manner-Suomi	5 442 837	36 420 313	6 691
alle 2 000	45 423	342 540	7 541
2 000 - 6 000	429 555	3 052 461	7 106
6 001 - 10 000	433 613	2 921 675	6 738
10 001 - 20 000	693 471	4 552 185	6 564
20 001 - 40 000	782 019	4 927 779	6 301
40 001 - 100 000	1 011 499	6 707 181	6 631
yli 100 000	2 047 257	13 916 492	6 798

Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit (brutto) ovat kasvaneet 2000-luvulla varsin tasaisesti, keskimäärin lähes 5 prosenttia vuosittain. Bruttoinvestointien arvo vuonna 2013 oli 4,7 mrd. euroa. (Vuosi 2014 oli poikkeuksellinen, sillä kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämisestä johtuva osakkeiden ja osuuksien hankinta kasvatti investointeja kertaluonteisesti noin 3,1 mrd euroa.)

Pääosa kuntien investoinneista kohdistuu rakennuksiin sekä kiinteisiin rakenteisiin ja laitteisiin. Rakennusinvestoinnit ovat kasvaneet tasaisesti. Sen sijaan kiinteiden rakenteiden ja laitteiden investoinnit (sisältää kunnallisen infrastruktuurin toimintoja) ovat muuttuneet vain vähän viime vuosina. Viime vuosina eniten on vaihdellut osakkeiden ja osuuksien määrä. Suurin muutos aiheutui kuntien liikelaitoksiin kohdistuneesta yhtiöittämisvelvoitteesta. Kuntien investointien pidemmän aikavalin vertailua vaikeuttaa, että merkittävä osa kuntien investoinneista on siirtynyt kuntien tytäryhteisöille.

Kuntien ja kuntayhtymien tulorahoitus ei ole viime vuosina riittänyt investointien rahoittamiseen. Tämän seurauksena lainakannan kasvu on ollut nopeaa; kuntien lainakanta on noussut koko 2000-luvun ajan ja vuoden 2014 lopussa se oli jo noin 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 4: Kuntien lainakanta 2014, kuntakoon mukaan

	Asukasluku	Suhteellinen velkaan- tuneisuus, %	Omavarai- suusaste, %	Laina- kanta 1000 euroa	Laina- kanta €/as
Manner-Suomi	5 442 837	51,4	61,0	14 670 640	2 695
alle 2 000	45 423	44,8	54,8	120 774	2 659
2 000 - 6 000	429 555	40,9	55,7	959 229	2 233
6 001 - 10 000	433 613	48,5	52,1	1 115 063	2 572
10 001 - 20 000	693 471	50,6	50,2	1 844 114	2 659
20 001 - 40 000	782 019	49,9	54,3	1 855 448	2 373
40 001 - 100 000	1 011 499	55,2	52,5	2 846 852	2 814
yli 100 000	2 047 257	53,3	68,6	5 929 160	2 896

Taulukko 5: Kuntien konsernilainakanta 2013, kuntakoon mukaan

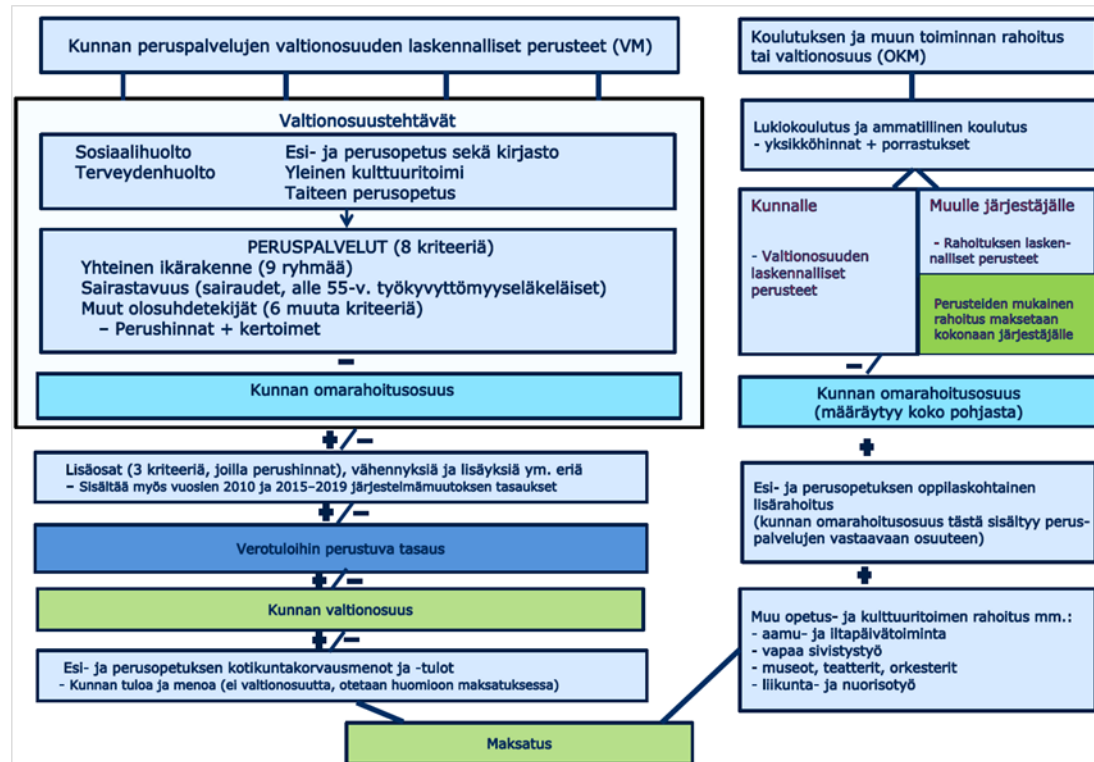
	Asukasluku	Lainakanta	Lainakanta €/asukas
MANNER-SUOMI	5 422 604	30 081 059	5 543
alle 2 000	45 807	176 756	3 859
2 000 - 6 000	440 377	1 566 238	3 557
6 001 - 10 000	429 267	1 783 828	4 156
10 001 - 20 000	674 754	2 827 934	4 191
20 001 - 40 000	841 546	3 811 409	4 529
40 001 - 100 000	968 658	5 379 385	5 553
yli 100 000	2 022 195	14 535 509	7 188

Valtionosuusjärjestelmä

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä sairastavuudeltaan, väestörakenteeltaan ja tulopohjaltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Valtionosuusrahoitus on kunnalle yleiskatteellista, joten kunta päättää rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itse.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta. Valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaista (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista (1705/2009), jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Taulukko 6: Nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä (ml. opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus)



Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Rakenteellisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:ssä säädetään ns. valtionosuustehtävistä. Pykälässä määritellään ne lait, joiden mukaisista tehtävistä aiheutuviin käyttökustannuksiin maksetaan lain perusteella valtionosuutta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (valtionosuusperusteina) käytetään valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia sekä syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita. Valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista säädetään 6 §:ssä ja pykälän 1 momentissa on määritelty laskennallisten kustannusten laskentatapa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisten kustannusten perushinnat määrätään erikseen 6 §:n 2 momentissa säädetyille ikäluokille. Perushinnat säädetään valtioneuvoston asetuksella vuosittain.

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten mukaisiksi sekä lain 55 §:ssä tarkoitettu valtionosuusprosentti. Valtio osallistuu laskennallisiin kustannuksiin lain 55 §:ssä säädetyllä prosenttiosuudella.

Peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat pääosin ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen, joiden painoarvio on yhteensä 94 prosenttia. Sairastavuuskertoimen osatekijöitä ovat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuolto. Muina laskennallisina valtionosuusperusteina käytetään työttömyyskerrointa, vieraskielisyyskerrointa, kaksikielisyyttä, saaristoisuutta, asukastiheyskerrointa ja koulutustaustakerrointa. Lisäosien määräytymisperusteita ovat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus ja saamelaisten kotiseutualan kunnan lisäosa.

Kunnan laskennallisiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella tasataan kuntien verotulopohjassa olevia eroja, jotta turvattaisiin kaikille kunnille taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla. Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta säädetään lain 29 §:ssä. Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin euromäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Kunta saa tasauslisää 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys.

Harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta säädetään lain 30 §:ssä. Kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Valtiontalouden kehyksissä vuosille 2016—2019 harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen ei ole varattu määrärahaa.

Laisa säädetään tällä hetkellä kahdesta eri siirtymätasauksesta. Lain 33 §:ssä säädetään vuoden 2010 alusta voimaan tulleen järjestelmämuutoksen siirtymätasauksesta. Lisäksi lain 33 a §:ssä säädetään vuoden 2015 alusta voimaan tulleen valtionosuusjärjestelmämuutoksen siirtymätasauksesta viiden vuoden aikana.

Lakiin sisältyy myös säännöksiä työmarkkina- ja toimeentulotukimenoihin liittyen. Kunnan valtionosuutta lisätään tai vähennetään kuntien vastuulla olevien työmarkkinatuki- ja toimeentulotukimenojen perusteella lain 34 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyllä tavalla lasketulla euromäärällä. Lain 34 a §:ssä säädetään työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirrosta kunnille aiheutuvien kustannusten kasvun tasauksesta. 34 b §:n mukaan toimeentulotuesta annetun lain 5 b §:ssä tarkoitettu kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen menoista toteutetaan vähentämällä kunnan valtionosuutta määrällä, joka vastaa kunnan osuutta kuntaan kohdistuvasta, vuosittain maksetusta perustoimeentulotuesta.

Veroperustemuutoksien huomioon ottamisesta valtionosuuksissa säädetään lain 35 §:ssä. Eri-laisten verotuksessa tehtävien vähennysten vuoksi kuntien tuloveroprosentit (nimellinen veroste) ei vastaa todellista veroastetta kunnissa. Peruspalvelujen valtionosuudesta runsas neljännes (2,4 mrd. euroa) on kompensatiota veroperusteiden muutoksista aiheutuvista verotulomenetyksistä.

Erilaisista määräaikaista kuntien valtionosuuteen tehtävistä vähennyksistä ja lisäyksistä säädetään lain 36 §:ssä. Tällaisia määräaikaista vähennyksiä ovat muun muassa valtion ja kuntien informaatioteknologian kehittämishankkeiden rahoittaminen ja lääkintä- ja lääkärihelikopteri-toiminnan rahoittaminen.

Lain 8 luku sisältää kotikuntakorvausjärjestelmän. Opetuksen järjestäjä on oikeutettu kotikuntakorvaukseen oppilaan suorittaessa oppivelvollisuuttaan muussa kuin oman kotikuntansa esi-

tai perusopetuksessa. Kotikuntakorvausmenot ja -tulot otetaan huomioon keskitetysti valtion-osuusmaksatuksessa.

Peruspalvelujen valtionosuuden hallinnoinnista ja maksamisesta säädetään lain 9 luvussa. Valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta ja -avustuksesta sekä muusta rahoituksesta lain 1§:ssä lueteltua toimintaa varten. Pykälän luettelossa ovat mukana lukiolaki (629/1988), ammatillisesta koulutuksesta annettu laki (630/1988), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (631/1988), nuorisolaki (72/2006), liikuntalaki (1054/1998), museolaki (729/1992) sekä teatteri- ja orkesterilaki (730/1992). Laissa säädetään myös liikuntalain, museolain sekä teatteri- ja orkesterilain mukaisiin perustamishankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta. Niitä perusopetusta, taiteen perusopetusta, kirjastoja ja kuntien kulttuuritoimintaa koskeviin tehtäviin, jotka ovat kunnille vapaaehtoisia ja joita kaikki kunnat eivät järjestä tai joiden piirissä on vain osa oppilaista tai asukkaista, maksetaan rahoitus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain perusteella.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaiset valtionosuudet perustuvat laskennallisiin yksikköhintoihin, joiden mukainen rahoitus maksetaan toiminnan ylläpitäjälle, sekä kunnan asukaskohtaiseen rahoitusosuuteen, joka vähennetään kunnan valtionosuutta maksettaessa. Rahoituslain mukaisen rahoituksen euromääräisesti merkittävin osa on koulutuksen ylläpitäjille myönnettävä, laskennallisiin hintoihin perustuva yksikköhintarahoitus lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja ammattikorkeakouluille. Kuntien kannalta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus on keskimäärin negatiivinen, koska vain ylläpitäjät saavat em. rahoitusta, mutta kaikki kunnat osallistuvat toisen asteen koulutuksen rahoitukseen asukasluvun mukaisesti. Yksikköhintojen yleinen taso tarkistetaan kustannustason muutoksen ja toteutuneiden kustannusten perusteella. Rahoitus on yleiskatteellista eli sen käyttö ei ole sidottu tiettyyn tarkoitukseen.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmässä rahoitusta voidaan myöntää kunnille, kuntayhtymille ja yksityisille toiminnan järjestäjille.

Perustamishankkeita eli koulujen, kirjastojen ja liikuntapaikkojen rakentamista, peruskorjausta tai ostoa sekä niiden varustamista on lähtökohtaisesti mahdollista tukea lain nojalla valtionavustuksin. Valtionosuuksia maksetaan myös vapaaehtoisten taide- ja kulttuuripalvelujen ylläpitämiseksi. Taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitäjä voi olla kunta, kuntayhtymä, säätiö, rekisteröity yhdistys tai osakeyhtiö. Ammattimaiseen teatteri-, orkesteri-, tai museotoimintaan valtionosuutta myönnetään henkilötyövuosien määrän ja yksikköhintojen perusteella.

2.11.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus ja kuntien välinen kustannustenjako

Rahoitus

Käyttökustannukset

Kuntien järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset olivat vuonna 2013 yhteensä 21,6 miljardia euroa. Tämä oli 47,3 prosenttia kuntasektorin noin 45,8 miljardin euron käyttökustannuksista vuonna 2013. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista erikoissairaanhoidon kattoi kolmanneksen ja perusterveydenhuolto viidenneksen. Muille tehtäväluokille jäi siten alle puolet. Kuntien väliset erot sosiaali- ja terveydenhuollon meno-osuuksissa samoin kuin asukaskohtaisissa menoissa vaihtelevat suuresti.

Kunnille maksetaan valtionosuutta sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesti siten kuin edellisessä jaksossa on todettu. Koko maan tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus osana peruspalvelujen valtionosuutta oli vuonna 2013 noin 29 prosenttia kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoista..

Yleiskatteellisen peruspalvelujen valtionosuuden määrä oli 8,7 miljardia euroa vuonna 2013. Siitä sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus oli 71 prosenttia (6,2 miljardia euroa). Valtio kohdentaa peruspalvelujen valtionosuuden lisäksi rahoitusta kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja siihen kytkeytyviin toimintoihin myös useiden muiden valtion talousarviomomenttien kautta. Tällaisia eriä ovat muun muassa valtionosuus perustoimeentulotuen kustannuksiin, valtion korvaus kuntien terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin, valtion rahoitus yliopistotasoiseen terveyden tutkimukseen sekä valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä.

Investoinnit

Kunnat ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät vastaavat itse investointien rahoituksesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain perusteella kunnille ja kuntayhtymille olisi mahdollista suorittaa valtionavustusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi tarpeellisiin perustamishankkeisiin, jos hanke on välttämätön ja sen kokonaiskustannukset ovat vähintään 300 000 euroa. Valtionavustuksen osuus hankkeen kokonaiskustannuksista määräytyy kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain perusteella. Valtionavustuksen saaminen edellyttää lisäksi, että valtion talousarviossa on määräraha avustuksen myöntämiseen. Käytännössä valtionavustuksia ei ole myönnetty uudisrakentamiseen enää moneen vuoteen. Niinpä kunnat ja kuntayhtymät ovat rahoittaneet itse tällaiset investoinnit.

Erityisvaltionosuudet ja -avustukset

Opetustoiminta

Terveydenhuollon opetus- ja tutkimustoiminnan järjestämisestä säädetään terveydenhuoltolain 7 luvussa. Sen mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle, jossa on yliopistollinen sairaala, korvataan valtion varoista kustannuksia, jotka aiheutuvat lääkärien ja hammaslääkärien perus- ja erikoistumiskoulutuksesta. Peruskoulutuksen korvaus lasketaan lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen aloittaneiden opiskelijoiden lukumäärän ja suoritettujen tutkintojen lukumäärän keskiarvon perusteella. Erikoistumiskoulutuksen korvaus perustuu tutkintojen lukumäärään ja tutkinnosta määrättyyn korvaukseen.

Tutkintojen lukumäärään perustuvaa koulutuskorvausta ei kuitenkaan suoriteta terveydenhuollon erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkäritutkinnosta eikä liikuntalääketieteen, työterveyshuollon ja yleislääketieteen erikoislääkärin tutkinnosta. Jos tällaista koulutusta annetaan yliopistollisessa sairaalassa, sitä ylläpitävälle kuntayhtymälle suoritetaan valtion varoista korvausta koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin toteutuneiden koulutuskuukausien määrän perusteella.

Terveydenhuoltolaki sisältää myös säännökset siitä, miten koulutuksesta aiheutuneet kustannukset korvataan sekä perus- että erikoistumiskoulutuksen osalta muulle terveydenhuollon toimintayksikölle kuin yliopistolliselle sairaalalle.

Terveyden tutkimus

Yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoituksen osalta terveydenhuoltolaissa säädetään, että sosiaali- ja terveysministeriö määrittelee yhteistyössä erityisvastuualueiden tutkimustoimikuntien kanssa yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen painoalueet ja tavoitteet nelivuotiskausittain. Valtion rahoitus tällaiseen tutkimukseen myönnetään erityisvastuualueiden tutkimustoimikunnille. Ne päättävät tutkimusrahoituksen osoittamisesta tutkimushankkeille. Rahoitus maksetaan tutkimustoimikunnille sosiaali- ja terveysministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan tekemän päätöksen mukaisesti. Ministeriön päätös perustuu tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden toteutumiseen sekä tutkimuksen laatuun, määrään ja tuloksellisuuteen edellisellä nelivuotiskaudella.

Erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on perustettava alueelleen yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen tutkimustoimikunta, jossa on monitieteinen edustus erityisvastuualueen terveydenhuollon toimintayksiköistä. Tutkimustoimikunta päättää tutkimusrahoituksen myöntämisestä alueellaan hakemusten perusteella. Terveydenhuollon toimintayksikköä ylläpitävä kunta, kuntayhtymä, valtion mielisairaala tai sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetty muu palvelujen tuottaja voivat hakea terveyden tutkimuksen rahoitusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa valtakunnallisen asiantuntijoista koostuvan terveyden tutkimuksen arviointiryhmän. Arviointiryhmän tehtävänä on arvioida terveyden tutkimuksen laatua, määrää ja tuloksellisuutta sekä painoalueiden ja tavoitteiden saavuttamista kuluneella nelivuotiskaudella ja tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotus yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoituksen jakamisesta erityisvastuualueille seuraavana nelivuotiskautena.

Kuntien kehittämishankkeille myönnettävä valtionavustus

Sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt kunnille ja kuntayhtymille hankeavustusta jäljempänä tarkemmin käsiteltävän sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämishankkeen (Kaste) toteuttamiseksi valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa. Valtionavustusta on myönnetty enintään 75 prosenttia valtionavustukseen oikeuttavista kustannuksista. Hankerahoitukseen on ollut käytettävissä yhteensä noin 46 miljoonaa euroa vuosina 2012—2015. Sen lisäksi Kaste-ohjelman valtakunnalliseen toimeenpanoon on osoitettu 3 miljoonaa euroa.

Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on ollut, että hanke toteuttaa Kaste-ohjelmassa asetettuja sosiaali- ja terveystieteellisiä tavoitteita. Hankkeella tulee olla kiinteä yhteys kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja siinä tulee ottaa huomioon tarvittava poikkihallinnollinen yhteistyö. Hankkeen on oltava sellainen, että sen voidaan arvioida olevan tuloksellinen ja laaja-alaisesti hyödynnettävä.

Hankkeiden arvioinnissa on otettu huomioon myös alueelliset kehittämistarpeet. Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan alueelliset johtoryhmät ovat arvioineet valtionavustushakemukset ja antavat niistä lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hankerahoituksen linjaamiseksi sekä päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö on koordinoanut yhteistyössä eri rahoittajatahojen kanssa kunnille, kuntayhtymille, järjestöille ja yrityksille tarkoitettua sosiaali- ja terveydenhuollon hankerahoitusta. Koordinaatiota varten on ollut erillinen työryhmä.

2.12 Verojärjestelmä

Suomen verojärjestelmä koostuu välillisistä veroista ja välittömistä veroista. Välillisiä veroja ovat verot, jotka on tarkoitettu vyörytettäväksi tavaran tai palvelun hinnassa lopullisen kuluttajan maksettavaksi. Välittömillä veroilla puolestaan tarkoitetaan veroja, jotka tulevat suoraan verovelvollisen maksettavaksi ja määräytyvät verovelvollisen omien tulojen perusteella.

Veronsaajina Suomessa ovat valtio, kunnat, seurakunnat ja Kansaneläkelaitos. Kuntien verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien jako-osuudesta yhteisöveron tuottoon. Valtion verotulot puolestaan kertyvät useasta verolajista kuten esimerkiksi tuloverosta, yhteisöverosta, arvonlisäverosta ja valmisteveroista. Evankelisluterilainen ja ortodoksinen seurakunta ovat veronsaajina kirkollisveron osalta ja Kansaneläkelaitos sairausvakuutusmaksun osalta.

Verotuksen ensisijaisena tavoitteena on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen verotuloilla. Tämän lisäksi verotuksella voidaan pyrkiä edistämään oikeudenmukaista tulonjakoa tai ohjaamaan talouden eri toimijoiden käyttäytymistä. Tavoitteena tulee kuitenkin olla, että verojärjestelmä vääristää mahdollisimman vähän talouden toimintaa.

Verojärjestelmän lähtökohtana tulee olla sen hallinnollinen tehokkuus ja yksinkertaisuus sekä verotuksen ennustettavuus. Järjestelmän tehokkuus laskee, mitä enemmän siinä on poikkeuksia ja vähennyksiä. Nämä kaventavat samalla veropohjaa. Lisäksi järjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa verotuksen vaikutusten arviointia ja vaatii enemmän resursseja.

2.12.1 Kuntien verotusoikeus

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kuntien tulot koostuvat pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista. Verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Merkittävin osuus kunnan verotuloista koostuu kunnallisverosta, jota luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät maksavat kunnallisverotuksen verotettavan ansiotulon perusteella. Kiinteistöveroa suoritetaan kunnille kiinteistön arvon perusteella siten kuin kiinteistöverolaissa (654/1992) säädetään. Kunnanvaltuusto määrää kunnan kiinteistöveroprosenttien suuruuden vuosittain etukäteen samalla, kun se vahvistaa varainhoitovuoden tuloveroprosentin. Kiinteistöveroprosenteille on kiinteistöverolaissa määritelty ala- ja ylärajat. Kuntien osuus yhteisöveron tuottoon määräytyy kuntien jako-osuuden perusteella siten kuin verontilityslaisissa (532/1998) säädetään.

Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusoikeudella tulee

olla ainoa merkitystä kuntien mahdollisuuksiin päättää itsenäisesti taloudestaan. Tämän perusteella kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on lähtökohtaisesti oikeus päättää veroprosentistaan. Kunnilla on siten periaatteessa täysi vapaus määrätä kunnallisveroprosenttinsa. Käytännössä mahdollisuudet ovat kuitenkin rajatut. Esimerkiksi kuntalaki lähtee siitä, että kuntataloudessa tähdätään tasapainotilaan. Veroprosentilla kerättävä kunnallisverotuotto ei voi esimerkiksi ylittää budjettitasapainon saavuttamiseksi katsottua tasoa kun myös muut kunnan tulot otetaan huomioon. Kunnat ovat myös haluttomia nostamaan kunnallisveroastettaan yhtään korkeammaksi kuin on tarpeellista menojen kattamiseksi, koska korkea veroaste ei houkuttele veroja maksavia asukkaita kuntaan.

2.12.2 Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta

Yritykset maksavat yhteisöveroa tuloverolain (1535/1992) 124 §:n mukaisesti 20 prosentin verokannalla. Yhteisöverosta kertyvät tulot jaetaan valtion ja kuntien kesken verontilityslain säädettyjen jako-osuuksien mukaisesti. Yksittäisen kunnan yhteisövero-osuus määräytyy verontilityslain 13 §:n mukaan. Kunnan verovuoden jako-osuus on kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen perusteella laskettujen jako-osuuksien keskiarvo. Kunnan jako-osuus on yritystoimintaerän ja metsäerän summan suhteellinen osuus kaikkien kuntien vastaavien lukujen summasta.

Yhtenäiseen yhteisöveroon siirryttiin vuonna 1993. Vuoteen 1992 saakka kunnat verottivat yrityksiä omilla kunnallisveroprosenteillaan. Kuntien yhteisövero-osuuteen sisältyy paikallisten yritysten toimintaan perustuvien verojen lisäksi metsäerä. Metsäerä otettiin käyttöön siirryttäessä metsän pinta-alaverotuksesta pääomatulona verotettavaan puun myyntitulon verotukseen, jossa veronsaajana on valtio. Kunnille kompensoitiin sitä, että metsän myynnistä saavat verotulot siirtyivät kunnallisverotuksen ulkopuolelle.

Verontilityslain 12 §:n mukaan kuntien jako-osuus yhteisöverosta on 30,34 prosenttia. Verontilityslain 12 b – e §:ssä on kuitenkin säädetty erikseen yhteisöveron jako-osuuksista vuosille 2013–2016. Yhteisöveron tuotto sekä kuntien osuus siitä ovat viime vuosina olleet seuraavat:

Vuosi	Maksuunpantu vero	Kuntien jako-osuus	Kuntien osuus maksuunpannusta verosta
2009	4 339	32,03	1 390
2010	4 711	31,99	1 507
2011	4 791	31,99	1 533
2012	4 663	28,34	1 321
2013	4 640	29,49	1 368
2014	4 412	35,56	1 569
2015*	4 120	36,87	1 519
2016*	4 215	30,92	1 303

*Vuoden 2015 ja 2016 tuottoarviot ovat ennusteita ja perustuvat tämän esityksen antamisajankohdan mukaiseen arvioon yleisestä ja yritysten talouskehityksestä, ja ne todennäköisesti muuttuvat myöhempien ennusteiden ja toteutumatiетоjen mukaisesti. Vuosina 2009–2015 kuntien yhteisövero-osuus maksettiin korotettuna. Vuoden 2014 alusta yhteisöveron verokantaa alennettiin 24,5 prosentista 20 prosenttiin, mistä aiheutuneet verotuottomenetykset kompensoitiin kunnille.

Kuntien yhteisöveron metsävero-osuus määräytyy verontilityslain 13 §:n mukaisesti siten, että vuoden 2007 metsävero-osuutta muutetaan verontilityslaissa tarkoitettujen bruttokantorahatulojen muutosta vastaavasti, joten metsäosuuden euromäärä ei ole niin suhdanneherkkä kuin yritystoimintaerä eikä siten kunnan saaman metsäerän määrä vaihtelee vuosittain kovinkaan paljon. Verontilityslain mukaan metsävero-osuuden määrä on vähintään 5 ja enintään 15 prosenttia kuntien yhteisöverosta. Kuntien metsäerä on viime vuosina ollut noin 10 prosenttia kuntien yhteisövero-osuudesta. Kuitenkin noin puolella kunnista sen osuus yhteisöverosta on ollut yli kolmanneksen. Kaupunkimaisilla kunnilla metsäerän merkitys on pieni, mutta metsävaltaisilla kunnilla yli 90 prosenttia yhteisövero-osuudesta voi muodostua metsäerän perusteella. Näillä kunnilla yhteisövero voi muodostaa jopa yli viidenneksen kunnan verotuloista.

Tällä hetkellä kuntien saama yhteisövero on keskimäärin noin 7,5 prosenttia kuntien verotuloista. Yhteisöveron osuus kuntien verotuloista vaihtelee suuresti yksittäisten kuntien välillä minimin ollessa 0,5 prosenttia ja maksimin 30 prosenttia. Myös koko maan tasolla yhteisöveron tuotto vaihtelee vuosittain muun muassa suhdanteista riippuen.

2.12.3 Ansiotulojen verotus

Suomen tuloverojärjestelmä perustuu laajaan tulokäsitteeseen, jonka mukaan kaikki rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot ovat veronalaisia, ellei niitä ole erikseen säädetty veropaiksi. Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän tulo jaetaan kahteen tulolajiin, joita ovat pääomatulo ja ansiotulo. Eriytetyn tuloverojärjestelmän mukaan ansio- ja pääomatuloja verotetaan erikseen. Pääomatulot on lueteltu tyhjentävästi tuloverolaissa. Ansiotuloa on puolestaan kaikki muu veronalainen tulo kuin pääomatulo. Ansiotuloa ovat muun muassa työsuhteen perusteella saatu palkkatulo, yrittäjätulon ansiotulo-osuus, eläketulo sekä muut veronalaiset sosiaalietuudet.

Verotettava ansiotulo määrätään bruttotulon ja siitä erikseen valtion- ja kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten perusteella. Ansiotulosta maksettavat verot määräytyvät verotettavan tulon perusteella.

Valtion tulovero

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on suoritettava valtiolle tuloveroa valtionverotuksessa verotettavan ansiotulon perusteella. Veron määrä määräytyy valtion progressiivisen tuloveroasteikon mukaan. Lisäksi eläketulosta suoritetaan eläketulon lisäveroa 6 prosenttia siltä osin kuin eläketulo vähennettynä eläketulovähennyksen määrällä ylittää 45 000 euroa. Kultakin verovuodelta toimitettavassa ansiotulon verotuksessa sovellettavasta veroasteikosta säädetään vuosittain erikseen.

Vuoden 2016 verotuksessa ansiotuloista maksetaan valtiolle tuloveroa seuraavan asteikon mukaan

Verotettava ansiotulo, euroa	Vero alarajan kohdalla, euroa	Vero alarajan ylittävästä tulon osasta, %
16 700—25 000	8,00	6,50
25 000—40 800	547,50	17,50
40 800—72 300	3 312,50	21,50
72 300—	10 085,00	31,75

Kunnallisvero, kirkollisvero sekä sairausvakuutusmaksu

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on maksettava kunnallisverotuksen verotettavasta ansiotulostaan tuloveroa kunnalle kunnallisveroprosentin mukaan. Kukin kunta määrää vuosittain oman veroprosenttinsa kuntalain 66 §:n mukaisesti. Jos verovelvollisen verotettava tulo jää alle 10 euron, kunnallisveroa ei määrätä. Vuonna 2016 kunnallisveroprosentti vaihtelee 16,5 prosentista 22,5 prosenttiin. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti on 19,87. Vaikka kunnallisverotuksessa ansiotuloja verotetaan suhteellisen verokannan mukaan, verotuksessa tehtävät vähennykset tekevät myös kunnallisverotuksesta progressiivisen. Näiden vähennysten seurauksena kunnallisverotuksen efektiiviset ja nimelliset veroprosentit eroavat toisistaan.

Kirkollisveroa maksavat evankelisluterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien jäsenet kunnallisverotuksessa verotettavan ansiotulon perusteella. Kukin seurakunta määrää kirkollisveroprosenttinsa vuosittain. Vuonna 2016 kirkollisveroprosentti vaihtelee 1,00—2,00 prosenttiin.

Sairausvakuutusmaksua maksetaan Kansaneläkelaitokselle. Maksu koostuu sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksusta. Vuonna 2016 sairaanhoitomaksu on 1,30 prosenttia työtulosta ja 1,47 prosenttia muusta ansiotulosta kuten esimerkiksi eläke- ja etuustulosta. Sairaanhoitomaksun maksuperusteesta tehdään kunnallisverotuksen vähennykset. Päivärahamaksu on 0,82 prosenttia veronalaisesta työtulosta vuonna 2016. Yrittäjiltä, joilla on yrittäjän eläkevakuutus eli YEL-vakuutus, maksu peritään työtulosta. Yrittäjän työtulosta peritään korotettua maksua. Korotus on 0,13 prosenttiyksikköä eli maksu on 0,95 prosenttia. Maatalousyrittäjän eläkelain (MYEL) mukaan vakuutetun henkilön MYEL-vakuutusmaksu lasketaan vakuutetun henkilökohtaisesta, vuoden alussa voimassa olevasta MYEL-työtulosta. Maksuprosentti riippuu iästä ja MYEL-työtulon määrästä. Vakuutusmaksuja koskevasta lainsäädännöstä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Vähennykset

Suomen verojärjestelmä perustuu nettotulon verottamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että verovelvollisella on oikeus vähentää veronalaisesta tulostaan tulojen hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot siten kuin tuloverolaissa säädetään. Näiden niin sanottujen luonnollisten vähennysten lisäksi verojärjestelmä sisältää muita vähennyksiä, joiden tavoitteena on verotuksen kautta tukea tiettyä toimintaa tai vähennys myönnetään sosiaalisin perustein. Esimerkkinä tämän tyyppisistä vähennyksistä voidaan mainita kotitalousvähennys, asuntovelan korkojen osittainen vähennyskelpoisuus, invalidivähennys sekä elatusvelvollisuusvähennys. Verojärjestelmämme sisältää myös tiettyjä vähennyksiä, joiden tavoitteena on erilaisten ansiotulojen verotuksen tason määrittäminen. Esimerkiksi työtulon perusteella tehdään työtulovähennys sekä kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Näiden vain työtulon perusteella tehtävien vähennysten tavoitteena on työllisyyden ja työn tarjonnan edistäminen parantamalla työnteon kannustavuutta. Eläketulosta puolestaan tehdään valtionverotuksen eläketulovähennys sekä kunnallisverotuksen eläketulovähennys. Näiden tarkoituksena on säädellä eläketulojen verorasitusta muun muassa siten, ettei pelkästään kansaneläkettä tai takueläkettä saavat maksa tuloveroa. Kunnallisverotuksen perusvähennys myönnetään muiden kunnallisverotuksessa veronalaisesta tulosta tehtävien vähennysten jälkeen. Perusvähennys myönnetään kaikesta ansiotulosta eli työ- ja eläketulon lisäksi myös päivärahatulosta. Nämä edellä mainitut vähennykset painottuvat pieni- ja keskituloisille, mikä yhdessä valtion progressiivisen tuloveroasteikon kanssa tarkoittaa sitä, että Suomen ansiotuloverotuksen progressio on muodostunut jyrkäksi ja marginaaliveroasteet korkeiksi.

Vähennykset voivat olla joko verosta tehtäviä vähennyksiä tai tulosta tehtäviä vähennyksiä. Esimerkiksi luonnolliset vähennykset sekä eläketulovähennykset ovat tulosta tehtäviä vähen-

nyksiä. Tällaiset vähennykset pienentävät verotettavaa tuloa, jolloin vähennyksen vaikutus verovelvolliselle riippuu tulojen määrästä. Tulosta tehtävien vähennysten vaikutus verovelvolliselle riippuu myös kunnallisveroprosentista. Esimerkiksi työtulovähennys ja kotitalousvähennys taas ovat verosta tehtäviä vähennyksiä. Myös pääomatulolajin alijäämän perusteella määräytyvä alijäämähyvitys tehdään ansiotuloista menevistä veroista. Samansuuruisen verosta tehtävän vähennyksen vaikutus verovelvolliselle on euromääräisesti sama kaikilla tulotasoilla. Verosta tehtäviä vähennyksiä, kuten työtulovähennys, kuitenkin kohdennetaan erisuuruisena eri tulotasoille. Verosta tehtävästä vähennyksestä saatu hyöty voi myös jäädä saamatta, jos maksettavan veron määrä on vähennystä pienempi.

Seuraavassa käsitellään tarkemmin vähennyksiä, joiden tarkoituksena on erilaisten ansiotulojen verotuksen tason määrittäminen sekä invalidivähennystä.

Työtulovähennys

Tuloverolain 125 §:n mukaan ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään työtulovähennys. Siltä osin kuin vähennys ylittää ansiotulosta valtiolle suoritettavan tuloveron määrän, se tehdään kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta näiden verojen suhteessa. Vähennys lasketaan verovelvollisen veronalaisten palkkatulojen, muusta toiselle suoritetusta työstä, tehtävästä tai palveluksesta saatujen ansiotulojen, ansiotulona pidettävien käyttökorvausten, ansiotulona verotettavan osingon, jaettavan yritystulon ansiotulo-osuuden sekä yhtymän osakkaan elinkeinotoiminnan tai maatalouden ansiotulo-osuuden perusteella.

Vuonna 2016 työtulovähennyksen määrä on 11,8 prosenttia edellä mainittujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 1 260 euroa. Verovelvollisen puhtaasti ansiotulon ylittäessä 33 000 euroa vähennyksen määrä pienenee 1,46 prosentilla puhtaasti ansiotulon 33 000 euroa ylittävältä osalta. Vähennys tehdään ennen muita tuloverosta tehtäviä vähennyksiä.

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys

Tuloverolain 105 a §:n mukaan kunnallisverotuksessa verovelvollisen puhtaasti ansiotulosta vähennetään kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Vähennys lasketaan verovelvollisen ansaitsemien veronalaisten palkkatulojen, muusta toiselle suoritetusta työstä, tehtävästä tai palveluksesta saatujen ansiotulojen, ansiotulona pidettävien käyttökorvausten, ansiotulona verotettavan osingon, jaettavan yritystulon ansiotulo-osuuden sekä yhtymän osakkaan elinkeinotoiminnan tai maatalouden ansiotulo-osuuden perusteella.

Vuonna 2016 vähennys on 51 prosenttia edellä mainittujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta tulojen 7 230 euron määrään saakka ja sen ylittävältä osalta 28 prosenttia. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 3 570 euroa. Verovelvollisen puhtaasti ansiotulon ylittäessä 14 000 euroa vähennyksen määrä pienenee 4,5 prosentilla puhtaasti ansiotulon 14 000 euroa ylittävältä osalta.

Eläketulovähennykset

Tuloverolain 100 §:n mukaan verovelvollisen puhtaasti ansiotulosta vähennetään valtionverotuksessa eläketulovähennys. Täyden eläketulovähennyksen määrä lasketaan siten, että luvulla 3,80 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennetään progressiivisen tuloveroasteikon

alimman verotettavan tulon määrä ja jäännös pyöristetään seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään. Eläketulovähennys ei kuitenkaan voi olla eläketuloa suurempi. Jos verovelvollisen puhdas ansiotulo on suurempi kuin täyden eläketulovähennyksen määrä, eläketulovähennystä pienennetään 44 prosentilla määrästä, jolla puhdas ansiotulo ylittää täyden eläketulovähennyksen määrän. Valtionverotuksen täyden eläketulovähennyksen määrää laskettaessa täytenä kansaneläkkeenä pidetään yksinäiselle henkilölle verovuonna maksetun täysimääräisen kansaneläkkeen määrää.

Tuloverolain 101 §:n mukaan eläketuloa saavan verovelvollisen puhtaasta ansiotulosta vähennetään kunnallisverotuksessa eläketulovähennys. Täyden eläketulovähennyksen määrä lasketaan siten, että luvulla 1,39 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennetään 1 480 euroa ja jäännös pyöristetään seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään. Eläketulovähennys ei kuitenkaan voi olla eläketuloa suurempi. Jos verovelvollisen puhdas ansiotulo ylittää täyden eläketulovähennyksen määrän, eläketulovähennystä pienennetään 54 prosentilla ylimenevän osan määrästä.

Kunnallisverotuksen perusvähennys

Kunnallisverotuksen perusvähennyksestä säädetään tuloverolain 106 §:ssä. Jos verovelvollisen luonnollisen henkilön puhdas ansiotulo muiden puhtaasta ansiotulosta kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten jälkeen ei ole 3 020 euron määrää suurempi, on siitä vähennettävä tämän tulon määrä. Jos puhtaan ansiotulon määrä edellä mainittujen vähennysten jälkeen ylittää täyden perusvähennyksen määrän, vähennystä pienennetään 18 prosentilla yli menevän tulon määrästä.

Kunnallisverotuksen opintorahavähennys

Jos verovelvollinen on saanut opintotukilaissa tarkoitettua opintorahaa, hänen puhtaasta ansiotulostaan vähennetään kunnallisverotuksen opintorahavähennys. Vähennyksen täysi määrä on 2 600 euroa, kuitenkin enintään opintorahan määrä. Vähennystä pienennetään 50 prosentilla siitä määrästä, jolla verovelvollisen puhtaan ansiotulon määrä ylittää opintorahavähennyksen täyden määrän.

Invalidivähennys

Invalidivähennys myönnetään sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa ja molemmissa vähennyksen suuruus määrittyy haitta-asteen mukaisena prosenttiosuutena. Haitta-asteen katsotaan olevan 100 prosenttia, jos verovelvolliselle on myönnetty täysi työkyvyttömyyseläke. Invalidivähennyksen enimmäismäärä on kunnallisverotuksessa 440 euroa ja valtionverotuksessa 115 euroa. Valtionverotuksessa vähennys myönnetään verosta ja kunnallisverotuksessa muusta ansiotulosta kuin eläketulosta.

2.12.4 Julkisyhteisöjen asema tuloverotuksessa

Tuloverolain tarkoittamat yhteisöt ovat erillisiä verovelvollisia tuloverotuksessa. Lain 3 §:n mukaan yhteisöllä tarkoitetaan muun muassa valtiota ja sen laitosta, kuntaa ja kuntayhtymää, seurakuntaa ja muuta uskonnollista yhdyskuntaa, osakeyhtiötä, aatteellista tai taloudellista yhdistystä, säätiötä ja laitosta. Tuloverolain 1 §:n 3 momentin mukaan yhteisön tulosta suoritetaan veroa valtiolle, kunnalle ja seurakunnalle. Yhteisöveroprosentti on 20. Tuloverolain mukaisesti yhteisöt ovat verovelvollisia lähtökohtaisesti kaikesta tulostaan. Riippuen harjoitetun toiminnan luonteesta verotettavan tulon määrä lasketaan tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968), tai maatilatalouden tuloverolain (543/1967) säännösten mu-

kaisesti erillisissä tulolähteissä. Samalla verovelvollisella voi olla useamman tulolähteen mukaista tuloa.

Tuloverolain 21 §:ssä mainittujen yhteisöjen, osittain verovapaiden yhteisöjen, tuloverovelvollisuutta on kuitenkin rajoitettu siten, että niiden saama tulo on joko kokonaan verovapaata tai tulosta suoritetaan veroa ainoastaan kunnalle lain 124 §:n 3 momentissa tarkoitetun alennetun tuloveroprosenttien mukaan, joka on 6,07 prosenttiyksikköä. Vuosina 2012—2016 osittain verovapaan yhteisön tuloveroprosentti määräytyy tuloverolain 124 a §:n mukaisesti. Verovuonna 2016 tämä on 6,18 prosenttiyksikköä. Alennettu tuloveroprosentti vastaa kuntien osuutta yhteisöverosta.

Evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon seurakuntien osuus yhteisöverotuottoon poistui vuoden 2016 alusta (Laki verontilityslain muuttamisesta, 22.5.2015/655). Samassa yhteydessä muuttui tuloverolain 21 ja 124 § siten, että osittain verovapaat yhteisöt suorittavat veroa vain kunnalle (Laki tuloverolain muuttamisesta, 22.5.2015/654). Evankelis-luterilaisen kirkon yhteisöverotuoton osuus korvataan jatkossa kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin annettavalla lakisääteisellä rahoituksella (Laki valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin, 10.4.2015/430).

Tuloverolain 21 §:n mukaan osittain verovapaita yhteisöjä ovat

- valtio ja sen laitokset
- Raha-automaattiyhdistys sekä Oy Veikkaus Ab muusta kuin arpajaisverolaissa (552/92) ja viihdelaitelaissa (164/1995) tarkoitetun toiminnan ja musiikkiautomaattien pitämisestä saamastaan tulosta
- kunta, kuntayhtymä, maakunta sekä näiden palveluksessa olevia varten perustettu eläkelaitos, eläkesäätiö tai -kassa tai muu vastaava eläkelaitos, -säätiö tai -kassa, joka saa avustusta yhteiskunnan varoista
- evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä muu uskonnollinen yhdyskunta ja niiden seurakunnat samoin kuin niiden palveluksessa olevia varten perustettu eläkelaitos, eläkesäätiö ja eläkekassa.

Tuloverolain 21 §:n 3 momentin mukaan valtio ja sen laitokset suorittavat veroa vain maatalojensa ja niihin verrattavien muiden kiinteistöjensä tuottamista tuloista, sellaisten muiden kiinteistöjensä tuloista, joita ei käytetä yleisiin tarkoituksiin, sekä yksityisyrittäisiin verrattavien teollisuus- ja muiden liikkeidensä tuloista. Valtio ei kuitenkaan ole verovelvollinen tulosta, jonka se saa pääasiallisesti valtion laitosten tarpeiden tyydyttämiseksi toimivasta liike- tai tuotantolaitoksesta, laiva-, lento- tai autoliikenteestä, rautateistä, kanavista, satamista taikka posti-, tele- ja radiolaitoksista. Valtion on siten maksettava veroa kunnalle ja seurakunnalle esimerkiksi koetilojen ja maatalouskoulujen tuottamasta tulosta sekä valtion metsien tuottamasta tulosta myös silloin, kun ne ovat luonnossuojelualueilla. Muiden kuin maa- ja metsätalouskiinteistöjen osalta valtio on verovelvollinen kunnalle ja seurakunnalle saamastaan kiinteistötulosta silloin, kun kiinteistöä ei käytetä yleisiin tarkoituksiin. Yleisiin tarkoituksiin käytettäviä kiinteistöjä ovat esimerkiksi virastotalot, sairaalat, koulut ja vankilat. Kiinteistö katsotaan vuokratuksi yleiseen käyttöön ainoastaan silloin, kun vuokralaisena on julkinen taho, kuten valtio tai kunta. Kiinteistötulona ei pidetä esimerkiksi osakehuoneistosta saatua vuokratuloa eikä kiinteistön luovutusvoittoa, vaan ne ovat verovapaata tuloa valtiolle. Valtion yksityisyrittäisiin verrattavia teollisuus- ja muita liikelaitoksia ei juuri enää ole, koska ne on muodostettu osakeyhtiöiksi.

Tuloverolain 21 §:n 4 momentin mukaan maakunta, kunta ja kuntayhtymä, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä niiden seurakunta ja muu uskonnollinen yhdys-

kunta ovat verovelvollisia ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Säännöksessä maakunnalla tarkoitetaan Ahvenanmaan maakuntaa. Kuntien osalta on erikseen säädetty, että ne eivät ole verovelvollisia omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta. Tätä verovapaussäännöstä ei sovelleta esimerkiksi kuntayhtymiin (KHO 1.12.2005 taltio 3210) tai seurakuntiin. Kuntien, seurakuntien sekä muiden 4 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen verovelvollisuus kiinteistötulosta ei riipu siitä, onko kiinteistö maatila vai muu kiinteistö. Yleisiin tarkoituksiin käytettyjä kiinteistöjä ovat muun muassa kuntien terveydenhoito-, opetus- ja sosiaalisten laitosten käytössä olevat kiinteistöt ja seurakuntien osalta kirkot ja seurakuntatalot. Yleishyödylliseen tarkoitukseen käytettyjä voivat olla esimerkiksi seurakuntien vanhainkodit.

2.12.5 Verotuskustannusten jako

Verotuskustannuksista säädetään verohallinnosta annetussa laissa (237/2008). Lain mukaan verotuskustannusten suorittamisesta huolehtii valtio. Verotuskustannuksia ovat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella tarkistettut Verohallinnon toimintamenot. Kustannusten määrää laskettaessa otetaan huomioon myös edellä mainittuihin Verohallinnon menoihin liittyvät arvonlisäveromenot. Verotuskustannuksista valtio perii kunnilta yhteensä 30,8 prosenttia, evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta yhteensä 3,4 prosenttia ja Kansaneläkelaitokselta 5,9 prosenttia. Valtion osuus verotuskustannuksista on 59,9 prosenttia.

Verotuskustannusten jakoperusteita on selvitetty muun muassa valtiovarainministeriön vuonna 1974 asettamassa toimikunnassa. Toimikunta kuitenkin totesi, ettei se onnistunut selvittämään, miten alkuperäiset jako-osuudet oli alun perin muodostettu. Vaikka tarkkaa perustetta verotuskustannusten jaolle ei ole pystytty selvittämään, jakautuvat kustannukset kuitenkin johdonmukaisesti veronsaajien kesken siten, että kunkin osuus vastaa tietyssä suhteessa kerättävien verojen kokonaiskertymää ja verolajien lukumäärää.

Veronsaajan verotuskustannuksen perusteena ovat siten verokertymän osuus Verohallinnon keräämistä veroista ja niiden verolajien lukumäärä, joista veronsaaja saa verotuloa. Kustannusten muodostumista näillä periaatteilla voidaan perustella asiakaspalvelun määrällä, joka tyypillisesti kasvaa kertymän kasvaessa ja lisäksi tietojärjestelmäkustannuksilla, jotka puolestaan kasvavat erityisesti eri määräytymisperusteita soveltavien verolajien lukumäärän mukaan.

Verotuskustannusten jako-osuuksia on muutettu yleensä aina kun veronsaajien asemassa on tapahtunut verojen kokonaiskertymään tai verolajien lukumäärään liittyviä muutoksia. Viimeisin muutos verokustannuksissa tehtiin vuoden 2015 alusta, kun evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien osuus yhteisöveron tuotosta korvattiin suoralla valtion avustuksella.

2.12.6 Varainsiirtoverotus

Varainsiirtoverolain (931/1996) mukaan luovutuksensaajan on suoritettava varainsiirtoveroa kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Verokanta on kiinteistöjen luovutuksessa 4 prosenttia kauppahinnasta tai muusta vastikkeen arvosta. Jos luovutuksen kohteena ovat kiinteistöjen omistamista tai hallintaa harjoittavan osakeyhtiön osakkeet, verokanta on 2 prosenttia ja muun arvopaperin luovutuksessa 1,6 prosenttia. Jos luovutus tapahtuu tilanteissa, joissa kauppahintaa ei makseta, vero lasketaan luovutetun omaisuuden käyvästä arvosta luovutushetkellä.

Varainsiirtoveroa ei tarvitse suorittaa kiinteistön saannosta, jos luovutuksensaajana on kunta tai kuntayhtymä. Verovapaus ei koske kunnan tai kuntayhtymän omistamia osakeyhtiöitä. Velvollisuus suorittaa varainsiirtoveroa syntyy muun muassa silloin, kun kunta tai sen omistama osakeyhtiö sijoittaa kiinteistön tai arvopapereita apporttina toiseen osakeyhtiöön. Tästä verovelvollisuudesta on säädetty määräaikaista poikkeuksia varainsiirtoverolain 43 a-43 c §:ssä.

Varainsiirtoverolain 43 b § säädettiin Paras-puitelain yhteydessä. Pykälässä säädetään määräaikaisesta verovapaudesta kuntien rakennejärjestelyissä. Säännöksen mukaan kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama kiinteistöosakeyhtiö on voinut tietyin edellytyksin vuosina 2007–2012 luovuttaa verotta puitelaissa tarkoitettujen velvoitteiden toteuttamiseksi omistamansa kiinteistön tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeita apporttina yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle kiinteistöosakeyhtiölle. Paras-puitelaki oli voimassa vuoden 2012 loppuun, mutta sen sisältämien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimaantuloa jatkettiin vuoden 2014 loppuun saakka. Tähän liittyen myös kuntien rakennejärjestelyjen yhteydessä tapahtuvien luovutusten määräaikaisen verovapauden soveltamisaikaa jatkettiin siten, että verovapaus koskee vuoden 2016 loppuun mennessä tapahtuvia luovutuksia kiinteistön tullessa sosiaali- tai terveydenhuollon käyttöön.

2.13 Ohjaus ja valvonta

2.13.1 Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta sosiaalihuoltolain, kansanterveystyö- ja erikoissairaanhoidon, mielen- ja keuhkokuivumisen, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain ja tartuntatautilain perusteella. Toimivalta koskee käytännössä kunnallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä valtion mielisairaaloita. Myös yksityisen terveydenhuollon ja yksityisten sosiaalipalvelujen yleinen ohjaus ja valvonta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

2.13.2 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa, kansanterveystyötä ja erikoissairaanhoidon sekä yksityistä terveydenhuoltoa ja yksityisiä sosiaalipalveluja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa toimialueellaan. Vuoden 2016 alusta aluehallintovirastoille ja Valviralle on kuulunut myös Puolustusvoimien terveydenhuoltopalvelujen ja vankeiterveydenhuollon valvonta ja niihin liittyvä ohjaus. Viimeksi mainitut tehtävät on aluehallintovirastojen osalta keskitetty valtakunnallisesti Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirastot edistävät aluehallintovirastoista annetun lain mukaan alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueillaan. Aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon, koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta ja nuorisotoimen, oikeusturvan edistämisen ja toteuttamisen, ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvien lupa- ja muiden hakemusasioden, pelastustoimen, työsuojelun valvonnan ja kehittämisen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonnan sekä kuluttaja- ja kilpailuhallinnon toimialoilla. Niiden tehtävänä on lisäksi peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi, maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen, varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen, alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämi-

nen sekä toimivaltaisten viranomaisten tukeminen ja niiden toiminnan yhteensovittaminen viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella. Aluehallintovirastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Toimialaohjauksesta vastaavat lisäksi omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä sellainen keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty.

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön sisältyy noin 130 aluehallintovirastojen tehtäviä määrittävää säännöstä. Näihin tehtäviin liittyvä aluehallintovirastojen toiminnallinen ohjaus kuuluu edellä olevan perusteella sosiaali- ja terveysministeriölle. Lisäksi Valviran tehtäväksi on säädetty ohjata aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjauksessa ja valvonnassa.

2.13.3 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka toimialana Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) mukaan on edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa.

Viraston tehtävänä on huolehtia terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa, kansanterveyslaissa, työterveyshuoltolaissa (1383/2001), erikoissairaanhoidolaissa, terveydenhuoltolaissa, mielenterveyslaissa, yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa, tartuntatautilaissa, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa, yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa, tupakkalaissa, geeniteknikkalaissa (377/1995) ja terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetussa laissa (629/2010) sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi sen tehtävänä on huolehtia raskauden keskeyttämisestä, steriloinnista, hedelmöityshoitoja, adoptiota, ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellistä käyttöä sekä lääketieteellistä tutkimusta koskevassa lainsäädännössä sille säädettyistä tehtävistä sekä muussa laissa tai asetuksessa sille säädettyistä tehtävistä. Virasto hoitaa lisäksi ne edellä tarkoitetun lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka sosiaali- ja terveysministeriö sille määrää.

Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon, kansanterveysjärjestelmän, erikoissairaanhoidon ja yksityisen terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen ohjauksessa ja valvonnassa. Valviran ja aluehallintovirastojen työnjaosta ohjauksessa ja valvonnassa säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa, sosiaalihuoltolaissa, kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa, mielenterveyslaissa, tartuntatautilaissa, yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa.

2.13.4 Valviran ja aluehallintovirastojen työnjako ja toimivaltuudet ohjauksessa ja valvonnassa

Valvonnasta vastaavat ensisijaisesti aluehallintovirastot, kun taas Valvira käsittelee laissa erikseen määritellyt asiat. Valvira ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa ja kansanterveystyötä erityisesti silloin, kun kysymyksessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskeva asia, asia, joka liittyy Valvirassa käsiteltävään muuhun valvonta-asiaan tai asia, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa ja sen ensisijainen tarkoitus on turvata, että toiminta täyttää lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Valvonta on myös organisaatioiden oman valvonnan toteutumista varmistavaa ja sitä edistävää. Jokainen organisaatio johtaa itse omaa toimintaansa ja sillä itsellään on myös ensisijainen vastuu seurata ja valvoa sitä. Valvonta edistää myös kyseisessä organisaatiossa toimivien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvaa.

Valvonnalla ja siihen liittyvällä ohjauksella turvataan ja edistetään palvelujen laatua sekä asiakas ja potilasturvallisuutta. Tavoitteena on ehkäistä jo ennalta asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavien olosuhteiden ja käytäntöjen syntymistä. Ohjauksesta voidaan käyttää myös ennako- tai etukäteisvalvonnan nimitystä. Siihen sisältyvät muun muassa neuvonta, tiedottaminen, ohjaukselliset käynnit valvottavissa toimintayksiköissä ja kouluttamistoiminta. Hyvin toimivalla ohjauksella voidaan usein välttää valvontaviranomaisen tarve puuttua jälkikäteisen valvonnan tai velvoitteiden keinoin asianomaisen toimintayksikön toimintaan.

Aluehallintovirastojen ja Valviran organisaatiovalvonta voi käytännössä kohdistua esimerkiksi siihen, onko organisaatiolla riittävät laadunhallintaa sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta varmistavat suunnitelmat ja toimintaohjeet, tai toisaalta siihen, ovatko annetut menettelytapa- ja toimintaohjeet lainsäädännössä asetetut vaatimukset täyttäviä. Valvonta voi kohdistua myös muun muassa lääkehoidon toteutuksen organisaatiossa tai asiakas- ja potilastietojen käsittelyn asianmukaisuuteen, hoidon tai huollon saatavuuteen ja muihin asiakkaan tai potilaan oikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

2.13.5 Valvonnan keinot ja seuraamukset

Valvira ja aluehallintovirastot voivat tarvittaessa tehdä tarkastuksia sosiaalipalvelun tuottajan ja terveydenhuollon itsenäisten ammatinharjoittajien ja toimintayksiköiden tiloihin. Tarkastuksista säädetään sosiaalihuoltolain 55 §:ssä, kehitysvamma lain 75 §:ssä, kansanterveyslain 42 §:ssä, erikoissairaanhoidolain 51 §:ssä, mielenterveyslain 33 a §:ssä, yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 17 §:ssä ja yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 17 §:ssä. Näiden säännösten mukaan toiminta sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat voidaan tarkastaa silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Valvira voi lisäksi perustellusta syystä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen.

Silloin kun toiminnan järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on sitä koskevan lainsäädännön vastaista, Valvira tai aluehallintovirasto voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Tällaisen määräyksen noudattamiseksi voidaan asettaa sakon uhka tai uhka, että toiminta keskeytetään, taikka että toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kielletään. Toiminta voidaan myös määrätä keskeytettäväksi välittömästi taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi, jos asiakas- tai potilasturvallisuus sitä edellyttää. Yksityiselle sosiaalipalvelun tai terveydenhuollon palvelun tuottajalle myönnetty lupa voidaan myös peruuttaa osittain tai kokonaan, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu la-

kia. Valvira tai aluehallintovirasto voi lievemmissä tapauksissa antaa toteamansa virheellisen menettelyn tai laiminlyönnin johdosta huomautuksen kyseisen toiminnan järjestäjä- tai toteuttajaorganisaatiolle tai toiminnasta vastuussa olevalle henkilölle taikka kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

Valvonta-asiat voivat tulla vireille esimerkiksi asiakkaiden ja potilaiden tai heidän omaistensa ilmoitusten tai kanteluiden perusteella, muilta viranomaisilta saadun tiedon perusteella, apteekeilta, ammattihenkilöiden työnantajilta, esimiehiltä tai tuomioistuimilta saatujen ilmoitusten johdosta sekä eri viranomaisten lausuntopyyntöjen perusteella. Valvira ja aluehallintovirastot voivat ottaa asian selvitettäväkseen myös omasta aloitteestaan.

Hallintokanteluiden käsittelystä säädetään hallintolaissa. Hallintolain mukaan kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain mukaan jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomaisen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön käsiteltäväksi. Toimintayksikön on annettava tieto siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle valvontaviranomaiselle.

Valviran ja aluehallintovirastojen käsittelemien terveydenhuollon valvonta-asioiden määrät ovat kasvaneet jatkuvasti. Valvirassa tuli vuonna 2014 vireille kaikkiaan 1167 terveydenhuollon valvonta-asiaa ja 337 sosiaalihuollon valvonta-asiaa. Näiden lisäksi Valvira on siirtänyt sille tehtyjä ilmoituksia aluehallintovirastoille käsiteltäviksi.

2.14 Tietohallinto ja ICT-toiminta

Julkinen hallinto tukeutuu tehtäviensä hoidossa ja palvelutuotannossa laajasti informaatio- ja viestintäteknologian (ICT) käyttöön. Lähtökohtaisesti kunnat voivat itse päättää, millä tavalla ja minkälaisin resurssein tietohallinto kunnassa organisoidaan.

Kuntien päätöksenteon ja sähköisen hallinnon tilaa ja kehittämiskohteita selvitettiin osana kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua kesällä 2013. Selvityksen perusteella kunnissa on laajasti käytössä sähköisiä päätöksenteko- ja asianhallintajärjestelmiä, mutta niiden käyttömahdollisuuksissa ja käyttötavoissa on eroja. Tietohallinnon rooli ja resurssit kunnissa vaihtelevat huomattavasti niin kuntien kuin erityisesti kuntakoryhmien kesken. Erityisesti pienissä kunnissa tietohallintoon käytettävät talous- ja henkilöstöresurssit ovat usein varsin rajalliset. Esimerkiksi Helsingin seudun viiden kunnan (Espoo, Helsinki, Kauniainen, Sipoo ja Vantaa) laajuisessa niin sanotussa metropolikaupunkiselvityksessä suurten kaupunkien kannalta toimivammaksi tietohallinnon organisointimalliksi katsottiin osittain keskitetty malli, jossa toimialariippumattomat ICT-palvelut on keskitetty ja toimialakohtaisten ICT-palvelujen roolia kasvatetaan ajan kuluessa ja toimialakohtaisen tietohallinto-osaamisen kehittyessä. Laajamittaista vertailevaa arviointia tietohallintoon liittyvien organisaatiotapojen toimivuudesta ja asemasta kuntien johtamisjärjestelmässä ei ole kuitenkaan tehty. Kuntien välinen yhteistyö tietohallintokysymyksissä vaihtelee niin kunnittain, seuduittain kuin toimialoittain.

Viime vuosina kuntien välinen ja seudullinen yhteistyö on joka tapauksessa lisääntynyt. Seudullisen yhteistyön lisäksi kuntien tietohallintoyhteistyössä on korostunut erilaisten kansallisten verkostojen rooli. Esimerkkinä seudullisesta yhteistyöstä voidaan pitää Kainuun maakuntaa. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tuottaa pääosin ICT-tukipalvelut maakunnan kunnille ja kuntayhtymille.

Terveydenhuollossa tietohallinnon alueellista yhteistyötä on toteutettu 1990-luvulta lähtien. Vuonna 2011 voimaan tullut terveydenhuoltolaki ja sen mahdollistama julkisen terveyden-

huollon potilastietojen yhteisrekisteri on osaltaan vauhdittanut alueellista yhteistyötä. Sen tuloksena yli puolella sairaanhoitopiirien alueista on käytössä tai käyttöönotossa yhteinen alueellinen terveydenhuollon potilastietojärjestelmä. Lisäksi sairaanhoitopiireillä on terveydenhuoltolain 33 §:n nojalla vastuu alueensa kunnallisen terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteensovittamisesta sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteisen potilastietorekisterin edellyttämistä koordinoitavista.

Sosiaalihuollon tietojärjestelmäratkaisujen osata ei vielä toistaiseksi ole terveydenhuoltoa vastaavaa alueellista yhteistyövelvoitetta ja koordinaatorakenteita. Sosiaalihuollon IT-ratkaisujen osalta on kuitenkin useilla seuduilla syntynyt vapaaehtoisia yhteistyötä ja joissain tapauksissa sosiaalialan osaamiskeskukset toimineet alueellisten kehittämishankkeiden organisoijina.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetut lait (159/2007 ja 61/2007) tulivat voimaan vuonna 2017. Kyseiset lait vaikuttavat laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien vaatimuksiin. Säädöksissä on määritelty myös valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (Kanta-palvelut), joista merkittävimpiä ovat valtakunnallinen potilastiedon arkisto ja tiedonhallintapalvelu, reseptikeskus, sosiaalihuollon arkisto sekä käyttöliittymä kansalaiselle (Omakanta). Sosiaalihuollon kansallinen arkistopalvelu (Kansa) on tarkoitus ottaa käyttöön vuosikymmenen vaihteessa.

2.14.1 ICT-toiminnan varautuminen

Digitalisaatiokehityksen myötä yhä enenemässä määrin perustoiminnot nojaavat tietoliikenteen, viestintäyhteyksien ja tietojärjestelmien häiriöttömään toimintaan. ICT-toimintaan liittyvä varautuminen perustuu kunnan tehtäviä koskeviin säädöksiin, joiden mukaan tehtävät on hoidettava kaikissa oloissa. Kuntien palvelutoiminnassa varautumisen kannalta keskeisessä roolissa on sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toimivuus häiriöttömästi kaikissa tilanteissa. Myös kuntien viestintäyhteyksien toimivuus on tärkeässä roolissa. Häiriöt viestintäyhteyksissä voivat merkittävästi vaikeuttaa kunnan johtamisjärjestelmän toimintaan.

Kuntien varautumisen ja jatkuvuussuunnittelun sisältö sekä laatimisprosessit vaihtelevat kuntien koon, maantieteellisen sijainnin ja paikallisten olosuhteiden mukaan. Myös kuntien ICT-varautumisen taso vaihtelee merkittävästi kunnittain. Tietojärjestelmiin ja ICT:hen liittyvän varautumisen ohjeistus ja käytännöt on usein sisällytetty kuntien tietoturvasuunnitelmiin.

2.14.2 Tietohallinnon ja ICT-palveluiden tuotantorakenteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon ja ICT:n alueellinen yhteistyö on hajanaista ja tilanne ja toimintamallit vaihtelevat alueittain. Tietojärjestelmätoimittajien vaikutusmahdollisuudet ovat suuret, koska ICT:llä on merkittävä rooli palveluiden tuottamisessa, mutta hankintaosaaminen ei ole ollut parasta mahdollista ja IT-sopimukset ovat toimijoiden kannalta heikkoja. Kansallista ohjausta on puolestaan kritisoitu erityisesti hitauden ja ohjauksen yhtenäisyyden osalta.

Suomen Kuntaliiton Kuntien tietotekniikkakartoitus 2013 -selvityksessä noin 55 prosenttia kunnista ja lähes 70 prosenttia kuntayhtymistä ilmoitti hoitavansa perustietotekniikan ylläpidon pääosin oman henkilöstön voimin. Erityisesti kuntien ja kuntayhtymien omistamat tietotekniikkayhtiöt ovat viime vuosina yleistyneet ja laajentaneet toimintaansa. Kunnat ovat 2000-luvulla perustaneet parikymmentä alueellista tietotekniikkapalvelukeskusta tuottamaan omistajakuntien tietohallinnon palveluita. Selvityksen mukaan liikevaihdoltaan kymmenessä suurimmassa kuntien tai kuntayhtymien yhdessä omistamassa IT-yrityksessä työskenteli vuonna 2012 lähes 1 300 henkilöä ja yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli yli 180 miljoonaa euroa.

Kuntien ja kuntayhtymien omistamien tietotekniikkayhtiöiden toiminta on viime vuosina laajentunut. Vuonna 2014 liikevaihdoltaan kymmenen suurimman yhtiön liikevaihto oli lähes 240 miljoonaa euroa. Noin 16 prosenttia kunnista ilmoitti tuottavansa perustietotekniikan ylläpidon pääasiassa kuntien omistamien tietotekniikkayritysten kautta. Lisäksi 8 prosenttia kunnista ilmoitti tuottavansa perustietotekniikan ylläpidon pääosin kuntien välisenä yhteistyönä.

Suomen julkisen hallinnon ICT-markkinat ovat pirstaloituneet. Kuntasektorilla haasteena on hankintayksiköiden, kuten kuntien ja erilaisten kuntayhtymien suuri määrä sekä myös kooltaan ja valmiuksiltaan erilaiset organisaatiot. Kuntasektorin osuus Suomen ICT-markkinoista on noin 10 prosenttia (ohjelmistot ja palvelut). Tarkkoja markkinatietoja kuntasektorin markkinan jakautumisesta ei ole saatavilla. Markkinalle on kuitenkin luonteenomaista sen keskittyminen muutamalle suurelle toimijalle. Erityisesti sovellusohjelmistomarkkina kunnallishallinnossa on voimakkaasti keskittynyt kolmelle suurimmalle toimijalle. Joidenkin ICT-järjestelmien osata kuntasektorilla vallitsee käytännössä oligopoli tai jopa monopolistinen markkinatilanne.

Terveydenhuolto on Suomessa lähes täysin digitalisoitunut. Sosiaalihuollossa tietojärjestelmien käyttö on sen sijaan vähäisempää, mutta kattaa kuitenkin suurimman osan toiminnan asiakasvolyymeista. Vaikka käytössä olevia potilastieto- ja muita järjestelmiä on rajallinen määrä, on sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäkenttä kokonaisuudessaan hajanainen ja organisaatiokohtaisia tai korkeintaan sairaanhoitopiirin alueen kattavia alueellisia installaatioita on runsaasti.

Kaikkien sairaanhoitopiirien alueella varsinaisten ICT-palveluiden tuottaminen on merkittävästi osin ulkoistettu omille ja kaupallisille ICT-toimittajille. Niin sanotut in-house -toimittajat tuottavat joillakin alueilla pääosan ulkoistetuista palveluista. Niihin ovat tukeutuneet nykytilassa pääasiassa sairaanhoitopiirit. Kuntien in-house -yhtiöiltä hankittavien palveluiden osuus on pienempi. Merkittävimpiä in-house -toimittajia ovat Medi-IT, Medbit sekä Istekki. Pääkaupunkiseudulle on syntymässä potilastietojärjestelmien yhteydessä uusi palveluntuottaja, Apotti Oy.

Erityisesti terveydenhuollon järjestelmät ovat tällä hetkellä voimakkaassa muutospaineessa. Potilastietojärjestelmät ovat Suomessa osittain vanhentuneita ja niiden käytettävyyteen ollaan tyytymättömiä. Useilla alueilla ollaankin valmistelemaan potilastietojärjestelmien kilpailutusta ja hankintaa. Laboratorio- ja röntgenpalveluiden tuottaminen on nykyisin toteutettu useilla alueilla sairaanhoitopiiri- tai eriva- tasoisena yhtenäisenä toteutuksena (esim. Huslab, Islab sekä HUS-kuvantaminen). Tällöin käytössä on yleensä myös yhteinen vastaavan alueen laajuisen tietojärjestelmä.

2.14.3 ICT-toiminnan kustannukset ja resurssit

Kuntien ICT-toiminnan kustannuksia on vaikea arvioida ja vertailla. Tämä johtuu palvelujen erilaisista, huomattavasti vaihtelevista tuotantorakenteista sekä kirjanpidollisista syistä. Kunnat määrittelevät ICT-palvelut usein eri tavoin. Myös palvelujen laatu ja sisältö vaihtelevat huomattavasti kunnittain. Lisäksi kuntien ICT-toiminnan kustannukset saattavat erilaisista tuotantotavoista johtuen jakautua monille toimialoille ja useille eri toimijoille. Esimerkiksi kunnan terveydenhuollon tietotekniikkakustannuksista merkittävä osa saattaa sisältyä yhden tai useamman kuntayhtymän tietotekniikkakustannuksiin. Tällöin kokonaiskustannusten arviointi on haastavaa. Kuntien ICT-toiminnan kustannuksista ja resursseista onkin olemassa vain suuntaa antavia tietoja.

Suomen Kuntaliiton toteuttaman Kuntien tietotekniikkakartoitus 2013 -selvityksen mukaan vuonna 2013 kuntien tieto- ja viestintätekniikan menot olivat noin 520 miljoonaa euroa. Kuntayhtymien tieto- ja viestintätekniikan menot olivat saman vuonna puolestaan noin 310 miljoonaa euroa, josta sairaanhoitopiirien menot olivat noin 220 miljoonaa euroa, muiden sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien menot noin 20 miljoonaa euroa sekä koulutuskuntayhtymien ja muiden kuntayhtymien menot noin 70 miljoonaa euroa. Kuntien ja kuntayhtymien yhteensä lasketut tieto- ja viestintätekniikan menot olivat vuonna 2013 siis noin 830 miljoonaa euroa. Koko kuntasektorin tietotekniikkamenot ovat kuitenkin tätä suuremmat, sillä luvusta puuttuvat monet kuntakonsernien liikelaitokset ja yhtiöt. Nämä huomioiden kuntasektorin tieto- ja viestintätekniikan menojen arveltiin selvityksessä nousevan lähelle 900 miljoonaa euroa. Kuntasektorin kokonaismenoista tietotekniikan osuus oli vuonna 2013 noin 1,6 prosenttia. Kustannuksittain eriteltynä kuntien tietotekniikkakustannuksista 42 prosenttia muodostuu ohjelmistojen käyttöoikeuksista ja ylläpidosta ja 23 prosenttia henkilöstömenoista. Laitteiden osuus kuntasektorin tietotekniikkakustannuksista oli Kuntaliiton selvityksen mukaan vuonna 2013 noin 15 prosenttia. Toimialoittain tarkasteltuna sosiaali- ja terveydenhuollon tietotekniikkaan kului kunnissa ja kuntayhtymissä noin 400 miljoonaa euroa. Koko kuntasektorin tietotekniikkamenot ovat kasvaneet tasaisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Kuntaliiton vuonna 2013 tekemässä selvityksen mukaan kasvu alkoi kuitenkin taittua vuoden 2010 jälkeen. Vuosien 2010—2013 välillä kuntasektorin vuosittaiset tietotekniikkamenot vähenivät noin 65 miljolla eurolla. Tietotekniikkamenojen vähentymisen voidaan kuitenkin olettaa olevan väliaikaista.

Kuntien tietojärjestelmien määrästä ei ole koottua ajantasaista tietoa kaikkien kuntien osalta. Tietojärjestelmiä on kuitenkin kartoitettu ICT-muutostukeen osallistuvien kuntien osalta. Tehdyistä raporteista voidaan päätellä, että suurilla kaupungeilla tietojärjestelmiä on laskentatavoista riippuen noin 300—600 tietojärjestelmää / kaupunki. Pienissä kunnissa tietojärjestelmien määrä on huomattavasti pienempi eli tietojärjestelmiä on usein 30—100 välillä. Helsingin kaupungin tietojärjestelmäluetteloon on rekisteröity noin 780 tietojärjestelmää.

2.15 Omaisuus

2.15.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä oleva kuntasektorin omaisuus

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevan omaisuuden moninaisuutta kuvaa, että sitä on lähes kaikissa kunnan taseen erissä. Tase kuvaa kunnan taloudellista asemaa tilinpäätöspäivänä ja sen laadinnassa noudatetaan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamaa yleisohjetta. Rakennukset, maa-alueet, kiinteät rakenteet ja laitteet sekä koneet ja kalusto, johon kuuluvat muun muassa kalusteet, tietoliikennevälineet sekä esimerkiksi terveydenhuollon laitteisto, sisältyvät pysyvien vastaavien aineellisiin hyödykkeisiin. Tähän samaan tase-erään sisältyvät myös keskeneräiset hankinnat ja ennakkomaksut, kuten rakennushankkeet tai esimerkiksi erikoissairaanhoidon vaatimien, kustannukseltaan merkittävien laitteiden hankinnat. Maa-alueisiin sisältyvät paitsi rakennetut tontit, niin myös mahdolliset rakentamattomat maa-alueet.

Pysyvien vastaavien aineettomiin hyödykkeisiin sisältyy muun muassa tietojärjestelmien hankintaan liittyviä menoja sekä lisenssoikeudet.

Merkittävä osa kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevasta omaisuudesta sijoittuu kuntien ja kuntayhtymien taseissa sijoitukset -tase-erään. Tähän kuuluvat osakkeet ja osuudet erilaisissa yhteisöissä, kuten kiinteistöosakeyhtiöiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tukevien muiden yhtiöiden osakkeet. Kuntien taseissa tässä erässä ovat mukana

myös jäsenkuntaosuudet kuntayhtymiin. Myös lainasaamiset tytäryhteisöiltä näkyvät kyseisessä tase-erässä.

Taseiden vaihtuvien vastaavien erään sisältyvät muun muassa aineet ja tarvikkeet, joita ovat esimerkiksi terveydenhuollossa käytettävät lääkkeet ja muut hoitotarvikkeet.

Kirjanpitolain 5 luvun arvostus- ja jaksotussäännösten mukaan aineelliset ja aineettomat hyödykkeet merkitään kirjanpitoon hankintamenon määräisinä. Hankintameneon luetaan hyödykkeen hankinnasta ja valmistuksesta aiheutuneet menot. Pysyviin vastaaviin kuuluvan aineellisen omaisuuden hankintameno aktivoidaan ja kirjataan vaikutusaikanaan poistona kuluksi, jolloin taseessa kirjanpitoarvoksi (ns. tasearvoksi) muodostuu hankintamenon ja poiston erotuksena poistamaton hankintameno.

Rakennukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevat rakennukset jakaantuvat kuntien, kuntayhtymien ja yhteistoiminta-alueiden käyttöön. Rakennuskanta koostuu muun muassa keskus- ja aluesairaaloista, terveyskeskuksista, vanhainkodeista, erilaisista hoitolaitoksista, lastenkodeista sekä myös tavanomaisista toimistotiloista.

Kattavaa tilastointia kuntien ja kuntayhtymien käytössä olevasta rakennusomaisuudesta ei ole toiminnoittain käytettävissä. Arviointia vaikeuttaa myös, että kuntien ja kuntayhtymien kiinteistöomaisuuden hallintatavat vaihtelevat huomattavasti. Osa rakennuksista on suoraan kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa, osa tytäryhteisöjen omistuksessa. Tilastojen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevat rakennukset ovat todennäköisesti noin 20 prosenttia koko kuntasektorin rakennuskannasta ja niiden tasearvo on noin 6—6,5 mrd euroa. Tästä sairaanhoitopiirin kuntayhtymien osuus on noin 2—2,5 mrd euroa. Kerrosneliömetreinä hoitoalan rakennuksia voidaan arvioida olevan kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa noin 6 miljoonaa m². Rakennusomaisuuden osuutta kuntien ja kuntayhtymien omaisuudesta kuvaavat jossain määrin myös niihin kohdistuvat poistot ja arvonalennukset, joita kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväalueelle noin 14,5 prosenttia kuntasektorin koko poistomäärästä.

Erityisesti kuntayhtymien omistuksessa on myös sosiaali- ja terveydenhuollon aktiivikäytöstä poistettuja tai vajaakäytössä olevia, kerrosalaltaan huomattavan suuria rakennuksia. Tilastotietoja näiden käytöstä poistettujen tai vajaakäytössä olevien rakennusten määristä ei ole käytettävissä, mutta niihin sisältyy muun muassa vanhoja suuria keuhkotautiparantoloita ja mielisairaaloita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuskannan osuus kuntien taseissa vaihtelee huomattavasti. Osuuteen vaikuttaa merkittävästi se, miten kunta on järjestänyt perusterveydenhuoltonsa. Jos kunta on mukana perusterveydenhuollon kuntayhtymässä, myös rakennuskanta on pääsääntöisesti kuntayhtymän omistuksessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevien rakennusten osuus esimerkkikunnissa (kuntien antamien tietojen perusteella):

Kunta	Asukasmäärä	Koko rakennuskannan tasearvo M€	Sote-toimintojen käytössä rakennuskannasta prosenttia
Oulu	196 300	515,6 M€	18 prosenttia
Joensuu	75 041	142,2 M€	24 prosenttia
Salo	54 014	142,2 M€	34 prosenttia
Sipoo	19 034	91,5 M€	29 prosenttia
Kontiolahti	14 681	43,5 M€	4 prosenttia
Lieksa	12 117	25,6M€	17 prosenttia
Ilomantsi	5 504	13,1 M€	23 prosenttia
Siikalatva	5 816	16,2 M€	20 prosenttia
Valtimo	2 362	6,5 M€	7 prosenttia

Maa-alueet

Pääosa kuntien omistamasta sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevasta rakennuskannasta sijaitsee kunnan itse omistamalla maa-alueella. Kuntayhtymien rakennuksia sijaitsee sekä kuntayhtymien omistamilla että niiden jäsenkuntien omistamilla maa-alueilla. Lisäksi monet kuntayhtymät omistavat myös sellaisia maa-alueita, jotka eivät suoraan liity niiden varsinaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaan.

Esimerkkeinä voidaan todeta Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, jonka omistuksessa on maa-alueita yhteensä 206 hehtaaria, josta virkistysaluetta on 98 hehtaaria sekä Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä, jolla myös on omistuksessaan virkistys-alueita.

Osakkeet, osuudet

Kasvava osuus kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoon liittyvästä omaisuudesta on osakkeita ja osuuksia. Tilastotiedoista ei kuitenkaan löydy kattavaa informaatiota siitä, mikä osuus kuntien taseissa olevista osakkeista ja osuuksista liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoon. Täsmällinen tieto on saatavissa vain kunkin kunnan tasetietoja tarkastelemalla. Kuntayhtymien osalta tilanne on toinen, sillä lähtökohtaisesti kuntayhtymän omaisuus on tarkoitettu kuntayhtymän perussopimuksen mukaiseen toimintaan omaisuuden tyypistä riippumatta. Jos rakennus on kunnan tai kuntayhtymän tytär- tai osakkuusyhteisön omistuksessa, varsinainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotanto toimii yhtiöiden omistamissa tiloissa vuokrasopimusten nojalla.

Esimerkiksi HUS-konserniin eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän konserniin kuuluu 10 tytäryhtiötä, joista seitsemän on työsuhdeasuntoja omistavaa kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiötä. Lisäksi kuntayhtymällä on kymmenen osakkuus- ja yhteisyhteisöä, joista seitsemän on kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiötä. Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä on viisi tytäryhteisöä, jotka kaikki ovat asunto- tai kiinteistöosakeyhtiötä. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän konserniin kuuluu viisi kiinteistöosakeyhtiötä.

Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden lisäksi kunnat ja kuntayhtymät omistavat joko enemmistön tai osakkuuksia erilaisista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tukevista tai niitä tuottavista yhtiöistä, kuten laboratorio- ja kuvantamisyhtiöistä, työterveyshuollon yhtiöistä, ruoka-, siivous- ja tilapalveluyhtiöistä sekä muun muassa seudullisista ict-yhtiöistä. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tytäryhtiöihin kuuluu sairaalapesulayhtiö ja erikoissairaanhoidon palveluja tarjoava HYKSin Oy. Osakkuusyhtiöt toimivat muun muassa ravitsemuspalveluissa, lääkintähelikopteripalveluissa sekä sosiaalisena yrityksenä. Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän omistuksessa on osuuksia työterveyshuollon yhtiöön, ict-palveluja tuottavaan yhtiöön sekä tekonivelsairaala Coxa Oy:öön. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän konserniin kuuluu edellä jo mainittu Coxa Oy, laboratorioyhtiö sekä TAYS Sydänkeskus Oy. Osakkuus- ja omistusyhteisöt toimivat muun muassa tutkimus- ja tuotekehityspalveluissa sekä lääkärihelikopteripalveluissa.

Monet kunnat ja kuntayhtymät ovat mukana myös säätiölain mukaan järjestetyssä toiminnassa. Sijoitukset säätiöiden peruspääomaan eivät kuitenkaan ole omistussosuksiin verrattavia omaisuuseriä eivätkä ne näy kunnan taseessa.

Koneet, laitteet, vaihto-omaisuus

Kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa on huomattava määrä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin käytettäviä koneita, laitteita ja sekä vaihto-omaisuudeksi luokiteltavaa irtaimistoa, kuten terveydenhuollossa käytettävät lääkkeet ja välineet. Kuntien taseissa tämän omaisuuserän määrä vaihtelee erityisesti sen mukaan, järjestääkö kunta itse perusterveydenhuollon vai onko se järjestetty yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tällaista omaisuutta koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti löydettävissä vain kunkin kunnan tilinpäätöstietoja ja omaisuuseriä erikseen tutkimalla. Esimerkiksi Tampereen kaupungin vuoden 2014 tilinpäätöksestä on nähtävissä, että kaupungin järjestämien avopalveluiden, laitoshoidon ja erikoissairaanhoidon käytössä olevien koneiden ja kaluston osuus oli 16,26 prosenttia koko kaupungin koneista ja laitteista sekä koko taseen loppusummasta 0,35 prosenttia. Tässäkin suhteessa kuntayhtymien osalta tilanne on erilainen, sillä kuntayhtymän koneet, laitteet ja vaihto-omaisuus voidaan kokonaisuudessaan katsoa liittyvän kuntayhtymän perussopimuksen mukaisen toiminnan harjoittamiseen. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän taseessa koneiden ja kaluston arvo on 98,52 M€ ja vaihto-omaisuuden 23,15 M€ (tilinpäätös 2014). Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä vastaavat luvut ovat 11,43 M€ ja 2 M€

2.15.2 Kuntasektorin lainakanta

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta vuoden 2014 lopussa oli tilinpäätösten mukaan 16,5 miljardia euroa ja se on otettu merkittävässä määrin investointien rahoittamiseen. Kuntien lainanotto ei ole niin sanotusti korvamerkittyä. Valtuuston päätöksenteon yhteydessä ei erotella, mikä osuus lainojen lisäyksestä kohdistuu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon investointiin tai muuhun määrättyyn rahoitustarpeeseen. Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin tai muihin omaisuuseriin kohdistuvia velkamääriä ei ole käytännössä mahdollista erottaa kunnan muusta lainakannasta ilman syvällistä ja perusteellista kunnan päätöksentekohistorian, lainakannan kehittymisen ja investointien toteuttamisen tarkastelua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien lainoista suurin osa johtuu investointien rahoittamisesta. Eräiden alijäämäisimpien kuntayhtymien lainoituksesta osa johtuu käyttötalouden alijäämäisyydestä.

2.15.3 Kuntasektorin sopimukset

Kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaan ”kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle”. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on tällöin kunnan puolesta toimivalla toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi puolestaan tuottaa järjestämisvastuuseensa kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Kokonaisuutena tarkastellen julkisyhteisöt tuottavat edelleen valtaosan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisistä palveluista, vaikka kunnallisia palveluja tuotetaan enenevässä määrin myös yksityisten palvelujentarjoajien toimesta.

Kunnan ja kuntayhtymän tulee toiminnassaan ja päätöksenteossaan pitäytyä toimialansa puitteissa ja noudattaa julkisista hankinnoista annettua lakia. Muutoin julkisyhteisöjäkin sitovat sopimusten osalta tavanomaiset sopimusoikeudelliset periaatteet. Kuntasektorin käytössä ovat lähes kaikki samat sopimustyyppit ja lajit, jotka ovat yksityisen sektorinkin käytössä. Kuntatalouden näkökulmasta merkittävimmät sopimukset kohdistuvat palvelujen tuottamiseen ja materiaalien hankintaan. Kuntien ja kuntayhtymien palvelujen ostot olivat vuonna 2014 noin 9,9 mrd euroa. Materiaaliostot olivat noin 4 mrd euroa. Suomen Kuntaliiton arvion mukaan kuntasektorin materiaaliostot tulevat vuonna 2015 olemaan noin 9 prosenttia kuntien kokonaismenoista eli noin 4,1 mrd euroa.

Merkittävä osa kuntasektorin sopimuksista koskee toimitiloja. Tavanomaisten vuokrasopimusten lisäksi käytössä on useita erilaisia variaatioita ja malleja ns. kiinteistöleasing-sopimuksista, jotka lähtökohtaisesti ovat rakennusten pitkäaikaisia käyttöoikeussopimuksia. Erilaiset sopimustyyppit eroavat toisistaan lähinnä sen suhteen, onko sopimuksessa oikeus tai velvollisuus lunastaa sopimuksen kohde sopimuskauden päätyttyä vaiko ei. Vuokrasopimuksia puolestaan solmitaan paitsi kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden kanssa, niin myös suuressa määrin kunnan tai kuntayhtymän tytäryhteisöjen eli edellä käsiteltyjen kiinteistöosakeyhtiöiden kanssa.

Esimerkiksi Oulun kaupungilla on sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä kaupungin omistuksessa olevia tiloja 128 113 hu2 (huoneala) ja vuokrattuja tiloja 31 603 hu2. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirillä on toimitilojen vuokrasopimuksia lähes 200, mikä johtuu suurelta osin kuntayhtymän toiminnan alueellisesta laajuudesta.

2.15.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät

Käyttötaloudeltaan, henkilöstömäärältään ja omaisuudeltaan suurimmat sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät ovat sairaanhoitopiirit. Sairaanhoitopiirien vuoden 2014 toimintatuotot olivat 7 250 M€ ja toimintakulut yhteensä 6 900 M€. Suurimman sairaanhoitopiirin eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin toimintakulut olivat noin 1 785 M€ ja pienimmän eli Itä-Savon sairaanhoitopiirin noin 82 M€.

Kuntayhtymien lainakanta oli vuoden 2014 lopussa 2 999 M€, lainaa oli siten keskimäärin noin 550 €/asukasta kohden. Tästä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien osuus oli 1 352 M€. Kaikkien kuntayhtymien suhteellinen velkaantuneisuus oli 40,1 prosenttia ja omavaraisuusaste 40,7 prosenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien suhteellisen velkaan-

tuneisuuden vaihteluväli 20,2 prosenttia - 55,7 prosenttia, suurin suhteellinen velkaantuneisuus oli lastensuojelun kuntayhtymissä. Omavaraisuusaste oli 21,8 prosenttia - 66,6 prosenttia, vanhustenhuollon kuntayhtymien omavaraisuusaste oli heikoin. Kuntayhtymillä oli vuoden 2014 taseessa merkittynä rakennuksia 3 581 M€n arvosta, joista 2 228 M€ oli sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymissä. Kaikista kuntayhtymistä eniten lainaa oli Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (259 M€) ja toiseksi eniten Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (204 M€).

Osa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä on huomattavan alijäämäisiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien suurimmat taseisiin kertyneet alijäämät vuoden 2014 tilinpäätösten perusteella (1000 €):

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin ky	-25 535
Carea - Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä	-24 849
Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (EKSOTE)	-24 802
Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ky	-18 324
Keski-Suomen sairaanhoitopiirin ky	-15 753
Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin ky	-11 675
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ky	-10 025
Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ky	-5 863
Etelä-Savon sairaanhoitopiirin ky	-5 459
Riihimäen seudun terveyskeskuksen ky	-3 885
Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä	-3 594
Forsan seudun hyvinvointikuntayhtymä	-3 021
Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin ky	-3 012
Eteva kuntayhtymä	-2 103
Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymä	-1 658
Oulunkaaren kuntayhtymä OSOTE	-1 354

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien konsernirakennetta on käsitelty aiemmin kohdassa osakkeet ja osuudet.

Kaikista kuntayhtymistä 36 oli tehnyt konsernitilinpäätöksen vuonna 2014. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien ja konsernitason tietojen väliset muutokset olivat suhteellisen pieniä. Esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän konsernin tilinpäätöksessä alijäämää oli 24,0 M€ ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin konsernitilinpäätöksessä 25,7 M€ mitkä tiedot vastaavat käytännössä kuntayhtymien omaa alijäämää. Muutokset olivat suurimpia lainakannan osalta. Konsernitasolla kuntayhtymillä oli lainaa 2 979 M€ jossa luvussa ovat siis mukana kuntayhtymien tytäryhteisöjen eli esimerkiksi kiinteistöosakeyhtiöiden lainat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien purkaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien tehtävät tulevat siirtymään itsehallintoalueiden järjestämisvastuulle. Kuntayhtymän tehtävien siirtyessä itsehallintoalueelle, kuntayhtymä on lähtökohtaisesti purettava tai sen perussopimusta on muutettava vastaamaan kuntayhtymän uusia, mahdollisesti jäljelle jääneitä tehtäviä.

Kuntalain 56 §:n mukaan kuntayhtymän perussopimuksessa on sovittava jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista. Perussopimuksessa on sovittava myös kuntayhtymän purkamisesta, loppuselvityksen suorittamisesta sekä kuntayhtymästä eroavan jäsenkunnan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien asemasta. Kuntalakiin ei sisälly muita säännöksiä kuntayhtymän purkamisesta tai kuntayhtymästä eroamisesta. Myöskään kirjanpitolaissa tai muussa lainsäädännössä ei ole säännöksiä kuntayhtymän purkamisesta, vaan purkaminen on jäsenkuntien välinen sopimusasia, joka edellyttää jäsenkuntien valtuustojen päätöksiä.

Jäsenkunnan osuus kuntayhtymässä on jäsenkunnan taseeseen kuuluva erä. Jäsenkuntien taseissa (sijoitusten osakkeissa ja osuuksissa) esitetään kuntayhtymäosuuksien hankintamenot. Jäsenkunnan taseeseen merkitty hankintameno ja jäsenkunnan osuus kuntayhtymän peruspääomasta eivät välttämättä vastaa toisiaan. Mahdollinen ero realisoituu kuntayhtymän purkautumisen yhteydessä ja vaikuttaa kunnan tilinpäätöksen tulokseen. Näiden erojen ei kuitenkaan pitäisi olla olennaisen suuria, vaikka valmistelun yhteydessä tutkitussa esimerkkitapauksessa suurimman jäsenkunnan osalta ero oli yli -1,0 M€

Viimeistään kuntayhtymien purkautuessa jäsenkunnat joutuvat vastaamaan osuudestaan kuntayhtymälle kertyneistä alijäämistä. Jäsenkuntien väliset vastuusuhteet alijäämien kattamisesta perustuvat kuntayhtymien perussopimusten ehtoihin. Pääsääntöisesti jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän alijäämistä jäsenosuksiensa suhteessa. Alijäämät ovat todennäköisesti aiheutuneet suurelta osin siitä, että kuntayhtymän palvelujen hinnat ja niiden tuottamisesta aiheutuneet menot eivät ole vastanneet toisiaan. Alijäämien taustassa ja laskentaperiaatteissa voi myös olla kuntayhtymien kesken eroja, jotka ovat osin syntyneet jo nykyiseen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on lausunnossaan 110/2015 ottanut kantaa kuntayhtymien alijäämien käsittelyyn jäsenkunnan kirjanpidossa. Lausunnon mukaan jäsenkunnan tulee kirjata kirjanpitoonsa osuus kuntayhtymään kertyneestä alijäämästä pakollisena varauksena, mikäli kuntayhtymän alijäämää ei todennäköisesti saada lähitulevaisuudessa katetuksi esimerkiksi kuntayhtymän päättämällä muilla toimenpiteillä. Mikäli kuntayhtymän alijäämän kattamistoimenpiteisiin ei ole ryhdytty taikka niitä ei ole suunniteltu, on jäsenkunnalla tällöin oltava erityiset perusteet, mikäli se katsoo, että pakollisen varauksen tekemisen edellytykset kunnan tilinpäätöksessä eivät täyty. Koska lausunto on annettu vasta alkuvuodesta 2015, vielä ei ole tiedossa, missä määrin kunnat ovat tehneet lausunnon mukaisia pakollisia varauksia vuoden 2014 tilinpäätöksien yhteydessä.

Kun jäsenkunnat ovat päättäneet kuntayhtymän purkamisesta, suoritetaan kuntayhtymän loppuselvitys. Loppuselvityksessä sovitaan, miten jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sitoumuksista ja miten kuntayhtymän varat jaetaan. Myös kuntayhtymän voimassa olevien vastuiden siirtyminen on selvitettävä kuntayhtymää purettaessa.

Kirjanpitolain 5 luvun 14 §:ssä säädetään pakollisista varauksista. Säännöksen tarkoittamia pakollisia varauksia sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ovat erityisesti potilasvahinkovastuuvakuutukset. Potilasvakuutuslakia uudistetaan parhaillaan, mutta tällä hetkellä järjestelmä

toimii siten, että yhtä sairaanhoitopiiriä lukuun ottamatta sairaanhoitopiirit ovat ottaneet Potilasvakuutuskeskukselta nykyisen lain tarkoittaman vakuutuksen. Vakuutusmaksut jakautuvat käteismaksuun ja vastuuvelkaan. Tulevaisuudessa maksettavat korvausvaraukset jäävät velaksi. Koska kunakin vuonna aiheutuu uusia potilasvahinkoja, jotka eivät kuitenkaan suurelta osin realisoidu heti maksettaviksi, vaan niistä tehdään varaukset, on velan määrä kasvanut vuosittain. Vuosittain maksettavat käteismaksut ovat viime vuosina olleet julkisella sektorilla 25—31 M€ Velan kasvu on vaihdellut vuosittain 1—42 M€ Sairaanhoitopiirit vastaavat alueensa kuntien ja terveydenhuollon kuntayhtymien potilasvakuutuksen kustannuksista. Vuoden 2015 tasossa sairaanhoitopiirien vastuut potilasvahinkovastuuvakuutuksesta ovat yhteensä noin 418 M€ Kuntayhtymiä purettaessa on noudatettu käytäntöä, jossa purettavan kuntayhtymän pakolliset varaukset merkitään jäsenkunnan taseeseen, jos niiden perusteena ovat voitot ja vastuut kohdistuvat takaisin jäsenkunnalle siirrettäviin tehtäviin.

2.15.5 Pelastustoimen käytössä oleva kuntasektorin omaisuus

Pelastuslaitosten omaisuus on selkeästi erotettavissa kuntien omaisuudesta, sillä aluepelastuslaitoksista 12 toimii kunnan taseyksikkönä, kuntalain mukaisena kunnan liikelaitoksena toimii kahdeksan laitosta, yksi toimii kuntayhtymän taseyksikkönä ja yksi kuntayhtymän liikelaitoksena.

Vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella alueiden pelastuslaitosten yhteenlaskettu kuntamaksuosuus oli noin 400 miljoonaa euroa. Summa sisältää kuntien maksuosuudet toimintamenoihin ja investointeihin eräitä poikkeuksia sekä ensihoitoa lukuun ottamatta. Tilinpäätöstiedoissa ei ole mukana valtion rahoittamia pelastustoimen investointeja, jotka on luovutettu pelastuslaitosten käyttöön.

Pelastuslaitoksen käytössä olevat kiinteistöt ja toimitilat

Joulukuussa 2015 tehdyn selvityksen perusteella pelastuslaitosten käytössä olevien rakennusten yhteenlaskettu lukumäärä on 834. Näistä kunnat omistavat 603, sopimuspalokunnat 170, yksityiset tahot 46 ja muut 15 kohdetta. Toimitiloista tehtyjen vuokrasopimusten yhteenlaskettu vuokratustannus vuoden 2014 tilinpäätöksessä oli yli 52 miljoonaa euroa.

Pelastuslaitosten käytössä on uusia ja vanhoja asemarakennuksia. Pelastuslaitosten käytössä olevista paloasemista osa on peräisin jo 1960-luvulta, joten korjaus- tai perusparannusinvestointitarpeita on olemassa, vaikka asemarakennuksia on osittain uudistettu vastaamaan toiminnallisia vaatimuksia. Käytössä on myös paloasemarakennuksia, joilla on merkittävää kulttuurihistoriallista arvoa. Rakennusten lisäksi pelastuslaitoksilla on selvityksen mukaan käytettävissään 26 harjoitusalueita.

Kalusto

Pelastuslaitosten taloudellisesti merkittävin kalusto koostuu ajoneuvoista ja vesikulkuneuvoista. Joulukuussa 2015 tehdyn selvityksen perusteella pelastuslaitosten omistuksessa on noin 3700 ajoneuvoa, jossa ovat mukana myös vesikulkuneuvot ja ambulanssit. Lisäksi käytössä on leasingajoneuvoja noin 150 kpl, joista pääosa on ambulansseja.

Pelastustoimen omistuksessa olevien ajoneuvojen, kaluston ja alusten yhteenlaskettu tasearvo 31.12.2014 oli 75,7 miljoonaa euroa. Luku ei sisällä ensihoidon ajoneuvojen ja kaluston tasearvoa. Vuoden 2010 tietojen perusteella tehdyn selvityksen mukaan pelastustoimen käytössä olevan kaluston keski-ikä vaihteli 7—17 vuoden välillä.

Pelastuslaitosten sopimuksista

Pelastuslaitosten keskeinen sopimuskanta muodostuu vuokrasopimuksista, palokuntasopimuksista sopimuspalokuntien kanssa, leasing- ja hankintasopimuksista sekä nuohoussopimuksista. Lisäksi alueilla on sopimuksia keskinäisestä yhteistoiminnasta kuten pelastustoiminnan tilanekeskustoiminnoista, sopimuksia yhteistoiminnasta muiden turvallisuusviranomaisten kanssa ja sopimuksia ensihoitoon liittyen. Erilaisia sopimuksia on liittyen ICT-palveluihin tai talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista.

Sopimusten päättymisajankohdat vaihtelevat ja niistä ei ole valtakunnallista tietokantaa.

Velat

Pelastustoimen investointeihin kohdistuvien velkojen määrä vuoden 2014 lopussa oli 21,3 miljoonaa euroa, josta 2,3 miljoonaa euroa voidaan katsoa kohdistuvan ensihoitoon.

2.16 Henkilöstö

2.16.1 Henkilöstön määrä ja rakenne

Viidennes Suomen palkansaajista työskentelee kunta-alalla. Lokakuussa 2014 kunnissa ja kuntayhtymissä työskenteli henkilöstöä yhteensä 429 000. Lisäksi palkattomilla työ- tai virkavapailta oli runsaat 30 000 henkilöä. (Lähde: Tilastokeskus, Kunta-alan palkat).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntaudistuksen piirissä ovat Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät. Hallituksen linjausten perusteella tuleviin maakuntiin siirtyisi arviolta yhteensä 213 300 henkilöä, ja Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin jäisi edelleen henkilöstöä arviolta 213 800.

Vuonna 2014 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalveluissa työskenteli yhteensä 202 500 henkilöä. Tästä henkilöstöstä työskenteli kunnissa 104 000 (51 %) ja kuntayhtymissä 98 500 (49 %). Sosiaali- ja terveyspalvelut kattavat mm. perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, hammashoidon, kotipalvelun ja muut vanhuspalvelut, vammaispalvelut, lastensuojelun ja muut sosiaalityön palvelut sekä näissä tarvittavan hallinnon.

Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa lasten päivähoito ja varhaiskasvatus sijoittuu sosiaali-toimeen, mutta toiminta on siirretty kunnissa sivistystoimen alaisuuteen. Lasten päivähoito ja varhaiskasvatus eivät siirry maakuntiin eivätkä ole em. lukumäärässä (202 500).

Kunta-alan yleisimpiä hoitoalan ammattinimikkeitä ovat sairaanhoitaja, lähihoitaja, terveydenhoitaja ja laitoshuoltaja.

Lokakuussa 2014 sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä oli 17 prosenttia virkasuhteisia ja 83 prosenttia työsuhteisia. Kunnallisista lääkäreistä pääsääntöisesti kaikki muut paitsi terveyskeskushammaslääkärit ovat virkasuhteessa.

Kunnallisessa pelastustoimessa työskenteli vuonna 2014 yhteensä 5 800 henkilöä. Pelastustoimen henkilöstön yleisimpiä ammattinimikkeitä ovat palomies, ensihoitaja, ylipalomies ja paloesimies. Pelastustoimintaan osallistuvista valtaosa on virkasuhteessa.

Naisten osuus koko kunta-alan henkilöstöstä on 80 prosenttia, ja henkilöstön iän keskiarvo on noin 45 vuotta.

Kuntien ja kuntayhtymien menoista noin puolet on henkilöstömenoja. Kunta-alan työvoimakustannukset olivat vuonna 2014 yhteensä 21,2 mrd euroa. Tästä oli palkkakustannuksia 16,3 mrd euroa ja 4,9 mrd euroa työnantajan maksamia työeläke- ja muita sosiaalivakuutusmaksuja. Vuonna 2015 kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut työvoimakustannukset ovat arviolta 21 miljardia euroa, josta palkkakustannukset ovat 16,1 miljardia euroa ja työnantajien maksamat eläke- ja muut välilliset sosiaalivakuutusmaksut 4,9 miljardia euroa.

Tuleville maakunnille siirtyvän henkilöstön työvoimakustannukset olisivat arviolta 11,1 miljardia euroa vuodessa eli noin 53 prosenttia kuntasektorin nykyisistä työvoimakustannuksista.

Vuodesta 2000 vuoteen 2012 julkisen sektorin osuus sosiaali- ja terveystalouden työllisistä on pudonnut yli seitsemän prosenttiyksikköä. Vuonna 2012 noin 70 prosenttia sote-palveluiden työllisistä työskenteli julkisella sektorilla. VATT:n vuoteen 2030 ulottuvan ennusteen mukaan sosiaali- ja terveystalouden työllisten määrä kasvaisi vuodesta 2012 vuoteen 2030 noin 79 000 henkilöllä, joista noin 65 prosenttia tulisi työskentelemään julkisella sektorilla. Vuosittainen kasvu olisi noin 1—2 prosenttia eli keskimäärin 4 400 henkilöä/vuosi. Ennusteessa oletetaan kasvua erityisesti yksityisissä sote-palveluissa (lähde: VATT Tutkimukset 181/2015).

2.16.2 Henkilöstöön sovellettava lainsäädäntö

Kuntalain mukaan kunnallista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Kunnallisesta virkasuhteesta säädetään kuntalaissa ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Kuntalaissa säädetään muun muassa viran perustamisesta ja lakkauttamisesta. Kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin sisältyvät muun muassa virkasuhteen alkamista ja viranhaltijan yleisiä velvollisuuksia, virkasuhteen irtisanomista ja purkamista, lomautusta ja määräaikaista virkasuhdetta koskevat säännökset.

Valtion henkilöstö on pääosin virkasuhteista. Virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. Virkojen perustamisesta, siirtämisestä, lakkauttamisesta ja muuttamisesta säädetään valtion virkamieslain lisäksi valtion virkamiesasetuksessa (971/1994).

Kunnan ja valtion työntekijöitä eli työsuhteista henkilöstöä koskevat keskeiset säännökset ovat työsopimuslaissa (55/2001). Kunnan ja valtion työntekijän oikeudellinen asema määräytyy pääosin samoin kuin yksityisellä sektorilla, mutta kunnan ja valtion työntekijällä on kuitenkin yksityisen sektorin työntekijää laajempi rikosoikeudellinen vastuu. Myös työnantajan oikeus tehdä työehtosopimuksia poikkeaa yksityissektorista.

Erityislainsäädännössä voi olla tiettyjä viranhaltijaryhmiä koskevia erityissäännöksiä. Rikoslaisissa (39/1889) säädetään viranhaltijan rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Viranhaltijan vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan.

Kunnan ja valtion palveluksessa olevan henkilöstön vahingonkorvausvastuu ei riipu palvelusuhteen muodosta, vaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen nojalla hoitaa julkista tehtävää.

2.16.3 Eläkkeet

Kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläkeasioista huolehtii Keva. Se on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toiminta perustuu kunnalliseen eläkelakiin (KuEL). Keva hoitaa noin 1,3 miljoonan julkisen sektorin työntekijän ja eläkkeensaajan työeläkepalvelut.

Kevalla oli vuoden 2014 lopussa työnantaja-asiakkaana 974 jäsenyhteisöä. Jäsenyhteisöjä ovat kaikki Suomen kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät sekä osa kunnallisista yhdistyksistä ja osakeyhtiöistä. Lisäksi Kevalla 1 328 valtion ja kirkon työnantaja-asiakasta.

Keva vastaa kunta-alan henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta ja eläkevarojen sijoittamisesta. Eläkkeet rahoitetaan kunta-alan työnantajilta ja työntekijöiltä perittävillä maksuilla. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on koko kuntasektorin yhteisvastuu. Eläkelaitoksen valtuuskunta päättää eläkelaitoksen menojen jakamisesta jäsenyhteisöjen kesken. Valtuuskunta vahvistaa myös kunnallisen eläkemaksun suuruuden. Vuonna 2014 Kevan maksutulo oli noin 5 miljardia euroa.

Tuleviin eläkevastuisiin varaudutaan eläkevastuurahaston avulla. Rahasto on luonteeltaan puskurirahasto. Eläkevastuurahastoon siirrettävästä määrästä päättää vuosittain Kevan valtuuskunta. Rahaston sijoitukset on tehtävä kunnallisen eläkelain mukaan niin, että huolehditaan niiden varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta. Sijoitusomaisuus on noin 41,4 miljardia euroa (31.12.2014).

Kuntasektorilta siirtyä eläkkeelle Kevan ennusteen mukaan vuosien 2006—2020 aikana 223 000 henkilöä, joka on yli puolet nykyisestä työntekijämäärästä. Tämä lisää huomattavasti kuntasektorin menoja eläkekustannusten muodossa ja asettaa suuria vaatimuksia rekrytoinnille. Eläkekustannusten rasitusta pystytään osaksi hillitsemään eläketurvan rahastoinnilla.

Kunnallisen eläkelain mukaan vakuutettuja oli vuoden 2013 lopussa 524 211 henkilöä, joista naisia on noin 77 prosenttia. Vakuutettujen keski-ikä oli 45,4 vuotta, mikä on matalampi kuin julkisella sektorilla keskimäärin.

Kuntien eläkemaksut koostuvat pääasiassa kahdesta osasta eli palkkaperusteisesta eläkemaksusta ja eläkemenoperusteisesta maksusta.

Palkkaperusteinen eläkemaksu (ml. varhaiseläkemaksu) on määritelty samansuuruiseksi kuin keskimäärin yksityisen sektorin TyEL-maksut. Tätä palkkaperusteista maksua maksavat kaikki kuntasektorin organisaatiot eli kunnat, kuntayhtymät sekä ne kuntayhtiöt, jotka ovat Kevan jäsenorganisaatioita.

Palkkaperusteista eläkemaksua täydentää eläkemenoperusteinen maksu, jolla kerätään se lopuosa maksuista, joita TyEL-tasoinen eläkemaksutulo ei kata. Sen suuruus vaihtelee vuosittain 5—6 prosenttia välillä. Eläkemenoperusteisella maksulla katetaan henkilöstön ennen eläkeuudistuksia kertynyt parempi eläketurva sekä kunta-alan naisvaltaisesta rakenteesta, kuten pidemmästä eliniästä aiheutuva lisäkulu. Eläkemenopohjaista maksua eivät maksa ne organisaatiot, jotka on perustettu vuoden 2005 jälkeen, joten pääosan lisävastuista kantavat kunnat ja kuntayhtymät. Vain osa kuntien yksityisoikeudellisista organisaatioista, kuten kuntien yhtiöistä, maksaa eläkemenoperusteisia maksuja.

Vaikka edellä mainittu menettely on otettu käyttöön etupäässä lisämenojen kattamiseksi, niin tästä järjestelystä johtuen kuntien omistamat yksityiset organisaatiot ovat jääneet Kevan jäsenyhteisöiksi.

Valtion henkilöstön osalta vuosittaiset eläkemaksu määritetään täyden rahastoinnin periaattein ja Valtion eläkerahasto kattaa vuosittain 40 prosenttia eläkemenosta. Loppuosa, jota kerätyt eläkemaksut eivät kata, maksetaan suoraan valtion budjetista Kevalle eläkkeiden maksamista varten. Keva on näin ollen valtion henkilöstön osalta tekninen eläkemaksujen kerääjä ja eläketurvan maksaja, jonka kustannukset valtio kattaa täysmääräisesti.

Kaikki julkisen alan eläkelait yhdistetään julkisen alan eläkeläiksi (JuEL) 1.1.2017.

2.16.4 Julkisen vallan käyttö ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tavanomaisessa potilaan tai sosiaalihuollon asiakkaan hoidossa tai huolenpidossa ei käytetä julkista valtaa. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut ratkaisussaan KHO:2012:63, että mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen laatiminen sisältää julkisen vallan käyttöä.

Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Kunnissa ja kuntayhtymissä on sekä virkasuhteista että työsuhteista henkilöstöä. Kuntalain 87 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Kunnassa ja kuntayhtymässä on terveydenhuoltolain 57 §:n 3 momentin mukaisesti oltava tarpeenmukainen henkilöstö terveydenhuollon toimintayksikölle kuuluvia julkista valtaa sisältäviä tehtäviä varten. Henkilön, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttäminen, on oltava virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Sosiaalihuoltolain 10 §:n mukaan jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

Edellä mainitut virkasuhteen käyttöalaa koskevat yleissäännökset ohjaavat palvelussuhteen lajin valintaa kunnassa tai kuntayhtymässä. Niistä on kuitenkin mahdollista poiketa säätämällä tällaisesta poikkeuksesta erikseen laissa. Koska kyse on samalla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset.

Kunnille ja kuntayhtymille on kuntalaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992) nimenomaisesti annettu mahdollisuus käyttää myös yksityisten tuottamia palveluita. Rajoja kunnallisesti järjestetyn sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistamiselle asettaa kuitenkin perustuslain 124 §:n säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yksityisen palveluntuottajan henkilöstö on aina

työsuhteista. Sen palveluksessa olevat eivät voi käyttää julkista valtaa, eivätkä he toimi virkavastuulla, ellei laissa ole säädetty toisin. Sama koskee itsenäisiä ammatinharjoittajia.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkatoimia koskevasta vastuusta. Virkavastuu sisältää sekä vahingonkorvausoikeudellisen että rikosoikeudellisen vastuun. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa. Se, keitä on pidettävä virkamiehinä, ja muut virkarikossäännösten soveltamisalaan kuuluvat henkilöryhmät määritellään 40 luvun 11 §:ssä. Luvun 12 §:n 1 momentin mukaan virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan saman pykälän 2 momentin perusteella luvun 1—3, 5 ja 14 §:n säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työopimussuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään taikka muuhun pykälässä mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen. Jos julkisyhteisön työntekijä käyttää tehtävässään julkista valtaa, häntä pidetään julkista valtaa käyttävänä henkilönä ja häneen soveltuvat julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevat säännökset.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n säännöstä julkisen vallan käyttäjän tuottamuksesta sovelletaan paitsi julkisyhteisöihin myös muihin yhteisöihin, kun ne lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitavat julkista tehtävää ja tässä tehtävässä käyttävät julkista valtaa. Säännöksen mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Korvausvelvollisuus toteutuu kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

2.16.5 Liikkeenluovutus

Työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät liikkeen luovutuksen yhteydessä sellaisinaan liikkeen uudelle haltijalle. Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa on erikseen säännelty liikkeenluovutustilanne viranhaltijan osalta. Samoin valtion virkamieslaissa (1548/2011) on liikkeenluovutuksesta säännelty hyvin pitkälti samoin kuin laissa kunnallisesta viranhaltijasta. Säädökset on tarkoitettu vastaamaan liikkeenluovutusdirektiivin 1 artiklan säännöksiä.

Direktiivissä tarkoitettuna luovuttamisena ei pidetä hallintoviranomaisten uudelleenorganisoimista eikä hallinnollisten tehtävien siirtoa hallintoviranomaiselta toiselle. Erityislailalla on kuitenkin säädettävissä, että julkisyhteisöjen organisoimien yhteydessä on noudatettava säännöksiä liikkeen luovutuksesta ja sen vaikutuksista työsuhteisiin (esimerkiksi Paras-puitelain 13 § 2 momentti: ”Tässä laissa tarkoitettu uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi”).

Yleisesti liikkeen luovutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa yritys tai sen toiminnallinen osa luovutetaan toiselle yritykselle siten, että luovutettu liiketoiminta säilyttää identiteettinsä ja sen toiminta jatkuu keskeytyksettä. Työsopimuslain säätämiseksi annetussa hallituksen esityksessä (HE 157/2000) on myös edellytetty, että liike pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Liikkeenluovutustilanteissa luovutushetkellä luovutettavan liiketoiminnan palveluksessa olevat henkilöt siirtyvät luovutuksensaajalle automaattisesti ns. vanhoina työntekijöinä olemassa olevine ehtoineen. Tarkoituksena on suojella työntekijöitä irtisanomisilta.

2.16.6 Henkilöstöön sovellettavat virka- ja työehtosopimukset

Kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista on määrätty kunnallisissa virka- ja työehtosopimuksissa. Kunnalliset virka- ja työehtosopimukset koskevat pääsääntöisesti henkilöstöä palvelussuhteen lajista riippumatta. Joitakin sopimusmääräyksiä sovelletaan vain viranhaltijoihin ja joitakin vain työntekijöihin.

Kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) säädetään menettelystä, miten viranhaltijoiden palkkauksesta ja muista virkasuhteen ehdoista sovitaan sekä asioista, joista ei voida sopia. Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa (254/1993) säädetään kunnallisen työmarkkinalaitoksen asemasta ja tehtävistä.

Vuonna 2014 sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä oli kaikkien viiden kunnallisten työ- ja virkaehtosopimuksen piirissä. Kuntien ja kuntayhtymien osalta on seuraavat erilliset sopimukset:

- kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus (KVTES; koskee kaikkia aloja, joita alla mainitut sopimukset eivät koske, ml. terveyden- ja sosiaalihuollon henkilöstö);
- opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus (OVTES);
- lääkärien virkaehtosopimus (LS); sekä
- teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus (TS); sekä
- tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus (TTES).

Näistä muut kuin OVTES koskevat maakuntiin siirtyvää henkilöstöä.

Nykyiset kunnalliset liikelaitokset (kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitos-kuntayhtymä) ovat osa kunnan tai kuntayhtymän varsinaista organisaatiota ja niiden henkilöstö ja edunvalvonta rinnastuvat kuntasektorin palveluksessa oleviin.

Kuntien ja kuntayhtymien määräämisvallassa olevien osakeyhtiöiden tai säätiöiden, muiden yhteisöjen tai säätiöiden sekä yksityisten palvelujentuottajien työnantajaedunvalvojana toimii Avaintyönantajat AVAINTA ry. Sen päätöksenteko on kytketty Suomen Kuntaliiton, kuntien ja sanottujen yhteisöjen edustuksellisiin käsiin. AVAINTA ry:n sopimustoiminnan piirissä on kaikkiaan noin 650 organisaatiota ja 36 000 henkilöä. Näistä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla on noin 8000 henkilöä (hoito-, hoiva- ja huoltolaitokset, palvelutalot, työterveysasemat, lääkäriasemat, kotitalouspalvelut ym.).

AVAINTA ry:llä on yksi yleinen työehtosopimus, joka kattaa kaikki sen toimialat. Palvelussuhteen ehdoissa on pieniä eroja yksityisen sektorin ja kuntien sopimuksiin, mutta palkkaukset ja muut ehdot ovat pääosin samantasoisia.

Lisäksi osa kuntayhtiöistä, kuntayhtymistä ja säätiöistä sekä yhdistyksistä on sopinut edunvalvontansa EK:n jäsenliittojen kanssa, jolloin sovelletaan näiden alojen sopimuksia (henkilöstömäärä vajaa 2 600).

Maakuntaliittojen henkilöstöön sovelletaan kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta.

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista on määrätty valtion kaikille yhteisessä virka- ja työehtosopimuksessa. Valtion virka- ja työehtosopimus koskee valtion virastojen ja laitosten henkilöstöä palvelussuhteen lajista riippumatta. Joitakin sopimusmääräyksiä sovelletaan vain viranhaltijoihin ja joihinkin henkilöstöryhmiin on hallinnonaloilla sovittu tarkentavia virka- ja työehtosopimuksia.

Valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) säädetään menettelystä, miten virkamiesten palkkauksesta ja muista virkasuhteen ehdoista sovitaan sekä asioista, joista ei voida sopia. Valtion työmarkkinalaitoksesta säädetään lakitasolla valtioneuvoston ohjesäännössä ja tarkemmin valtiovarainministeriöstä annetussa asetuksessa.

2.16.7 Työnantajaedunvalvonta

Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa (254/1993) säädetään kunnallisen työmarkkinalaitoksen asemasta ja tehtävistä. Lain mukaan kunnallinen työmarkkinalaitos toimii työmarkkina-asioissa kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana, joka neuvottelee ja sopii niiden puolesta kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista. Kunnallinen työmarkkinalaitos voi myös antaa suosituksia yleisistä palvelussuhdetta koskevista asioista, palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja työelämän laadusta. Lakiin sisältyy myös työmarkkinalaitoksen taloudenhoitoa ja kuntien maksuusuuksia koskevia määräyksiä. Työmarkkinalaitoksen menot peritään kunnilta maksuusuuksina, jotka määräytyvät puoliksi kunnallisveroprosentin ja puoliksi asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Kunnallinen työmarkkinalaitos on ollut vuodesta 1993 osa Suomen Kuntaliittoa. Se otti vuonna 2010 käyttöönsä myös KT Kuntatyönantajat -nimen.

KT Kuntatyönantajien päätösvaltaa käyttää sen valtuuskunta. Valtiovarainministeriö määrää valtuuskunnan jäsenet ja varajäsenet nelivuotiskaudeksi, joka alkaa kunnallisvaalien jälkeisen vuoden lokakuun alusta. Valtuuskuntaan kuuluu 11 jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. KT Kuntatyönantajien valtuuskunnan jäsenet edustavat kunnallista työnantajaa ja ovat keskeisessä luottamushenkilö- tai palvelussuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään tai kuntien keskusjärjestöön. Jäseniä määrättäessä otetaan huomioon kunnissa vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä tasapuolisuusnäkökohdat.

Kunnallisesta virka- ja työehtosopimusjärjestelmästä on säädetty kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa (670/1970).

Kunta-alalla on henkilöstöä noin 429 000. Kunta-alan sopimusjärjestelmän piirissä ovat Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät sekä kunnalliset liikelaitokset ja niiden palveluksessa olevat palkansaajat.

Kunta-alan työ- ja virkaehtosopimukset sovitaan ja neuvotellaan henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa. Neuvottelu- ja sopijaosapuolista on sovittu kunta-alan pääsopimuksella. Neuvottelujärjestelmää on uudistettu tarpeen mukaan vastamaan työmarkkinajärjestökenttää. KT Kuntatyönantajien ja paikallisten työnantajien neuvotteluosapuolet ovat nykyisin Kunta-alan Unioni, Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ja Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO. Näistä kukin edustaa 29–30 prosenttia henkilöstöstä.

Kuntien liikelaitosten edunvalvonta toteutetaan samassa järjestyksessä. Kuntien omistamien tai niiden määräysvallassa olevien yhtiöiden työnantajaedunvalvontaa ei kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa säädetä KT Kuntatyönantajien tehtäväksi. Osa näistä yhtiöistä on järjestäytynyt työmarkkinoiden keskusjärjestöihin kuulumattomaan Avainta ry:hyn, osa taas Elinkeinoelämän keskusliiton alaisiin työnantajaliittoihin.

Kunnallinen työmarkkinalaitos toimii tällä hetkellä kuntien ja kuntayhtymien edustajana kansainvälisissä asioissa. Työmarkkinalaitos on jäsenenä CEEP:ssä yhdessä Valtion työmarkkinalaitoksen kanssa. CEEP on julkisista työnantajista koostuva Eurooppa-tason työnantajaorganisaatio. Työmarkkinalaitos on jäsenenä myös kunta-alan edunvalvontaorganisaatio CEMR:n

työnantajafoorumissa, sairaala-alan työnantajaorganisaatio HOSPEEM:ssa (European Hospital and Healthcare Employers' Association) sekä opetusalan työnantajaorganisaatio EFEE:ssä (The European Federation of Education Employers). Lisäksi työmarkkinalaitoksella on edustus toiminnan kannalta keskeisimmissä ministeriöiden EU-valmistelujaostoissa.

2.17 Kansainvälinen vertailu

2.17.1. Alueellinen itsehallinto Pohjoismaissa ja eräissä muissa Euroopan maissa

Pohjoismaat

Norja

Norjan perustuslaissa (Kongeriket Norges Grunnlov, LOV-1814-05-17) ei mainita kuntia tai aluekuntia, mutta Norjan kuntalaki (Lov om kommuner og fylkeskommuner, LOV-1992-09-25-107) koskee sekä kuntia että aluekuntia. Kunnat ja aluekunnat eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa.

Norja jakautuu 428 peruskuntaan ja 18 aluekuntaan (fylkeskommuner). Oslon kaupunki hoitaa sekä kunnalle että aluekunnalle kuuluvia tehtäviä. Aluejako on yhteneväinen valtion aluehallintoviranomaisen (fylkesmannsembetet) aluejaon kanssa. Pienimmän aluekunnan asukasluku on noin 75 000 ja isoimman aluekunnan noin 580 000.

Kunnilla ja aluekunnilla on yleinen toimiala sekä laaja vapaus järjestää omaa toimintaansa. Yleinen toimiala on kuntalaissa ilmaistu negatiivisesti, eli kunnan tai aluekunnan oikeutena ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, joita ei ole lailla säädetty jonkin toisen viranomaisen tehtäväksi. Aluekuntien yleinen toimiala on käytännössä rajallinen, koska tehtäviä on lailla säädetty laajasti joko peruskuntien tai valtion hoidettaviksi. Aluekuntien tärkeimmät lakisääteiset tehtävät ovat toisen asteen koulutus, liikenne (julkinen liikenne ja tienpito) ja hammashoito. Tämän lisäksi aluekunnilla on joitakin suunnittelu, ympäristö- ja kulttuuritehtäviä. Aluekuntien henkilökunnan osuus koko kuntasektorin henkilökunnasta on noin 9 prosenttia.

Aluekuntia johtaa vaaleilla valittu valtuusto. Neljä aluekuntaa on kuntalain nojalla valinnut parlamentaarisen johtamismallin. Aluevaalit pidetään samaan aikaan kuntavaalien kanssa. Kukin aluekunta muodostaa yhden vaalipiirin eikä sisäisiä vaalipiirejä ole käytössä. Aluekunta päättää itse valtuutettujen lukumäärästä ja aluekunnan johtamisjärjestelmästä. Valtuuston koko vaihtelee 35:n ja 57:n välillä. Vaalijärjestelmä perustuu listavaaliin. Puolue tai ryhmä voi asettaa ehdokaslistan, jossa on vähintään seitsemän ehdokasta ja enintään valtuutettujen lukumäärä lisätynä kuudella henkilöllä. Ehdokkaat esiintyvät listalla puolueen tai ryhmän päättämässä järjestyksessä. Äänestäjä äänestää ensisijaisesti puoluetta tai ryhmää, mutta voi halutessaan myös äänestää yhtä listalla olevaa ehdokasta. Valtuustopaikat jaetaan puolueille suhteessa kokonaisäänimäärään. Ehdokkaat, joiden henkilökohtainen äänimäärä on vähintään 8 prosenttia listan saamasta kokonaisäänimäärästä, ohittavat puolueen määräämän sisääntulojärjestyksen. Tämän jälkeen paikat jaetaan ehdokkaille puolueen määräämässä sisääntulojärjestyksessä. Noin viidennes äänestäjistä käyttää mahdollisuutta äänestää henkilöä aluekuntavaaleissa. Äänestysaktiivisuus oli vuoden 2015 aluekuntavaaleissa 55,8 prosenttia koko maassa, eli alhaisempi kuin samanaikaisesti pidetyissä kuntavaaleissa, joissa äänestysaktiivisuus oli 60 prosenttia. Aluekuntien vaaleista säädetään vaalilaissa (Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, LOV-2002-06-28-57).

Aluekuntien hallinnosta ja asukkaiden osallistumisesta säädetään kuntalaissa. Aluekuntavaalien lisäksi, kuntalaki mainitsee kaksi suoran kansalaisosallistumisen keinoa, jotka ovat kuntalaisaloite ja neuvoo-antava kansanäänestys. Aluekunnan valtuusto on velvollinen ottamaan kuntalaisaloitteen käsittelyyn, jos sen on allekirjoittanut vähintään 500 alueen asukasta. Käytännössä kuntalaisaloitteiden käyttö aluekuntatasolla on ollut hyvin harvinaista. Vuosina 2008—2011 käsiteltiin yhteensä kolme kuntalaisaloitetta. Muilta osin jokainen aluekunta päättää itse siitä, miten se järjestää hallintonsa ja miten se edistää asukkaidensa osallistumis-

vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalain nojalla aluekunta voi perustaa johtokuntia tai muita toimielimiä, joissa palvelujen käyttäjät ovat edustettuina. Lisäksi aluekunnilla voi olla erilaisia neuvoa-antavia foorumeja, kuten esimerkiksi lapsi- tai nuorisovaltuustoja.

Aluekunnalla on nimellinen verotusoikeus, mikä tarkoittaa, että aluekunnat ovat oikeutettuja osaan alueen asukkailta kerätyistä tuloveroista. Aluekunnat eivät voi kuitenkaan omilla päätöksillään vaikuttaa verotulojen määrään, sillä eduskunta (Stortinget) päättää vuosittain kuntien ja aluekuntien veroprosentin, joka on yhtenäinen koko maassa. Verot muodostivat vuonna 2014 keskimäärin 35 prosenttia aluekuntien tuloista. Laskennalliset valtionosuudet muodostavat aluekuntien suurimman tulolähteen. Tuloista 76 prosenttia on vapaasti käytettäviä varoja.

Aluekuntien talouden ja toiminnan yleisistä ohjauskeinoista säädetään kuntalaissa sekä erityislainsäädännössä. Ohjauksen peruserä on, että valtio päättää oikeudellisista ja taloudellisista kehyksistä, joiden sisällä kunnilla ja aluekunnilla on laaja toimintavapaus. Yleisellä tasolla, valtiolta ja kuntasektorin edustaja (Kommunenes sentralforbund) käyvät vuosittain muodollisen neuvottelun kuntasektorin taloudesta ja toiminnallisista tavoitteista. Valtio ohjaa kuntien tuloja vahvasti päättämällä verotuksesta sekä valtionosuusjärjestelmän reunaehdoista. Tiettyyn käyttötarkoitukseen sidottuja valtionosuuksia käytetään tapauksissa, joissa esimerkiksi palvelutarjonta vaihtelee paljon alueiden välillä.

Jokainen aluekunta vastaa itse taloudestaan. Ministeriö (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) valvoo aluekunnan lainanottoa kuntalaissa erikseen säädetyissä tapauksissa, kuten esimerkiksi silloin, jos aluekunnan talous on alijäämäinen, eikä aluekunta ole esittänyt selkeää suunnitelmaa alijäämän kattamiseksi. Jos aluekunnan budjetti on useana vuonna alijäämäinen, aluekunta joutuu valtion valvontarekisteriin (Register om betinget godkjenning og kontroll, ROBEK) ja on velvoitettu hyväksyttämään budjettinsa valtiolla. Tällä hetkellä rekisterissä ei ole yhtään aluekuntaa.

Aluekuntien toiminnan laillisuuden valvonnasta vastaa kuntalain mukaan valtion aluehallintoviranomainen (fylkesmannsembetet) sekä valtion sektoriviranomaiset. Norjassa on käytössä useita valtakunnallisia kuntien ja aluekuntien toimintaa ja taloutta seuraava raportointijärjestelmiä.

Ruotsi

Ruotsin hallitusmuodossa (Regeringsform, SFS 1974:152) todetaan, että maassa on kuntia paikallisella ja alueellisella tasolla. Hallitusmuodon mukaan edellä tarkoitetuilla kunnilla on suoralla kansanvaalilla valitut päättäjät sekä verotusoikeus. Hallitusmuodossa todetaan myös, että kunnat ovat lainsäädännön määräämissä puitteissa velvollisia osallistumaan toisten kuntien kustannuksiin tasapuolisten taloudellisten edellytysten takaamiseksi. Tämä luo perustuslaillisen pohjan verotulojen tasausjärjestelmälle. Kunnat ja maakärjäkunnat ovat rinnakkaisia itsehallintojärjestelmiä, eivätkä ne ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa.

Kuntalain (Kommunallag, SFS 1991: 900) mukaan Ruotsi on jaettu kuntiin ja maakärjiin (landsting). Jokainen maakärjä käsittää yhden läänin, jollei lailla toisin säädetä. Ruotsissa on 290 kuntaa ja 21 läänin. Läänin alueella toimii demokraattisesti valittu maakärjä tai aluekunta (regionkommun). Maakärjiä on 20, vaikka läänejä on 21, koska Gotlannin läänissä kunta vastaa maakäräjien tehtävistä. Ne maakärjät, jotka ovat hakeneet ja saaneet valtiolta luvan toimia aluekehittämisviranomaisina, voivat käyttää itsestään nimitystä aluekunta. Tällaisia maakärjiä on yhdeksässä läänissä. Muissa lääneissä aluekehittämis tehtävästä vastaa joko lääninhallitus tai kuntien ja maakuntien yhteisesti muodostama kuntainliitto. Vuoden 2015 alusta kymmenen maakärjäkuntaa on saanut aluekunnan statuksen. Mannermaan pienimmässä lää-

nissä (Jämtland) asuu noin 127 000 ihmistä ja suurimman läänin (Tukholman) alueella asukkaita on noin 2,2 miljoonaa.

Kunnilla ja maakäräjillä on kuntalain perusteella laaja vapaus järjestää omaa hallintoaan ja palvelutuotantoaan. Kunnilla ja maakäräjillä on yleinen toimiala. Yleinen toimiala on kunta-laissa ilmaistu negatiivisesti, eli oikeutena ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, joita ei ole lailla säädetty jokin toisen toimijan tehtäväksi. Lain tulkintaa ohjaa tältä osin kolme periaatetta: lokalisaatioperiaate (lokaliseringsprincipen), omakustannusperiaate (självkostnadsprincipen) ja yhdenvertaisuusperiaate (likställighetsprincipen). Jos kunta tai maakäräjät ottaa hoitaakseen yleiseen toimialaan kuuluvan tehtävän, sen täytyy kohdistua kunnan tai maakäräjän alueelle (poikkeuksena kuitenkin esim. kansainvälinen yhteistyö), tehtävä ei saa perustua taloudellisen voiton tavoitteluun ja tehtävän täytyy olla alueen asukkaiden yleisen edun mukainen.

Maakäräjien lakisääteiset tehtävät ovat terveydenhuolto, erikoissairaanhoito, alle 20-vuotiaiden hammashoito ja julkinen liikenne. Aluekunnan statuksen saaneissa lääneissä, aluekunta toimii aluekehittämismviranomaisena ja vastaa muun muassa alueellisen kehittämissuunnitelman laadinnasta. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien luonne ja laajuus vaihtelee maakäräjien välillä. Terveydenhuolto ja sairaanhoito ovat maakäräjäkuntien merkittävimmät lakisääteiset tehtävät ja muodostavat melkein 90 prosenttia niiden budjetista. Maakäräjien käyttömenot ovat noin kolmannes koko kuntasektorin käyttömenoista.

Maakäräjien ylin päätöksentekovaltuus on maakäräjävaltuusto (landstingsfullmäktige). Maakäräjävaaleista säädetään kuntalaissa ja vaalilaissa (Vallag, SFS 2005:837). Ruotsissa eduskunta-, maakäräjä- sekä kuntavaalit pidetään samana päivänä neljän vuoden välein. Maakäräjävaaleissa maakäräjät voidaan jakaa kahteen tai useampaan sisäiseen vaalipiiriin. Vuoden 2014 vaaleissa sisäiset vaalipiirit olivat käytössä kaikissa maakäräjäkunnissa. Maakäräjävaltuusto päättää sisäisestä vaalipiirijaosta ja jaon vahvistaa lääninhallitus. Pääperiaate on, että vaalipiiri muodostuu kokonaisesta kunnasta tai useammasta kokonaisesta kunnasta. Vaalipiirien rajat määritellään niin, että jokaisesta vaalipiiristä valitaan vähintään kahdeksan valtuutettua. 9/10 valtuustopaikoista jaetaan vaalipiirien tulosten perusteella ja 1/10 on tasauspaikkoja. Maakäräjävaltuusto päättää itse valtuustopaikkojen lukumäärästä. Maakäräjävaltuutettujen lukumäärä vaihtelee 47:sta 149:ään. Vaalijärjestelmä perustuu listavaaliin, eli puolueet asettavat ehdokkaat sisääntulojärjestykseen. Äänestäjä äänestää aina puoluetta tai ryhmää, mutta voi myös halutessaan äänestää henkilöä. Ehdokas, joka on saanut vähintään 5 prosenttia puolueen äänistä vaalipiirissä, tai maakäräjävaaleissa vähintään 100 henkilökohtaista ääntä, voi tulla valituksi henkilöäännten perusteella. Äänestysaktiivisuus vuoden 2014 maakäräjävaaleissa oli 83 prosenttia ja noin 23 prosenttia äänestäjistä käytti mahdollisuuden henkilövaaliin maakäräjävaaleissa, mikä on vähän alhaisempi osuus kuin kunta- ja parlamenttivaaleissa. Maakäräjävaaleissa on käytössä 3 prosentin äänikynnys, mikä tarkoittaa, että valtuustopaikat jaetaan äänikynnyksen ylittäneiden puolueiden ja ryhmien välillä suhteessa näiden kokonaissäänimäärään.

Maakäräjien hallinnosta ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista säädetään kuntalaissa. Kuntalaki mahdollistaa muun muassa lautakunnan perustamisen maakäräjien osa-alueen asioiden hoitamiseksi sekä erilaisten johtokuntien asettamisen. Alueen asukkailla on oikeus tehdä kansalaisaloitteita maakäräjävaltuustolle. Aloiteoikeuden käyttöönotto on maakäräjissä vapaaehtoista. Vuosina 2010—2014 kansalaisaloite oli otettu käyttöön yhdeksän maakäräjän alueella. Alueen asukkailla on lisäksi oikeus tehdä aloite maakäräjien kansanäänestyksestä. Kuntalain mukaan maakäräjävaltuusto on velvollinen järjestämään neuvoo-antavan kansanäänestyksen, jos 10 prosenttia alueen asukkaista sitä vaativat. Laki kunnallisista kansanäänestyksistä (Lag om kommunala folkomröstningar, SFS 1994:692) koskee myös maakäräjiä. Kansanäänestysmahdollisuutta on kuitenkin käytetty erittäin harvoin. Muuten maakäräjillä on itsehallintonsa nojalla laaja vapaus päättää omasta organisaatiostaan sekä asukkaiden osallis-

tumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Maakäräjät ovat perustaneet esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostoja.

Maakäräjillä on verotusoikeus alueen asukkaiden palkkatuloihin. Verotulot muodostivat vuonna 2014 noin 71 prosenttia maakäräjien tuloista. Tämän lisäksi maakäräjät saivat valtion-osuuksia ja maksutuloja. Vuonna 2014 keskimääräinen yhteenlaskettu kunta- ja maakäräjäveroaste oli 31,99 prosenttia. Tästä noin 65 prosenttia meni kunnalle ja 35 prosenttia maakäräjille. Kunta- ja maakäräjäveron suhdeluku vaihtelee alueittain riippuen kunta- ja maakäräjätason välisestä työnjaosta.

Maakäräjien talouden ja toiminnan yleisistä ohjauskeinoista säädetään kuntalaissa ja erityislainsäädännössä. Maakäräjäkuntien toiminnan yleinen valvonta perustuu valtion ja kuntasektorin välisiin neuvotteluihin sekä jälkikäteisvalvontaan. Ohjauksen peruseriaate on, että valtio päättää oikeudellisista ja taloudellisista kehyksistä, joiden sisällä kunnilla ja maakäräjillä on laaja toimintavapaus. Ruotsin ohjausjärjestelmässä on tärkeää ottaa huomioon, että hallitusmuodon mukaan hallitus vastaa ainoastaan poliittisista linjauksista, eikä yksittäinen ministeri tai ministeri saa puuttua hallinnonalansa operatiiviseen toimintaan. Operatiivinen ohjaustoiminta on delegoitu yleisviranomaisille (esim. Statskontoret, joka vastaa yleisellä tasolla julkisen hallinnon laadusta) sekä sektoriviranomaisille (esim. Inspektionen för vård och omsorg). Valtion viranomaisten mahdollisuudet puuttua maakäräjäkuntien tekemiin päätöksiin ovat tiukkaan säädelyä.

Kuntalaki sisältää säännöksiä maakäräjien taloudesta. Lain peruseriaate on, että maakäräjät vastaavat itse siitä, että niiden talous on tasapainossa. Keskeisin talouden ohjauskeino on verotausjärjestelmä. Verotausjärjestelmän avulla valtio takaa, että palvelujen saatavuus ei kohtuuttomasti vaihtele maan eri osien välillä. Tasaus koostuu tulotasauksesta, kustannustasauksesta sekä rakenne-eristä. Valtakunnallinen lainsäädäntö, terveydenhuollossa muun muassa valinnanvapauslaki (Lag om valfrihetssystem, SFS 2008:962), raamittaa maakäräjäkuntien toimintaa. Valinnanvapausjärjestelmän sisällä maakäräjäkunnilla on vapaus päättää, missä laajuudessa ja miten toteuttaa valinnanvapautta omalla alueellaan. Yleisten ohjauskeinojen rinnalla valtio ohjaa kuntien ja maakäräjien toimintaa erilaisilla pehmeimmillä ohjauskeinoilla, joista tärkeimmät ovat: tiettyyn käyttötarkoitukseen sidotut valtionosuudet tietyille projekteille tai painopistealueille, sopimukset valtion sekä kuntasektorin edustajan (Sveriges Kommuner och Landsting) välillä, kansalliset toimintalinjaukset ja laatukriteerit, kansalliset selvityshenkilöt sekä kansalliset rekisterit kuntien ja maakäräjien toiminnasta.

Yhteistyö kuntien ja maakäräjäkuntien välillä on laajaa, varsinkin aluekehittämisen ja julkisen liikenteen alalla. Isot aluekunnat (esim. Skåne ja Västra Götaland) toimivat aluekehittämissasi-oissa tiiviisti yhdessä kuntien kanssa, mikä tarkoittaa, että kuntia sitoutetaan muun muassa strategiaprosesseihin ja infrastruktuurihankkeisiin.

Ruotsin hallitus nimitti kesällä 2015 kaksi selvityshenkilöä laatimaan ehdotuksen uudesta läänin- ja maakäräjäjaosta. Selvitys valmistuu vuonna 2017. Tarkoitus on, että alueiden lukumäärä olisi vuonna 2023 tuntuvasti pienempi kuin nykyinen 20. Selvitys koskee ainoastaan aluejakoja, ei tehtäviä tai rahoitusta.

Tanska

Aluetason asemaa ei ole turvattu Tanskan perustuslaissa (Danmarks riges grundlov, LOV nr 169 af 05/06/1953). Alueet täyttävät vain osittain itsehallinnon kriteereitä.

Aluelain (Regionsloven, LBK nr 770 af 09/06/2015) mukaan Tanska jakautuu viiteen alueeseen (region). Alueiden asukasluku vaihtelee pienimmän alueen 582 000 asukkaasta isoimman alueen 1,8 miljoonaan asukkaaseen. Tanskassa on 98 kuntaa. Lainsäädäntö edellyttää kiinteitä yhteistoimintasuhteita kuntien ja alueiden välillä. Kunnat rahoittavat osan alueiden toiminnasta. Alueiden kehittäminen ja julkinen liikenne perustuvat lain mukaan kuntien ja alueiden yhteistyöhön. Alueilla ei ole valvontatehtäviä suhteessa kuntiin.

Alueilla ei ole yleistä toimialaa, vaan ne voivat hoitaa ainoastaan lakisääteisiä tehtäviä. Alueiden lakisääteiset tehtävät ovat terveydenhuolto, sairaanhoito, julkinen liikenne ja aluekehittäminen. Alueet ylläpitävät sairaaloita ja niihin liittyvää erikoissairaanhoitoa sekä huolehtivat joillekin erityisryhmille suunnattujen sosiaalialan laitosten toiminnasta. Julkisen liikenteen osalta alueet ovat velvoitettuja perustamaan alueellinen liikenneyhtiö, joissa kunnat ovat velvoitettuja olemaan osakkaita. Alueiden aluekehittämistehtävään kuuluu muun muassa alueellisten kasvuforumien perustaminen yhdessä alueen kuntien ja muiden toimijoiden kanssa.

Alueen toimintaa johtaa suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto, joka kansallisen lainsäädännön perusteella koostuu 41 valtuutetusta. Aluevaalit pidetään samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Jokainen alue muodostaa yhden vaalipiirin. Alueiden sisäisiä vaalipiirejä ei Tanskassa ole käytössä. Vuoden 2013 kunta- ja aluevaaleissa, äänestysprosentti oli vajaat 72 prosenttia molemmissa vaaleissa.

Vaalijärjestelmä sisältää sekä listavaalin että henkilövaalin elementtejä. Ehdokasasettelu perustuu ehdokaslistoihin. Ehdokaslistan voi asettaa poliittinen puolue, ryhmä äänestäjiä tai yksittäinen ehdokas. Aluevaaleissa yksi ehdokaslista voi asettaa enintään 45 ehdokasta. Ehdokaslistat voivat solmia vaaliliittoja keskenään. Äänestäjä voi äänestää joko ehdokaslistaa tai yksittäistä ehdokasta. Valtuustopaikat määräytyvät jokaisen listan saaman kokonaisäänimäärän mukaan. Tämän jälkeen, paikat jaetaan listan ehdokkaiden välillä. Vuoden 2013 aluevaaleissa 59 prosenttia äänestäjistä äänesti yksittäistä ehdokasta ja 41 prosenttia ainoastaan ehdokaslistaa. Ehdokaslistan asettanut puolue tai ryhmä päättää itse, asettaako ehdokkaat priorisointijärjestykseen, vai ovatko kaikki ehdokkaat samalla viivalla. Jälkimmäinen tapa on viime vuosikymmeninä tullut suosittumaksi, mikä tarkoittaa, että äänestäjien mahdollisuus vaikuttaa siihen, ketkä henkilöt tulevat valituiksi valtuustoon on kasvanut. Jos ehdokasasettelu perustuu priorisointijärjestykseen, ehdokkaiden sisääntulojärjestys määräytyy listaamisen, henkilökohtaisten äänten ja priorisointijärjestyksen perusteella. Jos ehdokaslista ei ole asettanut ehdokkaita priorisointijärjestykseen, henkilökohtainen äänimäärä ratkaisee valituksi tulemisen.

Aluelaisissa ei säädetä muista demokraattisista osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista kuin vaaleista. Laki ei myöskään tunne alueellisia kansanäänestyksiä. Terveyspalvelulaki (Sundhedsloven, LBK nr 1202 af 14/11/2014) velvoittaa kaikkia alueita perustamaan neuvonantavan potilasneuvottelukunnan (patientinddragelsesudvalg), joka koostuu potilasjärjestöjen, vammaisjärjestöjen sekä vanhusneuvostojen edustajista. Sosiaalipalvelulaki (Serviceloven, LBK nr 1284 af 17/11/2015), joka osittain koskee myös alueita, velvoittaa samoin huolehtimaan palvelujen käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksista, mutta antaa palvelujen järjestäjälle enemmän harkintavaltaa siinä, miten käyttäjien osallistuminen organisoidaan.

Alueilla ei ole verotusoikeutta. Alueiden toimintaa rahoitetaan valtionosuuksilla, jotka olivat 80,4 prosenttia vuonna 2014 sekä kuntien maksuosuuksilla. Kuntien maksuosuusjärjestelmää on muutettu tasaisin väliajoin niin, että se tukisi vastuullista toimintaa sekä kunnissa että alueilla (kunnat vastaavat ennaltaehkäisevästä ja kuntouttavasta toiminnasta ja alueet hoitotoimenpiteistä). Valtio ja alueiden etujärjestö (Danske Regioner) neuvottelevat joka vuosi aluei-

den taloudesta ja toiminnan painopisteistä. Valtionavustukset ovat käyttötarkoitukseen sidottuja.

Alueiden talouden ja toiminnan painopisteistä päätetään jokavuotisessa sopimuksessa valtion ja alueiden etujärjestön välillä. Sopimuksessa päätetään alueille ohjatun valtionrahoituksen kehyksistä toimialoittain sekä toiminnan painopisteistä. Alueille suunnattu valtionosuus jaetaan alueiden kesken alueiden rahoituslaissa (Lov om regionernes finansiering, LBK nr 797 af 27/06/2011) määritettyjen kriteerien mukaisesti. Yksittäisten alueiden valtionosuus määräytyy muun muassa ikärakenteen ja sosioekonomisten kriteereiden perusteella. Tämän lisäksi pieni osuus valtion rahoituksesta on tiettyyn käyttötarkoitukseen sidottua rahaa, joka perustuu valtion ja alueiden väliseen sopimukseen. Aluevaltuusto päättää alueen budjetista. Valtuusto päättää myös itsenäisesti lainanotosta, ellei ministeriö määrää toisin.

Aluevaltuusto on velvollinen lähettämään vuosittaisen tilintarkastusasiakirjan sekä tilintarkastajien lausunnon valtion hallintoviranomaiselle (statsforvaltningen). Valtiontilintarkastaja voi itsenäisesti tai kantelun perusteella ottaa alueen taloudenpidon tarkastettavakseen. Lisäksi talous- ja sisäministeri voi päättää säännöistä, jonka mukaan alueen taloudenpito otetaan erityisen tarkastelun kohteeksi.

Alueiden toiminnan laillisuuden tarkastamisessa sovelletaan samoja periaatteita kuin kuntien toiminnan laillisuuden tarkastamisessa. Valtion hallintoviranomainen valvoo alueiden toiminnan yleistä laillisuutta ja voi kumota aluevaltuuston päätöksiä. Talous- ja sisäministeri voi puolestaan ottaa tarkastettavakseen niitä asioita, joissa valtion hallintoviranomainen on todennut alueen menetelleen lainvastaisesti. Toiminnan sisällöllisestä ohjauksesta säädetään myös sektorilainsäädännöstä. Alueiden toiminnalle keskeisessä terveyspalvelulaissa säädetään muun muassa laadun kehittämisestä, raportoinnista ja kansallisista tietojärjestelmistä. Terveystieteiden tutkimuskeskusten (Sundhedsstyrelsen) vastaa kansallisella tasolla terveydenhuollon kehittämisestä ja valvonnasta.

Eräät muut Euroopan valtiot

Alankomaat

Alankomaissa provinssien asema taataan perustuslaissa. Parlamentti voi lailla lakkauttaa tai yhdistää provinssseja. Provinssilla on lainsäädännön antamisessa puitteissa melko suuri vapaus toteuttaa niille kuuluvia tehtäviä. Provinssilla on myös rajoitettu itsenäinen norminantaoikeus. Tämän perusteella niillä on oikeus hyväksyä alueellisia ohjesääntöjä.

Alankomaiden alue- ja paikallishallinto koostuu 12 provinssista ja 408 peruskunnasta. Kuntien ja provinssien lisäksi, aluetasolla toimii joukko erillisviranomaisia, joista alueellisten vesilautakuntien hallinto valitaan suoralla kansanvaalilla. Provinssien asukasluku vaihtelee 350 000:n ja 3,5 miljoonan välillä. Käytännössä, provinssien rooli on vahvempi maaseutualueilla kuin metropolialueilla. Maaseutualueilla provinssit koordinoivat kuntien toimintaa ja edustavat aluetta suhteessa valtioon. Suurkaupunkialueilla epävirallisilla kuntien yhteistoimintaelimillä (Stadsregio) on provinssseja vahvempi rooli toimintojen, esimerkiksi julkisen liikenteen, koordinoijina.

Provinssit vastaavat pääosin infrastruktuuri- ja ympäristötehtävistä (esim. kaavoitus- ympäristö- ja maatalousasioista) sekä alueellisista teistä ja julkisesta liikenteestä. Tämän lisäksi, provinssit valvovat kuntien toiminnan laatua. Luonnollisille henkilöille suunnatut palvelut sekä paikallista infrastruktuuria koskevat tehtävät on keskitetty kunnille. Provinssien tehtävien

luonteesta johtuen, provinssien henkilökunnan osuus julkisen sektorin henkilökunnasta on vain noin 2 prosenttia.

Provinssien korkein päätöksentekoeelin on suorilla vaaleilla valittava provinssivaltuusto. Jokaisessa provinssissa on 39–55 valtuustopaikkaa. Paikkaluku on sidoksissa alueen asukaslukuun. Äänestysaktiivisuus provinssivaaleissa on alhaisempi kuin muissa vaaleissa. Vuoden 2015 vaaleissa se oli 47,8 prosenttia. Alueiden asukkaiden valitsemien valtuutettujen lisäksi, valtio nimittää jokaiselle alueelle kuninkaan komissaarin, joka toimii provinssivaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajana. Provinssien valtuutetuilla on kaksoisrooli, jossa he toimivat alueensa päätöksentekijöinä ja tämän lisäksi he valitsevat myös parlamentin ylähuoneen jäsenet.

Provinseilla on rajoitettu verotus (ajoneuvovero), mutta verotulot muodostavat vain vajaat 20 prosenttia provinssien tuloista. Suurin osa provinssien tuloista muodostuu valtionosuuksista. Valtionosuuksista puolet koostuu tiettyyn käyttötarkoitukseen sidotuista ja puolet vapaasti käytettävistä varoista. Tämän lisäksi provinseilla voi olla muita omia tulolähteitä.

Provinssien toiminnan valvonnasta säädetään lailla. Valtion viranomaiset voivat puuttua meillä olevaan päätöksentekoprosessiin ainoastaan, jos siitä säädetään erikseen laissa. Valtio nimittämä kuninkaan komissaari toimii valtiovallan edustajana provinssissa.

Provinssien ja kuntien väliset suhteet voidaan luokitella kolmeen eri luokkaan; yhteistyö, avunanto ja valvonta. Provinssit ja kunnat tekevät kiinteää yhteistyötä esimerkiksi kaavoitus- ja ympäristöasioissa. Provinssit valvovat lain mukaan kuntien toiminnan laatua ja taloutta ja käsittelevät kunnan jäseniltä tulleita kanteluja.

Iso-Britannia

Koska Iso-Britannian oikeusjärjestelmä perustuu common law-traditioon, eikä kirjoitettuun perustuslakiin, kunnilla ja alueilla ei ole Eurooppalaisen paikallishallinnon peruskirjan tarkoittamaa perustuslaillista suojaa. Kuntien ja alueiden aseman on katsottu juontuvan parlamentin asemasta. 1990-luvulta alkaen, valtaa on hajautettu enemmän maan eri osille ja kunnille. Siten esim. Skotlannin ja Walesin parlamenttien itsehallinnollista asemaa on vahvistettu. Kunnat saavat lähtökohtaisesti hoitaa vain sellaisia tehtäviä, joita parlamentti on niille antanut. Kuitenkin vuonna 2011 voimaan tulleella paikallishallintolalla (Localism Act) laajennettiin kuntien toimintavapautta niin, että ne saavat ottaa hoitaakseen myös sellaisia paikallisia tehtäviä, jotka eivät ole ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa.

Iso-Britannian kunta- ja aluehallinto on epäsymmetrinen. Skotlannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa on omat parlamentit, joilla on tietty lainsäädäntövalta alueen asioissa. Kuntajärjestelmä on yksi- tai kaksitasoinen. Englannissa, lähinnä maaseutualueilla, on käytössä perinteinen kaksitasoinen malli (shire authorities) joka muodostuu ylemmästä kreivikuntatasosta (counties), joita on 27, ja alemmasta kuntatasosta (districts), joita on 201. Kaupunkialueilla sekä Skotlannissa ja Walesissa, kuntajärjestelmä on yksitasoinen (unitary authorities). Iso-Britannian kunnat kuuluvat Euroopan isoimpiin, keskimääräinen asukasluvu on noin 140 000.

Iso-Britannian kaksitasoisessa alue- ja paikallishallinnon mallissa kunnat (district) vastaavat asuntopolitiikasta, vapaa-ajan palveluista sekä joistakin viranomaistoiminnoista (esim. rakennusluvut). Kreivikuntien (county) vastuulla on pääosa palveluista mukaan lukien peruskoulut, sosiaalitoimi, kirjastot, jätehuolto, liikennesuunnittelu ja tiepito sekä pelastustoimi.

Kreivikuntien ylin päättävä toimielin on valtuusto, joka valitaan joka neljäs vuosi. Alue on jaettu vaalipiireihin, joista eniten ääniä saanut ehdokas valitaan valtuustoon. Vaalijärjestelmät

vaihtelevat jonkin verran maan sisällä. Paikallisvaalien äänestysaktiivisuus on yleensä alhainen ja esim. vuoden 2013 vaaleissa se oli 30,9 prosenttia.

Kunnat keräävät paikallista kiinteistöveroä (council tax). Paikallisesti ja alueellisesti kerätyt verot muodostavat ainoastaan 4,8 prosenttia kaikista verotuloista Iso-Britanniassa. Kuntien ja alueiden tuloista, paikallisten verotulojen osuus on keskimäärin 16 prosenttia ja paikallisten maksutulojen osuus noin 12 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että kuntien ja alueiden talous perustuu pitkälti erilaisiin valtionosuuksiin.

Kuntia ja alueita ohjataan muun muassa erilaisten valtakunnallisten standardien ja tuottavuusmittareiden avulla. Vuonna 2015 otettiin käyttöön uusi valtakunnallinen kuntatalouden seuranta- ja valvontajärjestelmä (Local Audit and Accountability Bill). Valtakunnallinen kunta-asian valtuutettu (Local Government Ombudsman) ottaa kantaa kansalaisten kanteluihin koskien kuntien ja alueiden toimintaa.

Iso-Britannian kunnat toimivat verkostomaisesti sekä alemmantasoisten paikallisyhteisöjen että yksityisen sektorin toimijoiden suuntaan. Yleisesti, valtion politiikka on tehnyt kunnista ja alueista yhä enenevässä määrin toiminnan mahdollistajia enemmän kuin ainoastaan palvelun tuottajia.

Italia

Italian perustuslaissa on taattu alueiden, provinssien ja kuntien itsehallinto. Perustuslaissa säädetään myös provinssien verotusoikeudesta ja oikeudesta omiin taloudellisiin resursseihin. Uusien provinssien perustamisesta, provinssien yhdistämisestä tai rajojen muuttamisesta säädetään valtakunnallisella lailla. Kunnilla on aloiteoikeus provinssijakoasioissa ja alueiden mielipiteitä kuunnellaan ennen lain säätämistä. Vuonna 2014 tehdyn hallintouudistuksen ja meillä olevan perustuslakiuudistuksen myötä, provinssien status muuttuu perustuslaillista suojaa nauttivasta demokraattisesta tasosta hallinnolliseksi aluejaksi.

Italiassa on kolmiportainen hallintomalli, joka koostuu 20 alueesta (regioni), jotka vuorostaan jakautuvat 108 provinssiin (province) ja yli 8 000 peruskuntaan (comuni). 20 alueella on lainsäädäntötoimivalta niillä aloilla, joilla valtio ei ole varannut lainsäädäntövaltaa itselleen. Provinssien päätöksentekijät valitaan alueen pormestarien ja valtuutettujen keskuudesta.

Italiassa provinssit vastaavat psykiatrisesta hoidosta, sosiaaliavusta, ympäristöasioista ja teiden rakentamisesta. Tämän lisäksi provinssit koordinoivat kuntien toimintaa esimerkiksi kaavoituksen, julkisen liikenteen sekä toisen asteen koulutuksen osalta. Vuonna 2014 tehdyn hallintouudistuksen jälkeen provinssien tehtävät säilyvät suunnilleen ennallaan, mutta painopiste on entistä enemmän suunnittelu-, valvonta- ja koordinoititehtävissä. Provinssien rooli julkisen sektorin kokonaisuudessa on melko pieni. Provinssien käyttömenot muodostavat alle 2 prosenttia julkisen sektorin kokonaismenoista ja noin 16 prosenttia kuntasektorin kokonaismenoista. Samanaikaisesti provinssiudistuksen kanssa, 15 metropolialueelle annettiin erityisstatus. Metropolialueet hoitavat provinssien tehtävien lisäksi yhteiseen suunnitteluun, palvelutuotantoon ja hallintoon, ml. ict-asiat, liittyviä asioita. Metropolialueiden valtuustot valitaan uusista provinssista poikkeavasti suoralla kansanvaalilla. Ensimmäiset 8 metropolivaalia käytiin vuonna 2015.

Provinssien päätöksentekielimiä ovat yleiskokous, joka muodostuu provinssin kaikista pormestareista, provinssipormestari, joka valitaan provinssin pormestareiden keskuudesta 4 vuodeksi kerrallaan, sekä valtuusto, joka valitaan 2 vuodeksi kerrallaan. Valtuuston jäsenten lukumäärä vaihtelee provinssin asukasluvun mukaan (10—16 jäsentä). Provinssipormestarin

vaaleissa äänioikeutettuja ovat provinssin pormestarit ja kunnallisvaltuutetut. Valtuuston vaaleissa äänioikeutettuja ovat provinssin kunnallisvaltuutetut ja pormestarit joiden keskuudesta valtuutetut myös valitaan.

Provinssilla on verotusoikeus. Käytännössä verotulot koostuvat alueellisesta kiinteistöverosta ja alueellisesta ympäristöverosta. Verotulot muodostavat runsaan kolmanneksen (36,5 prosenttia) provinssien tuloista. Loput tuloista muodostuvat maksutuloista ja valtionavustuksista. Valtionavustuksista noin kolmannes on tiettyyn käyttötarkoitukseen sidottua rahaa, joten provinssilla on melko laaja priorisointimahdollisuus annettujen taloudellisten puitteiden sisällä.

Vuoden 2014 hallintouudistuksen jälkeen, provinssien koordinointi-, suunnittelu- ja valvonta-tehtävät suhteessa kuntiin ovat lisääntyneet. Päätöksenteossa linkki kuntien ja provinssien välillä vahvistuu, koska provinssien päättäjät valitaan paikallisten päätöksentekijöiden keskuudesta.

Kreikka

Kreikan perustuslaissa todetaan, että maassa on kaksitasoinen kunnallinen itsehallinto. Kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon tehtävistä säädetään lailla. Perustuslaki ei sisällä erillisiä mainintoja alueellisesta itsehallinnosta, eikä tunnista eri maantieteellisten alueiden erityispiirteitä. Alueet hoitavat niille lailla annettuja tehtäviä. Alueella ei ole yleistä toimialaa, mutta alueen päättäjillä on toimintavapaus muun muassa oman organisaation ja muiden tekniskäytännöllisten asioiden suhteen.

Kreikan alueet (peripherias), joita on 13 aluetta, perustettiin laajan hallintouudistuksen (ns. Kallikratis-uudistus) yhteydessä vuonna 2010, jolloin sekä kuntajakoa ja aluejakoa että valtionhallinnon aluejakoa harvennettiin tuntuvasti. Aluejako pohjautuu 1990-luvulla perustettuihin Euroopan Union alueluokitusjärjestelmän NUTS2-alueisiin (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), jonka puitteissa muun muassa valtion aluehallinto sekä valtiolliset koulut ja terveydenhuoltolaitokset toimivat. Kaikilla alueilla on vaaleilla valitut päätöksentekijät sekä laissa määritetty itsehallinto. Uudistuksen yhteydessä valtionhallinnon hajautettu viranomais-toiminta koottiin seitsemään alueelliseen yksikköön (Apokentromeni Diikesi). Alueiden (peripherias) asukasluku vaihtelee 200 000 asukkaan ja 3,7 miljoonan asukkaan välillä.

Alueiden tehtävät jakautuvat viiteen toimialaan. Opetustoimialalla alueet vastaavat ammatillisesta koulutuksesta, sekä aikuis- ja jatkokoulutuksesta. Terveystoimialalla alueet vastaavat terveydenhuollon toimijoiden lupa- ja valvonta-asioista. Sosiaalitoimialalla alueet valvovat sosiaalityöntekijöitä sekä vastaavat sosiaalipalvelulaitosten perustamisesta. Elinkeino- ja kehittämisspolitiikan toimialalla alueet vastaavat aluekehittämissohjelmista, elinkeinojen edistämisestä ja valvonnasta. Ympäristötoimialalla, alueet vastaavat ympäristövaikutusten arvioinnista, jätehuollon suunnittelusta sekä ympäristötarkastuksista. Liikennetoimialalla alueet myöntävät joukkoliikennelupia sekä vastaavat alueellisten teiden rakentamisesta ja ylläpidosta.

Alueen valtuusto ja pormestari (peripheriarch) valitaan suoralla kansanvaalilla viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtuutettuja on 41—101 alueen asukasluvusta riippuen. Puolueet listaavat ehdokkaansa pormestariksi, apulaispormestariksi ja valtuutetuiksi. Vaalit käydään enemmistövaaleina kahdessa kierroksessa. Enemmistön voittanut lista saa 3/5 valtuustopaikoista, pormestarin sekä kaikki apulaispormestarit. Aluevaaleissa vuonna 2014 äänestysprosentti oli 62. Äänestysprosentti on vähän alhaisempi kuin vaaleissa yleensä. Kreikan lainsäädäntö ei tunne alueellisia kansanäänestyksiä.

Kreikan valtiolla on verotusmonopoli. Perustuslaki mahdollistaa periaatteessa kuntien ja alueiden itsenäisen varainkeruun, mutta kunnilla ja alueilla ei ole itsenäistä verotusoikeutta. Perustuslaki velvoittaa valtion rahoittamaan niitä toimintoja, joita se on lailla antanut kunnille ja alueille. Alueille osoitetaan 4 prosenttia valtion arvonnäisäverotuloista ja 2,4 prosenttia tuloverotuloista. Aluetaso on melkein kokonaan (97 prosenttia) riippuvainen valtionavusta eikä alueilla ole juuri ollenkaan omia maksutuloja. Kolmasosa valtionavusta on sidottu investointeihin. Tämän lisäksi alueiden taloudenpitoa valvotaan tarkasti, mikä kaventaa alueellisten päättäjien liikkumatilaa.

Valtio valvoo alueiden toimintaa, taloutta ja päätöksentekoa melko yksityiskohtaisesti. Kansallisten viranomaisten lisäksi, jokaisella seitsemästä valtion aluehallintoviranomaisesta on alueiden valvonnasta vastaava viranhaltija. Alueiden päätökset muun muassa kilpailutuksista, paikallisista säännöistä, lainoista, pakkolunastuksista ja maksuista on alistettava pääsihteerin vahvistettavaksi. Valvovalla virkamiehellä on tämän lisäksi oikeus kumota alueiden päätöksiä, jos hän toteaa niiden olevan lainvastaisia.

Alueilla ei ole määräysvaltaa suhteessa peruskuntiin. Sen sijaan yhteistyö alueen ja kuntien välillä on yleistä. Kunnat ja alue voivat perustaa yhteisiä organisaatioita (syndikaatteja) hoitamaan molemmille hallintotasolle kuuluvia tehtäviä, kuten esim. jätehuoltoa tai alueellisten kehittämisprojektien toimeenpanoa.

Ranska

Ranska perustuslaissa todetaan, että maa jakautuu alueisiin, departementteihin ja kuntiin. Suhde aluetasojen välillä ei ole hierarkkinen, mutta valtiovalta voi lailla osoittaa tehtävän tietylle tasolle, tai velvoittaa alueita, departementteja ja kuntia yhteistyöhön. Esimerkiksi koulujärjestelmässä, kunnat vastaavat peruskouluista, departementit toisen asteen opetuslaitoksista ja alueet kolmannen asteen opetuksesta. Kaikilla kolmella aluetasolla on suorilla kansanvaaleilla valitut päätöksentekuelimet. Perustuslaissa todetaan myös, että merkittävän osa alueiden taloudesta tulee perustua omiin verotuloihin ja vapaasti käytettäviin varoihin. Alueilla ja departementteilla on yleinen toimiala.

Ranskan paikallis- ja aluehallinto koostuu 13 alueesta (régions), 100 departementista (départements) ja 36 763 kunnasta (communes). Näiden lisäksi erilaisten ylikunnallisten organisaatioiden (intercommunaux) merkitys on kasvanut ja näille on annettu laajennetut valtuudet etenkin kaavoitus-, ympäristö- ja elinkeinoasioissa. Vuonna 2014 toteutetun hallintouudistuksen seurauksena perustettiin muun muassa uusi välillisesti valittu ylikunnallinen metropolihallinto Pariisiin, Lyonin ja Marseillen alueille ja näille alueilla siirrettiin osa departementtien tehtäviä. Departementtien asukasluku vaihtelee noin 90 000:sta 2,8 miljoonaan.

Departementtien tärkeimmät tehtävät ovat sosiaalipolitiikka (ml. sosiaalipoliittiset tulonsiirrot), toisen asteen koulutus sekä alueellinen tieverkko. Suuntauksena Ranskassa on, että uusia tehtäviä annetaan ensisijassa alueille, departementteille ja ylikunnallisille organisaatioille ja että peruskuntien tehtävät säilyvät melko muuttumattomina. Departementtien osuus kolmen itsehallinnollisen tason henkilökunnasta on noin 18 prosenttia ja osuus käyttömenoista noin 34 prosenttia.

Departementtien valtuustot valitaan suoralla kansanvaalilla kaksivaiheisessa vaalissa. Vaaleja varten jokainen departementti on jaettu vaalipiireihin (cantons). Jokaisesta vaalipiiristä valitaan kaksi valtuutettua. Vuoden 2015 departementtivaaleissa valittiin yhteensä 4 108 valtuutettua. Vaalit pidettiin yhtä aikaa kunnallisvaalien kanssa. Äänestysprosentti vaalien ensimmäisellä kierroksella oli noin 50 prosenttia.

Departementtien tulot koostuvat verotuloista, valtionosuuksista, maksutuloista sekä lainoista. Departementeilla on perinteisesti ollut melko laaja taloudellinen liikkumavara. Vuonna 2007 verotulot muodostivat 65 prosenttia departementtien käyttötuloista. Valtionosuuksista 24 prosenttia oli tiettyyn käyttötarkoitukseen sidottuja. Vuonna 2010 toteutetun verouudistuksen seurauksena departementtien keräämä yhteisövero (taxe professionnelle), joka oli merkittävä tulolähde, korvattiin keskitetysti kerätyn yhteisöveron jako-osuudella (Contribution Economique Territoriale). Lisäksi departementit keräävät yhä paikallista liikevaihtoveroa.

Eurooppalaisessa vertailussa valtion departementteihin kohdistuva valvonta on keskivahvaa. Departementtien talous on kuitenkin aikaisempaa vahvemmin riippuvainen valtion rahoituksesta ja talouden ohjauksesta.

Vaikka departementit ja kunnat eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa, niiden välinen yhteistyö on tiivis. Varsinkin pienet kunnat ovat riippuvaisia departementtien panostuksesta erilaisissa kehittämissuunnitelmissa. On yleistä, että päätöksentekijöillä on luottamustehtäviä sekä kunta- että departementtitasolla.

2.17.2 Pohjoismaiden ja eräiden muiden Euroopan maiden sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmät

Pohjoismaat

Pohjoismaissa terveydenhuollon järjestämisvastuuta on 2000-luvulla siirretty väestöltään suuremmille tahoille tarkoituksena vahvistaa järjestäjätahojen taloudellista kantokykyä ja järjestämisosaamista. Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ovat lisääntyvästi eriytyneet toisistaan ja palvelujen tuottajakunta laajentunut ja monipuolistunut. Potilaiden asemaa ja oikeuksia ja hoidon asiakaslähtöisyyttä on pyritty parantamaan uudistetulla lainsäädännöllä sekä lisäämällä asiakkaiden valinnanvapautta. Järjestelmien läpinäkyvyyttä lisätään tuottamalla vertailutietoa palvelujen laadusta, saatavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta ja jakamalla tätä tietoa muun muassa kansalaisille suunnattujen verkkopalvelujen kautta. Kaikissa Pohjoismaissa kunnilla on keskeinen vastuu sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Kuntakoko on Tanskassa ja Ruotsissa kuitenkin merkittävästi suurempi kuin Suomessa.

Norja

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeinen alueellinen toimija on terveydenhuoltoalue (Regionale helseforetak). Kansallisen tason toimijoita ovat terveysministeriö (Helse- og omsorgsdepartementet) sekä ministeriön alaiset viranomaistahot terveyshallitus (Helsedirektoratet), terveydenhuollon valvontaviranomainen (Statens Helsetilsyn), lääkevirasto (Statens Legemiddelverk) ja kansanterveysinstituutti (Folkehelseinstituttet). Sosiaalitoimen puolella merkittäväksi toimijaksi on noussut lasten, nuorten ja perheiden palveluita tukeva ja ohjaava Barne-, ungdoms- og familieetaten – Bufetat.

Norjassa toteutettiin vuosina 2001—2002 kaksi mittavaa terveydenhuollon uudistusta. Listalääkärimalli (Fastlegeordningen) koski perusterveydenhuollon lääkäripalvelujen rahoitus- ja järjestämisvastuuta ja sairaalareformi (Sykehusreform, Helseforetaksloven) maan erikoissairaanhoidon valtiollistamista. Perusterveydenhuollon uudistuksessa Norjan kunnille säädettiin velvollisuus järjestää perusterveydenhuollon lääkäripalvelut sopimuksin yksityisten ammattiharjoittajien kanssa. Aiemmin lääkärit olivat olleet läänien palveluksessa. Uudistuksen myötä lääkärit siirtyivät ammattiharjoittajiksi. Sairaalaudistuksessa erikoissairaanhoidon rahoitus- ja järjestämisvastuu siirtyi Norjan lääneiltä valtiolle. Uudistuksen yhteydessä Norja jaettiin viiteen – sittemmin vuonna 2007 neljään – alueeseen, joilla vastuuta kantavat valtion alueelliset

toimijat. Nämä ovat vastuussa siitä, että kunkin alueen väestö saa tarvitsemansa erikoissairaanhoidon palvelut. Sairaalat ovat alueellisten toimijoiden ”tytäryhtiöitä” (Lokale Helseforetak), joihin kuhunkin voi kuulua yksi tai useampia sairaaloita.

Alueet saivat periaatteessa suuren vapauden järjestää vastuullaan olevat palvelut, mutta valtio pidätti itsellään mahdollisuudet ohjata niiden toimintaa paitsi lainsäädännön ja budjetin välityksellä myös erilaisin ohjausdokumenteilla sekä hallitusvaikuttajien kautta. Valtion rahoituksen jakamisessa alueille oli etenkin aluksi ongelmia sopivien ja oikeudenmukaisten laskenta-perusteiden määrittelyssä. Rahoitus koostuu väestöpohjaisesta kapitaatiokorvauksesta ja suoritepohjaisesta korvauksesta. Somaattisesta erikoissairaanhoidosta noin 40 prosenttia korvataan suoriteperusteisesti. Psykiatrinen hoito korvataan pääasiassa kapitaatiopohjaisesti. Vaikka sairaaloilla on itsenäinen vastuu henkilöstöstä, toiminnasta ja taloudesta ja ne voivat periaatteessa tehdä suuriakin taloudellisia ratkaisuja, ne eivät kuitenkaan voi mennä konkurssiin.

Perusterveydenhuollon rahoitus tapahtuu osin kuntien ja osin valtion toimesta. Tuottajille maksettavat korvaukset muodostuvat kapitaatiokorvauksen ja suoriteperusteisen korvauksen yhdistelmästä sekä asiakasmaksuista. Erikoissairaanhoidon tuotantoa rahoitetaan valtion varoista erityyppisille palveluille korvamerkittyinä korvauksina. Vaikka yleislääkärit toimivatkin pääosin ammatinharjoittajina, monet muut terveydenhuollon ammattilaiset työskentelevät kuntien työntekijöinä esimerkiksi pitkäaikaishoidossa. Rahoitusjärjestelmässä erityistoimijana rahoituksen allokoinnin osalta on Norjan terveydenhuollon talouden hallintoviranomainen HELFO (Helseøkonomiforvaltningen).

Norjan mittavien uudistusten seurauksena syntyi kaksitahoinen järjestelmä, jossa valtio järjestää erikoissairaanhoidon ja kunnat perusterveydenhuollon palvelut sekä sosiaalipalvelut. Mallin toimivuudessa havaittiin vähitellen palveluketjujen integraatioon liittyviä ongelmia. Tämän seurauksena toteutettiin lainsäädäntöuudistus, yhteistoimintareformi (Samhandlingsreform). Se tuli voimaan vuoden 2012 alusta. Kuntien vastuuta palvelujen koordinoinnista vahvistettiin samalla kun kunnat ja erikoissairaanhoidosta vastaavat alueet veloitettiin sopimusmenettelyyn toimivien hoito- ja palvelukokonaisuuksien aikaansaamiseksi.

Norjan potilas- ja asiakaslaki takaa potilaalle oikeuden vapaaseen valintaan ja valintaa tukevaan informaatioon. Valinnanvapautta vahvistettiin Norjan listalääkäriuudistuksella, joka luotiin muistuttamaan Tanskan järjestelmää. Kuntien vastuulle tuli organisoida vähintään kaksi vaihtoehtoista avointa omalääkärilistaa kohtuullisella maantieteellisellä etäisyydellä potilaasta. Potilaalla on oikeus aktiivisesti valita, mille lääkärille hän listautuu, jos kyseisen lääkärin listalla on tilaa. Perusterveydenhuollon lääkärit toimivat portinvartijoina erikoissairaanhoidon palveluihin.

Erikoissairaanhoidossa potilaalla on ollut oikeus valita hoitopaikka kaikista maan julkisista sairaaloista sekä niistä yksityisistä tuottajista, joiden kanssa palveluita järjestävät neljä aluetta ovat tehneet asiasta sopimuksen. Joissain tapauksissa sairaaloilla on kuitenkin ollut mahdollisuus kääntää muiden alueiden potilaita priorisoidakseen oman alueensa potilaiden hoitotarpeet. Potilaan oikeuksia laajennettiin vuoden 2015 alusta siten, että he voivat jatkossa valita erikoissairaanhoidon hoitopaikan kaikista etukäteen hyväksytyistä sairaaloista, niin yksityisistä kuin julkisista. Potilaiden informoimiseksi Norjan kansallinen terveysviranomainen ylläpitää verkkopalvelua. Tämä sisältää tietoa vaihtoehtoisista hoitopaikoista, jonoista ja odotusajoista sekä hoidon laadusta.

Ruotsi

Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on jaettu kolmeen tasoon. Kansallisella tasolla sosiaaliministeriö (Socialdepartementet) vastaa lakiesitysten valmistelusta sekä valvoo ja ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisena toimii useita eri viranomaisia, kuten Sosiaalihallitus (Socialstyrelsen), sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen (Inspektionen för vård och omsorg, IVO) ja Lääkevirasto (Läkemedelsverket).

Ruotsin terveydenhuoltolain mukaan terveydenhuollon pääasiallinen järjestämis- ja rahoitus vastuu on 20 maakäräjällä tai niihin verrannollisella alueella, joiden väestöpohja vaihtelee vajaan 200 000 ja 2 000 000 asukkaan välillä. Kukin maakäräjä vastaa sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon järjestämisestä. Jos maakäräjäalue on hakenut ja saanut luvan toimia laajemmalla aluevastuulla (esimerkiksi Skåne ja Västra Götaland), tehtäväkuvaan kuuluu myös joitakin aluekehittämiseen liittyviä toimia.

Kuntien vastuulla ovat muun muassa kouluterveydenhuolto ja kotisairaanhoidon sekä sosiaali-toimi kokonaisuudessaan. Kunnat järjestävät vanhustenhuollon ja palveluasumisen, mutta eivät itsenäisesti järjestä vanhusten lääkäripalveluja, vaan niistä tulee sopia maakäräjien kanssa.

Maakäräjien päätehtävänä on vastata alueensa terveydenhuollon järjestämisestä. Toimintakuluista yli 90 prosenttia aiheutuu terveydenhuollon kustannuksista. Toiminta rahoitetaan maakäräjäverolla, valtion avustuksilla sekä pienessä määrin asiakasmaksuilla. Maakäräjille maksetuista valtionavustuksista osa on väestöpohjaan suhteutettua ja kapitaatioperusteista. Suurin yksittäinen avustussumma perustuu lääkekustannusten korvauksiin. Viime vuosina valtionosuuksista kasvava osa on määritelty suoriteperusteiseksi, mikä heijastelee valtion lisääntyntä tarvetta ohjata hajautettua järjestelmää kohti tasaisempaa laatua ja saatavuutta.

Aiemmin maakäräjät tuottivat itse suurimman osan järjestämisvastuullaan olevista palveluista, mutta ulkopuolisten tuottajien osuus on kasvanut niin erikoissairaanhoidossa kuin perusterveydenhuollossa. Tuottajakunnan monipuolistumisen taustalla oli aluksi erityyppisten tuottajien väliseen kilpailuun liitetyt positiiviset odotukset tuotantokustannusten, hinnan ja laadun suhteen. Sittemmin ongelmat palveluiden saatavuudessa sekä pyrkimys vahvistaa potilaiden asemaa ja lisätä kansalaisten valinnanvapautta ovat tukeneet kehityskulkua, jossa markkinat on avattu myös yksityisille ja kolmannen sektorin tuottajille.

Ulkoistamisessa noudatettiin aiemmin pääsääntöisesti julkisista hankinnoista annettua lakia ja sen kuvaamia hankintamenettelyjä. Vuoden 2009 alussa tilanne muuttui, sillä silloin tuli voimaan lainsäädäntöuudistus, joka antoi Ruotsin maakäräjille ja kunnille hankintamenettelyjen rinnalle vaihtoehtoisen mahdollisuuden laajentaa palvelujen tuottajakuntaa. Tämä voi tapahtua järjestämällä palvelut ns. valinnanvapausjärjestelmien puitteissa. Laki valinnanvapausjärjestelmistä sisältää muun muassa määräykset, joiden mukaan kunnan tai maakäräjien tulee ilmoittaa julkisesti avoimista järjestelmistä, hyväksyä ja tehdä sopimukset sellaisten tuottajien kanssa, jotka täyttävät ennalta määrätyt hyväksymiskriteerit sekä soveltaa kaikkiin hyväksytyihin tuottajiin yhtenäisiä korvausmenettelyjä. Tuottajien välisen kilpailun odotetaan tällöin tapahtuvan pääsääntöisesti laadulla.

Tammikuussa 2010 valinnanvapausjärjestelmien käyttö säädettiin pakolliseksi maakäräjien järjestämässä perusterveydenhuollossa. Tämä tapahtui muuttamalla Ruotsin terveydenhuoltolakia, joka on maan terveydenhuollon rahoitusta, järjestämistä ja muita edellytyksiä säätelevä yleisluontoinen laki. Lakiin tehdyn lisäyksen perusteella maakäräjien tulee järjestää perusterveydenhuolto siten, että kaikki maakäräjäalueen asukkaat voivat itse valita hoidon tuottajan ja

kiinteän lääkärikontaktin. Maakärjähallinto ei voi rajoittaa henkilön valintaa tiettyyn maantieteelliseen osaan alueestaan.

Maakäräjien tulee muodostaa valinnanvapausjärjestelmät siten, että kaikkia tuottajia kohdellaan samalla tavalla, jollei muuhun ole erityistä syytä. Maakäräjien maksaman korvauksen valinnanvapausjärjestelmässä toimivalle tuottajalle tulee seurata potilaan valintaa. Maakärjäalueet voivat, mutta niiden ei ole pakko, soveltaa valinnanvapauslainsäädäntöä myös erikoissairaanhoidossa. Valinnanvapausjärjestelmien jatkokehitystä ja laajentamista erikoissairaanhoidon on stimuloitu valtion taholta muun muassa korvamerkityin tukitoimin. Kunnat taas voivat päättää soveltavatko ne valinnanvapautta järjestämisvastuullaan olevissa vanhusten palveluissa ja joissakin muissa sosiaalipalveluissa. Tavallisempaa kuitenkin on, että kunnat luovat asiakkailleen valinnanvaraa hankintamenettelyn tai erilaisten muiden menettelyjen pohjalta.

Vuoden 2015 alusta voimaan tullut potilaslaki laajensi valinnanvapauden koskemaan koko maata niin perusterveydenhuollon kuin avosairaanhoidon lääkäripalveluiden osalta. Palveluita hakeva kansalainen voi nyt valita itselleen sopivan palvelutuottajan hyväksytyjen tuottajien joukosta samalla kun järjestämisvastuussa olevalla kunnalla tai maakäräjillä on kokonaisvastuu toiminnasta ja siitä informoimisesta.

Tanska

Tanskan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta vastaa kaksi keskeistä ministeriötä: terveysministeriö (Sundheds- og Ældreministeriet) sekä sosiaali- ja sisäministeriö (Social- og Indenrigsministeriet). Osa terveysministeriön alaisen terveyshallituksen (Sundhedsstyrelsen) tehtävistä jaettiin loppuvuodesta 2015 ohjauksesta, lääkealasta ja potilasturvallisuudesta vastaaville viranomaistahoille. Toimijoita täydennetään uudella terveydenhuollon tietohallintoon keskittyvällä virastolla. Tanskan sosiaalivaltio (Socialstyrelsen) toimii sosiaali- ja sisäministeriön alaisuudessa.

Tanskan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne pohjautuu vuosina 2005—2007 toteutettuun aluehallinnon uudistukseen, jossa terveydenhuollon pääasiallinen järjestämisvastuu siirtyi 14 maakunnalta (amter) viidelle alueelliselle toimijalle (regioner). Alueiden väestöpohjat vaihtelevat 582 000:n ja 1 766 000:n välillä. Samalla Tanskan kuntien määrä väheni 271 kunnasta 98 kuntaan. Kuntien keskimääräinen asukasluku on noin 50 000 asukasta.

Alueiden päätehtävänä on vastata terveydenhuollosta (sekä perusterveydenhuolto että erikoissairaanhoido). Alueilla on myös tehtäviä erityisosaamista vaativan sosiaalitoimen sekä alue-suunnittelun ja -kehityksen saralla.

Alueet saavat budjetistaan vajaat 82 prosenttia valtiolta ja runsaat 18 prosenttia kunnilta. Kunnat taas saavat suurimman osan tuloistaan, 75 prosenttia, kunnallisverosta ja pienemmän osuuden, 25 prosenttia, valtion tukena. Jälkimmäistä ”kierrätetään” alueiden rahoitukseen. Vuonna 2012 kuntien kapitaatiopohjainen korvausosuus poistettiin ja koko kuntien rahoitusosuus muuttui aktiviteettisidonnaiseksi.

Valtion alueille maksaman rahoitusosuuden suuruuteen vaikuttavat useat sosiodemografiset tekijät, kuten alueen yksin asuvien yli 65-vuotiaiden määrä, työttömyys- tai muulla tuella elävien määrä ja elinajan odotteen suhde pisimmän odotteen alueeseen. Runsas prosentti alueiden kokonaisrahoituksesta muodostuu valtion maksamasta aktiviteettisidonnaisesta osuudesta, johon vaikuttaa tuotettujen palvelujen määrä. Tällä pyritään luomaan kannusteita erityisesti sai-

raalasektorin toiminnan tehostamiselle. Korvausten tarkemmat periaatteet sovitaan vuosittain. Kunkin alueen aktiviteettisidonnaiselle rahoitukselle asetetaan kuitenkin etukäteen katto.

Kuntien osarahoitusvastuu kohdistuu alueiden terveydenhuoltoon ja aluekehitykseen. Kunnat maksavat sairaalassa hoidettujen siirtoa odottavien potilaiden sairaalahoitopäivät sekä avohoidon kuntoutuksen. Lisäksi kunnat maksavat yllä mainittua aktiviteettisidonnaista rahoitusosuutta, jonka suuruus on suoraan riippuvainen kunnan asukkaiden palvelujen käytöstä. Tarkoituksena on tarjota kannusteet terveyden edistämisen toimille sekä edistää sujuvien hoito- ja palveluketjujen kehittämistä.

Alueiden menoista yli 97 prosenttia kohdistuu terveydenhuoltoon. Perusterveydenhuollon lääkärit ovat yksityisiä ammatinharjoittajia, jotka työskentelevät sopimuksin alueellisten toimijoiden kanssa. Erikoissairaanhoidosta suurin osa on julkisen sektorin toimintaa. Sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon tuottajille maksetaan korvauksia tuotetuista palveluista etukäteen sovituin menettelyin ja laskentaperustein. Perusterveydenhuollon yleislääkärit saavat suurimman osan korvauksistaan (70 prosenttia) suoriteperusteisesti ja pienemmän osan listattujen potilaiden määrän perusteella; asiakasmaksuja ei kerätä. Julkisten sairaaloiden korvauksista kasvava osa (50—70 prosenttia) maksetaan aktiviteettisidonnaisina korvauksina, joiden pohjana käytetään vuosittain ministeriössä päivitettäviä DRG-laskelmia.

Erityistä osaamista vaativia toimintoja on keskitetty kansallisesti suurimpiin erikoissairaanhoidon yksiköihin. Valtio käyttää huomattavia määrärahoja vanhojen sairaaloiden muuttamiseksi moderneiksi niin sanotuksi supersairaaloiksi. Erikoissairaanhoidon suunnitelma hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 2010. Siinä määritellään eri sairaaloiden toimintoja.

Tanskassa sosiaalitoimi, johon kuuluvat myös vanhusten hoivapalvelut, on pääsääntöisesti kuntien vastuulla. Kuntien tehtäviin kuuluu myös terveyden edistäminen, lasten hammashoito, kouluterveydenhuolto ja kotisairaanhoido. Myös kroonisten sairauksien komplikaatioiden ehkäisy katsotaan osittain kuntien tehtäväksi. Kuntoutuksesta huolehtivat pääasiassa kunnat, vaativasta kuntoutuksesta kuitenkin alueet. Kuntien odotetaan ylläpitävän ”terveyskeskuksia” (sundhedscentra), joissa keskitytään terveyden edistämiseen ja ylläpitoon sekä kuntoutukseen ja sairauksien (tai pitkäaikaissairauksien komplikaatioiden) ehkäisemiseen.

Asiakkaan ja potilaan valinnanvapaudella on Tanskan perusterveydenhuollossa pitkät perinteet, kun taas sairaaloiden valintaan liittyvää lainsäädäntöä on kehitetty muun muassa kansallisen hoitotakuun myötä. Tanskan terveysturvallisuuslainsäädännön nojalla väestö voi valita kahden eri vakuutusluokan välillä. Yli 98 prosenttia maan asukkaista on valinnut kuulumisen ns. ryhmään 1, jossa potilailla ei perusterveydenhuollossa ole lainkaan asiakasmaksuja ja he listautuvat perusterveydenhuollon lääkärille, joka toimii portinvartijana erikoissairaanhoidon. Ryhmään 2 kuuluu alle 2 prosenttia väestöstä. He maksavat perusterveydenhuollossa asiakasmaksuja ja voivat hakeutua myös erikoislääkärin vastaanotolle ilman lähetekäytäntöä.

Perusterveydenhuollon valinnanvapaus perustuu potilaan aktiiviseen listautumiseen haluamalleen lääkärille. Erikoissairaanhoidossa potilas voi valita hoitavan yksikön kaikista maan julkisista sairaaloista, jollei valitulla sairaalalla ole poikkeuksellisen pitkää hoitojonoa. Jos odotusaika ylittää Tanskan hoitotakuun 2 kuukautta, valinnan piiriin tulevat myös yksityiset ja ulkomaiset sairaalat, joiden kanssa alueilla on sopimus. Joissakin sairauksissa (syöpät, iskeeminen sydänsairaus) hoitotakuun määrittelemät aikarajat ovat lyhyempiä kuin 2 kk.

Tanskan alueilla ja sairaaloilla on lakisääteinen velvollisuus informoida potilasta suunnitellusta hoitoajankohdasta ja vaihtoehtoisista hoitomahdollisuuksista myös maan muissa sairaaloissa. Terveydenhuollon kansallinen verkkopalvelu tarjoaa tietoa vaihtoehtoisista hoitopaikoista

niin perusterveydenhuollossa kuin erikoissairaanhoidossa sekä yksityiskohtaista laatuvertailutietoa sairaaloista.

Tanskan alueet perustivat maaliskuussa 2006 yhteisen etujärjestön, Danske Regioner, joka on merkittävä neuvotteluosapuoli muun muassa määriteltäessä terveydenhuollon tuottajien sopimuksia sekä niihin liittyviä korvausperusteita ja -menettelyjä. Kunnilla on erillinen oma etujärjestönsä, Kommunernes Landsforening. Tanskan hallitus sekä mainitut etujärjestöt käyvät vuosittain neuvottelut, joiden tuloksena tehdään puitesopimukset alueiden ja kuntien taloudesta. Sovittujen tasojen ja edellytysten pohjalta määritellään alueiden ja kuntien valtion rahoituksen määrä. Sopimukset ovat melko yleisluonteisia ja ne ovat jättäneet alueille ja kunnille mahdollisuuden priorisoida resursseja suhteessa erilaisiin paikallisiin tarpeisiin.

Vuoden 2014 alusta Tanskassa tuli voimaan uusi budjettilaki, joka edellyttää kattojen määrittelyä julkisen talouden osa-alueille. Se sisältää myös lisäyksiä aluelakiin, muun muassa sanktiomahdollisuuksia, jos alueet eivät noudata valtiopäivien ja valtiovarain- ja sisäministeriön kullekin nelivuotiskaudelle asettamia tavoitteita. Tanskan riippumaton Talousneuvosto (De Økonomiske Råd) seuraa jatkuvasti noudattaako julkinen talous suunnitelmaa.

Palveluiden integraation ongelmat Pohjoismaissa

Jokaisella pohjoismaisella rahoitus- ja järjestämismallilla on omat integraatio-ongelmansa – joko erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon tai perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen välillä. Erityisesti monisairaat vanhukset sekä mielenterveyspotilaat ja päihdeongelmaiset ovat ryhmiä, joiden kohdalla palveluiden puutteellinen integraatio on aiheuttanut suuria ongelmia. Myös terveyden edistämisen integroiminen muuhun toimintaan on ollut haasteellista.

Norjassa ja Tanskassa ongelmana on ollut terveyden edistämisen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon eriytyminen kaksitahoisen rahoitus- ja järjestämisvastuun seurauksena. Tilanteen korjaamiseksi Norjassa tuli vuoden 2012 alusta voimaan laaja yhteistoimintareformi. Se sisälsi muutoksia kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä kansanterveyslakiin. Muutoksilla pyrittiin parantamaan terveydenhuollon toimivuutta lisäämällä kuntien koordinaatiovastuuta ja kehittämällä perusterveydenhuollon yhteistyötä niin sosiaalipalveluiden kuin erikoissairaanhoidon suuntaan. Yhteistoiminnan pohjaksi kuntien ja alueellisten toimijoiden tuli tehdä erityiset yhteistyösopimukset. Kunnille annettiin uudistuksessa myös valtion lisärahoitusta ja samalla osarahoitusvastuu erikoissairaanhoidon käytöstä. Uudistuksen varhaiset seurantalokset olivat lupaavia, mutta kuten yllä on kuvattu, osarahoitusvastuuta on sittemmin rajoitettu.

Tanskassa vastuu vanhusten palveluiden järjestämisestä on paikallistasolla eli kunnilla. Vanhusten hoidon laatua on pyritty parantamaan ja korostettu hoidon yksilöllisen tarpeen arviointia. Keskeisenä tavoitteena on myös sairaanhoidon ja kotihoidon yhteistyön kehittäminen, jotta vanhusten kotiuttaminen sairaalahoitosta sujuisi entistä paremmin.

Perusterveydenhuollossa suurta keskustelua on herättänyt ammatinharjoittajalääkäreihin kohdistuvat tehtävät ja niiden ehdot. Alueiden kanssa sopimussuhteessa olleita ammatinharjoittajia on pyritty käyttämään myös (kuntien vastuulla olevassa) terveyden edistämässä, kuntoutuksessa ja vanhusten hoidossa. Toiminnan ehdoista ja korvauksista jouduttiin kuitenkin pitkään etsimään yksimielisyyttä.

Ruotsin terveydenhuoltojärjestelmän yksi vahvuus on siinä, että sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon palvelut ovat saman tahon, maakäräjien, rahoitus- ja järjestämisvas-

tuulla. Ruotsin järjestelmäratkaisujen heikkoudeksi on toisaalta luettu puutteellinen integraatio kuntien vastuulla olevan sosiaalitoimen ja maakäräjien terveydenhuollon välillä. Tämä on ollut suoraa seurausta siitä, että rahoitus- ja järjestämisvastuu jakautuu kuntien ja maakäräjien kesken. Siirryttäessä terveydenhuollossa valinnanvapausjärjestelmiin, on palvelujen korvausmenettelyjä pyritty samalla kehittämään niin, että ne tukisivat mahdollisimman hyvin toimivia palveluketjuja.

Kansallinen ohjaus pohjoismaiden hajautetuissa järjestelmissä

Ruotsissa valtio on puuttunut myös sosiaali- ja terveydenhuollon välisiin integraatio-ongelmiin uudistamalla valvontaviranomaisten toimintaa. Sosiaalitoimen valvonta siirrettiin vuonna 2010 lääninhallituksilta Sosiaalihuutukselle, jolla oli jo ennestään vastuu terveydenhuollon valvonnasta. Vuonna 2013 koko valvontatoimi eriytettiin Sosiaalihuutuksesta erilliseksi valvontaviranomaiseksi (Inspektionen för vård och omsorg, IVO).

Valtio tukee ja ohjaa maakäräjien toimintaa erilaisin korvamerkituin valtionavuin (”stimulanspengar”). Valtio on osoittanut kohdennettua rahoitusta hoitojonojen purkuun, kirjoitettujen sairaslomien vähentämiseen, vanhustenhuoltoon ja kuntoutukseen. Myös potilasturvallisuuden edistämiseksi on jaettu suoriteperusteista lisärahoitusta.

Esimerkkejä valtion informaatio-ohjauksen vahvistumisesta ovat kansalliset toimintasuunnitelmat ja -ohjeet sekä hoitoprosessien ja saavutettujen hoitotulosten avoimet tilastovertailut maakäräjäalueiden ja sairaaloiden välillä. Järjestelmän kehittämisen ja ohjaamisen sekä kansalaisten aseman vahvistamisen katsotaan edellyttävän kattavaa kansallista vertailutietoa palveluiden laadusta ja vaikuttavuudesta. Tämän pohjaksi Ruotsissa on 1970-luvulta lähtien kehitetty järjestelmällistä hoidon laadun seurantaä kansallisten laaturekisterien tuella. Tällä hetkellä maassa toimii yli sata eri potilasryhmien hoidon seurantaan tarkoitettua rekisteriä.

Keskeisessä asemassa rekisterien kehittämisessä olivat aluksi maan erikoislääkäriyhdistykset. Sitten maakäräjät ja valtio ryhtyivät järjestelmällisesti tukemaan ja ohjaamaan toimintaa kohti kansallisesti yhtenäisiä järjestelmiä ja julkaisemaan avointa vertailutietoa (Öppna jämförelser). Myös muut tahot, kuten yksityiset palvelutuottajat (Värdföretagarna) ja lääketeollisuusyhdistys (LIF), ovat tukenet vertailutietojen keräämistä, analysointia ja raportointia.

Hoidon kehittämisen ja ohjauksen keskeinen strategia on benchmarking-tyyppinen vertailu ja nyttemmin myös suoritepohjaiset laatuönukset. Vuoden 2011 alusta toimintansa aloitti uusi valtion laitos (Vårdanalys), joka tähtää erityisesti potilaiden, asiakkaiden ja veronmaksajien tietotarpeiden tyydyttämiseen. Vårdanalys on muun muassa tuottanut laajaa seurantaä tietoa Ruotsin valinnanvapausuudistuksen vaikutuksista.

Terveydenhuollon kehittäminen keskittyy Ruotsissa potilaan valinnanvapauteen liittyvien kysymysten lisäksi hoitotuloksiin ja hoidon laatuun. Esimerkiksi syövän hoitoa on keskitetty alueellisiin keskuksiin. Suuremmissa yksiköissä annetun hoidon uskotaan parantavan hoidon laatua, tasoittavan eriarvoisuutta eri alueiden väestön välillä ja kohdistavan resursseja optimaalisemmin. Jatkossa myös osan muusta erikoissairaanhoidosta arvellaan seuraavan perässä.

Tanskan alueiden ja kuntien taloudellinen ohjaus ja menokattomenettely on kuvattu yllä. Myös Tanskassa seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelmien kehittäminen on nähty tarpeelliseksi kansallisen kehittämisen ja ohjauksen näkökulmasta. Vastuu terveyspalvelujen seurannasta jakautuu terveydenhuollon eri tasojen välille. Kansallisella tasolla terveyshallitus on vastuussa muun muassa potilasrekisterin ja DRG-luokituksen ylläpidosta. Alueet kantavat vastuuta kansallisista laaturekistereistä ja potilaskyselyistä.

Hoidon laatua kuvaavia tietoja kehitetään ja käytetään hyväksi muun muassa Tanskan kansallisessa indikaattoriprojektissa ja kansalaisinformaation levittämiseen tarkoitettussa verkkopalvelussa. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja akkreditointi-instituutti IKAS (Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet) on vastuussa Tanskan terveydenhuollon laatu- ja akkreditointijärjestelmästä (Den Danske Kvalitesmodel) ja se määrittelee laatu- ja akkreditointikriteerejä ja -standardeja akkreditoinnin pohjaksi.

Norjassa, missä menokehitykseen erityisesti vaikuttava erikoissairaanhoito on valtiollisen toimijan omistuksessa, järjestelmän taloudellinen ohjaus ei ehkä teknisesti ole yhtä haastavaa kuin hajautetuimmissa järjestelmissä. Keskeinen vastuutaho rahoituksen allokoinnin osalta on Norjan terveydenhuollon talouden hallintoviranomainen HELFO (Helseøkonomiforvaltningen), joka toimii terveyshallituksen alaisuudessa.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja vaikuttavuuden kansallista seuranta- ja ohjausta on Norjassa kehitetty samaan suuntaan kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Kymmenen viime vuoden aikana toimintansa on aloittanut kymmenkunta kansallista laaturekisteriä. Valtio investoi informaatio-ohjaukseen muun muassa kansallisen osaamiskeskukseen (Nasjonalt Kunnskapscenter for Helsetjenesten) kautta. Keskus vaikuttaa erityisesti välittämällä tietoa terveydenhuollon ammattihenkilöille. Laaturekistereistä saatua vertailutietoa käytetään laajasti vertaiskehittämiseen ja nyttemmin kansalaisten informoimiseen vaihtoehtoisista hoitopaikoista. Myös osoitettuun laatuun liittyviä tuottajien bonusjärjestelmiä on kehitetty viime vuosina.

Eräiden muiden Euroopan maiden sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmät

Alankomaat

Alankomaiden terveydenhuollossa keskushallinnon rooli liittyy toimeenpanon valvontaan ja palvelujärjestelmän tehokkuuden parantamiseen. Terveysministeriön (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) alaisena toimii useita kansallisia viranomais- ja kehittämistahoja, joiden tehtävänä on valvoa ja ohjata palvelujärjestelmää ja sen toimijoita. Valvontaviranomainen IGZ (Inspectie voor de Gezondheidszorg) seuraa ja valvoo terveydenhuollon sisältöä ja laatua, IJZ (Inspectie jeugdzorg) lasten ja nuorten palveluja ja lastensuojelua. Kansanterveys- ja ympäristölaitos (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM) on terveystieteiden tutkimus- ja kehittämislaitos, joka tarvittaessa vastaa myös muiden ministeriöiden tietotarpeisiin. Informaatio-ohjausta tukevat Alankomaissa myös lukuisat muut kansainvälisestikin tunnetut, riippumattomat instituutit kuten NIVEL (Netherlands Institute for Health Services Research).

Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa toteutettiin vuonna 2006 lakiuudistus, joka yhdisti julkisen ja yksityisen sairausvakuutuksen. Vapaan markkinatalouden periaatteet ovat tämän jälkeen leimanneet Alankomaiden terveydenhuoltojärjestelmää. Provinssien vastuut sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyvät lähinnä sosiaali- ja nuorisotyöhön. Myös kunnilla on vastuuta sosiaalihuollosta.

Alankomaiden terveydenhuollon vakuutusperusteinen järjestelmä jakautuu kolmeen osastoon (compartimenten). Ensimmäinen osasto kattaa pitkäaikaisen hoidon, josta koituisi vakuutetulle merkittäviä taloudellisia rasitteita. Toinen osasto on yleinen terveysvakuutusjärjestelmä ja kolmas osasto on vapaaehtoinen lisävakuutusjärjestelmä. Näistä terveydenhuoltojärjestelmän kannalta tärkein on toinen osasto, joka on käytännössä yleinen terveysvakuutus koko Alankomaiden väestölle. Vakuutus kattaa tavanomaiset sairaanhoidon palvelut ja vakuutusmaksu peritään kansalaisilta kahdessa osassa. Ensimmäinen maksetaan tasamaksuna suoraan vakuutusyhtiölle, eli vakuutetun riskiprofiili ei saa vaikuttaa vakuutusmaksun määrään. Toinen määräytyy vakuutetun tulojen mukaan ja työnantaja tilittää sen vakuutetun palkasta suoraan sairaus-

vakuutusrahastoon toisin kuin ensimmäinen osa. Sairausvakuutusrahasto tilittää rahat vakuutusyhtiöille erityisen riskiprofiilijärjestelmän mukaisesti. Ensimmäisen osaston rahoitus kerätään tuloverotuksen yhteydessä. Sosiaaliturva ja sairauksien ehkäisy eivät kuulu vakuutuksen piiriin, vaan niiden rahoitus kerätään verotuksen kautta.

Palveluiden tuottajat ovat Alankomaissa yksityisiä vakuutusyhtiöiden kanssa neuvottelevia toimijoita. Vakuutusyhtiöt ja palveluiden tuottajat sopivat keskenään tuotettavien palveluiden määrästä, laadusta ja hinnoista. Neuvotteluissa perusterveydenhuollossa toimivia yleislääkäreitä edustavat erityiset komiteat (huisartsenkringen), koska yleislääkärit toimivat yleensä ammatinharjoittajina.

Alankomaissa on 17 alueellista tukirakennetta (Regionale Ondersteuningsstructuren ROS), joiden tehtävänä on tukea perusterveydenhuollon henkilökuntaa kuten yleislääkäreitä, fysioterapeutteja ja mielenterveyshoitajia kehittämään integroitua tiimityön malleja, toimeenpanemaan hoidon laadun parantamiseen tähtäviä ohjelmia sekä kehittämään hoidon jatkuvuutta. Kunnat haluavat edistää horisontaalista integraatiota ROS:sien kautta, koska ovat vastuussa perusterveydenhuollosta sairauksien ehkäisyyn, sosiaalisen tuen ja nuorisopalveluiden osalta. ROS:sien toimintaa rahoittavat vakuutusyhtiöt, provinssit ja kunnat.

Perusterveydenhuollolla on Alankomaissa vahva portinvartijarooli, sillä erikoissairaanhoitoon pääsee vain yleislääkärin vastaanoton kautta, poikkeuksena kiireellinen sairaanhoito. Kaikki asukkaat listautuvat yleislääkärille, ja yleislääkärillä on noin 2 300 potilasta listallaan. Yleislääkäreitä on vajaat 9 000.

Erikoissairaanhoidossa on kolmenlaisia sairaaloita. Yliopistosairaalat tarjoavat vaativia erikoissairaanhoidon palveluita ja ne toimivat osana Alankomaiden korkeakoulujärjestelmää. Opettavat sairaalat tarjoavat myös erikoistuneita palveluita ja sairaaloiden toiminta on organisoitu tukemaan terveydenhuollon peruskoulutusta, esimerkiksi kättilöiden osalta. Kolmantena ovat yleissairaalat jotka tarjoavat muita erikoissairaanhoidon palveluita. Alankomaihin on lisäksi syntynyt sairaaloista erillään toimivia klinikoita, jotka ovat erikoistuneet johonkin tiettyyn sairauteen. Erikoissairaanhoito ei Alankomaissa saa tuottaa voittoa, vaan on lain mukaan voittoa tavoittelematonta toimintaa vaikka erikoissairaanhoidon toimipisteet ovatkin yrityksiä.

Pitkäaikaishoitoa Alankomaissa tarjoavat palveluasumisen osalta erilliset toimijat ja kotihoiton osalta kunnat. Vuonna 2009 terveydenhuollon kustannuksista käytettiin 38 prosenttia pitkäaikaishoidon palveluihin. Ne on rahoitettu AWBZ:sta, joka kuuluu vakuutusjärjestelmän ensimmäiseen osastoon. Järjestelmää koordinoi palvelutarpeiden arviointiin keskittyvä viranomaisen CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg). Kunnat puolestaan vastaavat erityisten palvelutarpeiden arvioinnista kuten apuvälineistä.

Valinnanvapaus Alankomaissa toteutuu niin, että asiakas voi vapaasti valita oman vakuutusyhtiönsä. Vakuutusyhtiöillä on vastuu ottaa kuka tahansa henkilö vakuutuksen piiriin eivätkä vakuutusyhtiöt voi määrittellä vakuutusmaksun suuruutta henkilön iän tai terveydentilan perusteella. Asiakkaat voivat vaihtaa vakuutusyhtiötä kerran vuodessa. Valinnanvapauden järjestäminen kuvatulla tavalla perustuu siihen, että vakuutusyhtiöt kilpailevat asiakkaista yrittäessään hankkia hinta-laatusuhteeltaan hyviä palveluita palveluiden tuottajilta.

Espanja

Espanjassa on 17 itsehallinnollista aluetta (comunidades autónomas) . Pienimmässä asuu reilu 300 000 asukasta kun taas suurin itsehallintoalue on asukasmäärältään yli 3,3 miljoonaa. Itsehallintoalueiden tehtävät ja vastuut vaihtelevat, sillä esimerkiksi verotusoikeus on osalla itse-

hallintoalueista ja toisilla taas ei. Itsehallintoalueet jakautuvat edelleen 50 maakuntaan. Espanjan väestömäärä on 47,7 miljoonaa (2015).

Kaikilla Espanjan itsehallintoalueilla on oma alueellinen terveydenhuollon ministeriö (Consejería de Salud) ja terveydenhuollon tuotanto-organisaatio. Alueellisten ministeriöiden vastuulla on terveyspolitiikan, alueellisen lainsäädännön ja valvonnan lisäksi myös terveyspalveluiden järjestäminen ja tuottaminen. Terveyspalveluiden tuotanto jakautuu useilla alueilla perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon. Alueellisten ministeriöiden valta verrattuna kansalliseen ministeriöön on suuri. Keskushallinnon tehtävät liittyvät lainsäädäntöön, palveluväliköimän määrittelyyn ja alueiden tehokkuuden seuraamiseen. Terveyspalvelu on itsehallintoalueiden keskeisin tehtävä.

Vastuu terveydenhuollon järjestämisestä ja tuottamisesta on itsehallintoalueilla. Vuonna 2009 toteutetulla uudistuksella sosiaali- ja terveys yhdistettiin samaan kansalliseen ministeriöön (MSPS). Keskeinen taho Espanjan terveydenhuollon koordinaatiossa on alueiden välinen terveysneuvosto CISNS (Consejo Interterritorial del Servicio Nacional de Salud de España). Neuvosto koostuu terveysministeristä ja itsehallintoalueiden terveysministereistä ja sen tehtävänä on edistää terveydenhuoltojärjestelmän yhdenvertaisuutta ja toimivuutta.

Espanjan terveydenhuoltojärjestelmän rahoitus kerätään pääosin julkisista lähteistä, joista 94 prosenttia verotuksen kautta. Kokonaisuutena terveydenhuoltojärjestelmän rahoitus koostuu julkisesti kerätystä rahoituksesta (71 %), vapaaehtoisista vakuutuksista (5,5 %) ja kansalaisten vastuulla olevasta rahoituksesta (22,4 %). Itsehallintoalueet keräävät osan veroista suoraan ja alueet saavat tämän lisäksi valtiolta osan rahoituksesta sekä erilaista hankerahoitusta.

Perusterveydenhuolto perustuu yleislääkärien toimintaan. Asiakkaat ovat kirjautuneet tietyille yleislääkärille tai perhelääkärille, jonka vastaanotto on asiakkaan ensikontakti terveydenhuollon järjestelmään. Yleislääkäri päättää asiakkaan lähettämisestä erikoislääkärin vastaanotolle tarpeen vaatiessa. Erikoissairaanhoidon palvelut on määritelty erikoissairaanhoidon palvelupaketissa, jonka palveluja itsehallintoalueet voivat halutessaan täydentää. Jokaisella itsehallintoalueella on ainakin yksi julkinen sairaala, joka tarjoaa kaikkein vaativimpia erikoissairaanhoidon palveluja. Sairaaloita on jaoteltu tarjottavien palveluiden tason mukaisesti. Julkisten sairaaloiden lisäksi Espanjassa toimii pienempiä yksityisiä sairaaloita.

Sosiaalipalveluiden osalta kansallinen koordinoiva toimija vuoden 2009 jälkeen on ollut SAAD (National System for Autonomy and Assistance for Situation of Dependency). Sosiaalipalveluita tarjoavat SAAD:n koordinoimat sosiaalikeskukset ja itsehallintoalueella on valta määrittää miten palvelut alueella järjestetään. Palvelupakettiin kuuluu erilaisia sosiaali-, kotihoito- ja asumispalveluja sekä taloudellisia tukia. Palvelupaketti käsittää niin sosiaalipalvelut kuin pitkäaikaisen hoidon ja ikääntyneiden tarvitsemat palvelut.

Espanjassa palveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat olleet pitkään linkittyneinä yhteen, mutta viime vuosien uudistukset ovat muuttaneet hieman asetelmaa. Esimerkiksi sairaalat käyvät itsehallintoalueiden kanssa sopimusneuvottelun palveluiden tuottamisesta ja tuotantoon liittyvistä tavoitteista, mikä on johtanut indikaattoritietopakettien hyödyntämiseen sopimusneuvotteluiden pohjana (Conjunto Mínimo Básico de Datos, CMBD). Neuvottelumenettelyt ulottuvat myös perusterveydenhuoltoon. Sopimusneuvottelut ovatkin olleet yksi mekanismi tuottajien ohjaamiselle, sillä niiden avulla on saatu toimeenpannuksi esimerkiksi erilaisia rationaalisen lääkehoidon ohjelmia. Sopimusneuvotteluita on kritisoitu siitä, että niillä on lähinnä hyväksytty olemassa olevien tuottajien palvelut ja rakenteet. Järjestelmän avulla tuottajille voidaan kuitenkin asettaa terveydenhuollon palveluita koskevat konkreettiset tavoitteet. Palve-

luiden laatuun ja turvallisuuteen kiinnittää erityistä huomiota Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Terveysthuollon asiakkailla on oikeus omiin asiakastietoihin sekä oikeus nähdä myös palveluiden käyttöä koskevat hallinnolliset päätökset. Asiakkaalla on myös oikeus nähdä mistä muualta vastaavaa palvelua olisi mahdollista saada ja minkälaisin ehdoin. Palveluiden käyttäjillä on myös mahdollisuus valita yleis- tai perhelääkäriinsä ja sairaalansa, saada tietoa jonotusajoista, ja oikeus kysyä toisen mielipiteen hoitopäätöksestä.

Iso-Britannia

Englanti

Englanti on osa Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa. Englannin julkinen terveydenhuoltojärjestelmä National Health Service (NHS) kattaa yli 53 miljoonan henkilön terveydenhuollon palvelut. Viimeisten hallituskausien aikana se on läpikäynyt kaksi merkittävää rakenteellista reformia. Näitä on yhdistänyt halu tukea asiakkaan osallisuutta ja valinnanvapautta sekä turvata palveluiden korkea laatu ja tuloksellisuus tasapuolisesti koko väestölle.

Terveysthuoltoa ohjaa Terveysministeriö, jonka alaisuudessa toimii kansallinen järjestäjäorganisaatio NHS England. Sen toiminta perustuu vuosittain hallitukselta saatuun toimeksiantoon, jossa määritellään toiminnan tavoitteet. Niiden toteutumista seurataan tuloksellisuus- ja terveyshyötymittareilla (Outcomes Framework). NHS England vastaa NHS:n johtamisesta, budjetista, kansallisesti keskitettyjen palvelujen tilaamisesta sekä alueellisten järjestäjäorganisaatioiden toiminnasta. Alueellisia järjestäjäorganisaatioita (Clinical Commissioning Groups, CCG) on 211 ja niiden asukasmäärät vaihtelevat 61 000 ja 860 000 välillä, mediaanin ollessa 250 000. CCG:t muodostuvat alueen perusterveydenhuollon lääkärikeskuksista ja ne huolehtivat muiden palveluiden tilaamisesta alueen väestölle. Palvelujen tuottajat voivat olla julkisia, yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita, jotka täyttävät NHS:n asettamat yhteiset rekisteröinti-, hinta- ja laatuksiteerit.

Vaikka terveysministeriö vastaa myös sosiaalihuollon strategisesta johtamisesta, sosiaalihuollon järjestämisestä huolehtii 152 paikallishallintoaluetta. Käytännöissä on alueellista vaihtelua, mutta viime aikoina niitä on pyritty yhtenäistämään lainsäädännöllä. Myös sosiaalihuollossa asiakas voi hankkia paikallisviranomaisen rahoittamia palveluita toiveensa mukaan yli sektorirajojen. Toiminnan tuloksia mittaava viitekehys on laadittu koskemaan sekä aikuisten sosiaalihuoltoa että mielenterveyspalveluita.

Terveysthuolto on rahoitettu verorahoituksella. Palvelut ovat pääsääntöisesti maksuttomia niiden käyttäjille. Miltei puolet NHS:n kokonaisrahoituksesta kuluu sairaalahoitoon sekä akuuttiin toimintaan. Perusterveydenhuollon lääkäripalvelut, muu perusterveydenhuolto, avoterveydenhuolto, mielenterveyspalvelut sekä lääkkeet kattavat kukin noin 10 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Kansalliselle järjestäjäorganisaatiolle kohdennetun rahoituksen suuruus on noin 90 prosenttia NHS:n kokonaisrahoituksesta. Rahoituksesta noin kaksi kolmasosaa kanavoituu edelleen alueellisille järjestäjäorganisaatioille. Perusterveydenhuollossa yli puolet lääkäreiden rahoituksesta perustuu suhteutettuun kapitaatiokorvaukseen. Lisäksi 25 prosenttia voi olla sidottu vapaaehtoiseen laatuun ja toiminnan tuloksia mittaavaan viitekehukseen (Quality and Outcomes Framework), joka kannustaa hyviin käytäntöihin perustuvaan hoitoon. Muiden palveluiden rahoituksessa käytetään hyvin pitkälti kansallista maksujärjestelmää (National Tariff Payment System). Sen kautta kaikki hyväksytyt yksityiset, julkiset ja kolmannen sektorin palveluntuottajat saavat tuottamistaan palveluista yhdenmukaisen korvauksen ja kilpailu koh-

distuu laadullisiin tekijöihin. Kansallinen tilaajajärjestö NHS England päättää vuosittain mitä palveluita kansallinen maksujärjestelmä koskee. Tämän perusteella Monitor - valvontaviranomainen määrittelee korvaustasojen suuruuden.

Sosiaalihuollon rahoitus jakaantuu valtionrahoitukseen, alueen omaan rahoitukseen ja asiakasmaksuihin. Sosiaalihuollon palvelut ovat tarveharkintaisia ja niihin liittyy usein maksuja, joiden suuruus määräytyy asiakkaan tulojen ja omaisuuden perusteella. Maksuille on kuitenkin määriteltä valtakunnallisesti henkilökohtainen yläraja.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavat edelleen eri viranomaistahot, on 1990-luvun loppupuolelta lähtien kiinnitetty huomiota horisontaaliseen integraatioon mahdollistamalla eri viranomaisten budjettien yhdistäminen sekä palveluiden yhteistuotanto. Tämän lisäksi erityisesti vaativat hoitotakuutavoitteet ovat kannustaneet vertikaaliseen integraatioon. Horisontaalisen ja vertikaalisen integraation parantaminen on nyt yksi keskeisimmistä tavoitteista. Siksi huomiota on kiinnitetty uudentyypisten organisaatiomuotojen alueellisille kokeiluille, joissa korostuvat erityyppiset lähestymistavat sekä horisontaalisen- että vertikaalisen integraation tukemiseksi.

Terveydenhuollossa keskeisessä asemassa on perusterveydenhuollon lääkäri (GP), joka vastaa asiakkaan hoidosta ja ohjaamisesta myös muihin palveluihin. Terveydenhuollossa tuottajien välinen kilpailu voi liittyä joko asiakkaan tekemään valintaan tai kilpailuun palvelusopimuksista. Lähetteen saanut asiakas voi valita palveluntuottajan julkisen sektorin ulkopuolelta, mikäli palveluntuottaja täyttää toimijoilta vaaditut laadulliset ja toiminnalliset rekisteröitymiskriteerit ja hyväksyy NHS:n asettaman korvaustason suuruuden. Terveydenhuollon asiakkaat ovat kuitenkin toistaiseksi suosineet valinnoillaan julkisia lähituottajia ja muutokset tuottajakunnan rakenteessa ovat olleet hyvin maltillisia. Julkisista sairaaloista 64 prosenttia (153 sairaalaa) on saavuttanut Foundation Trust -statuksen, jonka myötä niillä on muita enemmän toiminnallisia ja taloudellisia vapauksia. Merkittävää on se, että suurin osa väestöstä on myös todellisuudessa julkisen terveydenhuollon piirissä ja erityyppiset täydentävät vakuutukset tai palveluiden itse rahoittaminen on harvinaista.

Sosiaalihuollon palvelut kattavat vanhuksille, lapsille ja heidän perheille, vammaisille sekä mielenterveysasiakkaille suunnatut palvelut. Ne voidaan tarjota joko asiakkaan kotona, tuetussa asumisympäristössä tai päivätoimintana. Keskeisen osan toiminnasta muodostaa asiakkaan kanssa tehty palvelutarpeen arviointi. Sosiaalihuollossa valinnanvapauden kautta on pyritty tietoisesti purkamaan paikallisviranomaisten palvelutuotannon monopoliasemaa.

Kansallisten tavoitteiden toteutumista seurataan sosiaali- ja terveydenhuollossa tuloksellisuus- ja terveyshyötymittareilla. Lisäksi valvontaviranomaisilla on merkittävä rooli palveluntuottajien hyväksymismenettelyissä sekä yhteisten pelisääntöjen ja standardien kehittämisessä ja niiden toteutumisen valvonnassa. Valvontaviranomainen (Monitor) vastaa NHS:n rahoittamien tuottajien toiminnan lisenssioinnista. Tämän lisäksi Monitor kehittää terveydenhuollon markkinoihin liittyvää, yhteisiä pelisääntöjä selkeyttävää ohjeistusta, valvoo asiakkaan edun toteutumista sekä vastaa toiminnan jatkuvuudesta, jos tuottaja ajautuu toiminnallisiin vaikeuksiin. Care Quality Commission (CQC) vastaa myös sosiaalihuollon palveluntuottajien laadun- ja potilasturvallisuuden rekisteröinnistä. Se huolehtii, että valinnat voivat kohdistua vain asiakkaalle turvallisiin palveluntuottajiin. Kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajat kattava vertailutieto on avoimesti saatavilla NHS Choices -sivustolta. Lisäksi palveluntuottajien on esitettävä näkyvästi valvontaviranomaiselta saatu laatuluokitus ja julkaistava vuosittainen toiminnan sisältöä ja tuloksia kuvaava laatutilinpäätös (Quality Accounts).

Englannissa asiakkaan roolia on vahvistettu tukemalla osallisuutta kaikilla päätöksenteon tasoilla. Velvoitteet on kirjattu lakisääteiksi vuonna 2012 uudistettuun sosiaali- ja terveydenhuoltolakiin. Ne kattavat asiakkaiden oikeudet osallisuuteen omaan hoitoonsa liittyvässä päätöksenteossa, hoitosuunnitteluun, valinnanvapauteen ja tuettuun päätöksentekoon. Lisäksi tilaajaorganisaatioilla on velvollisuus tukea osallisuutta palveluiden suunnittelusta aina toiminnan arviointiin. Paikallisviranomaisten alueilla toimii myös Healthwatch -verkosto, joka huolehtii asiakkaiden toiveiden kuulemisesta ja huomioimisesta käytännön toiminnassa. Lisäksi organisaatiotasolla on paljon tukirakenteita, kuten NHS Citizens -ohjelma, joka tukee osallisuutta kansallisen tilaajajärjestön osalta.

Valinnanvapauteen liittyvät oikeudet on kirjattu osaksi NHS:n perustuskirjaa (NHS Constitution). Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltolakia täsmentää asetus palveluiden hankinnoista, valinnanvapaudesta ja kilpailusta sekä valintaoikeuksia selkeyttävä kansallinen ohjeistus. Sosiaalihuollon valinnanvapaus on määritetty vuoden 2014 hoivalaissa sekä sitä täsmentävässä ohjeistuksessa.

Terveydenhuollossa valinnanvapauteen liittyvät käytännöt ovat yhtenäisiä ja kaikkia tuottajia koskevat samat rekisteröinti-, hinta- ja laatukriteerit. Sosiaalihuollossa valinnanvapaus toteutuu palvelutarpeen arvioinnin jälkeen mahdollisesti myönnetyn henkilökohtaisen budjetin avulla ja käytännöt ovat vaihtelevampia. Mahdollisuus koskee myös omaishoitajia. Henkilökohtaisen budjetin määrän tulee olla yhtä suuri kuin mitä tarvittava palvelu tulisi kohtuuhintaisena maksamaan. Asiakas voi joutua maksamaan erotuksen jos hän valitsee kalliimman palveluntuottajan kuin mitä paikallisviranomaisen kriteerit sallivat.

Terveydenhuollossa keskeisin valinnanmahdollisuus liittyy perusterveydenhuollon lääkäriaseman sekä mahdollisuuksien mukaan hoidosta vastaavan lääkärin ja hoitajan valintaan. Hoitopaikka sairaalassa määräytyy potilaan valitseman ensimmäisen poliklinikkakäynnin perusteella. Tämä pitää sisällään myös mielenterveyspalvelut sekä hoidosta vastaavan nimetyn ammattihenkilön johtaman tiimin valinnan. Lisäksi potilas voi valita, kuka tekee lähettävän lääkärin määräämät erityistutkimukset. Äitiyshuollossa asiakas voi valita äitiyshuoltoon ja synnytykseen liittyvät hoitopaikat. Myös muihin sairaalan ulkopuolisiin palveluihin voi kohdistua alueellisesti määritettyjä valinnan mahdollisuuksia. Henkilökohtaisen terveysbudjetin käyttö on nykyisin mahdollista myös terveydenhuollossa.

Skotlanti

Skotlanti kuuluu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Skotlannin 5,3 miljoonan asukkaan sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestetty 14 alueellisen lautakunnan kautta (Territorial NHS Boards). Suurimman lautakunnan (NHS Greater Glasgow and Clyde) väestöpohja on noin 1,2 miljoonaa ja pienimpien vain muutamia kymmeniä tuhansia. Alueelliset lautakunnat organisoivat toiminnan operatiivisten yksiköiden (Operating Divisions) kautta joita on yhteensä 11. Mainittujen lisäksi keskeisessä roolissa ovat paikallistason perusterveydenhuollosta ja perustason palveluista vastaavat toimijat CHP:t (Community Health Partnership) ja CHSCP:t (Community Health and Social Care Partnership). Yhteensä tämän tason toimijoita on 36. Tiettyjen erityispalveluiden osalta Skotlannissa toimii yhdeksän vastuutahoa (Special NHS Boards), joiden tehtäviin kuuluvat esimerkiksi sairaankuljetuspalvelut, psykiatrinen sairaalatoiminta ja terveydenhuollon koulutus.

Skotlannin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä on viimeisten vuosikymmenten aikana liikkunut kohti vahvempaa julkisen järjestämisen ja tuottamisen kokonaisuutta irroitettujen markkinaorientoituneesta palvelujärjestelmästä. Palveluiden laatuun, integraatioon ja yhteistyöhön keskittyneet ohjelmat ja aloitteet ovat vuosien aikana vahvistaneet periaatetta.

Skotlannin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta on käsiteltävä osin yhdessä koko Iso-Britannian kanssa. Iso-Britannian terveydenhuollon rahoituksesta 83 prosenttia tulee julkisista rahoituslähteistä. Loput muodostuvat käyttäjämaksuista ja vapaaehtoisista vakuutuksista. Julkiset rahoituslähteet koostuvat veroista (76,2 prosenttia) ja kansallisista vakuutuksista (18,4 prosenttia) (National Insurance Contribution NIC). NIC:t on käytännössä pakollinen työssäkäyvien sairaus- ja eläkevakuutusjärjestelmä. NHS:n alueellisilla lautakunnilla ei ole käytännössä mahdollisuutta palveluiden rahoitukseen, mutta osa sosiaalipalveluiden rahoituksesta muodostuu kunnallisveroista, joita kerätään hallintoalueiden toimesta. Kokonaisuudessaan keskushallinto (United Kingdom Government, HM Treasury) allokoii verotuksen kautta kerätyt varat tietyn kaavan mukaan. Tällä hetkellä käytössä oleva menetelmä on nimeltään The Arbutnott Formula, jota kehitetään jatkuvasti.

NHS:n ja paikallisten toimijoiden välinen toimiva yhteistyö on tunnistettu keskeiseksi tekijäksi sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuden kannalta. Skotlannin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä eroaa Englannin järjestelmästä erityisesti integraation osalta. 2000-luvulla on julkaistu useita aloitteita ja työpapereita integraation vahvistamiseksi. Community Health Partnership-toimijat CHP:t rakennettiin integraation edistämiseksi. Yksi tuoreimmista hankkeista integraation edistämiseksi on Integrated Resource Framework IRF, joka pyrkii edistämään eri toimijoiden yhteistä ymmärrystä resurssien käytöstä ja palveluiden kustannuksista.

Perusterveydenhuollossa yleislääkärit toimivat ns. portinvartijaroolissa ja potilaiden ensikon-taktina palvelujärjestelmässä. Arviolta 90 prosenttia potilaskontakteista tapahtuu kokonaisuudessaan perusterveydenhuollossa. Perusterveydenhuollolla tarkoitetaan Skotlannissa joko itse-näisiä ammatinharjoittajia tai lääkäreistä, hoitajista ja muista terveydenhuollon ammattilaisista koostuvia moniammatillisia tiimejä. Erikoissairaanhoidon palveluiden tuottaminen tapahtuu miltei täysin NHS:n omistamien julkisten sairaaloiden kautta, harvaan asutuilla alueilla on myös pienempiä erikoissairaanhoidon klinikoita. Kotisairaanhoidon, kotihoidon, vammais-palvelujen ja henkilökohtaisen avun palvelujen järjestämisvastuu on paikallisilla toimijoilla. Palveluiden tuotannossa paikalliset toimijat voivat käyttää yksityisen tai kolmannen sektorin palveluita.

Vanhuspalveluita on ryhdytty uudistamaan voimakkaasti vuodesta 2011 lähtien, jolloin perustettiin erillinen Change Fund -rahasto allokoimaan varoja CHP:eille vanhustenhuollon kehittämiseksi. Myös pitkäaikaissairaiden hoitoon on kiinnitetty erityistä huomiota vuodesta 2009 alkaen. Skotlannin sosiaali- ja terveystalouden tuottamisessa yksityisten ja julkisten palveluiden rajanveto on selkeä, sillä painotus on voimakkaasti julkisessa palvelussa ja palveluiden markkinaehtoisesta tuottamisesta on siirrytty päämäärätietoisesti kohti julkista tuotantoa.

Skotlannissa toimiva Healthcare Improvement Scotland (NHS GIS, HIS) on keskittynyt terveydenhuollon laadun kehittämiseen. Integraation edistämisen myötä laatu on noussut koko sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän keskiöön. Terveydenhuollon valvontamekanismit koostuvat terveydenhuollosta vastaavien ministereiden ja lautakuntien (NHS Boards) välillä käytävistä vuosittaisista vastuukeskusteluista, joissa lautakunnan alaisuudessa olevan terveydenhuollon toimivuutta arvioidaan asetettujen tavoitteiden osalta. Arviointiprosessi on avoin myös kansalaisille.

Potilailla on perusterveydenhuollossa valinnanvapaus, mikäli valinnan kohteena oleva yleislääkäri tai perusterveydenhuoltoa tuottava tiimi on valmis ottamaan potilaan listalleen. Hoitoa potilaat voivat saada missä tahansa NHS:n sairaaloista, mutta hoito vaatii yleislääkärin lähteen. Valinnanvapautta ei Skotlannin terveydenhuoltojärjestelmässä nähdä keskeinenä keinona

lisätä palveluiden laatua tai vaikuttavuutta. HIS on keskittynyt tukemaan potilaiden omaa roolia ja toimintaa sairauksien hoidossa sekä edistämään näyttöön perustuvia hoitokäytäntöjä.

Italia

Italian terveydenhuoltojärjestelmä perustuu vahvaan julkiseen järjestämiseen, tuottamiseen ja rahoitukseen. Järjestelmää leimaavat ns. universaali ja automaattinen kattavuus väestölle. Kansallisen tason tehtävänä on määritellä yleiset tavoitteet ja periaatteet terveydenhuoltojärjestelmälle. Yleiset tavoitteet järjestelmälle ja alueille asetetut tavoitteet muodostavat kokonaisuuden. Jokaisella alueella onkin oma aluetta koskeva sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelma, joka myös linkittyy alueen kehityssuunnitelmaan (Piano Regionale di Sviluppo), jonka tarkoituksena on yhdistää eri hallinnonalojen työtä kokonaisuudeksi alueen näkökulmasta.

Kansallisen tason toimijoina ovat terveysministeriö (Ministero della Salute) ja kansallinen terveysinstituutti (Istituto Superiore di Sanità ISS) sekä muut pienemmän substanssivirastot. Keskeinen palvelutuotantoa ohjaavat tekijä kansallisella tasolla on hoidon tason määrittely ns. peruspalvelupakettien kautta. Peruspalvelut, LEA:t (Livelli essenziali di assistenza), määritellään kansallisesti. Jokaisen alueen tulee tarjota maksutta määritellyt peruspalvelut tai etuudet kansalaisille. Alueet voivat täydentää omaa peruspalveluvalikoimaansa haluamallaan tavalla, mutta ne joutuvat itse kustantamaan lisäpalvelut. Mielenterveyspalvelut ja aikuisväestön hammashuolto eivät kuulu peruspalveluiden piiriin. Useiden palveluiden osalta LEA-järjestelmä antaa reunaehdot ja ohjeistuksia palveluiden järjestämiseen, esimerkiksi rokotuksiin ja sairauksien ehkäisyyn liittyen. Keskeinen keskushallinnon käytössä oleva ohjausmekanismi on terveys sopimus (Patto per la salute), joka laaditaan keskushallinnon ja aluiden välisissä neuvotteluissa kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sopimuksessa määritellään muun muassa keskeiset strategiset kehittämis- ja painopistealueet, LEA:t ja eri palveluiden standardit.

Julkisen rahoituksen osuus Italian terveydenhuoltojärjestelmässä on 77,3 prosenttia. Terveydenhuollon rahoitus kerätään pääosin yritysvero järjestelmän avulla. Alueet voivat myös itsenäisesti kerätä rahoitusta alueellisesti lisäverotuksen avulla, mikä on johtanut eriarvoisuuteen myös rahoituksen osalta. Loput rahoituksesta muodostuu väestön omasta rahoituksesta, joka kohdistuu pääosin lääkkeisiin. Yksityisillä vakuutusilla on ainoastaan pieni merkitys järjestelmässä, sillä niillä katetaan lähinnä peruspalveluiden ulkopuolisia tai sairaaloissa annettavia lisäpalveluja tai -hoitoa.

Italian sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tuotetaan paikallisten terveysyksiköiden (Aziende Sanitarie Locali) kautta. Alueilla on laajat valtuudet määritellä millä tavalla palvelut käytännössä tuotetaan. Terveysyksiköt vastaavat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, kansanterveystyön, työterveyshuollon ja sosiaalipalveluihin liittyvien terveyspalveluiden tuottamisesta. Perusterveydenhuollon yleislääkäreillä on ns. portinvartijarooli ja yleislääkärit työskentelevät pääsääntöisesti kapitaatorahoituspohjaisesti itsenäisesti klinikoilla. Yleislääkäreiden palkkiotasot, vastuut ja tehtävät määritellään keskushallinnon ja yleislääkäreiden ammattijärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Perusterveydenhuollon, sosiaalipalveluiden, kotihoitoon ja ympäristöterveydenhuollon väliseen parempaan yhteistyöhön on ryhdytty tarjoamaan kannusteita keskushallinnon toimesta. Väestö listautuu yleislääkärille ja lääkäriä voi vaihtaa milloin haluaa. Vuonna 2013 yleislääkärin listan enimmäiskoko oli 1 500 asukasta.

Sairaaloiden toiminta perustuu paikallisten terveysyksiköiden rahoitukseen. Sairaalat ovat joko julkisia sairaaloita tai akkreditoituja yksityisiä sairaaloita. Julkiset sairaalat voivat olla joko kokonaan tai osittain terveysyksiköiden johtamia. Erikoissairaanhoidon liittyvät maksut ja käytännöt vaihtelevat huomattavasti eri alueiden välillä. Pitkäaikaishoidossa on erilaisia käytäntöjä, joiden rahoitus pohjat vaihtelevat paljon. Tältä osin Italia erottuu muista Euroopan

maista, koska pitkäaikaishoidon julkisen rahoituksen osuus on poikkeuksellisen pieni. Perheiden vastuu läheisten hoivasta on Italiassa suuri.

2000-luvun uudistuksissa Italia on keskittynyt vahvistamaan alueiden asemaa ja kansallisten terveystuotteiden laadintaa. Laatutyössä keskeinen tekijä on terveydenhuollon tuottajien velvollisuus julkaista ns. palvelukartta (Carta dei Servizi). Sen avulla palveluiden käyttäjät saavat tietoa jonotusajoista, laatuindikaattorien tuloksista ja valituksista. Kaikillaterveydenhuollon toimijoilla on oltava akkreditointi. Ilman sitä terveydenhuollon palveluiden tuottaja ei ole oikeutettu saamaan rahoitusta keskushallinnolta. Keskushallinto julkaisee verkkosivuillaan laajasti ja avoimesta tietoa terveydenhuollon toimivuudesta ja tehokkuudesta. Italian potilasturvallisuustyön kansallisena toimijana on potilasturvallisuuden ja hyvien käytöntöjen seuraamiskeskus (Osservatorio Buone Pratiche).

Portugali

Portugalin terveydenhuolto sisältää kolme päällekkäistä järjestelmää: 1) julkinen, verovaroin rahoitettu, potilaalle kokonaan tai osittain maksuton ja kaikille avoin terveydenhuolto, National Health System - järjestelmä, joka vastaa Iso-Britannian NHS- järjestelmää, 2) ns. alajärjestelmät, joissa valtio maksaa vakuutukset tai palvelut joillekin viranhaltijaryhmille tai yritykset ottavat vakuutuksia työntekijöilleen ja 3) yksityiseen vapaaehtoiseen vakuutukseen perustuva järjestelmä. Kaksi jälkimmäistä kattaa 20—25 prosenttia väestöstä.

Terveysministeriö vastaa maan terveystaloudesta ja terveydenhuollon suunnittelusta. Julkisen terveydenhuollon järjestämisvastuu perustason palveluissa on hajautettu viidelle alueelle. Alueellinen terveyshuollon hallinto (Administração Regional de Saúde) vastaa terveysministeriölle sovittujen tavoitteiden saavuttamisesta, perustason terveyspalvelujen tuottamisesta, täydentävistä sopimuksista yksityisten yleis- ja erikoislääkäreiden kanssa ja toiminnan valvonnasta. Kuntien tehtävä terveydenhuollossa on lähinnä terveyden edistäminen.

Julkinen terveydenhuolto on pääosin valtion verovaroin rahoittamaa. Sen osuus valtion budjetista on noin 13 prosenttia. Maan taloudellisen kriisin vuoksi Portugalille määrätyt tiukat säästövaatimukset ovat vaikuttaneet myös terveydenhuoltoon. Terveysministeriö allokoii valtion rahoituksen suoraan julkisille sairaaloille. Alueille ohjattu valtionrahoitus perustuu aiempaan käyttöön ja kapitaatioon. Sillä rahoitetaan terveydenhuollon peruspalvelut ja erityisohjelmat.

Julkisessa terveydenhuollossa potilas maksaa osan kuluista toimenpidekohtaisina käyttäjämaksuina. Ne ovat suurimpia lääkkeissä ja huomattavia myös päivystyskäynneissä sekä yleis- ja erikoislääkärikäynneissä. Maksut ovat Euroopan korkeimpien joukossa. Lapset, odottavat äidit ja vähävaraiset on ainakin teoriassa vapautettu maksuista. Terveydenhuollon kustannusten on kuitenkin todettu rasittavan suhteellisesti eniten alimpiin tuloluokkiin kuuluvia johtuen muun muassa maksujen vähennysoikeudesta tuloverotuksessa. Julkisten sairaaloiden osastoilla ei peritä käyttäjämaksua muutoin kuin yksityispotilailta, jotka maksavat täyden maksun. Alajärjestelmät, jotka kattavat osan tai kaikki palvelut, rahoitetaan sekä työntekijä- että työnantajamaksuilla sekä valtion rahoituksella työntekijöiden vakuutukseen tai palveluihin.

Terveydenhuollon uudistukset ovat tähdänneet vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen. Keinoina on ollut uusissa sairaaloissa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö sekä julkisten sairaaloiden hallintorakenteen uudistaminen. Perusterveydenhuollossa on toteutettu verkostopohjaista pitkäaikaishoitoa.

Suurin osa perustason palveluista annetaan terveyskeskuksissa, joissa henkilöstö on julkisen sektorin palveluksessa. Tätä täydentävät yksityiset yleis- ja erikoislääkärit, joiden kanssa alu-

eellinen virasto solmii sopimuksen ja jotka toimivat yksilö- tai ryhmävastaanotoilla ja tekevät yhteistyötä terveyskeskusten kanssa (10—15 prosenttia palveluista).

Sosiaalihuollosta vastaa Solidaarisuus- ja sosiaaliturvaministeriö. Sosiaalipalveluja tuottavat perheiden lisäksi pääasiassa kolmannen sektorin toimijat paikallishallinnon roolin rajoittuessa yksittäisiin hankkeisiin. Merkittävin monipuolisten sosiaalipalvelujen tarjoaja on voittoa tavoittelematon kattojärjestö IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social. Tultuaan hyväksytyksi siihen yksittäinen järjestö voi päästä tuottamaan palveluja myös julkisella rahoituksella. Vuoden 2014 laki rajoittaa voittoa tavoittelevien yritysten roolia julkisten palvelujen tuottajana. Yritysten täytyy saada toimintalupa Sosiaaliturvalaitokselta ja täyttää sertifiointin vaatimukset. Ne voivat saada sopimuksen julkisten palvelujen tuottajina, jolloin valtio maksaa osan palvelujen kustannuksista ja asiakas loppuosan. Viime aikoina on kehitetty myös integroituja palveluja pitkäaikaishoitoon eri tahojen yhteistyönä.

Jotkin ammattiryhmät ja työntekijät kuuluvat pakollisesti julkisen tai yksityisen vakuutuksen piiriin (ns. alajärjestelmät). Julkiset vakuutukset rahoitetaan kokonaan valtion varoista ja ne kattavat osan julkisen sektorin työntekijöistä kuten ADSE- vakuutus, johon kuuluu 1,3 miljoonaa keskus-, alue- ja paikallishallinnon työntekijää. Joillakin yrityksillä on työnantajan tai työntekijän tai molempien rahoittama vakuutus, joka kattaa julkisten palvelujen käyttäjämaksut tai tarjoaa yksityisiä terveyspalveluja neuvoteltujen sopimusten mukaan tai korvaa kulut jälkikäteen. Portugalissa myös kolmannen sektorin toimijat ovat merkittäviä terveyspalvelujen tarjoajia. Monilla on taustansa katolisessa kirkossa (Misericórdias). Ne hoitavat paitsi välitöntä hoitoa tarvitsevia huono-osaisia myös kroonisesti sairaita.

Terveysministeriöllä on päävastuu julkisesta terveydenhuollosta, jota se valvoo ja jonka toimintaa se suunnittelee, ohjaa ja säätelee. Ministeriölle kuuluu myös yksityisten palvelujen sääntely, valvonta ja auditointi. Ministeriö julkaisemaan laadun varmistamisen strategiaan sisältyy muun muassa kliinisen hoidon ohjeet, kansalliset indikaattorit hoidon ja hallinnon laadunvarmistamisen seurantaan sekä potilasturvallisuuden edistämisen keinoja.

Muita valvontaan ja ohjeistukseen osallistuvia laitoksia ovat terveydenhuollon ylin viranomainen (Alto Comissariado para a Saúde), erikoissairaanhoidon palvelujen tuottajien valvontavirasto, Lääkintöhallitus ja Terveydenhuollon laadun ja hallinnon laitos.

Potilaan oikeudesta valita terveyspalvelut ja niiden tarjoaja vallitsevien voimavarojen puitteissa säädetään laissa. Potilaan valinnanvapauden laajuus riippuu siitä, kuuluuko hän julkisen järjestelmän piiriin vai onko hänellä yksityinen vakuutus vai kuuluuko hän ammattikunta- tai työpaikkakohtaisen vakuutuksen piiriin. Julkisessa terveydenhuollossa potilas voi valita asuinkuntansa alueella toimivan yleislääkärin, omalääkärin, joka työskentelee alueen terveyskeskuksessa julkisessa virassa tai yksityisen yleislääkärin, jolla on sopimus julkisen terveydenhuollon kanssa. Henkilön pitää rekisteröityä (listautua) valitsemalleen lääkäriksi. Käytännössä kaikki asukkaat eivät ole rekisteröityneet johtuen yleislääkäreiden vähydestä erityisesti sisämaassa. Tämän vuoksi osa väestöstä jää terveyspalveluiden ja myös valinnanvapauden ulkopuolelle. Henkilöllä on oikeus vaihtaa julkisessa terveydenhuollossa valitsemansa omalääkäri edellyttäen, että hän hakee vaihtoa kirjallisesti alueen terveyshallinnolta selittäen vaihdon syyt.

Julkisen terveydenhuollon erikoislääkärin vastaanotolle pääsy edellyttää lähetettä yleislääkäriltä. Myös sairaalaan pääsyyn täytyy saada lääkärin lähete lukuun ottamatta päivystystä. Julkisessa terveydenhuollossa potilas ei voi valita sairaalaa. Hän voi kuitenkin hakeutua yksityissairaalaan julkisin varoin ministeriön luvalla, jos julkiseen sairaalaan pääsyä joutuu odottamaan yli kolme kuukautta. Ammattikunta- tai työpaikkakohtaisen vakuutuksen piiriin kuulu-

vat sekä yksityisen terveystakuutuksen omaavat voivat yleensä hakeutua suoraan yksityisiin sairaaloihin tai vakuutuksenantajan hyväksymien erikoislääkäreiden vastaanotolle.

Valinnan mahdollisuuksien lisäämiseksi otettiin vuonna 2008 käyttöön palveluseteli hammashoidossa, jossa julkisia palveluja on tarjolla vähän. Seteleitä saavat vain odottavat äidit ja ikäihmiset. Järjestelmä laajennettiin myöhemmin lapsiin, mutta tällöin palvelusetelin saannin edellytyksenä on yleislääkärin lähete.

Alueiden terveydenhuollolla tai valvontaviranomaisilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta jakaa tietoa asukkaille palveluista ja niiden tarjoajista. Ne välittävät kuitenkin jonkin verran tietoa palvelujen tuottajista ja palveluista sekä raportteja palveluiden laadusta. Terveysministeriöllä on verkkosivusto, jossa on tietoa julkisten ja yksityisten sairaaloiden laadusta kuten kliinisestä tasosta, potilasturvallisuudesta, sairaalan hoitovalmiuksista, potilaskeskeisyydestä ja potilastyytyväisyydestä. Tiedot saadaan palvelujen tuottajilta, jotka toimittavat ne alueiden terveyshallinnolle.

Ranska

Ranskan sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeisiä ovat kansallinen taso ja alueellinen taso. Kansallisella tasolla keskeisiä toimijoita ovat Ranskan terveysvirasto (Direction générale de la santé DGS), jonka tehtävänä on tuottaa kansanterveyden kannalta keskeiset terveystaloudelliset linjaukset ja ohjelmat, DGOS (Direction Générale de l'Offre de Soins) jonka tehtävänä on vastata sosiaali- ja terveydenhuollon resursseista, sosiaaliturvakeskus (DSS), jonka vastuulla on sosiaalipoliittiset asiat sekä laajasti sosiaaliseen hyvinvointiin sekä tasa-arvoisuuteen keskittyvä DGCS (Direction Générale de la Cohésion Sociale), joka käsittelee perhe- sukupuoli- ja vammaisasiota. Keskeisin kansallinen elin on kuitenkin terveysministeriö, jonka vastuulla on sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyyn ja budjettiin liittyvät asiat.

Vastuu terveystaloudesta ja toiminnan sääntelystä sekä terveydenhuoltojärjestelmästä kuuluu osaltaan valtiolle ja vakuutusjärjestelmälle sekä vähemmässä määrin kunnille. Tuottajakunta muodostuu julkisista sairaaloista, voittoa tuottavista yksityisistä sekä yleishyödyllisistä yksityisistä sairaaloista ja yksityisten ammattiharjoittajien vastaanotoista.

Alueellisen tason toimijoita on yhdistetty vuoden 2010 jälkeen ja tällä hetkellä keskeisenä toimijoina ovat alueelliset terveysviranomaiset (ARS), joiden tehtävät liittyvät koordinoituun hoitoon, resurssien järkevää allokointiin ja tasavertaisempaan hoidon saatavuuteen. Manner-Ranskassa on 22 ARS:ia ja merentakaisilla alueilla on 4 ARS:ia.

Ranskan järjestelmä perustuu lakisääteiseen sairausvakuutukseen, joka kattaa lähes 100 prosenttia maan väestöstä. Lakisääteistä sairausvakuutusta on mahdollista täydentää yksityisellä vakuutuksella, joka kattaa lakisääteisen vakuutuksen ulkopuolelle jäävän omavastuuosuuden.

Ranskan terveydenhuoltojärjestelmä rahoitetaan pääasiassa julkisin varoin. Ranskalaiset maksavat osuuden palkastaan yleiseen vakuutusmuotoiseen sosiaaliturvarahastoon (CNAMTS). Myös työnantaja osallistuu maksun suorittamiseen. Maksun suuruus määräytyy tulotason mukaan. Julkisesti rahoitettu osuus sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista on 75 prosenttia ja se muodostuu pääasiassa mainituista maksuista. Palveluiden käytössä on kuitenkin omavastuuosuus. Omavastuuosuuden kattamiseksi on olemassa erilaisia vakuutuksia, joita esimerkiksi työnantajat hankkivat työntekijöille.

Ranskalaisilla on käytössään Carte Vitale, sosiaaliturvatunnuksella varustettu maksukortti, jonka tiedoista palveluntuottajalle selviää, mitä palveluita varten henkilö on vakuutettu. Ter-

veysvakuutusrahastojen keskusliitto (L'union Nationale des Caisses d'Assurance Maladies UNCAM) neuvottelee palveluihin liittyvät maksut terveydenhuollon ammattihenkilöitä edustavan liiton (Union Nationale des Professionnels de Santé UNPS) kanssa viideksi vuodeksi kerrallaan. Terveydenhuollon valvontaviranomainen HAS (Haute Autorité de Santé) on myös mukana neuvotteluissa. Paikallisella tasolla ARS:t vastaavat vakuutusperusteisista sosiaaliturvarahastoista (Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail CARSAT), jonka kautta rahoitetaan esimerkiksi eläkkeet.

Perusterveydenhuollossa yleislääkäreillä ei ole ns. portinvartijaroolia, vaan potilaat voivat hakeutua vapaasti valitsemalleen yleislääkärille tai suoraan erikoislääkärille. Perusterveydenhuollon lääkärit työskentelevät pääosin praktiikoissa yksin tai tiiminä. Noin kolmasosa lääkäri-työvoimasta työskentelee perusterveydenhuollossa.

Tuottajakunta koostuu sekä julkisista että yksityisistä palveluntuottajista, joiden sisällä toimivat ammattihenkilöt ovat isolta osin yksityisiä ammatinharjoittajia. Avosairaanhoidon palveluntarjoajista suurin osa on yksityisiä. Sairaalatason hoitoa tuottavat yksityiset, julkiset ja voittoa tavoittelemattomat organisaatiot. Ollakseen pakollisen terveysvakuutuksen korvauksen piirissä, yksityisten palveluntuottajien tulee tehdä sopimus vakuutusinstituution (paikallisen terveysviraston) kanssa.

Erikoissairaanhoidon palveluita tuotetaan erityyppisten sairaaloiden kautta. Yliopistolliset sairaalat (Centre Hospitalier Régional Universitaire CHRU) toimivat erikoissairaanhoidon palveluiden tuottamisen lisäksi opetuksesta ja tutkimuksesta vastaavina sairaaloina. Näitä on 29. Muita sairaaloita on yli 800, joista 90 on psykiatrisia sairaaloita. Näistä noin 300 toimii paikallissairaaloina, joilla on tehtäviä myös pitkäaikaishoitoon ja palveluasumiseen liittyen. Julkisesti rahoitettujen erikoissairaanhoidon palveluiden tuottajaksi voidaan hyväksyä myös yksityisiä toimijoita, jolloin toimijat saavat tietyn statuksen (Établissement de Santé Privé d'Intérêt Collectif ESPIC).

Markkinoiden säätelyn keskeisin mekanismi on sopimukset operaatioiden ja palvelutapahtumien hinnoista. Tietyillä avohuollon erikoisalojen lääkäreillä on sopimuksen mukaisesti mahdollisuus laskuttaa asiakkaalta enemmän kuin erikoislääkärin palvelun hinnaksi on sovittu. Sopimuksella on asetettu raja sille, kuinka paljon asiantuntijat voivat laskuttaa asiakkailtaan. Lisäksi Ranskan järjestelmässä on kokeiltu suoriteperusteisen laskutuksen ohella hoitotuloksiin pohjautuvaa palkkiojärjestelmää. Esimerkiksi pitkäaikaissairaiden potilaiden kohdalla lääkäreillä on mahdollisuus saada bonuksia onnistuneista hoitotuloksista.

Ranskan järjestelmässä palveluiden integraatio on rakentunut tuottajaverkoston kautta. Niiden perustana on vuoden 2004 lainsäädäntöuudistus. Palveluiden integrointi keskittyy erityisesti uudistuksessa ja kroonisten sairauksien terveys suunnitelmassa määriteltyjen pitkäaikaissairauksien hoitoon. Lisäksi ikääntyvien palveluissa on integroituja tuottajaverkostoja, jonka perustana on uudistuksessa määritelty terveen ikääntymisen ohjelma.

Ranskassa toimii arviolta reilut 1 000 erilaista tuottajaverkosta. Osa tuottajaverkostoista on keskittynyt tietyn sairauden (esim. diabetes) hoitoon ja osa verkostoista toimii niin, että kohteena on tietty väestöryhmä. Tuottajaverkoston toimintaa rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon budjetin erillisrahoituksella, hoivan laadun ja koordinaation rahastosta (Fond d'Intervention pour la Qualité et la Coordination des Soins, FIQCS). Vuonna 2009 rahoitus oli noin 163 M€ (Département de la coordination et de l'efficience des soins & Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés).

Tuottajaverkoston muodostamisella pyritään sekä vertikaaliseen että horisontaaliseen integraatioon. Niiden tavoitteena on yhdistää vertikaalisesti sairaalassa tapahtuva hoito avosairaanhoidon ja perusterveydenhuoltoon. Horisontaalisessa integraatiossa pyritään integroimaan sosiaalipalveluja terveydenhuoltoon. Esimerkiksi ikääntyneiden palveluissa sosiaalipalveluiden integrointi tarkoittaa muun muassa hoivapalveluiden verkottamista terveydenhuollon kanssa.

Ranskan ANESM (Agence nationale de l'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) on keskittynyt sosiaali- ja terveydenhuollon laadun kehittämiseen, turvallisen hoidon edistämiseen ja potilaiden oikeuksiin, erityisesti iäkkäiden, vammaisten, lasten ja sosiaalisesti syrjäytyneiden osalta. Ranskassa ei ole kuitenkaan käytössä järjestelmää, jossa kerättäisiin systemaattisesti tietoa terveyspalvelujen vaihtoehtoisista tarjoajista. Valinnanvapautta tukevaa tietoa palveluiden laadusta kuitenkin kerätään potilaan oikeuksia koskevan lain perusteella. Terveysministeriöllä on verkkosivusto, jossa on tietoa julkisten ja yksityisten sairaaloiden laadusta kuten kliinisestä tasosta, potilasturvallisuudesta, sairaalan hoitovalmiuksista, potilaskeskeisyydestä ja potilastyytyväisyydestä. Tiedot saadaan palvelujen tuottajilta, jotka toimittavat ne alueiden terveyshallinnolle.

Laadunhallinnan osalta keskeisenä toimija on myös kansallinen toimija (Haute Autorité de santé HAS), joka akkreditoi Ranskan sairaaloita systemaattisesti. HAS ei ole osa Ranskan keskushallintoa vaan itsenäinen toimija, joka raportoi Ranskan parlamentille ja hallitukselle. Se julkaisee indikaattoritietoa verkkosivuillaan. Lisäksi potilasjärjestöt koostavat ja julkaisevat tietoa palvelujen laadusta. Media julkaisee vuosittain tähtiluokituksen julkisista ja yksityisistä sairaalapalveluista.

Valinnanvapaus määrittää keskeisesti Ranskan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää ja sillä on pitkä historia Ranskan terveydenhuollossa. La médecine liberale -periaatteet saivat alkunsa 1928, jolloin päätettiin, että lääkäreillä tulisi olla vapaus harjoittaa lääketiedettä suoriteperusteisesti, potilailla tulisi olla vapaus valita lääkäriänsä ja myös lääkäreillä potilaansa. Valinnanvapauden toteutumisessa on kuitenkin ollut ongelmia, sillä lääkäriyövoiman keskittyminen asutuskeskuksiin rajaa harvaan asuttujen alueiden asukkaiden mahdollisuutta valita palveluntuottaja. Ranskan palvelujärjestelmän heikoksi kohdaksi on mainittu hoidon jatkuvuuteen ja koordinaatioon liittyvät ongelmat. Integraatiota ei ole juurikaan syntynyt horisontaalisesti eikä vertikaalisesti.

Valinnanvapautta sovelletaan sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa ja valinnanvapaus koskee sekä palvelunharjoittajan (kuten lääkäri) että palveluita tuottavan organisaation valintaa. Potilas voi vapaasti hakeutua valitsemansa yleis- tai erikoislääkärin vastaanotolle tai sairaalaan. Laissa määritetään myös oikeus toiseen mielipiteeseen, eli potilaalla on oikeus saada toisen palvelunharjoittajan tai tuottajan näkemys omasta sairaudestaan tai hoidostaan.

Saksa

Saksa koostuu kuudestatoista laajaa itsenäistä päätösvaltaa käyttävästä osavaltiosta (Bundesland). Osavaltioiden väestömäärät vaihtelevat paljon. Pienimmän osavaltion Bremenin alueella asuu 661 000 asukasta kun taas Nordrhein-Westfalenissa vajaa 18 miljoonaa asukasta. Osavaltioiden sisäiset hallintorakenteet vaihtelevat, sillä osa osavaltioista on jaettu hallintopiireihin (Regierungsbezirke) ja edelleen piirikuntiin (Landkreise). Saksassa on 295 piirikuntaa, ja näihin kuuluvia kuntia (Gemeinde) tai kaupungeja (Stadt) on yli 11 000.

Saksan terveydenhuoltojärjestelmää leimaa päätöksenteon hajauttaminen liittovaltiotason, osavaltiotason ja kansalaisyhteiskuntaan kuuluvien legitimoitujen organisaatioiden välillä. Toinen merkittävä tekijä Saksan terveydenhuoltojärjestelmässä liittyy vakuutus pohjaisuuteen.

Vuoden 2009 alusta lähtien kaikkien saksalaisten on pakollista hankkia lakisääteinen sairausvakuutus. Uudistus toi mukanaan myös sen, että terveysvarat rahastettiin kansalliseen rahastoon ja varat palautetaan sairauskassoille riskinhallintajärjestelmän kautta. Näin järjestelmään saatiin mukaan vahvemmin sairastavuuden ja riskienhallinnan huomioon ottava elementti.

Sairauskassat ovat merkittävässä asemassa ja kassoille on Saksassa omat itsehallinnolliset rakenteensa. Palkansaajien sairausvakuutus (Gesetzliche Krankenversicherung GKV), eli sairauskassaan kuulumisen, kattaa myös työelämän ulkopuolella olevat perheenjäsenet. Sairauskassoja edustavat alueelliset ja ammattikuntakohtaiset keskusliitot, jotka osallistuvat palveluiden kiinteiden enimmäishintojen määrittelyyn palveluiden tuottajaosapuolten, eli alueellisten lääkärilyhdistysten ja sairaaloiden kanssa. Julkisten sairausvakuutusten ohella tarjolla on myös yksityisiä sairausvakuutuksia. Julkisen sairausvakuutuksen hankkiminen on pakollista kaikille, joiden tulot ovat alle 48 000 euroa vuodessa. Henkilöt joiden tulot ylittävät mainitun rajan, voivat valita julkisen vakuutuksen sijasta yksityisen vakuutuksen. Se voi olla terveelle henkilölle julkista vakuutusta halvempi. Sairausvakuutuksen maksut perustuvat palkansaajan bruttoansioihin ja maksu jakautuu palkansaajan ja työnantajan kesken. Vuonna 2008 palkansaajan maksumuus oli 8 prosenttia ja työnantajan osuus 7 prosenttia bruttopalkasta. Järjestelmässä on maksukatto.

Pitkäaikaishoidon vakuutus on pakollinen kaikille työssäkäyville henkilöille. Vakuutus korvaa vammaisten ja ikäihmisten palveluja. Vakuutus ei kata kaikkia palvelulajeja yhtä kattavasti kuin julkinen sairausvakuutus, mutta se sisältää kuitenkin peruspalvelut. Korvattavat sosiaalipalvelut määräytyvät sen perusteella, kuinka usein henkilökohtaista tukea ja kotipalvelua tarvitaan ja missä määrin lähiomaisten tukea on saatavilla. Asiakas voi myös saada suoraa rahallista tukea, jota voidaan käyttää omaisten antamaan tukeen tai oman asunnon muuttamiseen esteettömäksi.

Terveydenhuollon palveluiden tuotannossa yleislääkäreillä ei ole ns. portinvartijaroolia, vaan vakuutetut voivat hakeutua halutessaan suoraan erikoislääkärille. Saksassa potilaista kilpailaan ja avohoidon lääkärit toimivat ammatinharjoittajina. Lääkäreiden tulee kuulua jäsenenä alueelliseen yhdistykseen. Yhdistykset ovat muodollisesti myös palveluiden tuottajia. Sairaaloista puolet on julkisia voittoa tavoittelemattomia, kolmasosa yksityisiä voittoa tavoittelemattomia ja loput yksityisiä voittoa tavoittelevia yrityksiä. Yhteensä Saksassa on noin 1 700 sairaalaa.

Sosiaalipalveluiden tuottamisessa kolmannen sektorin toimijat ovat keskeisessä asemassa. Nykyisin palveluja tarjoavat lisäksi yksityiset yritykset. Järjestelmä perustuu asiakkaan oikeuteen valita itselleen soveltuvin palveluntuottaja. Sosiaalista tukea voi saada palveluina, luontaisuuksina tai rahallisina etuuksina. Annettuun tukeen sisältyy aina myös neuvonta ja ohjaus. Pääasiallisia palveluntuottajajärjestöjä on kuusi (BAGFW), ja ne tarjoavat asiakkaille sekä ammatillisia että vapaaehtoistyöhön perustuvia palveluja. Palveluntuottajat toimivat yhteistyössä kunnallisen sosiaalitoimen ja hallinnon kanssa, ja niiden toiminta perustuu sopimuksiin. Toimintaa rahoittavat valtio ja kunta sekä sosiaalivakuutuksesta saatavat korvaukset. Järjestöt saavat varoja myös esimerkiksi yksityisiltä lahjoittajilta. Lisäksi uskonnolliset järjestöt saavat varoja kirkollisveroista.

Valinnanvapaus toteutuu Saksassa sairausvakuutuksen vapaan valinnan kautta. Asukkaat voivat valita sairauskassansa ja tätä kautta kompensatiosuunnitelmansa. Sairauskassaa voi vaihtaa.

taa 18 kuukauden välein ja julkisen sairauskassan tilalle voi valita myös yksityisen vaihtoehdon, mikäli henkilön tulot ylittävät mainitun 48 000 euron rajan. Sairauskassan neuvottelemien terveyspalveluiden piiristä asiakas voi valita vapaasti esimerkiksi sairaalan ja hoitavan lääkärin. Ikäihmisten palveluiden osalta vakuutusjärjestelmä on laajentunut koskemaan myös hoivaa.

Saksassa ei ole keskitettyä virallista toimijaa tai järjestelmää, josta asiakkaat ja potilaat saisivat tietoa palveluista ja niiden tarjoajista. Koska potilaista kilpaillaan, vakuutusrahastot ja palveluiden tuottajat tarjoavat paljon tietoa väestölle. Terveystieteiden laatu valvoo itsenäisen laadunvalvontainstituutti Institut Für Angewandte Qualitätsförderung und Forschung im Gesundheitswesen. Sen tehtävänä on tuottaa erilaisia akkreditointiohjelmiä ja indikaattoreita terveydenhuoltoon. Toiminta on keskittynyt erikoissairaanhoidon laatuun.

2.18 Nykytilan arviointi

2.18.1 Alueellinen itsehallinto

Viime vuosien uudistuksista huolimatta Suomen kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja maassa on paljon pieniä ja resurssiltaan heikkoja kuntia. Kunta- ja palvelurakenne ei kokonaisuutena ole vahvistunut kaikilla alueilla siten, että se turvaisi pitkällä aikavälillä palvelujen saatavuuden ja laadun. Kuntien yhteistoimintatarve ja -velvoitteet ovat jatkuvasti lisääntyneet ja palvelujen järjestäminen ja niiden hallinto on eriytynyt sektoreittain. Yhteistoiminnan lisääntyminen on tarkoittanut, että yhä suurempi osa kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaorganisaatioiden päätöksillä. Tältä osin kunnan päätösvaltaa ei käytä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti asukkaiden valitsema valtuusto, vaan demokratia perustuu välillisempiin muotoihin. Yhteistoimintaorganisaatiot ovat myös hallinnollisesti raskaita.

Hallituksen marraskuussa 2015 tekemän linjauksen mukaan itsehallintoalueita on 18 ja ne muodostetaan voimassa olevan maakuntajaon pohjalta.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tähän mennessä tällaista alueellista itsehallintoa ei ole Suomessa ollut. Vaikka Kainuun hallintokokeilusta annetun lain mukaan Kainuun maakunta toimikin sille säädettyissä tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, ei se kuitenkaan ollut oikeudelliselta luonteeltaan edellä mainitussa perustuslain säännöksessä tarkoitettu itsehallintoyksikkö, vaan kuntalaissa tarkoitettu kuntayhtymä.

Nyt muodostettavaksi ehdotetuista itsehallintoalueista säädetäessä mallina voidaan käyttää Kainuun hallintokokeilun ohella ainakin jossain määrin muita perustuslaissa mainittuja itsehallinnon muotoja kuten kunnallista itsehallintoa ja yliopistojen itsehallintoa koskevaa sääntelyä.

Perustuslaki ei sisällä erityissäännöksiä kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutetun itsehallintoyksikön aluejaosta. Kuntien, kuntien yhteistoimintarakenteiden ja valtion viranomaisten aluejakoja ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä säännelty yhdenmukaisesti, vaan valitut sääntelyratkaisut ja aluejaot poikkeavat huomattavasti toisistaan. Hallinnolliset jaotukset ja palvelurakenteet eivät muodosta selkeitä ja yhdenmukaisia kokonaisuuksia, joka vaikeuttaa julkisten palvelujen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä julkisen hallinnon suunnitelmallista ohjausta ja kehittämistä.

Itsehallintoalueiden aluejakoa on tarkasteltava perustuslain ja muun asiaa koskevan lainsäädännön hallinnon järjestämisestä ja aluejakoa koskeviin säännöksiin tukeutuen ja etsiä ratkaisua niiden pohjalta. Perustuslain lisäksi tarkastelussa on otettava huomioon ainakin kuntarakennelain (1698/2009) sääntely ja se, että itsehallintoalueet on tarkoitettu muodostaa kuntajaon pohjalta. Sen sijaan maakuntajakolaki (1159/1997) tulisi uudistuksen yhteydessä kumottavaksi ja korvattavaksi itsehallintoalueita koskevaan lakiin ja uudistuksen voimaanpanolakiin sisältyvällä aluejakoa koskevalla sääntelyllä.

2.18.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne

Vuoden 2016 alusta Manner-Suomessa on 297 kuntaa, jotka ovat vastuussa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja rahoittamisesta väestölleen. Vastuun kantavien väestöjen keskimääräinen koko on 15 500 asukasta ja mediaanikunta on kooltaan 6 000 asukasta. 1990-luvun alun uudistuksessa toteutettu desentralisaatio, joka yhtäältä sopeutti palvelujärjestelmän paikallisiin oloihin ja kunnan kokonaisuuteen ja selkeytti taloudellisen vastuun kantamista, aiheuttaa toisaalta vakavia ongelmia järjestelmän ohjattavuudelle, sosiaali- ja terveyspalvelujen tasalaatuisuudelle ja kustannusten hallittavuudelle.

Osittaisuudistuksin toteutetun hajanaisen lainsäädännön ja monikanavaisen rahoitusjärjestelmän seurauksena järjestämisvastuu on osittain epäselvä ja osioimointi rahoitusvastuun siirtämiseksi järjestelmän osalta toiselle aiheuttaa palvelujen pirstaloitumista ja kokonaisvastuun hämähäkyä. Esimerkiksi työkyvyttömyyden kustannukset ennen hoitoa ja sen jälkeen kohdentuvat eri taholle kuin hoidon kustannukset. Suomessa on myös kuntia laajempia maantieteellisiä alueita, joiden on vaikea saada palvelujaan rahoitettua ja järjestettyä.

Pirstaleinen organisaatiokenttä vaikeuttaa johtamista. Pääsääntöisesti puitetyyppiseen normiohjaukseen ja korvamerkittömään resurssiohjaukseen sekä näitä täydentävään informaatio-ohjaukseen perustuva kansallisen tason ohjaus ei riittävällä tavalla turvaa yhdenvertaisia palveluja nykyisen kaltaisessa palvelurakenteessa. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluja koskevien päätösten erillisuus hankaloittaa kokonaisuuden ohjausta erityisesti yhteisten asiakkaiden ja asiakasryhmien palveluissa. Asiakkaan oikeuksiin kohdistuvaa ohjausta on vain vähän ja osassa palveluja se on hyvin kapea-alaista.

Pirstaleinen järjestäjäkenttä monikanavaisine rahoitusjärjestelmineen ja valtion heikkoine ohjausmahdollisuuksineen on johtanut vahvempien ja paremmin edellytyksin toimivien palvelujärjestelmän osien kehittämiseen muita voimakkaammin. Esimerkkinä tästä voi todeta sairaanhoitopiirien järjestämän erikoissairaanhoidon ja kuntien vastuulla olevan perusterveydenhuollon. Tämä on merkinnyt sitä, että väestöryhmien erot terveyspalvelujen käytössä ovat lisääntyneet ja terveyserot ovat kasvaneet. Samaa kehitystä tukevat vielä maan eri alueiden väliset erot palvelujen tarpeessa ja ammattihenkilöstön saatavuudessa. Esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden saatavuus vaihtelee alueittain. Tilanteeseen on kiinnitetty huomiota useissa kansainvälisissä arvioissa.

Tilanne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen alueellisen järjestämisrakenteen osalta on ollut pitkään sekava ja käytännössä kunta- ja palvelurakennemuutostusta säännellyt Paras-puitelaki näyttää muuttaneen tilannetta entistä hajanaisemmaksi erityisesti sosiaalihuollon kannalta. Sosiaalihuollon keskeisten palvelujen järjestäminen on ollut perinteisesti yksittäisten kuntien vastuulla. Kuntien välinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä on ollut vähäistä ja yhteistyörakenteet esimerkiksi erityispalvelujen järjestämisessä kapea-alaista. Paras-puitelain muutoksella (268/2010) selkeytettiin sosiaalihuollon asemaa uudistuksessa velvoittamalla kunnat järjestämään myös sosiaalipalvelut väestöpohjavelvoitteet täyttävillä rakenteilla. Velvoite on jossain määrin vahvistanut sosiaali- ja terveydenhuollon eheyden toteutumista.

Terveydenhuollossa puolestaan ongelmaksi on nähty erityisesti erikoissairaanhoidon liiallinen vahvuus ja kestoteemana on ollut perustason palvelujen puutteet ja niiden korjaaminen. Nykymalli on mahdollistanut hyvin erilaiset alueelliset ratkaisut ja yhteistyöasetelmat. Lisäksi kunnilla on ollut käytettävissään etupäässä oman sairaanhoitopiirin palvelutarjonta, mikä myös on estänyt halua uudistaa palvelurakenteita. Paras-puitelain perusteella muodostetut yhteistoiminta-alueet ovat lisäksi edelleen pääosin varsin pieniä. Paras-hanke jätti puitelaisissa olleiden poikkeusperusteiden myötä uudistuksen ulkopuolelle osan sellaisista kunnista, joilla on vaikeuksia turvata sosiaali- ja terveystalvveluja kuntalaisilleen.

Peruspalvelujen tila on joillain alueilla korkeintaan tyydyttävä. Esimerkiksi hoitoon pääsy perusterveydenhuollossa on epätydyttävällä tasolla. Vain neljännes väestöstä asuu alueella, jossa kiireettömässä tapauksessa lääkärin vastaanotolle pääsee alle kahdessa viikossa. Lähes saman verran väestöstä asuu alueella, jossa odotusaika on yli neljä viikkoa. Yli viidennes väestöstä asuu alueella, jossa ainakin ajoittain on vaikeuksia toteuttaa myös suun terveydenhuollon 6 kuukauden hoitoon pääsyn tavoitetta. Terveyskeskuksilla on vaikeuksia täyttää lääkärinvirkojaan. Toisaalta terveyskeskusten lääkärivirkojen määrä suhteessa väestön määrään ja palvelutarpeeseen vaihtelee alueittain merkittävästi. Sen sijaan lääkäreiden määrä kunnallisissa sairaalapalveluissa, erityisesti erikoissairaanhoidossa on kasvanut selvästi. Myös erikoissairaanhoidon pääsyssä on kiireellisen hoidon osalta parannettavaa. Hoito toteutuu erikoisaloittain eikä potilaan palvelukokonaisuus ole useinkaan riittävästi yhteen sovitettu. Samoin osassa erikoisaloja on nähtävissä vaikeuksia palkata erikoislääkäreitä ja muita erityisosaajia.

Henkilöstön saatavuus on alueittain vaikeaa erityisesti lääkärin, hammaslääkärin, sosiaalityöntekijän ja erityisterapeuttien tehtäviin, mutta myös hoitohenkilökunnan sijaisuuksiin. Lähtulevaisuudessa joillain erikoisaloilla, esimerkiksi psykiatriassa ja patologiassa tulee olemaan merkittäviä vaikeuksia saada riittävästi erikoistuneita lääkäreitä.

Toimeentulotuen maksamisessa on ollut paljon viivästymisiä, mikä johtuu pääasiassa resurssipulasta. Myös esimerkiksi lastensuojelussa on ongelmia, toisaalta siksi, että yhdellä sosiaalityöntekijällä on vastuullaan hyvin monien lasten ja perheiden asioiden hoitaminen, ja toisaalta se, että kaikissa kunnissa ei ole riittävästi osaamista ja kokeneita työntekijöitä vaativimpien tapausten hoitamiseen.

Myös peruspalvelujen riittämätön yhteistyö eri sektoreiden ja tasojen välillä on selkeä heikkous. Lisäksi julkiset palvelut toimivat järjestelmäkeskeisesti ja asiakkaan tai potilaan rooli kokonaisuudessa tarvitsee tukea.

Edellä todetuista ongelmista ja puutteista huolimatta suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laatu on kuitenkin suhteellisen hyvä. Useilla tarkasteltavilla mittareilla, esimerkiksi rokotuskattavuus ja seulontojen toteutuminen tai aivoverenkiertohäiriöiden hoito, pärjäämme kansainvälisesti erinomaisella tavalla. Lisäksi järjestelmän kustannukset ovat kansainvälisesti vertailtuna kohtuulliset. Suhteessa bruttokansantuotteeseen sosiaalimenot olivat noin 31,2 prosenttia vuonna 2012. Vastaavasti terveydenhuoltomenojen suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 2012 oli 9,1 prosenttia, mikä on hieman alle OECD -maiden keskitason. Erityisesti erikoissairaanhoidon tuottavuus on kansainvälisesti vertailtuna huippuluokkaa.

Myös väestö on ollut sosiaali- ja terveydenhuoltoon melko tyytyväinen. Kansalaisista julkisia palveluja pitää tärkeinä lähes 90 %, sosiaalipalveluja 79 % ja kahden kolmasosan mielestä julkiset sosiaali- ja terveystalvvelut toimivat varsin hyvin. (Kansalaisbarometri 2009). Perheneuvoloissa sekä työhallinnon ja kuntien työvoiman palvelukeskuksissa asiakkaat arvostavat palveluiden saamista yhdestä toimipisteestä siksi, että asiointi on helppoa. Terveystalvvelujen

kansainvälisissä vertailuissa sekä perusterveydenhuolto että sairaalapalvelut ovat edellä tode-
tuista onnelmista huolimatta pärjänneet hyvin.

Järjestelmän vahvuuksia on lisäksi korkeasti koulutettu henkilökunta johon voidaan tukeutua
kehittäessä ratkaisuja tulevaisuuden tarpeisiin.

Kuitenkin kokonaisvastuun puute aiheuttaa asiakasprosessien toimimattomuutta ja palvelun
käyttäjien ohjaamista luukulta toiselle. Tämä heikentää kustannusten hallintaa, aiheuttaa lä-
pinäkyvyyden ja vertailtavuuden ongelmia sekä estää parhaiden käytäntöjen levittämistä. Kus-
tannusten nousun hallintaa vaikeuttaa osaoptimointi ja organisaatioiden rajapinnoilla tapahtu-
va tuhlaus. Kuntatasolla kustannusten ennakoitavuuden ongelmia seuraa pienistä rahoittaja-
vastuista ja väestön tarpeiden satunnaisvaihtelusta.

Ikärakenteen ja huoltosuhteen nopea muutos aiheuttaa paitsi kustannusten hallinnan ongel-
man, myös palvelujen toteuttajien tarpeen voimakkaan lisääntymisen. Palvelutarpeen kasvun
ja työntekijöiden eläköitymisen myötä alalle tarvitaan runsaasti uusia koulutettavia. Maan si-
säinen muuttoliike voimistaa alueellisia eroja ja aiheuttaa jopa äkillisiä muutoksia huoltosuh-
teessa ja palvelujen järjestämisessä. Vaikka väestön odotettavissa olevan eliniän pidentyessä
eläkeikäisten määrä kasvaa voimakkaasti, on väestö aiempaa pidempään tervettä ja toiminta-
kykyistä. Viimeisten elinvuosien palvelutarve ei kuitenkaan yksilötasolla näytä vähenevän,
mistä johtuen palvelutarve kokonaisuutena kasvaa voimakkaasti.

2.18.3 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Kuntien ja alueiden toiminnassa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on vahvistunut strate-
gisena tavoitteena. Vaikuttavien terveyttä edistävien keinojen löytäminen ja niiden vakiinnut-
taminen ja pysyvien hyvinvointia ja terveyttä edistävien rakenteiden luominen vaativat aktii-
vistä työtä.

Nykyisen palvelurakenteen pirstaleisuus ja sen heikko johdettavuus ja ohjattavuus aiheuttaa
heikkouksia palvelujen yhdenvertaisuudessa ja tarpeen mukaisessa saatavuudessa. Se saattaa
lisätä väestöryhmien välistä eriarvoisuutta, hyvinvointi- ja terveyseroja. Hyvinvointia ja terve-
yttä edistävä monialainen yhteistyö kunnassa edellyttää rakenteita, jotka mahdollistavat ja tu-
kevat kunnan eri hallinnonalojen yhteistä vastuun ottamista ja työnjakoa hyvinvointitavoittei-
siin pääsemiseksi. Peruspalvelujen ja erityispalvelujen saumattomuus helpottaa päätöksente-
koa ja yhteistyötä. Esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipalvelut, ikäihmisten
palvelut sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut sisältävät useilla toimialoilla terveyttä edistä-
viä, ehkäiseviä, hoitavia ja kuntouttavia palveluja. Kuntien vastuulla oleva väestön hyvinvoin-
nin ja terveyden edistäminen ei aina saa riittävää painoarvoa päätöksenteossa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2015 Kuntajohdon kyselyn mukaan terveyden ja
hyvinvoinnin edistäminen on kehittynyt kunnissa myönteisesti viimeisten kahden vuoden ai-
kana. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahot on nimetty 90 % kunnista. Kunta-
laisten terveyden ja hyvinvoinnin seurannasta ja raportoinnista vastasi useimmin hyvinvointi-
ryhmä (44 %) tai sosiaali- ja terveystoimi (14 %). Keskushallinnon tehtävänä se oli 10 % kun-
nista. Sairaanhoidopiirin tai yhteistoiminta-alueen tehtäväksi seuranta oli määritelty 6 % kun-
nista. Kunnista 8 % ei ollut määritellyt seurantavastuuta lainkaan. Valtuuston hyväksymä laaja
hyvinvointikertomus on laadittu 80 % kunnista. Valtuustolle oli vuonna 2014 raportoitu ylei-
simmin kuntalaisten elinoloja sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä. Selvästi yli
puolessa kunnista valtuustolle raportoitiin kuntalaisten sairastavuudesta, elintavoista sekä
elinympäristön terveellisyydestä. Noin puolet kunnista raportoi valtuustolle kuntalaisten elä-
mänhallinnasta ja alle puolet väestöryhmien välisistä terveyseroista. Valtuustolle raportointi

oli 2014 selkeästi yleisempää kuin vuonna 2012. Päätösten vaikutuksia väestön hyvinvointiin ja terveyteen arvioidaan ennalta vain harvoissa kunnissa.

Alueellinen hyvinvointia ja terveyttä edistävä monialainen yhteistyö edellyttää rakenteita, jotka mahdollistavat ja tukevat eri toimijoiden yhteistä vastuun ottamista ja työnjakoa hyvinvointitavoitteisiin pääsemiseksi. Kokonaisuutena hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen alueellisesti on toteutunut vaihtelevasti. Toimijoina ovat olleet mm. sairaanhoitopiirit, sosiaalialan osaamiskeskukset, maakuntaliitot ja aluehallintovirastot. Esimerkiksi perusterveydenhuollon yksiköiden rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimijana vaihtelee siten, että osa yksiköistä tekee laaja-alaista yhteistyötä kuntien kanssa, osa on rajannut toiminnan koskemaan vain perusterveydenhuollon kanssa tehtävää yhteistyötä ja osalla perusterveydenhuollon yksiköistä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ei sisälly lainkaan yksikön tehtäviin. Järjestämissuunnitelmissa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen näkyy myös eri alueilla eri tavoin. Parhaimmillaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen painopisteet saavat näkyvyyttä ja suunnitelma tukee kunnissa tehtävää terveyden edistämisen työtä. Yleisesti haasteena kuitenkin on suunnitelman ja siinä asetettujen tavoitteiden seuranta. Samoin voidaan todeta sosiaalialan osaamiskeskusten sekä maakuntaliittojen roolin vaihtelevan alueellisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimijana. Aluehallintovirastot ovat nimenneet terveyden edistämisen yhdyshenkilöt, jotka ovat verkostomaisella työotteella linjanneet toimintaa yhdenmukaisemmaksi.

Alueellisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelun ja seurannan tueksi on tehty alueellisia hyvinvointikertomuksia. Kertomustyön koordinoijina ovat olleet esimerkiksi maakuntaliitot, sairaanhoitopiirit, sosiaalialan osaamiskeskukset ja aluehallintovirastot. Alueellinen hyvinvointikertomus kokoaa merkittävimmät paikallisesti esiin nousevat teemat. Kertomus ei toista yksityiskohtaisesti kaikkia kuntien tunnistamia asioita, vaan yleistää alueellisella asiantuntemuksella oleellisuuden kuntien tunnistamasta nykytilasta. Alueellisia hyvinvointikertomuksia on tehty mm. Kainuussa (2011), Etelä-Pohjanmaalla (2014), Keski-Pohjanmaalla (2010), Pirkanmaalla (2013), Pohjanmaalla (2014), Pohjois-Karjalassa (2014), Varsinais-Suomessa (2015), Peruspalvelukuntayhtymä Selänteessä, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Helmessä (2010), Raahan seutukunnassa (2013), EKSOTEssa (2015) sekä HUS (valmisteilla). Alueellinen hyvinvointikertomustyö on kehittämisyhteistyönä keskeisiä kehittämisen alueita ovat muun muassa monialaisuuden varmistaminen sekä kootun tietopohjan parempi hyödyntäminen konkreettisessa tavoitteenasettelussa, toimenpiteiden kohdentamisessa ja seurannassa. Näiden toteutumisessa on havaittu puutteita. Lisäksi alueellisen kertomuksen mahdollisuuksia väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen tunnistamiseen ei ole kyetty hyödyntämään vielä parhaalla mahdollisella tavalla.

2.18.4 Julkisen talouden ohjaus

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta tuli voimaan 14.2.2014. Käytännössä uuteen julkisen talouden ohjausmalliin siirryttiin vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen, kun pääministeri Sipilän hallitus päätti ensimmäisestä julkisen talouden suunnitelmastaan. Erityisesti kuntatalouden menoraajoite on uusi ohjausväline, jonka toimivuudesta ei ole vielä käytännön kokemusta. Valtioneuvosto asetti kuntatalouden menoraajoitteen ensimmäisen kerran syksyn 2016 julkisen talouden suunnitelmassaan.

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja julkisen talouden suunnitelman valmistelua valmistellaan myös kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen eli rahoitusperiaatteen toteutumista. Ohjelmassa kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Kuntatalousohjelma ei ole kuitenkaan käytännössä sellainen väline, jolla voitaisiin ohjata eri hallinnonaloilla

tapahtuvaa kuntien tehtäviä koskevan erityislainsäädännön valmistelua. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä on jouduttu toteuttamaan hallituksen erillishankkeena, mikä on käytännössä osoittautunut hyvin vaikeaksi.

2.18.5 Peruspalvelujen menokehitys

Nykymuotoiset hyvinvointipalvelut ja muut julkisen sektorin toiminnot on rakennettu aikana, jolloin talouskasvu oli nopeaa ja väestökehitys suotuisa. Tulevaisuuden kasvunäkymät ovat kuitenkin historiaan nähden vaisut. Talouden kasvumahdollisuuksia heikentää väestörakenteen raju muutos, sillä työikäisten määrä vähenee ja yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa merkittävästi. Väestörakenteen muutos heikentää siten verotulojen kasvumahdollisuuksia eli julkisen talouden rahoitus pohjaa. Samalla väestön ikääntymisestä aiheutuu merkittäviä menopaineita erityisesti terveys- ja hoivapalveluihin.

Maltillisen talouskasvun ja kasvavien menopaineiden vuoksi julkisen talouden tulot eivät pitkällä aikavälillä riitä menojen katteeksi. Julkisessa taloudessa on kestävyysvaje, joka on pysynyt sopeutustoimista huolimatta mittavana. Julkinen talous on jäämässä rakenteellisesti alijäämäiseksi samaan aikaan, kun tulevaan väestökehitykseen varautuminen edellyttäisi julkisen talouden rakenteellista ylijäämää.

Ilman menojen kasvua hillitseviä rakenteellisia uudistuksia ikärakenteen muutoksesta aiheutuvat menopaineet johtavat tulevaisuudessa kuntien ja valtion velan nopeaan kasvuun. Suuret alueittaiset erot väestön ikärakenteessa asettavat kunnat myös keskenään hyvin erilaiseen asemaan. Siksi alueellisesti tasa-arvoisen palvelutarjonnan turvaaminen muuttuu nykyrakenteilla tulevaisuudessa entistä haastavammaksi. Velan nopea kasvu lisää myös painetta veroprosenttien tuntuviin korotuksiin ja kokonaisveroasteen nousuun.

Julkisesti rahoitettujen sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen ennakoidaan kasvavan reaalisesti keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa vuosina 2019—2029. Vuodelle 2019 ennakoidaan nykyrahassa noin 16,5 miljardin euron menotasoa ja ilman uudistuksia reaalisten menojen ennakoidaan kasvavan tähän verrattuna noin 4,5 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Ikääntymisen lisäksi osa menopaineesta johtuu siitä, että tuotantokustannukset ovat kasvaneet ja niiden oletetaan jatkossakin kasvavan kansantalouden yleistä hintakehitystä nopeammin.

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tuleville vuosille ennakoitu menokehitys vaikuttaa merkittävästi julkisen talouden kestävyteen. Väestörakenteen muutos seuraavan parinkymmenen vuoden aikana lisää palveluntarvetta sosiaalipalveluissa noin 70 prosentilla ja terveydenhuollossa noin 20 prosentilla nykytasoon verrattuna. Siten sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen ja tehokkuuden parantaminen ovat välttämättömiä, mikäli halutaan samanaikaisesti sekä lunastaa hoivalupaukset että turvata julkisen talouden kestävyys. Kustannusten kasvun hillinnän tarvetta korostaa myös Suomen jo lähtötilanteessa kansainvälisesti vertaillen korkea kokonaisveroaste.

2.18.6 Verojärjestelmä

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa rahoitetaan Suomessa tällä hetkellä pääasiassa kuudesta eri rahoituslähteestä: valtion ja kuntien verotuloilla, pakollisilla ja vapaaehtoisilla vakuutusmaksuilla sekä työnantaja- ja asiakasmaksuilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus kuntien budjeteista on nykyisin keskimäärin noin puolet. Kunnat kattavat menoistaan noin puolet omilla verotuloillaan ja valtio osallistuu tehtävien rahoitukseen maksamalla valtiosuutta. Palveluiden kustannukset ovat kasvaneet ja niiden on ennustettu kasvavan edelleen myös tulevina vuosina. Tämä aiheuttaa omalta osaltaan paineita kunnallisveroprosenttien korottamiseen. Koska kunti-

en verotuloista keskimäärin noin 85 prosenttia koostuu kunnallisverosta, jota luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät maksavat kunnallisverotuksen verotettavan ansiotulon perusteella, syntyy sosiaali- ja terveydenhuollon ennustetusta kustannusten kasvusta tällä hetkellä merkittäviä paineita tuloverotuksen kiristymiseen. Tuloverotusta pidetään talouskasvun kannalta haitallisempina kuin kulutusverotusta, ja verotuksen painopistettä onkin viime vuosina pyritty siirtämään tulojen verottamisesta kulutuksen verottamiseen.

Ansiotuloverojärjestelmää on uudistettu viimeksi ansio- ja pääomatuloverouudistuksen yhteydessä vuonna 1993. Sen jälkeen ansiotuloverotusta on muutettu vuosittain pääosin keventämällä työn verotusta. Tuloverojärjestelmän vähennysten rakenteet, lukumäärä ja yhteisvaikutukset ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa vuosittaisten muutosten myötä, eivätkä ne enää kaikilta osin vastaa hyvälle verojärjestelmälle asetettuja tavoitteita selkeyden ja läpinäkyvyyden osalta. Tämän vuoksi ansiotuloverojärjestelmää tulisikin kehittää nykyistä yksinkertaisempaan ja selkeämpään suuntaan.

2.18.7 Kuntien verotulot

Kuntien verotuloista keskimäärin noin 85 prosenttia koostuu kunnallisverosta, jota luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät maksavat kunnallisverotuksen verotettavan ansiotulon perusteella. Kunnat rahoittavat toimintaansa osittain myös keräämänsä kiinteistöveron tuotolla. Kiinteistövero pidetään taloustieteellisessä kirjallisuudessa erityisen hyvänä paikallistason verona, koska kiinteistöt ja etenkin maapohja on paikkaan sidottuja. Täten kiinteistövero on tehokas ja vakaa tapa rahoittaa paikallisia julkisia palveluja. Kiinteistöverot muodostavat tällä hetkellä noin 7,4 prosenttia kuntien verotuloista.

Kunnat saavat osuuden yhteisöveron tuotosta kuntien jako-osuuden kautta. Osa kunnille jaettavasta yhteisöverosta jaetaan kunnille niin sanotun metsäerän perusteella. Yhteisöverot muodostavat noin 7,5 prosenttia kuntien verotuloista, mutta yhteisöveron osuus yksittäisten kuntien tuloista vaihtelee kuitenkin huomattavasti. Metsävaltaisilla kunnilla yli 90 prosenttia yhteisövero-osuudesta voi muodostua metsäerän perusteella, ja yhteisövero voi olla yli viidenneksen kunnan verotuloista.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa yhteisöveroa ei pidetä erityisen hyvin soveltuvana verona kuntien tulolähteeksi suhdanneherkkyytensä vuoksi. Toisaalta kuntien saamat yhteisöverotulot kannustavat kunnan elinkeinopolitiikan kehittämistä. Oman alueen yritystoimijoiden verotulot kannustavat kuntia omalta osaltaan edistämään paikallista ja seudullista yritystoimintaa ja sitä kautta työllisyysenhitoa. Paikallistason verotuksessa veropohjan ei kuitenkaan tulisi olla kovin liikkuva. Sote-rahoitusuudistuksen seurauksena yhteisöveron osuus kuntien verotuloista kasvaisi huomattavasti nykyisestä, minkä vuoksi kuntien osuutta yhteisöverotuotosta on syytä tarkastella uudelleen. Samalla tulee huomioida myös metsäerän osuus yhteisöverosta.

2.18.8 Julkisyhteisöjen asema tuloverotuksessa

Maakuntien perustaminen edellyttää, että niiden verotuksellisesta asemasta tuloverotuksessa säädetään erikseen. Julkisyhteisöjen verotuksellista asemaa tuloverotuksessa koskevat säännökset ovat vanhoja ja niihin liittyy muutoinkin arviointitarpeita, esimerkiksi EU:n valtioneukisääntelyn ja kilpailuneutraliteetin vaatimusten johdosta.

2.18.9 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusperusteisiin tehtiin merkittäviä muutoksia vuoden 2015 alusta. Määräytymisperusteita vähennettiin ja niiden keskinäisiä päällekkäisyyksiä poistettiin.

Valtionosuuden laskemisen perusteina (valtionosuusperusteina) käytetään uudistuksen jälkeen pääosin ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen perustuvia laskennallisia kustannuksia. Sairastavuuskertoimen osatekijöitä ovat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihoito. Muut laskennalliset valtionosuusperusteet ovat työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheyskerroin ja koulutustaustakerroin. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevassa laissa säädetään lisäosien määräytymisperusteista, joita ovat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosa. Vuoden 2015 uudistuksessa muutettiin myös verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausta tasausrajaa korottamalla ja laskemalla tasausvähennystä järjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta maakunnille siirtyvät myös tehtäviä koskevat kustannukset ja tulot. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä poistuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitus kunnille jäävää hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen tarvittavaa rahoitusta lukuun ottamatta. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitukseen maakuntien perustamisella ei ole suoria vaikutuksia.

Vuodelle 2016 tehtyjen arvioiden perusteella maakunnille siirtyisi noin 17,7 mrd. euron edestä nettokustannuksia. Kustannusten nettomääräisyys tarkoittaa, että kuntataloustilastojen mukaisia käyttökustannuksista on vähennetty toimintatuotot, kuten siirtyviin tehtäviin liittyvät asiakasmaksut. Siirtyviin nettokustannuksiin sisältyvät myös toimialaan kohdennettavat poistot ja arvonalentumiset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitosten liikeylijäämä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien kustannusten erotteluun valtionosuusjärjestelmän laskennallisista kustannuksista ei ole yhtä absoluuttisesti oikeaa tapaa. Koska vuonna 2015 voimaan tullessa valtionosuusjärjestelmässä ei ole enää tehtäväkohtaisia määräytymisperusteita, laskennallisia kustannuksia ei pystytä kohdentamaan suoraan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Valmistelun pohjana voitaneen kuitenkin käyttää oletusta, että sairastavuuskustannukset siirtyvät täysimääräisesti maakunnille. Ikärakenteesta sosiaali- ja terveydenhuollon osuus on 64 prosenttia, mikä perustuu edellisen valtionosuusuudistuksen yhteydessä tehtyihin tutkimuksiin. Yhteensä peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista olisi siirtymässä maakuntiin keskimäärin 71 prosenttia, joka vastaa kyseisen toimialan osuutta valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista vuonna 2014, jolloin tehtäväkohtaiset määräytymisperusteet olivat voimassa. Samaan prosenttilukuun on päädytty myös todellisten kustannusten perusteella viimeisimmässä valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa, joka on tehty vuoden 2014 tasolla. Edellä esitettyyn perustuen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille kuntien laskennallisista valtionosuuksista siirrettäisiin maakuntiin yhteensä 4,8 mrd. euroa.

Laskennallisten valtionosuuksien lisäksi on ratkaistava, mikä osuus kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisältyvistä lisäosista (syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus, saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosa) ja muista järjestelmään sisältyvistä valtionosuuksista siirretään maakuntien rahoitukseen. Tehdyissä laskelmissa on selkeyden vuoksi katsottu, että myös lisäosista ja veromenetysten kompensatioista siirrettäisiin maakuntien rahoitukseen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen sote-valtionosuuden keskimääräisen 71 prosentin mukainen osuus eli yhteensä noin 1,1 mrd. euroa vuoden 2016 tasossa.

Kokonaisuudessaan kuntien peruspalvelujen valtionosuutta siirtyisi uudistuksen myötä maakuntiin vuoden 2016 tasossa yhteensä 5,9 mrd. euroa. Maakuntien rahoitukseen siirrettävät sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet kattaisivat näin ollen noin kolmasosan maakunnille siirtyväistä sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannuksista. Jotta kokonaisveroaste ei uudis-

tuksen voimaantullessa nousisi, tulisi loppuosa kustannuksista eli 11,8 mrd. euroa kattaa vähentämällä kuntien verotuloja vastaavalla määrällä.

Kuntien jäljelle jäävien tehtävien kustannukset ovat noin 13,2 miljardia euroa vuoden 2016 tasossa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kattaisi edellä esitettyjen muutosten jälkeen kustannuksista noin 3 miljardia euroa. Tehtävien järjestämisvastuun siirtyminen maakunnille tarkoittaisi muutoksia kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaissa säädettyihin valtionosuusperusteisiin, laskennallisten kustannusten taustalla oleviin ikäluokkiin sekä kertoimiin, jotta ne kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja.

Uudistuksen jälkeen kuntiin jäävät valtionosuustehtävät koostuvat lähes kokonaisuudessaan varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta, mikä tarkoittaa, että peruspalvelujen valtionosuuden ikärakenne painottuu selvästi 0—15-vuotiaiden ikäluokkiin. Tämä tulisi huomioida laskennallisten kustannusten perusteena olevissa ikäluokissa. Työttömyyskerroin on nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä kriteerinä sen vuoksi, että sen myötä kunnille kompensoidaan työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia toimentulotukeen ja muuhun sosiaalihuoltoon. Uudistuksen yhteydessä olisi todennäköisesti perusteltua, että työttömyys huomioitaisiin lisäosan muodossa, vaikka voimassa olevan lain tarkoittaman työttömyyskertoimen laskennalliset kustannukset jäisivätkin edelleen peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliseen kustannukseen.

Kunnille on uudistuksen jälkeenkin jäämässä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä tehtäviä, jotka näkyvät myös lain soveltamisalassa. Tähän liittyen valtionosuusjärjestelmän lisäosiin tulisi harkita uutta määräytymistekijää, jolla pyrittäisiin edistämään sitä, että kunnat kehittäisivät edelleen asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä edistäviä ennaltaehkäiseviä palveluja, vaikka eivät järjestäkään enää sosiaali- ja terveystalouksia. Määräytymistekijän rahoituksessa tulisi kuitenkin huomioida, että osa kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen osoittamista resursseista hyödyttävät myös maakuntien taloutta.

Erityisesti on arvioitava verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmän toimivuutta uudessa tilanteessa. Toimivuuteen vaikuttavat merkittävällä tavalla verojärjestelmään tehtävät muutokset eli verotuksen painopisteen siirtyminen kunnallisverotuksesta valtionverotukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tasausjärjestelmän piirissä huomioitavien verotulojen määrä alenee huomattavasti nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Tästä johtuen on myös tarkasteltava kiinteistöveron huomioimista tasauksessa sekä ns. tasausvähennyksen laskentatapaa ja tasauslisän ns. omavastuun määrää. Samalla on perusteltua harkita myös luopumista nykyisin laskennassa käytettävästä luonnollisesta logaritmisesta, joka tuo lievän progression tasausvähennykseen korkeimman verotulon kunnissa. Tämä myös yksinkertaistaisi tasausjärjestelmän laskentaperusteita.

Uudistuksen yhteydessä on myös otettava kantaa siihen, miten aiempien järjestelmämuutosten tasaukset otetaan huomioon uuden muutoksen yhteydessä ja miten ne sovitetaan yhteen mahdollisten uusien tasaustarpeiden kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirto aiheuttaa kaiken kaikkiaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin sekä lain perusteella kunnille myönnettäviin ja maksettaviin valtionosuuksiin edellä kuvatun mukaisesti niin suuria periaatteellisia ja euromääräisiä muutoksia, että voimassa olevan lain kumoaminen ja uuden lain säätäminen on perusteltua. Samalla olisi mahdollista selkeyttää ja yksinkertaistaa lain rakennetta. Valmistelun yhteydessä on myös noussut esille, onko nykyisen valtionosuusjärjestelmän mukainen ns. yhden putken malli perusteltu ja tarkoituksenmukainen järjestely maakuntien perustamisen jälkeenkin. Ns. yhden putken malliin siirryttiin vuonna 2010 voimaan tulleella muutoksella, jossa aiemmat sektorikohtaiset valtionosuudet koottiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle

yhdeksi yhteiseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudeksi. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän hallinnointia koskevien muutosten tekeminen yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiirron ja maakuntauudistuksen kanssa on kuitenkin erittäin haastavaa. Lisäksi on todennäköistä, että maakuntien toiminnan käynnistyttyä ja järjestämistäsiirron toteututtua on sangen pian ryhdyttävä tarkastelemaan kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän toimivuutta uudessa tilanteessa.

2.18.10 Maakuntien rahoitus

Valtio osallistuu nykyisin edellä kuvatulla tavalla kuntien järjestämien sosiaali- ja terveystalvelujen sekä pelastustoimen tehtävien rahoitukseen pääosin laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kun palvelujen järjestämistäsiirto siirtyy kunnilta maakunnille, on valtion rahoitusjärjestelmä rakennettava kokonaan uudelta pohjalta ottaen huomioon se, että maakuntien tulot koostuvat käytännössä yksinomaan valtion rahoituksesta sekä sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasmaksuista.

Valtion rahoituksen yleisessä mitoituksessa on otettava huomioon maakuntien järjestämistäsiirtojen siirtyvien palvelujen kustannukset. Maakuntien nettokustannukset olisivat vuoden 2016 tasossa noin 17,67 miljardia euroa. Näistä noin 17,25 miljardia euroa muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 420 miljoonaa euroa muodostuisivat pelastustoimen kustannuksista. Valtion rahoituksen mitoituksessa on myöhemmin otettava huomioon ne viranomais- tai muut julkiset tehtävät, jotka siirretään maakuntien toimivaltaan maakuntien liitoilta, aluehallintoviranomaisilta tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristöviranomaisilta. On myös mahdollista, että maakuntien järjestämistäsiirtojen siirretään lisää julkisia palvelutehtäviä uudistuksen jatkovalmistelun aikana. Näitä koskevat ehdotukset valmistellaan erikseen.

Koska maakuntien järjestämistäsiirtojen kuuluu pääosin samantyyppisiä palveluja kuin kunnille, voidaan valtion rahoituksen kohdentamisen määräytymisperusteina käyttää pitkälti samantyyppisiä perusteita, joita sovelletaan voimassa olevassa kuntien valtionosuusjärjestelmässä. Tämä on perusteltua myös siitä syystä, että kuntien valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteita on tarkistettu viime vuosina vastaamaan aiempaa paremmin palvelutarpeeseen sekä palvelujen järjestämistäsiirtojen kustannuksiin liittyviä kuntakohtaisia eroja. Uudistuksen yhteydessä voidaan kuitenkin toisaalta ottaa käyttöön myös osittain uudentyyppisiä valtion rahoituksen määräytymisperusteita, jos niiden voidaan arvioida tukevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiirtojen uudistuksen yleisiä tavoitteita. Valtion rahoituksen määräytymisperusteita ja mitoituksia koskevissa ehdotuksissa on lisäksi otettava huomioon uudistuksen toimeenpanoon liittyvä yleinen säästötavoite, julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä.

2.18.11 Kehittämistoiminta ja rakenteet

Alueellisessa panostamisessa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimintaan on suuria eroja. Se ei kaikkialla integroidu riittävästi palvelutoiminnan kehittämiseen.

Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat vuodesta 2001 lähtien luoneet ja ylläpitäneet koko maan kattavaa alueellista yhteistyörakennetta sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistämiseksi, sekä sosiaalialan alueellista yhteistyötä erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen turvaamiseksi. Osaamiskeskukset ovat toimineet sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman alueellisten johtoryhmien ohella kansallisen kehittämisohjelman alueellisina koordinoijina ja verkostojen kokoajina. Verkostomainen ja monialainen työskentelytapa on tukenut sekä sosiaalialan tutkimusta ja kehittämistä että sosiaalialan tutkimus- ja kehittämistoiminnan

yhteyttä muihin aloihin. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat olleet aloitteellisia myös yhteistyön käynnistämässä perusterveydenhuollon kehittämisyksiköiden kanssa.

THL toteutti perusterveydenhuollon kehittämistoiminnan kartoituksen vuosina 2008—2009. Selvityksessä (Simo Kokko, Eija Peltonen & Virpi Honkanen: Perusterveydenhuollon kehittämisen suuntaviivoja, Raportti perusterveydenhuollon vahvistamistoimien suunnittelutyöstä, THL; Avauksia 13/2009.) todetaan, että perusterveydenhuollon kehittämistoiminnassa on syntynyt jo 2000-luvun aikana useanlaisia toimijoita ja verkostoja, jotka on syytä ottaa kehittämistoiminnan olemassa olevina tai kehittyvinä rakenteina huomioon. Näitä olivat Rohtokeskuksen verkosto, yliopistojen yleislääketieteen laitokset ja osassa sairaanhoitopiirejä toimivat perusterveydenhuollon tai yleislääketieteen yksiköt, ammattikorkeakoulut, Helsingin yliopiston kansanterveystieteen laitoksen koordinoima Akateeminen terveyskeskus -verkosto, suurimpien kaupunkien omat kehittämisyksiköt sekä sosiaali- ja terveyspiireiksi luokiteltavat palveluorganisaatiot (Päijät-Häme, Itä-Savo, Etelä-Karjala ja Kainuu). Selvityksessä todettiin, että perusterveydenhuollon alueelta ei puutu kehittämistoimijoita. Toimijat ovat olleet osaksi alueellisesti verkottuneita, osaksi niillä on omat erikseen muodostetut verkostonsa. Mukana on myös paljon varsin itsenäisesti toimivia vahvoja palvelujärjestelmän toimijoita, kaupunkeja ja kuntayhtymiä. Päätelmänä todettiin, että uusien verkostojen muodostamisen asemesta pitäisi-kin ehkä kehittää tapoja ja tekniikoita virittää olemassa olevaa aktiivisuutta toimimaan entistä päämäärätietoisemmin ja myös siten, että hyvät ja toimivat ratkaisut ja käytännöt voisivat levitä sekä verkostoituneita rakenteita pitkin että myös koko perusterveydenhuollon kenttään.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen käytännön toteuttamista ja toimeenpanoa on katsottu voitavan parhaiten edistää ja tukea ohjelmajohtamisen avulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa eli Kaste-ohjelmaa luotaessa tavoitteena oli koota sosiaali- ja terveydenhuollon hajanaista kehittämistoimintaa ja muodostaa ymmärrettävä ja hallittava sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen kokonaisuus. Tarkoituksena oli, että ohjaus perustuisi kansallisesti määriteltyihin selkeisiin ja yhteisiin tavoitteisiin sekä riittävän konkreettisiin keinoihin. Kansallisen kehittämisohjelman toivottiin muodostavan myös kuntien suunnasta katsottuna paremmin jäsentyvän kokonaisuuden.

Kaste-ohjelma loi täysin uudenlaisia yhteistyöverkostoja ja vuorovaikutusta etenkin kuntien välille, mutta myös kuntien ja keskushallinnon välille. Aluejohtoryhmät pohjasivat terveydenhuollon erityisvastuualueisiin, tämä aluekoko koettiin sopivaksi. Aluejohtoryhmistä muodostui erittäin tärkeä sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen kehittämistoiminnan veturi. Yhteistyö aluejohtoryhmien ja valtakunnan tason toimijoiden välillä toimi pääsääntöisesti hyvin, mutta se olisi kaivannut selkeämpää johtajuutta sosiaali- ja terveysministeriöstä ja sen alaisista laitoksista.

Aluejohtoryhmien merkittävin tehtävä oli valtakunnallisten linjausten vieminen kunta- ja alue- tasolle ja laajojen valtionavustushankkeiden koordinointi ja niissä kehitettyjen uusien toimintamallien levittäminen.

Hankerahoituksen ongelmaksi koettiin se, että kehittämishankkeisiin myönnettyä valtionavustusta ei voinut käyttää puhtaisiin tutkimushankkeisiin. Tämä on vaikeuttanut yliopistojen ja korkeakoulujen osallistumista yhteistyöhön.

2.18.12 Opetus- ja tutkimustoiminta

Sosiaali- ja terveydenhuollon opetus- ja tutkimustoimintaa koskevat säädökset ovat erilaisia ja niiden painotukset eroavat toisistaan. Tällä hetkellä ei ole sosiaalihuollon opetus- ja tutkimus-

toiminnan järjestämiseen kohdennettua rahoitusta. Sosiaalihuollon erityispalvelujen järjestämisvastuusta ei ole myöskään terveydenhuollon erityisvastuualueita vastaavia säännöksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt hallitusohjelman mukaisesti selvitystyön koko sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden yliopistotasosta, pääsääntöisesti tutkintojen jälkeisten koulutusten kustannusten korvaamisesta. Tämän lisäksi selvitetään rahoituksen asema sosiaalisektorin yliopistotasaisen tutkimuksen kehittämisessä. Yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoitusta ei ole tällä hetkellä tarpeen erikseen selvittää, koska terveydenhuoltolain valmisteluun liittyen rahoituksen kohdentamista ja korvausten maksamisen perusteita on juuri uudistettu.

2.18.13 Tietohallinto ja ICT-palvelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tietojärjestelmiin ja tiedonhallinnan kehittämiseen oleellisesti vaikuttava tavoite on nostaa asiakas keskiöön. Tämä edellyttää määrätietoista digitalisaation läpivientiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä. Toteutumisessa oleellinen edellytys on tietohallinnon ja ICT-palveluiden uudistaminen sekä tavoitteellinen palvelujärjestelmän ja ammattilaisten toiminnan muutos. Digitalisaatio sekä tietojärjestelmien konsolidaatio ja uusiminen edellyttävät investointeja tietojärjestelmiin sekä niiden yhtenäisen toteutuksen varmistavaa ohjaus- ja yhteistyörakennetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon suurimmat säästöpotentiaalit ovat toimintaprosessien muutoksessa ja erityisesti sähköisten palveluiden käyttöönotossa. Omahoidon (mukaan lukien sähköiset palvelut) sekä muut sähköiset palvelut asiakkaille mahdollistavat toiminnan tehostumisen ja resurssien järkevän kohdentamisen. Kustannushyötyjä muodostuu myös tietotekniikan hallinnan ja ylläpidon päällekkäisten kustannusten vähenemisestä.

Kustannusten aleneminen edellyttää tuottamisvastuussa olevissa organisaatioissa investointeja muun muassa yhtenäisiin tietojärjestelmäratkaisuihin. Lisäksi potilastietojärjestelmät on integroitu voimakkaasti muihin organisaation tietojärjestelmiin, joita ovat muun muassa erikoisala-kohtaiset erillisjärjestelmät, mikä tekee järjestelmien konsolidoinnista organisaatioiden toiminnan yhdistyessä laajemman hankkeen kuin monilla muilla aloilla. HUS:n ja eräiden Uudenmaan kuntien Apotti-hankkeen kustannushyötyanalyysin mukaan tietojärjestelmäinvestoinnin takaisinmaksuaika on seitsemän vuotta.

Tällä hetkellä sotien julkisissa organisaatioissa tietohallinto- ja ICT tehtävissä työskentelee noin 1 800 henkilöä, joista noin 700 työskentelee kuntien ja kuntayhtymien inhouse- yksiköissä. Henkilöt työskentelevät noin 200 eri organisaatiossa (kunnat, kuntayhtymät ja inhouse -yhtiöt). Luku ei sisällä yksityisissä yrityksissä toimivia henkilöitä. Kansallisissa tietohallinto- ja ICT tehtävissä valtion organisaatioissa työskentelee noin 150 henkilöä. Näiden toimijoiden yhteistyörakenteet ovat välttämättömiä, jotta voidaan varmistaa muutoksen suunnittelussa tarvittava sotien tieto-hallinnon ja ICT-palveluiden asiantuntemus. Voimassaolevan lainsäädännön nojalla terveydenhuollon tietojärjestelmien alueellisen kehittämistyön yhteensovittaminen on sairaanhoitopiirien vastuulla ja sosiaalipalveluiden tietojärjestelmäratkaisuja koskevaa alueellista yhteistyötä on organisoitu mm. sosiaalialan osaamiskeskusten toimesta. Soten kansallisten tietojärjestelmä-palveluiden (Kanta-palvelut) toteutus on Kelan vastuulla. THL toteuttaa operatiivista ohjausta ja vastaa määrittelyistä. STM ohjaa toteutusta strategisella tasolla ja rahoituksen osalta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen mukaan sairaanhoitopiireissä atk-kustannusten mediaani oli 2,7 prosenttia organisaation kokonaismenoista vuonna 2014, kun mediaani oli 2,5 prosenttia vuonna 2011. Terveyskeskuksissa mediaani oli 1,8 prosenttia

vuonna 2014, kun se oli 3 prosenttia yksityisillä palvelujen tuottajilla. Kolme neljästä julkisista organisaatioista arvioi atk-kustannusten osuuden kasvaneen vuoteen 2012 verrattuna.

Tiedonhallinnan ja tietojärjestelmäratkaisujen kehittäminen ja valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden onnistunut käyttöönotto edellyttävät erityisosaamista, jonka ylläpitäminen organisaatiokohtaisesti on haasteellista. Myös tietojärjestelmäratkaisujen hankintojen onnistunut läpivienti edellyttää riittävän vahvoja tilaajaorganisaatioita ja toimittajahallintaa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole onnistuttu luomaan tapauskohtaista yhteistyötä laajempaa ja pysyvää alueellisen tietohallinnon ohjaus- ja yhteistyömallia. Lisäksi tietohallinnon toimintakäytäntöjen, kokonaisarkkitehtuurin ja tietojärjestelmäratkaisujen kehittämisessä tarvittava osaaminen jakautuu epätasaisesti. Esimerkiksi Pohjois-Suomen (OYS-ERVA) alueella organisaatioiden tietohallinto- ja tekniikkahenkilöstön määrä vaihtelee eri sairaanhoitopiireissä Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin 60 henkilöstä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiriin seitsemään henkilöön. Pohjois-Suomen kuntien osalta Oulun kaupungissa ja palveluita tuottavassa tietotekniikkaliikelaitoksessa sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinto- ja tekniikkatehtäviin on resursoitu noin 35 henkilötyövuoden työpanos, kun suuressa osassa alueen kuntia tehtävissä työskentelee ainoastaan osa-aikaisia henkilöitä ja osa tehtävistä on siirretty palvelutoiminnan työntekijöille, joilla ei ole aina tehtävien hoitamiseen liittyvää koulutusta ja osaamista.

Nykytilanteessa tietohallinnon haasteet näkyvät muun muassa siinä, etteivät asiakas- ja potilastiedot ja tiedonhallinnan ratkaisut ole yhdenvertaisesti saatavilla eri organisaatioissa ja kyky vastata palvelutoiminnan ja asiakkaiden asettamiin kasvaviin vaatimuksiin vaihtelee huomattavasti eri organisaatioiden välillä. Lisäksi tietojärjestelmäratkaisujen hankintojen koordinointi on puutteellista, hankintatehtävien järjestäminen osin epätarkoituksenmukaista ja toimittajahallinta heikkoa. Nämä puutteet näkyvät esimerkiksi siinä, että yksittäisen organisaation neuvotteluasema suhteessa tietojärjestelmätoimittajiin on heikko. Tietohallinto-osaamisen vähäisyys ei aiheuta ainoastaan turhia ja liian suuria tietotekniikkamenoja, vaan haittaavat ja pahimmillaan estävät palvelutoiminnan ja asiakasprosessien kehittämistä.

Nykyisten tietojärjestelmäratkaisujen tilanne, jossa monet ratkaisusta ovat tulleet tai tulossa toiminnallisesti ja teknisesti elinkaarensa päähän, on johtanut useiden laajojen sote-tietojärjestelmähankkeiden käynnistymiseen. Toisaalta Kanta-laajennukset tukevat sote-muutosten toteuttamista, esim. tiedon standardisointi järjestelmäriippumattomaksi mahdollistaa järjestelmien migraatiot ilman potilastietojärjestelmäkohtaista toteutusta. Tästä käytännön toteutusta löytyy esimerkiksi Apotti -hankkeessa, jossa kaikkien Kantaan liittyneiden tietojärjestelmien osalta migraatio Epicin suuntaan pystytään pitkälti hoitamaan Kantaan avulla. Myös lyhytaikaisia tai liian kalliita ratkaisuja on pyritty välttämään ja mm. sosiaalihuollon osalta aloitetaan PDF -arkistoinnilla, jotta vanhoihin järjestelmiin ei tarvitse tehdä monimutkaisia liittymiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi on käynnissä useita kansallisia tai kansallisesti merkittäviä kehittämishankkeita kuten KELAn KANTA-palvelujen laajentaminen terveydenhuollon ja myös sosiaalihuollon tietovarantojen ja tietojärjestelmäpalvelujen osalta sekä sairaan-hoitopiirien ja kuntien asiakas- ja potilastietojärjestelmähankkeita (APOTTI, UNA) ja kansalaisille suunnattuja sähköisiä palveluja (ODA, PSOP, Virtuaalisairaala 2.0 sekä Omakanta, omatietovaranto ja Kapa-palvelunäkymät. Valtakunnallisen nk. UNA-yhteistyön piirissä olevat alueet kattavat noin 70 % väestöstä ja UNA sekä Etelä-Suomen Apotti-hanke kattavat yhdessä n. 95% väestöstä.

Tämän lisäksi on käynnistynyt sosiaalihuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja määrämuotoisen kirjaamisen toimeenpanohanke 2016—2020 (Kansa-hanke), jonka koskettaa 117 000 ammattilaista prosessi- ja tietojärjestelmämuutoksena. Hankkeen aikataulusta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikkötason muutoksien suunnittelusta ja toimeenpanon käynnistyksestä vastaavat nykyiset kunnalliset toimijat. Lukuisien samanaikaisten organi-

saatio-, toimintamalli- ja tietojärjestelmämuudistusten optimaalinen sisällöllinen ja ajallinen yhteensovitus vaatii erityistä huomiota kansallisen, alueellisten ja organisaatiokohtaisten ICT-muutosohjelmien valmistelussa.

Nykytilassa ICT-osaamisesta suuntautuu merkittävä osa teknologia-arkkitehtuurin organisaatiokohtaiseen hallintaan ja tuottamiseen. ICT-tehokkuuden ja teknologia-arkkitehtuurin kehittämisessä on mahdollista hyödyntää markkinoiden kehitystä. Sote-valmistelun aikana tehdyn ICT-palvelukeskusselvityksen yhteydessä nykyisten kuntatoimijoiden tietohallinnon ja inhouse-tuottajien edustajat toivat esille tarpeen siirtyä teknologia-arkkitehtuuripainotteista osaamisesta ja palveluiden tuottamisesta enemmän toiminnan ja käyttäjien tukemiseen tiedon hyödyntämisessä ja uusien digitalisoinnin ratkaisujen käyttöönotossa.

Kansainvälisessä vertailussa EU-maiden arkkitehtuuriratkaisut eroavat toisistaan ja maita onkin vertailtu arkkitehtuuririippumattomasti tarkastellen käytettävissä olevien sähköisten palvelujen kypsyyssasteita. Kartoitustietoa on kerätty pohjoismaisella, EU:n ja OECD:n ja WHO:n tasolla. Suomi on kaikissa vertailuissa yksi e-terveyden kärkimaiden joukossa. Perusterveydenhuollon digitalisaatioastetta on EU:ssa selvitetty vuosina 2007 ja 2014. Vuonna 2007 perusterveydenhuollon digitalisaation edelläkävijöiksi todettiin Tanska, Hollanti, Suomi ja Ruotsi. Vuonna 2013 oli mukana 31 maata. Suomi oli yksi kuudesta kärkimasta (Tanska, Espanja, Norja, Viro, Hollanti ja Suomi). Parhaat pisteet Suomi sai radiologiajärjestelmien integroimisesta perusterveydenhuoltoon. Potilaskertomusten osalta sija oli 8. ja integroitujen järjestelmien käyttöönotossa 4., sijalla 2 telelääketieteen konsultaatioiden käytössä ja 14. potilaiden omassa hallinnassa olevien palvelujen käyttöönotossa.

Erikoissairaanhoitosta on EU:ssa tehty vastaavat kyselyt vuonna 2011 ja 2014. Vuonna 2011 Suomi oli EU:n (27 maata) keskiarvoa parempi 11/13 indikaattorin osalta. Vuonna 2014 Suomi oli EU-keskiarvoa parempi kaikkien 13 indikaattorin osalta ja yksi parhaista suoriutujista. Kokonaissuoriutumisyjärjestys oli: Tanska, Viro, Ruotsi ja neljäntenä Suomi. Eniten pisteitä Suomi sai laajakaistayhteyksistä, sähköisestä reseptistä ja lähetejärjestelmistä, joissa on potilaskertomusintegraatio. Pohjoismaisen ministerineuvoston asettaman e-terveystyöryhmän alainen tutkimusverkosto on kehittännyt ja kokeillut vertailun indikaattoreita. Pohjoismaista vertailua on pidetty kiinnostavana, koska kaikissa Pohjoismaissa on hyvä digitalisoinnin kypsyyssaste mutta arkkitehtuuriratkaisut, e-terveyspolitiikka ja toimeenpanon tavat eroavat toisistaan. Kaikissa Pohjoismaissa on kansallisia e-terveysinfrastruktuuriratkaisuja. Ruotsissa ja Suomessa on lisäksi alueratkaisuja. Kaikissa Pohjoismaissa voidaan apteekkiin lähettää julkisesta terveydenhuollosta sähköisiä reseptejä ja katsella potilaiden lääkemääräystilannetta. Suomi on eri toiminnoissa hyvää pohjoismaista tasoa. Kyky välittää tietoa yli organisaatioarajojen on Ruotsissa ja Suomessa erinomainen, samoin Tanskassa mutta siellä vain erikoissairaanhoitosta. Tanskassa ammattihenkilöt käyttävät eniten katselumahdollisuuksiaan. Potilaatkin ovat siellä aktiivisimmat, mutta käyttö on kuitenkin melko vähäistä. Potilaista 19 prosenttia oli katsellut sähköisiä reseptejään, Suomessa vastaavasti 10 prosenttia.

2.18.14 Omaisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä oleva omaisuus on tällä hetkellä hajautunut useille eri omistajatahoille; kunnille, kuntayhtymille ja näiden tytäryhteisöille sekä erilaisille, myös yksityisen sektorin omistajatahoille. Omaisuutta hallitaan paitsi omistuksen, niin myös erityyppisten vuokra- tai muiden käyttöoikeussopimusten perusteella. Toimitilojen omistuksen ja toimitilahallinnon keskittymistä on tähän saakka tapahtunut lähinnä yksittäisten kuntaorganisaatioiden ja kuntayhtymien sisällä. Kunnat ja kuntayhtymät ovat perustaneet kiinteistöyhtiöitä ja muita toimitilahallinnon yhtiöitä tai liikelaitoksia, mutta alueellisia tai valtakunnallisia yhtiöitä näistä ei juurikaan ole muodostunut.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä tällä hetkellä olevan omaisuuden tarve ja käyttö tulee tulevaisuudessa väistämättä muuttumaan. Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukeskuksiin sekä myös terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen ja digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset. Palvelu- ja toimitilaverkkoon tulevaisuudessa kohdistuvia muutoksia on vaikeaa tyhjentävästi arvioida. Tilanteen arviointiin vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden valinnanvapauteen liittyvät kysymykset. Joka tapauksessa on kuitenkin oletettava, että osa tällä hetkellä käytössä olevista toimitiloista jää tulevaisuudessa pois nykyisestä käytöstä ja että tällä kehityksellä tulee olemaan myös kuntataloudellisia vaikutuksia. Samanaikaisesti toimitiloihin kohdistuu kuitenkin mittavia investointi- ja peruskorjaustarpeita, kun ikääntyneitä tiloja on ryhdyttävä muuttamaan uudennlaisiin hoitokäytäntöihin soveltuviksi. Tilanne näkyy jo muun muassa sairaanhoitopiirien mittavissa investointisuunnitelmissa.

2.18.15 Hankinnat

Sairaanhoitopiirin hankinnat on organisoitu yleensä sairaanhoitopiirin hankintakeskuksen tehtäväksi. Erva-alueilla hankintoja on keskitetty erityisille alueen hankinta- ja logistiikkakeskukselle. Näitä ovat HUS-logistiikka liikelaitos (HYKS), IS-Hankinta Oy (KYS), PPSHP hankintapalvelut (OYS), Tays materiaalipalvelut / Tuomi Logistiikka Oy 1.1.2016 alkaen (TAYS) ja VSSHP hankinta- ja logistiikkapalvelut (TYKS). Lääkehankinnat on yleensä keskitetty yliopistosairaalan apteekille. Sairaanhoitopiiri sekä alueen keskuskaupunki ja lähikunnat ovat tehneet yhteisiä hankintoja myös esim. hankintarenkaiden muodossa ja yhteishankintoina. KL-Kuntahankinnat Oy on toteuttanut sopimuksia sairaanhoitopiirien käyttöön. Lisäksi sairaanhoitopiireillä on myös paljon omaa palvelutuotantoa, jossa hankintaa tehdään omalta tuottajalta.

Sairaanhoitopiirien hankintoja hoitaa n. 150—200 kokopäivätoimista kuntayhtymän tai hankintakeskuksen palveluksessa olevaa ammattilaista. Näiden lisäksi on logistiikan ja varastoinnin henkilöstöä. Sairaanhoitopiirit ja kaupungit ovat voineet yhdistää logistiikka- ja varastointipalveluja, jolloin esim. erva-alueen logistiikkakeskus hoitaa alueen kaupunkien terveydenhuollon tavaroiden varastoinnin ja jakelun.

Hankintavolyymien kokoamisessa pääpaino on ollut kuntayhtymä- ja erva-tason hankintayhteistyössä. Viiden erva-alueen hankintakeskukset ovat toimineet tässä kehityksen moottorina. Valtakunnallista hankintayhteistyötä on sairaanhoitopiirien kesken toteutettu vähemmän ja hankintayhteistyön tiivistämisessä ja hankintojen keskittämisessä on tunnistettu merkittävää tehostamisen ja säästön mahdollisuutta.

Sairaanhoitopiirien hankintamäärät ovat suuret ja hankintojen säästöpotentiaalia on hyödynnettävä. Esimerkiksi hallinnollisia tavaroita ja palveluja hankitaan noin 1 mrd:lla eurolla vuodessa. Hoito-, tutkimus- ja sairaalatarvikkeita, lääkkeitä, kalusteita ja laitteita noin 3 mrd:lla eurolla ja sote-palveluita noin 1,5 mrd:lla eurolla vuodessa.

Maakunnissa keskitetysti hankittavaksi sopivia hankintoja ovat erityisesti hallinnolliset ja tukitoimintojen hankinnat sekä tutkimus- ja hoitotarvikkeiden, lääkkeiden ja apteekkitarvikkeiden, kuntoutuksen apuvälineiden sekä puhdistusaineiden ja tarvikkeiden hankinnat.

Tutkimusten ja aikaisempien kokemusten perusteella keskittämällä hankintoja on mahdollista saavuttaa 20 % säästöt. Edellä mainituissa kategorioissa toimivat yritykset ovat tyypillisesti kansainvälisiä tai kansallisia yrityksiä. Jos esimerkiksi hallinnollisissa ja tukitoimintojen hankinnoissa yhteishankintoja lisäämällä voitaisiin saavuttaa tutkimusten mukainen säästö, saavutettaisiin ainakin 200 miljoonan euron vuosisäästö. Säästöpotentiaali vaihtelee kategorioittain.

Esimerkkinä yhteishankintojen mahdollisuuksista voidaan mainita mm. tietokoneiden hankinta. Valtion kokemusten mukaan tuotealueella voidaan saavuttaa jopa 40 % säästöt.

2.18.16 Henkilöstö

Väestön ikääntyminen ja suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen yhdistettynä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeen ja kysynnän kasvuun vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia palkata riittävästi pätevää henkilöstöä. Riittävien henkilöstövoimavarojen puute vaikuttaa palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja laatuun.

Henkilöstön saatavuus vaihtelee alueittain ja ammattiryhmittäin. Erityisesti lääkäreiden, hammaslääkäreiden ja sosiaalityöntekijöiden saatavuudessa on alueellisia eroja. Työvoiman ammattibarometrin mukaan lääkäreiden ja sairaanhoitajien hakijapula on kuitenkin tasoittumassa kaikilla alueilla. Vuoden 2014 tietojen mukaan eniten pulaa alan tekijöistä on Uudellamaalla sekä Pohjanmaalla. Vastaavasti eniten tarjontaa työntekijöistä avoimiin paikkoihin on Keski-Suomessa ja Kainuussa.

Henkilöstömenot ovat sosiaali- ja terveyspalveluissa keskimäärin 50 prosenttia käyttökustannuksista ja niiden osuus korostuu jatkossa entisestään, kun menojen kasvupaine kohdistuu työvoimavaltaisiin hoivapalveluihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä oli vuonna 2014 työsuhteisia 83 prosenttia ja virkasuhteisia 17 prosenttia. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Kahden palvelussuhdelajin mallille on perustuslaista johtuva tarve ja sen on katsottu toimivan hyvin.

Palvelussuhteen ehdot määräytyvät nykyisin kuntien ja yksityisen alan sopimusten kautta. Ammattiryhmien sisällä palkkauksessa on jonkin verran eroja, mutta tasot eivät ole vaihdelleet suuresti. Kunnissa ja kuntayhtymissä on kuitenkin käytössä erilaisia palkkausjärjestelmiä ja mahdollisesti myös paikallisia sopimuksia palvelussuhdeasioista.

2.18.17 Työnantajaedunvalvonta

KT Kuntatyönantajat toimii työmarkkina-asioissa kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa säädetyllä tavalla. Nykyjärjestelmän muutostarve perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen, uusien maakuntien perustamiseen ja maakunnan oman palvelutuotannon mahdolliseen yhtiöittämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on tarkoitus siirtää kunnilta maakunnille ja tuotantovastuu perustuisi sekä julkiseen että yksityiseen palvelutuotantoon. Maakunnille on tarkoitus siirtää myös muita tehtäviä. Uuden hallinnollisen työnantajatasen luominen edellyttää myös maakuntien työnantajaedunvalvonnasta säätämistä.

2.18.18 Valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon nykymuotoisen valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen nykytilaa ja sen kehittämistarpeita on arvioitu vuonna 2014 sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneessä työryhmässä (STM:n raportteja ja muistioita 2014:24) sekä vuonna 2015 sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta tehdyssä Valviran ulkoisessa arvioinnissa (STM:n raportteja ja muistioita 2015:30).

Sosiaali- ja terveydenhuollossa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon vaatimukset ja valvonta ovat tällä hetkellä epäyhdenmukaisia. Terveydenhuollon- ja ympärivuorokautisten sosiaali- palvelujen tuottaminen yksityisesti edellyttää lupaviranomaisen lupaa, tilojen ja laitteiden tarkastusta sekä omavalvontasuunnitelmaa, kun taas kunnallisessa palveluntuotannossa vastaavia menettelyjä ei ole. Julkisia palveluja ei siksi ole mahdollista valvoa ennakkoon yhtä säännöllisesti ja järjestelmällisesti kuin yksityisiä. Tämä on myös saattanut johtaa tilanteisiin, joissa yksityisille ja julkisille toimijoille on asetettu erilaiset vaatimukset tiloista ja henkilöstöstä tai muista laadullisista vaatimuksista. Myöskään mahdollisuudet riskiperusteiseen valvontaan eivät ole nykyisin yhtäläiset julkisessa ja yksityisessä sosiaali- ja terveydenhuollossa, koska julkisista toimintayksiköistä ei ole rekisteriä eikä riskiprofiileja pystyttyä tuottamaan kaikille yhtäläisesti.

Omavalvonnan roolia sekä palvelujen järjestämisessä että tuottamisessa tulisi edelleen vahvistaa. STM:n raportissa 2014:24 ehdotettiin, että laissa säädettäisiin järjestämisvastuussa olevan tahon velvoitteesta laatia omavalvontaohjelma, joka koskisi palvelujen toteutumista, laatua ja yhdenvertaisuutta. Omavalvontaan tulisi liittää toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia sekä asiakaspalautteen käyttö. Palvelujen tuotannossa yksityisen ja julkisen palvelutuotannon omavalvontaa koskevat säännökset ovat tällä hetkellä erilaisia. Toimintayksiköiden omavalvontaa koskevia säännöksiä ja käytäntöjä tulisikin yhtenäistää ja täsmentää ja säännöksiin tulisi sisältyä selkeät omavalvontasuunnitelman laatimis- ja seurantavelvoitteet siten, että niiden laiminlyöntiin voidaan soveltaa valvontaviranomaisten käytössä olevia seuraamuksia.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatoiminnassa onkin muun muassa hallintolain sekä potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain muutoksin mahdollistettu valvontaresurssien ja -toiminnan painopisteen siirtyminen reaktiivisesta yksittäistapauksellisesta jälkikäteisvalvonnasta kohti ennakkollista ja oma-aloitteista valvontaa ja ohjausta, on tätä kehityssuuntaa edelleen tarpeen vahvistaa. Samoin valvonnan sisältöä tulisi suunnata uudelleen. Palvelujen laatu- tasoa valvotaan nykyisin lähtökohtaisesti erilaisilla kvantifioitavilla asioilla. Tarve olisi siirtyä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden laatu- ja toimintajärjestelmien sekä indikaattoriperusteiseen tulosten valvontaan nykyisten yksittäisten yksityiskohtien asemasta. Myös nykyistä toimivampia ja aitoon vuoropuheluun pohjautuvia yhteistyörakenteita keskeisten valvonnan kohteiden kanssa tulisi rakentaa. STM:n raportissa 2014:24 on ehdotettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisäädäntöön tulisikin ottaa säännös valvontaviranomaisen ohjaus- ja arviointikäynneistä. Lisäksi ryhmä on ehdottanut riskiperusteisen valvonnan vahvistamista sekä valvontaviranomaisten harkintavallan lisäämistä valvonta-asioiden käsittelyssä. Työryhmä nosti myös esille, että STM:n strategista ohjausotetta valvonnan painopisteiden suuntaamisessa tulisi vahvistaa.

Valvonnan tietotarpeet eivät tällä hetkellä riittävästi täytetyiksi. Hyvin toimivan ennakkollisen valvonnan edellytys on luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon saanti, mikä korostuu erityisesti riskiperusteisessa valvonnassa ja valvonnan vaikuttavuuden seurannassa. THL kerää laajalti tietoja tilastointitarkoituksiin, mutta tiedot eivät ole riittävästi hyödynnettävissä kuntien ja toimintayksiköiden valvonnassa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen tavoitteena on toteuttaa maakunnalliseen itsehallintoon perustuva palvelu- ja hallintojärjestelmä. Järjestelmä, joka pystyy nykyistä selkeämmin ja yksinkertaisemmin vastaamaan ihmisten palvelutarpeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, paran-

taa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitää kustannusten kasvua. Maakuntauudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille.

Tavoitteena on toteuttaa uudistuksen vaatima verotulojen siirtäminen kunnilta valtiolle siten, että työn verotus ei kiristy eikä kokonaisveroaste nouse.

3.1.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään niitä tarvitsevia varten. Pääministeri Juha Sipilän 27.5.2015 hallitusohjelman mukaisesti hallitus vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä rakenteellisilla uudistuksilla. Keskeisessä asemassa ovat tällöin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja maakuntauudistus. Hallitus on asettanut tavoitteeksi supistaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen avulla pitkän aikavälin kestävyysvajetta 3 mrd. euron verran.

Edellä todettujen tavoitteiden toteuttamiseksi julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhdistetään kaikilla tasoilla asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Osana tätä vahvistetaan peruspalveluja. Palvelujen järjestämisvastuu siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 maakunnalle. Tavoitteiden toteuttamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja toimintamalleja uudistetaan perusteellisesti. Vahvalla ohjauksella voidaan varmistaa nykyistä asiakaslähtöisempien, integroitujen ja vaikuttavien palvelujen toteutuminen kustannustehokkaalla tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmisteluun liittyvissä selvityksissä tärkeimpinä korjauskeinoina palvelujen riittämättömyyteen, eriarvoisuusongelmiin järjestelmän sekä kustannusvaikuttavuuden parantamiseen on ollut pirstaleisen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisvastuun integroiminen mahdollisimman laajasti samaan kokonaisuuteen sekä peruspalvelujen että erikoistason palvelujen osalta. Tämä edellyttää järjestämisvastuussa olevien toimijoiden kantokyvyn merkittävää vahvistamista.

Jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ei perustu enää kuntien toimintaan, vaan tehtävä siirtyy alueellisesti nykyisiä maakuntia vastaaville uusille itsehallinnollisille maakunnille. Tällöin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toiminta ja palvelut voidaan toteuttaa parhaiten tavalla, jossa asiakkaiden ja potilaiden erilaiset palvelutarpeet nivotaan yhteen. Samalla palvelut on mahdollista suunnitella ja toteuttaa kustannusvaikuttavalla tavalla siten, ettei synny asiakkaan kannalta ongelmallisia palveluvajeita. Järjestämisvastuussa olevien organisaatioiden määrä vähenee vajaasta kahdestasadasta kahdeksaatoista.

Sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erityispalvelujen mahdollisimman laaja järjestäminen yhden vastuutahon toimesta, eli integraatio, perustuu siihen, että näin voidaan turvata parhaiten asiakkaiden ja potilaiden riittävät ja laadukkaat sekä oikea-aikaiset palvelut. Palvelujen järjestäminen yhden vastuutahon toimesta käsittää sekä horisontaalisen integraation (sosiaalihuollon palvelut ja terveydenhuollon palvelut) että vertikaalisen integraation (peruspalvelut ja erityispalvelut). Laaja integraatio turvaa parhaiten sen, että eri toimijoilla on toisaalta edellytykset kantaa vastuu kokonaisuudesta ja samalla niillä ei ole nykyiseen tapaan kannustetta asiakkaiden ja potilaiden siirtämiseen vastuutaholta toiselle.

Uudistuksen eräs keskeinen tavoite on myös sosiaalihuollon ja terveydenhuollon peruspalvelujen vahvistaminen. Palvelujen kokoaminen laajasti samaan vastuorganisaatioon saman johdon ja yhteisen budjetoinnin alle ohjaa siihen, että järjestämisvastuussa olevilla maakunnilla on vahva peruste kehittää palvelukokonaisuuden kaikkia osia sekä toiminnallisesti että resurssin osalta tasapuolisesti.

Integroidun palvelurakenteen tavoitteena on lisäksi mahdollistaa käytössä olevien voimavarojen vaikuttava ja kustannustehokas hyödyntäminen. Julkisen talouden kestävyysvaje edellyttää, että olemassa olevat voimavarat ovat täysimääräisesti käytössä ja ne saadaan jaetuksi mahdollisimman tasapainoisesti maan eri osiin. Määrittelemällä palvelujen järjestämisvastuu nykyistä suuremmille alueille, voidaan ne suunnitella ja toteuttaa tavalla, joka ottaa huomioon sekä haja-asutusalueiden että taajamien ja keskusten tarpeet. Esimerkiksi väestön ikääntyminen ja maan sisäinen muuttoliike vaikuttavat eri tavoin palvelutarpeeseen.

Palvelujen toteuttamisessa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus ja sen aiheuttamat kustannukset on merkittävin tekijä. Laajalla väestöpohjalla toteutettavassa palvelujärjestelmässä voidaan ylläpitää ja toteuttaa pientä aluetta helpommin palveluja, joissa sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden palveluja on saatavilla paikallista tarvetta vastaavasti vain joinakin päivinä viikoittain tai kuukausittain.

Uudistuksen yhteydessä on huomattava, että tavoitteen mukaiset rakenteelliset uudistukset luovat vasta edellytykset toiminnan tasapuoliselle kehittämiselle koko maassa. Se ei ratkaise kaikkia palvelujen toteutukseen liittyviä ongelmia. Rakennuudistuksen jatkoksi tarvitaan toiminnallista kehittämistä, jotta ihmisten tarvitsemat palvelut voidaan jatkossa turvata laadukkaasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön tulee olla sellaista, ettei se ohjaa epä-tarkoituksenmukaisesti palvelujen järjestämistä ja käyttöä.

3.1.2 Maakuntauudistus

Maakuntauudistuksen tavoitteena on luoda selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Kuntien roolina olisi toimia edelleen paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöinä, jotka hoitavat kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia itsehallintotehtäviä sekä laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaisivat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. Kunnilla olisi edelleen vastuu myös osaamisen ja sivistyksen edistämisestä, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta.

Perustettaville maakunnille annettavien tehtävien osalta tarkoituksena on, että maakunnat hoitaisivat niille laissa säädettyjä tehtäviä eikä niillä olisi kuntien tapaan yleistä oikeutta ottaa hoidettavakseen tehtäviä. Tehtäviä siirrettäisiin maakunnille kunnista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä aluehallintovirastoista. Lailla annettaisiin maakunnille mahdollisuus myös ottaa hoitaakseen sellaisia kunnan tehtäviä, jotka maakunnan alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät maankunnan tehtävään ja joihin kunnat olisivat osoittaneet rahoituksen. Tavoitteena on myös, että maakunnat voisivat järjestää laissa säädetty tavalla keskinäistä yhteistyötä ja yhteisiä palveluita niiden omien päätösten ja luontaisten yhteistyösuhteidensa puitteissa.

Valtion vastuulle kuuluisivat oikeusvaltion ylläpitäminen ja kehittäminen, perusoikeuksien turvaaminen ja arviointi, turvallisuustehtävät samoin kuin kansainväliset ja valtakunnalliset tehtävät sekä yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonta. Valtion hallintotehtävien organisoinnissa periaatteena on valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Periaatteena on myös valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen sekä digitalisaation hyödyntämistä edistävien parhaiden ratkaisujen käyttö. Organisointi on tarkoitettu toteuttaa niin, että nykyisistä kuudesta aluehallintovirastosta muodostettaisiin yksi valtakunnallinen viranomainen, joka toimisi alueellisissa yksiköissä tai toimipisteissä.

3.1.3 Julkisen talouden kestävyden turvaaminen

Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019—2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksella pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi edellä mainittua matalammaksi.

Hallitus on asettanut uudistuksen tavoitteeksi 3 mrd. euron säästön vuoteen 2029 mennessä. Tämä yhdessä hallitusohjelman muiden toimien kanssa turvaisi julkisen talouden kestävyttä. Osana uudistusta tavoitteena on luoda selkeä maakuntien ohjausjärjestelmä, joka varmistaa saavutettavissa olevien tehokkuushyötyjen toteuttamisen ja kustannuskehityksen hidastumisen. Maakunnan talouden hoitoa koskevien säännösten, valtion rahoituksen maakunnille ja julkisen talouden kokonaisohjauksen tulee ohjata maakuntia yhdenmukaisesti. Osana julkisen talouden kokonaisohjausta ja rahoitusperiaatteen toteuttamista on turvattava myös riittävä rahoitus kunnille jäljelle jääviin tehtäviin.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voidaan järjestää useilla eri tavoilla. Kuten edellä on todettu muiden Pohjoismaiden malleja kuvaavassa 2.16 luvussa, kussakin maassa on omanlaisensa järjestelmä. Lisäksi jokainen niistä poikkeaa nykyisestä Suomen kuntapohjaisesta mallista.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamista on selvitetty useassa eri yhteydessä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Jäljempänä on lyhyesti tarkasteltu uusimpia selvityksiä ja niissä käsitellyjä vaihtoehtoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2010 asettama työryhmä laati yhdeksän erilaista rakenelinjausta ja lisäksi erilaisia rahoitusmalleja. Näiden pohjalta se esitti muistiossaan (STM raportteja ja muistioita 2011:7) kolme vaihtoehtoista mallia. Yksi niistä perustui nykyiseen kuntarakenteeseen ja kaksi muuta mallia tilanteeseen, jossa olisi selvästi nykyistä vähemmän ja nykyistä suuremmat kunnat. Nykyiseen kuntarakenteeseen perustuvassa mallissa olisi ollut 20—50 perustasosta vastaavaa kuntaa tai aluetta ja viisi erityistasosta vastaavaa aluetta. Mikäli kuntia olisi noin 30—50, voisivat ne järjestää ehdotuksen mukaan perustason palvelut. Eri-tyispalveluista vastaisi tällöinkin viisi erityisvastuualuetta. Kolmannessa mallissa olisi alle 20 kuntaa. Tällöin ne vastaisivat kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveydenhuollosta. Lisäksi työryhmä tarkasteli erilaisia vaihtoehtoja toiminnan rahoittamiseksi.

Vuonna 2012 asetetun työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi sekä valmistella lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Työryhmä tarkasteli väliraportissaan kolmea erilaista mallia. Loppuraportissaan (STM raportteja ja muistioita 2012:30) työryhmä ehdotti uutta integroitua ja kaksitasoista palvelurakennetta, jossa olisi nykyiseen verrattuna laajempi sosiaali- ja terveydenhuollon perustaso ja tätä täydentävä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen erityisvastuutaso. Työryhmä totesi lisäksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon perustasolla tarvitaan riittävää väestöpohjaa ja riittäviä tuotantovolyymejä palvelujen laadun ja turvallisuuden takaamiseksi. Palvelujen järjestäjien riittävät väestöpohjat luovat perustan kansallisesti yhdenvertaiselle palvelujärjestelmälle.

Työryhmän näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen riittävän väestöpohjan tulisi olla kantokykytekijöistä riippuen vähintään 50 000—100 000. Muita kantokykytekijöitä ovat järjestäjän taloudellinen kestävyys ja vakaus, osaamisen turvaaminen, henkilöstön saatavuus ja riittävyys sekä infrastruktuuri. Työryhmä ei esittänyt arviota siitä, miten monta aluetta syntyisi edellä todetuilla kriteereillä. Työryhmä ehdotti lisäksi, että tulisi perustaa viisi sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualuetta, joiden tehtäviin kuuluisi työnjako-, koordinaatio-, suunnittelu- ja viranomaistehtäviä sekä velvollisuus sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa näiden palveluiden saatavuus. Erityisvastuualueiden toimivallan tulisi perustua lainsäädäntöön.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti edellä mainitun työryhmän työn valmistelua täydentämään marraskuussa 2012 selvityshenkilöryhmän Suomen kuntakentän alueellisten erojen ja erityispiirteiden sekä kielellisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi. Selvityshenkilöryhmä esitti raportissaan (STM raportteja ja muistioita 2013:7), että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu tulisi siirtää kunnilta sosiaali- ja terveydenhuollon alueille. Samalla sairaanhoitopiirien ja kehitysvammahuollon erityishuoltopiirien kuntayhtymät purettaisiin ja toiminta organisoitaisiin uudelleen. Suomeen muodostettaisiin ehdotuksen perusteella 34 sosiaali- ja terveysaluetta tai kuntaa, jotka vastaisivat lähes kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä. Sosiaali- ja terveysalueiden lisäksi selvityshenkilöt ehdottivat viittä sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualuetta, joilla olisi laajaa perustasoja tukevia ja koordinoivia tehtäviä, tutkimusta ja koulutusta. Yliopistosairaalat vastaisivat edelleen vaatvimman hoidon tuottamisesta ja osaamisesta viidellä alueella. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisten erityisvastuualueiden rakentaminen parantaisi erityisesti sosiaalihuollon erityispalvelujen tilannetta. Sosiaalihuollossa myös erityispalvelujen järjestäminen on nyt pääosin kuntien vastuulla ja niiden saatavuudessa on suuria ongelmia.

Pääministeri Jyrki Katainen asetti huhtikuussa 2013 koordinaatioryhmän valmistelemaan linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon perusratkaisuksi hallituksen tekemien valtiontalouden vuosien 2014—2017 kehysten pohjalta. Koordinaatioryhmä esitti toukokuussa 2013 yksimielisesti sosiaali- ja terveystoimen palvelurakennetta uudistuvassa kuntakentässä koskevan linjauksen, jonka lähtökohtana oli järjestämisvastuun kokoaminen kattavasti sosiaali- ja terveysalueelle. Sosiaali- ja terveysalueella järjestämisvastuu olisi toteutettu pääsääntöisesti vastuukuntamallilla. Vastuukunnalla olisi ollut mallissa järjestämisvastuu alueeseen kuuluvien kuntien kaikista kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Poikkeuksena tästä pääperiaatteesta olisi ollut vähintään noin 20 000—50 000 asukkaan kunnilla oleva oikeus järjestää perustason palvelut. Linjauksen mukaan Metropolialueella lähtökohtana olisi ollut yleissääntö mukaisesti sosiaali- ja terveysalueen muodostaminen siten, että vastuukuntana on vähintään noin 50 000 asukkaan kunta.

Lisäksi koordinaatioryhmän linjausten mukaan olisi ollut viisi sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualuetta, joilla olisi sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueet olisivat olleet oikeushenkilöitä, joilla on lakiin perustuva oikeus ja velvollisuus sitovaan päätöksentekoon toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Erityisvastuualueella ei kuitenkaan olisi ollut palveluiden järjestämisvastuuta. Lausuntopalautteessa tätä vaihtoehtoa pidettiin pääsääntöisesti hyväksyttävänä, mutta esitettiin epäilyjä siitä, saavutetaanko mallilla uudistukselle asetetut tavoitteet. Hieman alle puolet lausujista oli sitä mieltä, että kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tulisi kuulua vain sote-alueen järjestämisvastuulle, eikä perustason alueita tulisi muodostaa, jotta uudistuksen integraatiotavoitteet toteutuisivat. Lisäksi vastuukuntamallia pidettiin epäselvänä. Yli 80 prosenttia kaikista lausujista otti kantaa, että sote-alueen hallinnosta kuntayhtymämallilla tulisi voida sopia esitettyä vaapemmin. Esitettyä erityisvastuualueiden hallintomallia pidettiin liian raskaana. Erityisesti

pienet kunnat toivoivat, että lähipalvelujen käsitteen sisällöstä säädettäisiin uudistuksen yhteydessä.

Uudistuksen jatkovalmistelua varten asetettiin parlamentaarinen ohjausryhmä maaliskuussa 2014, jonka tukena toimi asiantuntijaryhmä. Parlamentaarinen ohjausryhmä valmisteli esityksen laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Uudessa mallissa oli erotettu palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen toisistaan. Järjestämisvastuu olisi ollut viidellä sosiaali- ja terveysalueella. Sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä olisi vastannut siitä, että sen alueella asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Lähtökohtana oli lähipalvelujen turvaaminen. Hallituksen lakiesityksen mukaan viisi kuntayhtymää (sote-alueita) olisivat järjestämisvastuussa kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista. Nämä organisaatiot olisivat siis korvanneet nykyiset järjestämisvastuussa olevat erilaiset kunnalliset organisaatiot, joita on lähes 200. Viiden sote-alueen lisäksi esitettiin muodostettavan enintään 19 kuntayhtymää, joilla olisi ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisvastuu yhtenä kokonaisuutena. Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen olisi esityksen mukaan jäänyt edelleen kuntien vastuulle.

Järjestämislakiesityksen aikataulun mukaan sote-alueet olisivat aloittaneet toimintansa vuoden 2016 alussa ja palvelujen tuottamisesta vastaavat kuntayhtymät vuoden 2017 alussa. Jokainen kunta olisi kuulunut johonkin sote-alueeseen. Nykyisten kuntien ja kuntayhtymien sotehenkilöstö olisi siirtynyt hallinnollisesti tuotantovastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien palvelukseen.

Lakiesitystä käsiteltiin useissa eduskunnan valiokunnissa. Perustuslakivaliokunnan ensimmäisen lausunnon (PeVL 67/2014 vp) mukaan lakiehdotus olisi voitu käsitellä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan tekemät ehdotukset hallintomallin kansanvaltaisuudesta ja kuntien rahoitusvastuusta, sekä niiden muodostamasta sääntelykokonaisuudesta otettaisiin huomioon. Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysvaliokunta valmisteli helmikuussa 2015 hallituksen esityksen pohjalta muutetun mallin, joka olisi perustunut 19 järjestämis- ja tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään.

Perustuslakivaliokunta arvioi kuitenkin toisessa lausunnossaan (PeVL 75/2014 vp), että ehdotukset ja niiden perustelut eivät muodostaneet riittävää perustaa arvioida asianmukaisesti hallituksen esitykseen verrattuna olennaisten muutosehdotusten perustuslainmukaisuutta. Näin ollen sosiaali- ja terveysvaliokunta ei laatinut asiassa mietintöä, ja lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa raukesi.

Edellä todettujen vaihtoehtojen lisäksi yhtenä mahdollisuutena on ollut jatkaminen nykyisellä mallilla, jossa vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista on lähtökohtaisesti kunnilla sekä lakiin perustuvilla kuntayhtymillä (erikoissairaanhoido ja kehitysvammaisten erityishuolto). Lisäksi nykymallissa sosiaalihuolto ja perusterveydenhuolto tulee järjestää Paras-puitelain perusteella vähintään 20 000 asukkaan suuruisilla yhteistoiminta-alueilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettamat työryhmät ovat toistuvasti esittäneet, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun pitäisi olla nykyistä harvemmillä tahoilla. Nykymallissa järjestämisvastuussa olevia tahoja on vajaat 200. Osa tarkastelluista ehdotuksista on perustunut ajatukseen siitä, että kuntien lukumäärä vähenisi olennaisesti nykyisestä, mahdollisesti noin 50 tai jopa noin 20 kuntaan. Näin merkittävä kuntien lukumäärän väheneminen ei kuitenkaan ole tällä hetkellä näköpiirissä. Vaihtoehtoina tässä tilanteessa ovat siten lähinnä nykyinen kuntapohjainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu, järjestämisvastuun siirtäminen yksitasoiselle kuntayhtymälle tai järjestämisvastuu siirtäminen kuntaa suurempiin itsehallinto-alueisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen arviointia suhteessa muihin vaihtoehtoihin ratkaisumalleihin

Ehdotetussa ratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään kokonaan pois kuntien vastuulta perustuslain 121 pykälän 4 momentin tarkoittamalle kuntaa suuremmalla hallintoalueelle eli maakunnalle, jolla olisi välittömällä vaaleilla valittu päätöksentekoeelin. Myös rahoitusvastuu irrotetaan kuntien vastuulta valtiolle. Erillisellä alueellisella itsehallintotasolla olisi mahdollista toteuttaa perustuslain 19 pykälän 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien turvaamiseksi tarpeellinen sosiaali- ja terveydenhuollon horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio. Välittömällä vaaleilla turvattaisiin kansanvaltaisuuden vaatimuksen toteutuminen. Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen erotettaisiin toisistaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeV75/2014 vp) todennut, että tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto. Valtion rahoitusvastuuseen perustuva ratkaisu toteuttaisi parhaiten myös hallitusohjelman linjauksen, jonka mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla.

Yhtenä vaihtoehtoisena ehdotetulle mallille voisi olla yksitasoinen kuntayhtymä. Se perustuisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään, joita olisi sama määrä kuin nykyisiä maakuntia tai jokin muu määrä. Palveluiden järjestämisvastuu olisi sosiaali- ja terveystaloudella, joka olisi kunnista muodostuva maantieteellinen alue ja alueeseen kuuluvien kuntien muodostama kuntayhtymä. Kuntayhtymän olisi mahdollista toteuttaa perustuslain 19 pykälän 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien turvaamiseksi tarpeellinen sosiaali- ja terveydenhuollon horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio. Päätöksentekovaltaa käyttäisi sosiaali- ja terveystalouden yhtymävaltuusto, jonka jäsenet olisivat jäsenkuntien valtuutettuja. Kunnat rahoittaisivat sosiaali- ja terveystalouden kustannukset sosiaali- ja terveystalouden talousarviossa vuosittain määriteltävällä maksulla. Järjestely edellyttäisi kuntien välistä tasausjärjestelmää (tasauskattoa). Rahoitusvastuun säilyminen kunnilla merkitsi sitä, että kuntien budjetista keskimäärin hieman alle puolet siirtyisi kuntayhtymän päätösvaltaan. Yhteys kunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestysoikeuttaan käyttämällä jäisi muodollisen kuntapohjaisuuden säilyttämisestä huolimatta varsin etäiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeV75/2014 vp) todennut, että yksitasoista kuntayhtymämallia ei ainakaan lähtökohtaisesti ole valiokunnan mielestä pidettävä poissuljettuna vaihtoehtona. Valiokunnan mukaan yksitasoisen kuntayhtymämallin toteuttamistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden olla kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja olisivat valiokunnan mukaan muun muassa alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen valtioon, kuntien ja kuntayhtymän välillä sekä kuntayhtymän ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely.

Toisena vaihtoehtona nyt ehdotettavalle mallille voisi olla kuntapohjainen nykyjärjestelmä ja sen kehittäminen edelleen peruseriaatteita muuttamatta. Sosiaali- ja terveystalouksien järjestäjä-tuottajia olisi vajaa 200. Suuri osa kunnista hoitaisi perusterveydenhuollon, sosiaali- ja erikoissairaanhoidon sekä kehitysvammaisten erityishuollon tehtävät pakollisessa ylikunnallisessa yhteistoiminnassa, kuten nykyisinkin. Osalla pienistä järjestäjistä olisi taloudelliseen kantokykyyn liittyviä haasteita. Toiminnan ja kustannusten hallinnan ohjaus jatkuisi erittäin haastavana. Myös palveluiden yhdenvertaisuuden ja integraation toteuttaminen jatkuisi haasteellisenä.

3.2.2 Rahoitus

Maakunnan rahoituksen järjestämisen vaihtoehtoja voisivat olla kuntien rahoitus, valtion rahoitus tai valtion rahoituksen ja maakunnille myönnettävän verotusoikeuden yhdistelmä. Maakuntien rahoitusmalliksi ehdotetaan täyttä valtionrahoitusta, eli maakunnilla ei olisi verotusoikeutta.

Maakuntien tehtävien kuntapohjaista rahoitusta ei pidetä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona, koska se olisi ristiriidassa perustuslain turvaaman kuntien itsehallinnon kanssa. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta rahoitusvastuu tarkoittaisi, että kunnat rahoittaisivat muun tahon vastuulle säädettyä tehtävää. Tällaista on pidetty perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä jo aiemmin ongelmallisena jopa huomattavasti vähäisemmän rahoituksen määrän osalta. Kuntapohjainen maakunnan rahoitusmalli tarkoittaisi, että maakunnat päättäisivät noin puolesta kuntien menoista. Maakunnan päätöksellä sidottaisiin merkittävästi kunnan taloudellista liikkumavaraa ja maakunnan päätös vaikuttaisi merkittävästi kunnallisveroprosentin määräytymiseen. Siten pääosin kuntarahoitukseen perustuvan rahoitusjärjestelmän voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Maakuntien omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli olisi taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta perusteltu vaihtoehto. Sen perusteella alueiden laaja verotusoikeus tarjoaisi paremmat kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan kuin täysi valtion rahoitus. Tuolloin vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta olisi samalla taholla, mikä parantaa kannustimia hyvään taloudenpitoon. Näistä näkökulmista myös rajoitettu verotusoikeus tarjoaisi paremmat kannustimet kuin täysi valtion rahoitus.

Maakuntien laajaan verotusoikeuteen perustuvaa mallia ei kuitenkaan voida nykytilanteessa pitää todellisena rahoitusmallivaihtoehtona johtuen perustettavien maakuntien suuresta määrästä ja niille osoitettavista tehtävistä. Maakunnat ovat asukasmääriltään ja ikärakenteiltaan hyvin erilaisia, minkä vuoksi niiden sosiaali- ja terveystaloudessa on huomattavat erot. Väestöennusteet osoittavat, että alueiden väliset erot asukasmäärissä tulevat kasvamaan entisestään tulevien vuosikymmenten aikana. Maakunnat eroavat toisistaan myös taloudelliselta kantokyvyltään. Uudellamaalla vuonna 2014 kuntien verotettava tulo asukasta kohden oli 19 800 euroa, kun tulopohjaltaan heikoimmassa maakunnassa Pohjois-Karjalassa se oli vain 12 500 euroa. Mitä suurempi osuus verotuloilla on alueiden rahoituksessa ja mitä suuremmat erot alueiden välillä on veropohjassa, sitä enemmän tarvitaan alueiden välistä verotulojen tasausta. Tulopohjien suuret erot merkitsevät, että maakuntien veroprosentit eriytyisivät jo lähtötilanteessa. Alueiden väliset erot veropohjassa ovat pienempiä kuin kuntien välillä, mutta erot ovat edelleenkin merkittäviä. Alueilla, joissa verotettava tulo asukasta kohden on alhainen, veroprosentteja olisi korotettava, jotta saadaan kerättyä riittävästi verotuloja. Tilannetta heikentää lisäksi, että palvelutarve on usein suurempi heikomman tulopohjan alueilla. Veroprosenttien suuret erot huomioiden myös kuntien veroprosenttien nykyinen vaihteluväli vähentäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta.

Valtion rahoitukseen perustuvaa mallia pidetään toimivampana myös verotuksen tason ja verojärjestelmän näkökulmasta. Uudistuksen reunaehdoksi on asetettu, että verotuksen muutokset on uudistuksen yhteydessä toteutettava siten, että työn verotus ei kiristy millään tulotasolla ja että kokonaisveroaste ei nouse. Täysi valtion rahoitus tukee näiden tavoitteiden saavuttamista. Se parantaa valtion mahdollisuutta ohjata verotuksen tasoa ja erityisesti työn verotuksen kokonaisrasitusta. Taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella ei voida tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä, miten maakuntaverotus vaikuttaisi verotuksen kokonaistasoon. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että maakuntien verotusoikeuteen liittyisi valtion rahoitusta suurempi riski kokonaisveroasteen noususta, kun veroprosenteista päättävien tahojen luku-

määrä kasvaisi. Maakuntien verotusoikeuteen sisältyisi myös riski verovelvollisten veroprosenttien eriytymisestä alueittain. Verojärjestelmän näkökulmasta valtion rahoitusmalli olisi yksinkertaisempi ja selkeämpi kuin maakuntien verotusoikeuden sisältävä järjestelmä. Verotusoikeuden myöntäminen maakunnille olisi merkittävä muutos, joka monimutkaistaisi verojärjestelmää. Verovelvollinen maksaa palkkatulosta jo nykyisin 7–8 eri veroa, ja maakuntaverot tulisi näiden lisäksi.

Verotusoikeutta voi tarkastella myös maakuntien tehtävien kautta. Sosiaali- ja terveystalvet muodostavat valtaosan maakuntien tehtävistä. Uudistukselle on asetettu tavoitteeksi muun muassa palvelujen saatavuuden parantaminen sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, jotka edellyttävät valtionohjauksen vahvistamista. Mitä yksityiskohtaisempaa valtion ohjaus on, sitä enemmän rahoituksen tulisi olla valtion rahoitusta.

Täysi valtion rahoitus merkitsee, että valtion vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta on suurempi kuin maakuntien omaan rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa. Valtion tulee osoittaa maakuntien lakisääteisiin tehtäviin riittävä rahoitus, joka on kyettävä kohdentamaan oikeudenmukaisesti ottaen huomioon maakunnan asukkaiden palvelutarpeet, palvelujen järjestämisen edellytykset ja alueiden välinen työnjako.

Kustannusten ja tulojen siirto kunnista maakunnille

Kuntien verotulot ovat valtiovarainministeriön ennusteen mukaan noin 21,73 miljardia euroa vuonna 2016. Vuosina 2017–2020 kuntien verotulojen on arvioitu kasvavan noin 2,5 prosenttia vuosittain. Kuntien verotuloista noin 86 prosenttia kertyy kunnallisverosta, noin 6 prosenttia yhteisöverosta ja noin 8 prosenttia kiinteistöverosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämistä vastuun siirron myötä maakunnille siirtyisivät noin 17,7 miljardin euron nettokustannukset vuoden 2016 tasolla. Maakuntien rahoitukseen siirrettävät kuntien peruspalvelujen valtionosuudet kattaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyvien tehtävien kustannuksista 5,9 miljardia euroa. Loppuosa kustannuksista katettaisiin vähentämällä kuntien verotuloja noin 11,8 miljardilla eurolla.

Kunnallisvero muodostaa pääosan kuntien verotuloista, joten kuntien verotulojen vähentäminen tulisi kohdistumaan pääasiassa kunnallisveroon. Siirto merkitsisi ansiotuloverotuksen painopisteen siirtämistä toiselle veronsaajalle, mutta muuttaisi samalla myös merkittävästi sekä kuntien verotulorakennetta että valtionosuusjärjestelmään sisältyvää kuntien verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä onkin tästä syystä arvioitu myös yhteisöveron ja kiinteistöveron käyttöä kuntien verotulojen vähentämisessä.

Maakunnille siirrettävien valtionosuuksien jälkeen kuntien verotuloista vähennettävä 11,8 miljardia euroa vastaisi noin kahta kolmasosaa kunnallisveron tuotosta. Vähennyksen seurauksena kunnallisveron suhteellinen osuus kuntien verotuloissa pienenesi ja yhteisöveron sekä kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloissa kasvaisi. Erityisesti luonteeltaan suhdanneherkän yhteisöveron suhteellisen osuuden kasvu kuntien verotuloissa saattaisi muodostua kuntien rahoituksen näkökulmasta ongelmalliseksi. Tämän johdosta valmistelun yhteydessä on arvioitu mahdollisuutta, jossa kuntien verotuloja vähennettäisiin osittain kuntien yhteisöverosuutta pienentämällä. Kuntien yhteisöverosuuden pienentäminen olisi perusteltua myös siksi, että se alentaisi samalla tarvetta vähentää kunnallisveroa.

Uudistuksen yhteydessä valtionosuusjärjestelmään sisältyvään verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasausjärjestelmään kohdistuu erityisen suuria muutospaineita. Valtionosuuden tasaamisen perustana toimiva tasausraja eli keskimääräinen laskennallinen verotulo laskee auto-

maattisesti, kun kuntien tuloveroprosentteja alennetaan siirrettäessä tuloja maakuntien rahoitukseen. Tämän johdosta tasauslisät vähenisivät pääosassa kuntia eli näiden kuntien valtionosuudet pienentyisivät. Osassa kuntia muutos olisi merkittävä. Muutokset edellyttäisivätkin verotulotasauksen laskentaperusteiden arvioimista uudelleen osana rahoitusjärjestelmien muutosta, jotta tulojen suuria muutoksia pystyttäisiin rajoittamaan ja turvaamaan kuntien taloudellinen asema sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen jälkeen.

Voimassa olevan lain mukaan valtionosuusjärjestelmän verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioidaan laskennallinen kunnallisvero ja yhteisövero sekä osittain ydinvoimalaitoskuntien kiinteistövero. Kiinteistövero poistettiin verotuloihin perustuvasta tasauksesta vuonna 2012, mutta ydinvoimalaitosten kiinteistövero palautettiin tasaukseen 50 prosentin osuudella vuoden 2015 alusta. Kiinteistöveron palauttamista tasausjärjestelmään ainakin osittain tukisivat muun muassa paikallishallinnon tulojen tasaamista käsittelevät OECD:n tutkimukset, joiden mukaan kaikkien merkittävien tulonlähteiden tulisi olla osamointimahdollisuuksien ehkäisemiseksi tasauksessa mukana.

Seuraavassa on arvioitu erilaisia verotulojen siirtoon liittyviä toteuttamisvaihtoehtoja. Vaihtoehtojen arvioinnissa on pyritty kiinnittämään huomiota erityisesti kunnilta maakunnille siirtyvien kustannusten ja tulojen vastaavuuteen, verovelvollisten tasapuoliseen kohteluun sekä rahoitusperiaatteen toteutumiseen kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä.

Todellisia kustannuksia vastaava verotulojen siirto

Lähtökohdiltaan tasapuolinen ja ymmärrettävä vaihtoehto olisi, että kultakin kunnalta vähennettäisiin valtionosuuksia ja verotuloja yhtä paljon kuin maakuntaan siirtyisi kustannuksia. Vaihtoehdossa siirrettävät verotulot vastaisivat siis siirtyvien tehtävien todellisia kustannuksia.

Ongelmaksi muodostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon todellisten, asukasta kohden laskettujen kustannusten sekä kunnallisveroprosenttien tuoton suuret erot kuntien välillä. Korkeimmillaan todelliset sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat lähes 5 500 euroa ja alimmillaan noin 2 300 euroa asukasta kohden. Yhden kunnallisveroprosentin tuotto on vuonna 2016 alimmillaan 104 euroa ja korkeimmillaan 350 euroa asukasta kohden. Mikäli valtionosuuksien vähentämisen jälkeen siirtyvä kustannus vähennettäisiin kuntakohtaisesti todellisia kustannuksia vastaavasti kuntien tuloveroprosenteista, tuloksena olisivat suuret erot kunnallisveroprosenteissa kuntien välillä. Kolmessa kunnassa kunnallisvero ei riittäisi kattamaan täysimääräisesti valtionosuuksien jälkeen jäljelle jäävää osaa maakuntaan siirtyvästä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksesta, vaan kustannus jouduttaisiin kattamaan kunnan muista tuloista.

Kunnallisveroprosenttien vaihteluväli olisi muutoksen jälkeen 0—12,72 prosenttiyksikköä. Kunnallisveroprosenttien ääripäiden ero kuntien välillä kasvaisivat siis noin kaksinkertaiseksi nykytilaan verrattuna, vaikka kuntien kustannukset ja tulot pienenisivät noin puoleen nykyisestä. Kun otetaan huomioon maakunnan ns. laskennallinen veroprosentti eli se osuus entisestä kunnallisverosta, joka laskennallisesti siirtyisi toiselle veronsaajalle, kuntalaisten veroaste nousisi noin kolmasosassa kunnista. Nousu kohdistuisi noin 2,5 miljoonaan veronmaksajaan ja suurimmillaan veroasteen nousu olisi noin 5,3 prosenttiyksikköä. Toisaalta lähes kahdessa kolmasosassa kunnista veroaste lähtökohtaisesti laskisi, enimmillään lähes 9 prosenttiyksikköä.

Edellä kuvattu menettely ei kohtelisi verovelvollisia tasapuolisesti ja johtaisi työn verotuksen kiristymiseen suurella osalla verovelvollisia. Vaihtoehto, jossa kunnan valtionosuuksia ja verotuloja vähennettäisiin sen todellisia kustannuksia vastaavasti, ei edellä esitetyn perusteella siten täyttäisi uudistukselle asetettuja tavoitteita.

Laskennallisia kustannuksia vastaava verotulojen siirto

Yksi vaihtoehto olisi, että valtionosuuksien vähentämisen jälkeen loppuosa maakuntiin siirrettävistä tulosta vähennettäisiin kuntien kunnallisverosta kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten mukaisesti. Käytännössä tämä toteutettaisiin siten, että kultakin kunnalta vähennettäisiin kunnallisveroa sen verran kuin sen laskennallisten kustannusten osuus olisi koko maakunnan laskennallisista sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista. Verotulojen vähentäminen perustuisi siis palvelujen tarvetekijöiden huomioimiseen, mutta ei toteutuneisiin todellisiin kustannuksiin.

Vaihtoehdossa ongelmaksi muodostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten ja todellisten kustannusten sekä kunnallisveron tuoton suuret kuntakohtaiset erot. Mikäli valtionosuuksien vähentämisen jälkeen siirtyvä kustannus vähennettäisiin kuntakohtaisesti maakunnalla siirtyviä laskennallisia kustannuksia vastaavasti kuntien tuloveroprosenteista, tuloksena olisivat todellisiin kustannuksiin perustuvaa vaihtoehtoakin suuremmat kunnallisveroprosentin erot. Kunnallisvero ei riittäisi 46 kunnalla kattamaan täysimääräisesti laskennallisia kustannuksia.

Kunnallisveroprosenttien vaihteluväli olisi muutoksen jälkeen -7,43—11,84 prosenttiyksikköä. Kunnallisveroprosenttien ääripäiden erot olisivat muutoksen jälkeen noin kolminkertaiset nykytilaan verrattuna. Kun otetaan huomioon maakunnan ns. laskennallinen veroprosentti, lähes neljänneksessä kunnista kuntalaisten veroaste kohoaisi. Nousu kohdistuisi noin 2,8 miljoonaan veronmaksajaan ja suurimmillaan nousu olisi noin 4,45 prosenttiyksikköä. Toisaalta 3/4 kunnista veroaste lähtökohtaisesti laskisi, enimmillään noin 14 prosenttiyksikköä. Veroprosentin määrää arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että osa kunnista joutuisi todennäköisesti nostamaan veroprosenttia pystyäkseen kattamaan täysimääräisesti maakunnille siirtyvät kustannukset.

Myös tämä vaihtoehto kohtelisi verovelvollisia hyvin epätasapuolisesti ja johtaisi työn verotuksen kiristymiseen suurella osalla verovelvollisia. Lisäksi huomioitaessa maakuntien rahoitus, verovelvollisten veroaste muuttuisi maakunnittain erittäin epätasaisesti. Osassa maakuntia verovelvollisten veroaste kiristyisi ja osassa maakuntia se kevenisi huomattavasti. Laskennallisia kustannuksia vastaavaan kuntien verotulojen vähennykseen perustuva menettelykään ei siten edellä esitetty huomioiden täyttäisi uudistukselle asetettuja reunaehtoja tai tavoitteita.

Tulojen vähentäminen maakuntien laskennallisilla veroprosenteilla

Uudistuksen valmistelua koskevien hallituksen linjausten perusteella valmistelussa ei ole tarkemmin tutkittu tilannetta, joka syntyisi, jos maakunnalla olisi verotusoikeus. Alustavissa arvioissa on kuitenkin todettu, että jos vähennettävä tulo vastaisi maakuntiin siirtyvää kustannusta kaikilla alueilla, veroasteet poikkeaisivat maakunnittain huomattavasti toisistaan.

Tasasuuruinen vähennys kaikkien kuntien tuloveroprosenttiin

Vaihtoehdossa jokaisen kunnan kunnallisveroprosenttia alennettaisiin samalla nimellisellä veroprosentilla. Jäljelle jäävä kunnan veroprosentti olisi siis kunnan nykyisen veroprosentin ja maakuntiin siirtyviä kustannuksia vastaavan kaikille kunnille tasasuuruisen tuloveroprosentin alentamisen erotus. Kuntien veroprosenttien erot säilyisivät nykyisinä eli ero ääripäiden välillä olisi muutoksen jälkeen noin 6 prosenttiyksikköä. Koska kunnan jäljelle jäävä veroprosentti ja maakunnan rahoitukseen siirtyvä tuloveroprosentti summautuvat kunnan nykyiseen kunnallisveroprosenttiin, ei verovelvollisten verorasitus muuttuisi uudistuksen myötä. Verotukseen teh-

täviä muutoksia on muutoin tarkemmin käsitelty verotusta koskevassa hallituksen esityksen osassa.

Tasasuuruinen kunnallisveroprosenttien alentaminen tarkoittaisi, että vähennettävä tulo ei vastaisi maakunnittain eikä yhdenkään kunnan tasolla siirtyvää kustannusta.

Vähennettävien tulojen ja siirtyvien kustannusten erot ovat paikoin merkittäviä. Maakuntiin siirtyvät todelliset kustannukset poikkeavat kuntakohtaisesti ääripäiden osalta noin 3 200 euroa asukasta kohti. Toisaalta kunnallisveroprosenttien tuottoerot ovat suurimmillaan yli kolminkertaiset eri kuntien välillä. Erot johtuvat useista eri tekijöistä. Kyse on tarve- ja olosuhdeeroista, mutta myös palvelujen saatavuuteen ja käyttöön, laatuun ja tehokkuuteen liittyvistä eroista. Mikäli kunnallisveroprosentteja alennetaan tasasuuruisesti kaikissa kunnissa, tilanteesta seuraa väistämättä, että muutos kohtelee kuntia asukaskohtaisesti laskettuna hyvin eri tavoin.

Kuten edellä on jo nykytilan arvioinnin yhteydessä todettu, verotulojen jako kuntien ja maakuntien välillä vaikuttaisi merkittävästi myös valtionosuusjärjestelmään sisältyvään verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Muutokset aiheutuvat tasausrajan huomattavasta alenemisesta kuntien verotulojen pienentyessä. Muutosten vuoksi tasauslisät vähenevät pääosassa kuntia eli käytännössä näiden kuntien valtionosuudet pienentyisivät. Tasauksen muutos voimassa olevan lain mukaisilla tasausrajoilla heikentäisi noin 270 kunnan valtionosuusrahoitusta.

Toteuttamisvaihtoehtona kunnallisveroprosenttien tasasuuruinen alentaminen täyttäisi uudistukselle asetetut reunaehdot ja tavoitteet kokonaisveroasteen nousun sekä verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun osalta. Valtionosuusjärjestelmää ja kuntatalouden rahoitusta koskevia ongelmia vaihtoehto sen sijaan aiheuttaisi. Näitä ongelmia olisi kuitenkin mahdollista lieventää valtionosuusperusteita ja verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausta koskevilla muutoksilla, tasaamalla uudistuksesta johtuvia muutoksia kuntien kesken sekä rajoittamalla muutoksia riittävän pitkän ajan.

Siirtyvien kustannusten ja tulojen arviointia hankaloittaa ajantasaisten kustannus- ja tulotietojen puuttuminen. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on ollut käytössä vasta vuoden 2014 lopulliset tiedot. Viimeiset viralliset tilastotiedot, jotka myös kunnat voivat ottaa talousarvioprosesseissaan huomioon, tulevat olemaan vuodelta 2016. Nämä tiedot julkaistaan marraskuussa 2017. Johdonmukaisuuden vuoksi on kuntien kustannuksia, tuloja ja talouden tasapainotilaa jo hallituksen esitystä valmisteltaessa arvioitu vuoden 2016 tasolla. Tämä on toteutettu ketjuttamalla eteenpäin vuoden 2014 kunnittaista nettokustannusten toteutumatietao kevään 2016 kuntatalousohjelman koko kuntataloutta koskevin ennustetiedoin ja jakamalla kuntien vuoden 2015 toteutunut ja vuoden 2016 ennakoitu toimintakatteen muutos kunnille niiden laskennallisten kustannusten muutoksen suhteessa. Kustannusten muutos perustuu keskimääräiseen 1,5 prosentin kasvuoletukseen.

Uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2019 laskelmat tehtäisiin arviotietojen perusteella vuoden 2018 tasoisena. Laskentatapa olisi edellä kuvatun kaltainen, mutta kuntien nettokustannusten lähtökohtatietona käytettäisiin vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätösten mukaista keskimääräistä kustannusta. Tällä perusteella laskettaisiin myös järjestelmäuudistuksen siirtymätasaus, joka huomioitaisiin kuntien valtionosuusmaksatuksissa vuonna 2019. Oikeudenmukaisen valtionosuuksien maksatuksen kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että uudistuksen muutoslaskelma vastaa mahdollisimman pitkälti kuntien todellista tasapainotilannetta. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että laskelmat tarkistettaisiin uudelleen. Tämä tehtäisiin kuntien vuosien 2017 ja 2018 toteutumatietojen keskiarvon mukaan. Uudet laskelmat olisivat vuodesta 2020

lukien myönnettävien valtionosuuksien perusteena. Jos tarkistuksen jälkeen todettaisiin, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin tarkistetun laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennettäisiin tai lisättäisiin kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruksina erinä vuosina 2020—2023.

3.2.3 Omaisuusjärjestelyt

Omaisuusjärjestelyjen tulee osaltaan tukea uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Ratkaisut eivät saa johtaa kokonaisveroasteen nousuun ja uudistuksen avulla on voitava pitkällä aikavälillä saavuttaa julkisen talouden kokonaisuudessa 3 miljardin euron säästötavoite sekä vaikuttaa kestävyysvajeen hallitsemiseen. Omaisuusjärjestelyt eivät saa vaarantaa rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä, kuntien tasapuolinen kohtelu on pyrittävä varmistamaan sekä vältettävä mahdollisuuksien mukaan ratkaisuja, joissa kuntien tekemät erilaiset organisatoriset päätökset tai palvelujen järjestämisen tavat vaikuttaisivat lopputulokseen.

Maakunnan käyttöön on turvattava sen järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus. Tähän liittyen on ratkaistava, siirtykö tarvittavan omaisuuden omistusoikeus maakunnille vai säilyykö osa omaisuudesta edelleen kuntien omistuksessa. Lisäksi on ratkaistava, toimitaanko kaiken tarvittavan omaisuuden osalta samalla tavoin ja jos omaisuutta siirtyy maakuntien omistukseen, on ratkaistava, onko siirrosta suoritettava kunnille korvaus.

Omaisuuteen liittyvät järjestelyt voidaan toteuttaa useilla eri vaihtoehdoilla ja niiden yhdistelmillä, mutta pääasiallisimmat vaihtoehdot ovat valmistelussa kiteytyneet lunastukseen, vuokraukseen sekä omaisuuden jakamiseen kunnan ja maakunnan välillä eli ns. jakautumismalliin.

Lunastus

Lunastusvaihtoehdossa maakunta lunastaisi kunnilta järjestämisvastuulleen kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden. Kuntayhtymien osalta malli voitaisiin toteuttaa joko niin, että maakunnat lunastaisivat omaisuuden suoraan kuntayhtymistä tai niin, että kuntayhtymien omaisuus siirtyisi ensin kuntayhtymän purkamisen kautta jäsenkuntiin ja sieltä maakuntiin. Lunastuksella ei olisi suoraa vaikutusta kuntien velkamääriin, vaan lunastuskorvauksen määrästä riippuisi, mikä osa kunnan nykyisestä velasta saataisiin katettua.

Lunastusmallin suurimmat haasteet liittyvät maakunnan lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuteen tulevaisuuden elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä maakunnan lunastukseen tarvitsemaan rahoitukseen. Lunastusvelvollisuuden laajuuteen liittyy lisäksi kysymys tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömäksi jäävään omaisuuteen liittyvän riskin jakautumisesta kunnan ja maakunnan välillä.

Jos maakunta olisi velvoitettu lunastamaan kaiken tietyllä hetkellä, esimerkiksi järjestämisvastuun siirtohetkellä kyseisessä käytössä olevan omaisuuden, tämä edellyttäisi, että kunnilla ei olisi omilla toimillaan mahdollisuutta lisätä maakunnalle siirtyvän omaisuuden määrää ja samalla maakunnan taloudellisia vastuita. Muun muassa tällaisen tilanteen ehkäisemiseksi on säädetty 1.7.2016 voimaan tullut laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016). Laaja lunastusvelvollisuus tarkoittaisi myös, että maakunta kantaisi kokonaisuudessaan riskin tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista ja muusta omaisuudesta. Jos maakunnalla olisi velvollisuus

lunastaa kaikki tietyllä hetkellä käytössä oleva omaisuus, maakunnalle tulisi siirtyä myös rakennusten maapohjat.

Jos rakennusten maapohjat eivät siirtyisi mukana, maakunnan mahdollisuudet tulevaisuudessa luopua käyttämättömiksi jäävistä tiloista ja rakennuksista heikentyisivät oleellisesti. Perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja osin myös pelastustoimen rakennukset on usein rakennettu kuntien ja kaupunkien keskustoihin eli yhdyskuntarakenteen kehittymisen kannalta merkityksellisiin paikkoihin. Valmistelun yhteydessä on noussut esille tällaisen maaomaisuuden merkitys kunnille erityisesti tulevaisuuden elinvoima- ja yhdyskuntarakennekysymyksenä. Maakunnille asetettavan laajan lunastusvelvollisuuden asettaminen tarkoittaisi, että kuntien ja kaupunkien yhdyskuntarakenteen kannalta merkityksellisissä paikoissa sijaitsevia perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen rakennuksia siirtyisi maapohjineen suuressa määrin maakuntien omistukseen. Tämä ei välttämättä ole kuntien tulevaisuuden kannalta perusteltua. Lainsäädännössä tilanne tulisi todennäköisesti ratkaista jonkinlaisella kyseisen kaltaista maaomaisuutta koskevalla erityissäännöksellä. Tällainen säännös saattaisi joissakin tilanteissa muodostua ongelmalliseksi, jos kunnalla ja maakunnalla ei olisi yhtenevää käsitystä kyseisen maaomaisuuden laadusta ja merkityksestä.

Jos päätösvalta lunastuksen laajuudesta ja kohteesta olisi maakunnalla eli maakunta lunastaisi vain tarpeelliseksi katsomansa omaisuuden, vastuu mahdollisesti käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista ja muusta omaisuudesta jäisi kunnalle. Tähän liittyviä kysymyksiä on käsitelty jäljempänä ns. suppeaa jakautumismallia koskevassa osassa sekä hallituksen esityksen vaikutusarviointiosassa.

Edelleen tulisi ratkaista, millä arvolla lunastus toteutettaisiin. Korvaus voisi perustua kirjanpitoarvoon (tasearvo), käypään arvoon, jonkinlaiseen tekniseen arvoon tai esimerkiksi tuottoihin perustuvaan nykyarvon laskentaan. Tasearvojen käyttäminen olisi lähtökohtaisesti yksinkertaista, sillä näin välttyttäisiin erillisten, aikaa vievien ja todennäköisesti merkittäviä kustannuksia aiheuttavien arvostusten tekemiseltä. Tasearvoihin vaikuttavat kuitenkin kuntien nykyiseen kirjanpitokäytäntöön siirtymisen aikainen tilanne ja silloin tehdyt ratkaisut. Tasearvojen käyttämiseen liittyvät myös merkittävänä ongelmana joissakin kunnissa jo toteutetut kiinteistöomaisuuden järjestelyt ja yhtiöittämiset, joiden seurauksena tasearvot ovat huomattavasti nousseet ja vastaavat käytännössä käypiä markkina-arvoja. Tämä tarkoittaisi, että joissakin kunnissa maakunta lunastaisi omaisuuden käytännössä markkina-arvolla ja joissakin taas hankintamenoon perustuvalla tasearvolla. Myöskään pelkän maaomaisuuden arvo ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Useissa tapauksissa maaomaisuus on kuntien taseissa arvostettu hyvin alhaiseen arvoon tai sitä ole arvostettu lainkaan. Kunnan omista kiinteistöissä myöskään kiinteistönmuodostamistoimituksia ei välttämättä ole aina toimitettu.

Merkittävimmän ongelman lunastusmallin käytölle muodostaisi kuitenkin maakunnan lunastukseen tarvitsema rahoitus. Erillisen rahoituksen järjestäminen saattaisi erittäin suurella todennäköisyydellä johtaa kokonaisveroasteen nousemiseen. Riski kokonaisveroasteen nousmiselle olisi suuri myös siinä tapauksessa, että maakunta jäisi lunastussumman kunnille velkaa. Maakunnan lunastuskorvauksena maksama summa olisi joka tapauksessa veronmaksajien lisäpanostus kuntatalouteen. Käytännössä syntyisi tilanne, jossa verorahoituksella toimiva maakunta maksaisi kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen verojen muodossa maksaneet.

Vuokraus

Vuokrausvaihtoehdossa maakunnat vuokraisivat kunnilta ja kuntayhtymiltä tarpeellisiksi katsomansa toimitilat. Käytännössä malli tarkoittaisi, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon

kuntayhtymät, mukaan lukien sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, muuttuisivat ns. kiinteistö-kuntayhtymiksi eli niiden toiminta muuttuisi pelkästään toimitilojen vuokraukseksi. Vuokrien perusteena olisi ainakin siirtymävaiheessa mahdollista käyttää kunnissa ja kuntayhtymissä mahdollisesti jo käytössä olevia sisäisen vuokran määräytymisperusteita.

Irtaimiston eli kaluston, koneiden ja laitteistojen osalta omistusoikeus olisi käytännön syistä perusteltua siirtää maakunnalle. Jos tästä omaisuudesta maksettaisiin korvaus, tulisi ratkaista korvauksen määräytymisen peruste ja maakunnalle tulisi järjestää rahoitus irtaimiston lunastamiseen. Kuntien ja kuntayhtymien veloissa ei tapahtuisi muutoksia.

Malli olisi siirtymävaiheessa yksinkertainen toteuttaa ja maakunnan irtaimiston lunastamista varten tarvitseman rahoituksen määrä olisi vähäisempi kuin lunastusmallissa. Koska irtaimiston arvo on kuntien taseissa kohtuullisen vähäinen, olisi myös mahdollista noudattaa samoja periaatteita kuin vuonna 2004 aluepelastuslaitoksia muodostettaessa eli korvauksia irtaimistosta ei maksettaisi.

Ratkaistavaksi tulisi, olisiko maakunnilla esimerkiksi jonkin pituisen siirtymäkauden ajaksi velvollisuus vuokrata kaikki käytössä olevat toimitilat vai voisiko maakunta jo alusta lähtien vuokrata vain ne tilat, jotka se katsoisi tarvitsevansa. Lisäksi tulisi ratkaista maakunnan tarvitsemien investointien toteuttaminen. Lähtökohtaisesti tilojen omistaja eli vuokranantaja toteuttaisi olemassa oleviin tiloihin tarvittavat peruskorjaus- ja muut investoinnit. Tällöin vuokrasopimuksen pituuden tulisi olla sellainen, että investointi olisi vuokranantajan näkökulmasta perusteltu. Uusinvestoinnit maakunnan tulisi joka tapauksessa kilpailuttaa ja toteuttaa erikseen.

Vuokrausmalli olisi lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa myös niin, että toimitilaomaisuus siirrettäisiin kunnista ja kuntayhtymistä kuntien omistukseen tulevalle yhdelle tai useammalle yhtiölle, joka vuokraisi tarvittavan omaisuuden edelleen maakunnille. Koska kuntien omistama yhtiö ei olisi maakunnan sidosyksikkö, myös tällä tavoin toteutetussa vuokrausmallissa maakunnan tulisi kilpailuttaa uusinvestoinnit markkinoilla. Koska kunnilla olisi tämän jälkeen kyseiseen yhtiöön lähinnä sijoitusintressi, yhtiön osakkeet alkaisivat jossakin vaiheessa todennäköisesti päätyä markkinoille.

Viimeistään mahdollisen siirtymäkauden jälkeen maakunnalla olisi mahdollisuus vuokrata toimitilansa joko kunnilta, kuntayhtymiltä, mahdolliselta kuntien omistamalta yhtiöltä tai yksityisiltä markkinoilta, mikä tarkoittaisi, että markkinatarjonnan olemassa olo takaisi vuokratason kohtuullisuutta. Kuntien kannalta tilanne kuitenkin tarkoittaisi, että vastaavalla tavalla kuin lunastusmallissa, tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävät toimitilat saattaisivat joissakin kunnissa muodostua kuntatalouden kannalta ongelmallisiksi.

Jakautumismalli eli omaisuus erotetaan kunnista maakunnille

Jakautumismalli tarkoittaisi, että kunnan asukkaiden rahoittama omaisuus jakautuisi tehtävien järjestämisvastuun siirron myötä kunnalle ja maakunnalle eli omaisuus seuraisi toimintaa. Jakautumismallista on ollut tarkastelussa kaksi vaihtoehtoa, laaja ja suppea.

Laaja jakautumismalli

Laajassa jakautumismallissa maakunnalle siirtyisi sellainen irtain ja kiinteä omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti olisi maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan käytössä tiettyinä ajankohtana sekä tätä omaisuutta vastaava osuus veloista ja muista sitoumuksista. Lunastus- tai muuta korvausta ei maksettaisi. Kunnan omaisuudesta tehtäisiin jakautumissuunnitelma, jossa määriteltäisiin, mikä omaisuus ja mitkä velat ja sitoumukset siirtyisivät

maakunnalle. Suunnitelmat tehtäisiin kunnan tilinpäätöksen mukaisilla tasearvoilla. Kunnan velkojen jakamisessa lähtökohtana olisi kunnan muun omaisuuden ja siirtyvän omaisuuden välinen suhde eli velkoja siirtyisi maakunnan vastuulle jokaisesta kunnasta suhteellisesti saman verran kuin kyseisestä kunnasta siirtyisi omaisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakunnan liittojen kuntayhtymät siirrettäisiin maakuntiin sellaisinaan eli varoineen ja velkoineen. Kunnan kirjanpidossa omaisuuden siirtyminen maakunnalle katettaisiin kunnan peruspääomaa alentamalla. Koska velkavastuun siirto maakunnalle olisi käytännössä erittäin hankala toteuttaa varsinaisena velkakirjojen siirtona, maakunnan suhteellinen osuus velkavastuusta tulisikin mallissa todennäköisesti toteuttaa siten, maakunta jäisi jakautumissuunnitelman osoittaman määrän velkaa kunnalle ja velan korko sidottaisiin esimerkiksi kunnan lainojen keskikorkoon.

Laaja jakautumismalli varmistaisi koko tarvittavan omaisuuden maakunnan käyttöön ja päätösvaltaan omaisuuden luonteesta tai lajista riippumatta. Malli myös toteuttaisi tavoitteet kokonaisveroasteen säilymisestä muuttumattomana, sillä se ei edellyttäisi erillisen rahoituksen järjestämistä maakunnille. Kunnan asukkaan kannalta omaisuus siirtyisi palvelujen järjestämisvelvollisuuden mukana yksittäiseltä kunnalta sille maakunnalle, jonka alueella kuntalainen asuu. Lisäksi velkojen siirtyminen kunnista maakunnalle siirtyvää omaisuutta vastaavasti varmistaisi, ettei kunnan rahoitusasema heikkenisi omaisuuden siirtymisen vuoksi.

Mallin haasteet liittyvät kuntien omaisuuden tasearvoihin ja maakunnalle siirtyvän velan määrään. Lisäksi lunastusmallin tavoin esille nousevat rakennusten maapohjiin liittyvät kysymykset. Koska mallissa riski tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä toimitiloista jäisi kokonaisuudessaan maakunnalle, olisi välttämätöntä, että maakunnalle siirtyvän rakennuskannan mukana siirtyisivät myös rakennusten maapohjat eli käytännössä kiinteistöt kokonaisuudessaan. Lunastusmallin yhteydessä on tarkemmin käsitelty kuntien maaomaisuuteen liittyviä kysymyksiä erityisesti siltä osin kuin maa-alueet sijaitsevat kunta- ja kaupunkikeskuksissa.

Velkojen kohdentumista maakunnan järjestämisvastuulle siirtyviin tehtäviin ja siihen liittyvään omaisuuteen on käytännössä hyvin hankala selvittää, koska kunnan lainat eivät ole ns. korvamerkittyjä, vaan osa kunnan rahoituksen kokonaisuutta. Tämän vuoksi laajan jakautumismallin mukaan velkoja siirtyisi jokaisesta kunnasta maakunnan vastuulle suhteellisesti saman verran kuin kyseisestä kunnasta siirtyisi omaisuutta. Tästä seuraa, että omaisuuden tasearvoilla olisi mallissa erittäin suuri merkitys, koska ne vaikuttaisivat suoraan maakunnalle siirtyvän velan määrään. Kuten edellä lunastusmallin yhteydessä on jo todettu, tasearvoihin vaikuttavat paitsi kuntien nykyiseen kirjanpitokäytäntöön siirtymisen aikainen tilanne ja silloin tehdyt ratkaisut, niin myös viime vuosien aikana eräissä kunnissa tehdyt toimenpiteet ja järjestelyt. Kiinteistöomaisuuttaan järjestelleet kunnat saisivat laajan jakautumismallin toimeenpanton yhteydessä etua verrattuna niihin kuntiin, jotka eivät ole vastaavia järjestelyjä tehneet. Etu näkyisi käytännössä maakunnalle siirtyvän velan määrän kasvuna.

Mallissa maakunnalle siirtyisi merkittävä velkavastuu, alustavan arvion mukaan noin 4,5 miljardia euroa. Siirtyvän velan määrän arvioimiseen liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuustekijöitä. Vaikka alustavasti on arvioitu, että kuntien veloista noin 20 prosenttia olisi kohdistettavissa ns. sote-omaisuuteen, kunnan palvelurakenteesta, toteutetusta investointiohjelmasta ja muista tekijöistä riippuen velan suhteellinen osuus kunnan kokonaisvelkamäärästä voi vaihdella merkittävästi kunnittain ja lopullinen määrä olisi tiedossa vasta jokaisessa kunnassa tehtävän jakautumissuunnitelman jälkeen.

Suppea jakautumismalli

Suppea jakautumismalli on vuokrausmallin ja laajan jakautumismallin yhdistelmä. Sairaanhoidopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymät liitettäisiin varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin. Pelastustoimen sekä kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen käytössä olevat toimitilat, rakennus- ja maaomaisuus jäisivät nykyisille omistajilleen ja maakunta vuokraisi ne tarvitsemiltaan osin.

Kunnan omistamista toimiloista solmittaisiin siirtymäkaudeksi maakunnan ja kunnan välillä määräaikainen vuokrasopimus. Siirtymäajan jälkeen maakunta päättäisi, mitkä tilat se pitäisi edelleen vuokrasopimuksen nojalla hallussaan. Vuokrattuihin toimitiloihin kiinteästi liittyvä irtain omaisuus sekä maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kalusto, koneet, laitteet ja materiaalit siirtyisivät järjestämistä vastuun ja henkilöstön myötä korvauksetta maakunnalle.

Kunta siirtäisi maakunnalle maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvät sopimukset. Siirrettäviin sopimuksiin lukeutuisivat siten myös kyseisen toiminnan käytössä olevien tilojen vuokrasopimukset, jos toimintaa harjoitettaisiin vuokratiloissa. Jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja maakunnan välillä sopimuksen voimassaoloajan.

Vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien omistamiin toimitiloihin, irtaimistoon ja sopimuksiin sovellettaisiin samoja periaatteita kuin kunnan omistamiin toimitiloihin ja irtaimistoon.

Omaisuuksien määrä kuntien taseissa vähenisi kuntayhtymäosuuksien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen irtaimiston verran. Vaikutus näkyisi kuntien peruspääoman pienenemisenä ja se vaikuttaisi kuntien omavaraisuusasteeseen. Kuntien velkamäärä säilyisi ennallaan, mutta konsernitilinpäätökseen yhdisteltävät osuudet kuntayhtymien veloista poistuisivat.

Suppea jakautumismalli ei edellyttäisi rahoituksen järjestämistä maakunnille omaisuuden hankintaa varten, joten malli toteuttaisi vaatimuksen kokonaisveroasteen säilymisestä muuttumattomana. Malli varmistaisi maakunnan omistukseen keskeisimmän erikoissairaanhoidon omaisuuden sekä tarvittavan laiteinfrastruktuurin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyen. Maakunnalle siirtyvä velkamäärä olisi noin 1,3 mrd euroa eli huomattavasti pienempi kuin laajassa mallissa. Malli olisi siirtymävaiheessa todennäköisesti laajaa mallia yksinkertaisempi toteuttaa. Kuntien olemassa olevien sisäisen vuokran järjestelmiä ja niiden pohjalta kerättyä tietoa toimitiloista olisi mahdollista käyttää siirtymäkauden vuokrasopimusten pohjana. Kunnan omaisuuden arvostamiseen liittyvät kysymykset vaikuttaisivat välillisesti maakunnan maksamiin vuokriin, mutta maakunnalla olisi siirtymäajan jälkeen mahdollisuus päättää, pitääkö se tilat käytössään, jos niiden vuokrataso osoittautuisi maakunnan resursseihin nähden liian korkeaksi. Maakunnalla ja kunnalla olisi myös edelleen vapaus sopia mahdollisista omistajajärjestelyistä, jos maakunta katsoisi järkeväksi hankkia omistukseensa kunnan omistamia tiloja eli suppea malli saattaisi jossakin vaiheessa johtaa myös kunnan omistamien toimitilojen osalta omistajanvaihdoksiin.

Suppean mallin haasteet liittyvät siirtymäkauden jälkeiseen aikaan. Vastuu mahdollisesti käytettävättömiksi jäävistä tiloista jakautuisi maakunnan ja kuntien välille. Vastuu sairaanhoidopiirien omistamista suurista sairaalakiinteistöistä siirtyisi maakunnalle, mutta lukumääräisesti suurin osa kiinteistöistä jäisi edelleen kuntien omistukseen. Kuntien vastuulle jäisivät siten

myös investointeihin otetut velat. Siirtymäaikana maakunnan maksama vuokra kattaisi ylläpitokustannukset ja pääomakustannukset, mutta mahdollisia kuntatalousongelmia alkaisi siirtymäkauden jälkeen syntyä, jos vaille käyttöä jäisi tiloja, joihin on vastikään mittavasti investoitu velkarahalla tai jos tilojen ylläpitokustannukset ovat merkittävät eikä niitä saada katkaistua myymällä tai purkamalla kiinteistö.

3.2.4 Työnantajaedunvalvonta

Maakuntien työnantajaedunvalvonta voitaisiin järjestää joko lakisääteisesti tai maakuntien oman päätöksenteon nojalla. Viimeksi mainittu voisi tapahtua myös siten, maakunnat perustaisivat työnantajajyhdistyksen. Lakisääteisesti voitaisiin joko määritellä työnantajajhdistys tai muu toimielin. Muu toimielin voisi olla jo olemassa oleva kehiteltynä tai kokonaan uusi.

Maakuntien työnantajaedunvalvonta voitaisiin järjestää erilliseen organisaatioon tai se voidaan järjestää samaan organisaatioon kunta-alan työnantajaedunvalvonnan kanssa.

Työmarkkinajärjestöjen kehitys niin työnantaja- kuin palkansaajaorganisaatioissakin on edennyt kohti monitoimialaista sopimusalarakennetta ja suurempaa järjestökokoja. Samat henkilöstöjärjestöt toimivat niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Työmarkkinoilla erityisesti sopimus- ja neuvottelutoiminnan koordinointi ja yhteensovittaminen yli sopimus- ja toimialarajojen korostuu. Samat työntekijäjärjestöt edustavat työntekijöitä kaikissa julkisen alan virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa, jotka koskevat sosiaali- ja terveysalaa. Tämä on tulevaisuudessakin erittäin todennäköistä. Näin ollen on tarpeen turvata, että työnantajaakin edustaa sama taho. Työmarkkinakeskusjärjestöjen rooli muuttuu, kun sopimustoiminnassa siirrytään liitokohtaisiin ratkaisuihin. Tämäkin muutos osaltaan korostaa työmarkkinaedunvalvonnassa koordinoinnin merkitystä kustannusten ja työrauhan hallinnassa.

Asian tärkeys ja siihen liittyvät julkiset intressit huomioon ottaen esitetään lailla perustettavaksi kunta- ja maakuntasektoreiden yhteinen työnantajaedunvalvonnan organisaatio Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

3.3 Keskeiset ehdotukset

3.3.1 Alueellinen itsehallinto

Esityksessä ehdotetaan Suomeen perustettavaksi 18 maakuntaa. Maakunnat olisivat julkisoi-keudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädetään. Julkisessa hallinnossa olisi jatkossa kolme itsenäistä toimijaa: valtio, maakunnat ja kunnat. Koska maakunnat olisivat kokonaan uusia viranomaisia, niihin ei voida suoraan soveltaa kuntia tai valtion viranomaisia koskevaa sääntelyä. Tämän johdosta muun muassa maakuntien muodostamisesta ja aluejaosta, suhteesta valtioon ja kuntiin, toimialasta ja tehtävistä, hallinnosta, päätöksenteosta ja taloudesta, henkilöstön asemasta, rahoituksesta, vaalimenettelystä sekä asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa tulee säätää erikseen lailla. Lisäksi hallinnon yleislakeja kuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, hallintolakia, kielilakia ja saamen kielilakia on muutettava maakuntien huomioon ottamiseksi.

Perustettavista maakunnista ja kuntien sijoittumisesta maakuntiin säädettäisiin uudistuksen voimaanpanolaissa. Laissa määriteltyjen kriteerien perusteella valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan.

Voimaanpanolaissa säädettäisiin myös maakunnan toiminnan käynnistämisestä vastaavasta väliaikaisesta valmistelutoimielimestä, jonka tehtävänä olisi vastata maakunnan toiminnan ja

hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes ensimmäinen maakuntavaltuusto olisi valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus olisi aloittanut toimintansa. Maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, ELY-keskuksen ja TE-toimiston olisi sovittava välittömästi lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Maakunnan liitto asettaisi väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Jos valmistelutoimielintä ei olisi asetettu viimeistään kahden kuukauden kuluessa lain voimaan tulosta, asettaisi valtioneuvosto valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä. Valmistelutoimielimessä olisi tällöin oltava maakunnan alueen kunnista yhteensä 6 jäsentä, sairaanhoitopiiristä 2 jäsentä, erityishuoltopiiristä 1 jäsen, maakunnan liitosta 1 jäsen, pelastuslaitoksesta 1 jäsen, ELY-keskuksesta 1 jäsen ja TE-toimistosta 1 jäsen sekä heidän varajäsenensä.

Maakuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat keskeiset säännökset on perusteltua koota niitä koskevaan yleislakiin, maakuntalakiin vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta niistä on säädetty kuntalaisissa. Maakuntien hallintoa ja taloudenhoitoa koskevassa sääntelyssä tulisi jättää liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalle päätöksenteolle ja kunkin maakunnan alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Nykyisen kuntalain tapaan maakuntien hallintoa koskeva sääntely olisi siten luonteeltaan mahdollistavaa.

Maakunnan tehtävälästä säädettäisiin tähän esitykseen sisältyvässä maakuntalaisissa. Maakunnilla ei olisi kuitenkaan yleistä toimialaa kuten kunnilla. Sen sijaan lailla mahdollistettaisiin, että maakunnat voisivat ottaa hoitaakseen sellaisia kunnan tehtäviä, jotka maakunnan alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät maakunnan tehtävälästä. Tällöin kuntien olisi myös osoitettava maakunnalle rahoitus tehtävän hoitoon. Maakunnille siirtyisi tehtäviä tämän esityksen perusteella kunnista ja kuntayhtymistä. Tällaisia maakunnan tehtäviä olisivat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Lisäksi erikseen valmisteltavassa maakuntauudistusta koskevassa esityksessä on tarkoitus siirtää myös ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista sekä myös kunnista tehtäviä maakunnille. Näitä olisivat hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen mukaisesti ympäristöterveydenhuolto, alueelliset kehittämistehtävät, elinkeinojen edistämistehtävät, alueiden käytön ohjaus- ja suunnittelutehtävät sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämistehtävät samoin kuin maakunnalle lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelutehtävät. Maakuntien tehtävien hoitoa koskevasta yhteistoiminnasta säädettäisiin tähän esitykseen sisältyvässä maakuntalaisissa. Yhteistoiminnan muotoja olisivat yhteinen toimielin, yhteinen virka ja sopimus viranomais tehtävien hoitamisesta. Maakuntauudistuksen seurauksena ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot lakkautettaisiin. Lisäksi nykyisistä kuudesta aluehallintovirastosta muodostettaisiin yksi valtakunnallinen viranomais, jolla olisi alueellisia yksiköitä.

Maakuntien päätöksenteon demokraattisuuden edellytyksenä voidaan katsoa olevan, että alueelle valittaisiin ylin päättävä toimielin eli valtuusto suorilla vaaleilla. Valtuuston vaalimenettelystä säädettäisiin vaalilainsäädännössä. Ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä ja sen jälkeen vaalit toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä. Äänestäjän kannalta olisi selkeintä, että uusia vaaleja koskevassa sääntelyssä noudatettaisiin mahdollisimman pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön mukaisia periaatteita. Kuntien joidenkin tehtävien siirtyessä maakuntatasolle on turvattava, että asukkaiden oikeudet osallistua ja vaikuttaa eivät kapene. Maakuntalaisissa säädettäisiin asukkaiden osallistumisoikeuksista ja vaikuttamismahdollisuuksista maakunnissa.

Maakuntavaltuuston lisäksi maakunnassa tulisi maakuntalain mukaan olla maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Muut toimielimet olisivat maakunnan päätettävissä. Maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttäisi maakuntavaltuusto. Maakuntaa johdettaisiin maakuntavaltuuston hyväk-

symän maakuntastrategian mukaisesti, jossa valtuusto linjaisi maakunnan toiminnan ja talouden tavoitteet. Maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa maakuntahallitus, jonka alaisena toimii maakuntajohtaja.

Maakunnan toiminnassa järjestämisvastuuta koskeva päätöksenteko ja palvelujen tuotanto eriytettäisiin. Maakunnalla olisi tehtävissään järjestämisvastuu. Ellei laissa toisin säädetä, maakunta voisi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta. Maakunnan palvelutuotannosta vastaisi laissa erikseen säädettyissä tehtävissä kuten sosiaali- ja terveystaloudessa ja pelastustaloudessa maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos olisi maakunnan perustama julkisoikeudellinen laitos, jota johtavat johtaja ja hallitus. Laitoksen palveluksessa olisi myös viranhaltijoita.

Maakunnalla ja palvelulaitoksella voisi olla palvelutuotantoyhtiöitä. Laissa säädettäisiin kilpailuilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä siitä koskevista poikkeuksista.

Maakunnille perustettaisiin yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin koottaisiin maakuntien asiantuntija- ja tukipalveluita, muun muassa yhteishankinnat, toimitila- ja kiinteistöpalvelut, tieto- ja viestintätekniiset palvelut sekä talous- ja henkilöstöpalvelut. Palvelukeskukset ovat maakuntien ja valtion yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä. Palvelukeskukset tuottavat palveluita maakunnille, niiden tytäryhteisöille ja palvelulaitoksille. Lisäksi maakunnat voivat perustaa kuntien ja valtion vastaavien yksiköiden kanssa yhteisiä tukipalveluyksiköitä.

Maakunnan taloudenhoitoa koskevien säännösten lähtökohtana tulee olla, että maakunnan talous pysyy tasapainossa, jotta sillä on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja tehtävistä. Maakunnille siirrettävät tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin tullaan käyttämään erittäin merkittävä määrä yhteiskunnan taloudellisia resursseja ja tehtävien merkittävyys julkisen talouden kestävyttä arvioitaessa on huomattava. Väestön ikääntymisestä seuraava sosiaali- ja terveystalouden kasvu kohdistuu jatkossa maakuntiin. Tämä edellyttää maakuntien taloudellisen tilanteen seuranta- ja palveluiden rahoituksen riittävyyden varmistamista koskevaa sääntelyä.

Maakunnat tulevat olemaan organisaatorakenteeltaan suuria ja ne tulevat käyttämään merkittäviä määriä taloudellisia resursseja. Tämän vuoksi niitä koskevaan sääntelyyn tulisi sisällyttää säännökset talouden ja hallinnon tarkastuksesta. Lisäksi olisi tarpeen huolehtia siitä, että maakunnalla on toimiva, niiden ohjaukseen ja johtamiseen sekä tilivelvollisuuteen liittyvä arviointijärjestelmä.

Maakuntajaon muuttamisesta säädettäisiin maakuntajakolaissa. Valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan maakuntajakolaissa määriteltyjen kriteerien perusteella. Selvitys maakuntien yhdistymisestä voisi käynnistyä maakunnan tai kunnan taikka maakunnan asukkaiden esityksestä, valtiovarainministeriön aloitteesta tai maakunnan arviointimenettelyn perusteella.

3.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, kustannusvaikuttavat ja tuottavuudeltaan hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa. Tämän toteuttamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä maakuntalain mukaisille 18 maakunnalle. Poikkeuksena tästä on ensihoito, jonka osalta järjestämisvastuu on yli-

opistosairaalaa ylläpitävillä viidellä maakunnalla. Ne huolehtivat ensihoidon toteuttamisesta samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien alueella.

Maakunnilla on vastuu huolehtia asianmukaisesta palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Palvelut tulee toteuttaa yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä maakunnan väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, lähipalveluina. Palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun se on tarpeen niiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä. Opiskeluterveydenhuollon järjestämistä koskeviin säännöksiin ei tässä yhteydessä ehdoteta tehtäväksi muutoksia.

Ehdotuksen mukaan kunta on jatkossakin vastuussa asukkaitensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Kunnan olisi strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Myös maakunnan on omassa toiminnassaan huolehdittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueensa kuntien kanssa. Lisäksi maakunnan on tuettava kuntia asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

Maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien kuvaamisesta sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä sekä asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta, jolla varmistettaisiin asiakkaan palveluiden yhteensovittaminen. Lisäksi maakunta antaa maakunnan asukkaille kohdennetun palvelulupauksen. Siinä maakunta asettaa tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan asukkaiden tarpeet ja paikalliset olosuhteet huomioon ottavalla tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa otetaan huomioon myös erikseen valmistettava valinnanvapauslainsäädäntö. Maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuolto siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja siten kuin valinnanvapaudesta erikseen säädetään.

Maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on ehdotuksen mukaan viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat kuuluvat eri yhteistyöalueisiin. Yhteistyöalueelle laaditaan maakuntien yhteistyösopimus valtuustokausittain sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi. Jos maakunnat eivät yksimielisesti hyväksy yhteistyösopimusta, valtioneuvosto päättää siitä. Valtioneuvosto voi myös päättää yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä, jos se ei ole lainsäädännön eikä valtakunnallisten tavoitteiden mukainen.

Yhteistyösopimukseen sisältyy myös investointisuunnitelma, jossa määritellään laajakantoiset ja merkittävät investoinnit. Näiden laajakantoisten ja merkittävien investointien toteuttaminen edellyttää lisäksi, että valtioneuvosto hyväksyy investointisuunnitelman.

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveydenhuollolle valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Valtakunnallisten tavoitteiden yhteydessä voidaan vahvistaa myös maakuntakohtaisia tavoitteita. Sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunnat neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta.

Maakunnat laativat taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategian. Siinä maakunta päättää sen järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Valtioneuvosto voisi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakunnan arviointimenettelyn käynnistämisestä, jos maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut.

Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta vastaa maakunnan palvelulaitos. Maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitettujen laajan valinnanvapauden piirissä, maakunnan on kuitenkin annettava palvelujen tuottaminen maakunnan omistaman yhtiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Maakunnan on laadittava järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma, jossa määriteltäisiin, miten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttaminen, saataavuus ja laatu sekä asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta tuottaako palvelun maakunnan palvelulaitos, maakunnan omistama yhtiö tai joku muu palvelun tuottaja. Maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämässä sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut. Lisäksi maakunnan on seurattava oman palvelutuotannon toimintaa ja taloutta sekä verrattava sitä muiden tuottamiin palveluihin.

Laissa on säädetty palvelun tuottajan yleisistä velvollisuuksista. Niiden mukaan tuottajan on muun muassa noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja sekä varmistettava palveluketjujen integraation toteutuminen. Maakunnalle sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan palvelun tuottajan olisi valvottava oman toimintansa asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua. Maakunnan palvelulaitoksen olisi tehtävä maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien toimijoiden kanssa sopimus tuotettavista palveluista ja niistä suoritettavista korvauksista.

Ehdotuksen mukaan asukkaiden näkemykset on otettava huomioon valmisteltaessa maakunnan palvelulupausta, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle siitä, miten alueen palvelut ja niiden kehittäminen sekä maakuntien välinen yhteistyö pitäisi ottaa huomioon valtioneuvoston hyväksymissä valtakunnallisissa tavoitteissa.

Maakunta on rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasasiakirjoille. Maakunta vastaa alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä alue- ja organisaatorajat ylittävästä kehittämis-yhteistyöstä sekä koordinoisi ja ohjaisi tuottajatasolla tapahtuvaa, integroitua kehittämis-yhteistyötä ja tukisi kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. Yhteistyöalueen maakunnat sopivat sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan yhteistyöstä. Rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen lisäksi nykyaikaistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja toimintamalleja. Tavoitteena ovat nykyistä asiakaslähtöisemmät, kustannusvaikuttavammat, tuottavuudeltaan paremmat ja paremmin yhteen sovitettut palvelut.

3.3.3 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Kuntien verotulojen vähentäminen ja siirto maakunnille

Maakunnille siirtyviä tehtäviä vastaava kuntien verotulojen alentaminen toteutettaisiin sekä kuntien yhteisöveroa että kunnallisveroa alentamalla. Kuntien yhteisveron jako-osuutta alennettaisiin alustavan arvion mukaan 11,06 prosenttiyksiköllä siten, että se vastaisi noin 0,5 mrd. euron siirtoa maakuntien rahoitukseen vuoden 2016 tasossa. Tämä uusi jako-osuus olisi uudistuksen voimaantulon jälkeen voimassa toistaiseksi. Loppuosa kuntien tuloista vähennettäisiin alentamalla kunnallisveroprosentteja tasasuuruisesti 12,30 prosenttiyksiköllä, jolloin maakuntien rahoitukseen siirtyisi 11,32 miljardin euron kunnallisverotulo.

Maakunnalle siirrettävä valtionosuusrahoitus

Kunnan peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusrahoituksesta siirrettäisiin maakunnille sairastavuuteen perustuvat kustannukset täysimääräisesti. Ikärakenteeseen perustuvista kustannuksista siirrettäisiin 64 prosenttia ja muista kustannuksista 35 prosenttia. Yhteensä peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista siirtyisi maakuntiin keskimäärin 71 prosenttia, joka vastaa kyseisen toimialan osuutta valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista vuonna 2014. Lisäosista ja veromenetysten kompensatioista siirrettäisiin maakuntien rahoitukseen sosiaali- ja terveystoimen laskennallisen sote-valtionosuuden keskimääräisen 71 prosentin mukainen osuus. Kokonaisuudessaan kuntien peruspalvelujen valtionosuutta siirrettäisiin maakuntiin vuoden 2016 tasossa yhteensä 5,9 miljardia euroa ja kuntien valtionosuusjärjestelmään jäisi noin 3 miljardia euroa ja laskennallisia kustannuksia noin 7,7 miljardia euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumottaisiin ja säädettäisiin uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Muutoksia tehtäisiin sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi rajattaisiin ja tasattaisiin uudistuksessa syntyviä kuntakohtaisia muutoksia.

Lain soveltamisalassa huomioitaisiin kunnan valtionosuustehtävien muuttuminen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle. Laskennallisten kustannusten ikärakenteessa huomioitaisiin kunnan valtionosuustehtävien painottuminen varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen eli 0–15-vuotiaiden ikäluokkiin. Edellä mainittujen ikäluokkien lisäksi laissa säädettäisiin vain yhdestä yhtenäisestä yli 16-vuotiaiden ikäluokasta.

Ikäluokkiin sitomattomat kustannukset olisivat sairastavuutta ja työttömyyttä lukuun ottamatta voimassa olevan lain mukaiset eli laissa säädettäisiin vieraskielisyyskertoimesta, kaksikielisyyskertoimesta, saaristoisuuskertoimesta, asukastiheyskertoimesta sekä koulutustaustakertoimesta.

Työttömyys huomioitaisiin uudessa laissa lisäosan muodossa. Koska voimassa olevan lain mukaisen työttömyyskertoimen laskennalliset kustannukset jäisivät kuitenkin laskennallisten

kustannusten kustannuspohjaan, työttömyysohjelman rahoittamiseksi tarvittava 100 miljoonan euron valtionosuus otettaisiin laskennallisen järjestelmän sisältä alentamalla voimassa olevan lain mukaista valtionosuusprosenttia 1,3 prosenttiyksikköä.

Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä huomioitaisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla, jolla pyritäisiin kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Lisäosa rahoitettaisiin siten, että 50 prosenttia otettaisiin maakuntien rahoitukseen siirtyvästä tuloerästä ja 50 prosenttia kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän sisältä. Muina lisäosina laissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti syrjäisyyden sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosien määrätymisperusteista.

Voimassa olevaan valtionosuusjärjestelmään sisältyy useita aikaisempien rahoitusuudistusten siirtymätasauksia, jotka järjestelmän yksinkertaistamiseksi poistettaisiin. Vastaavasti poistettaisiin myös työmarkkinatukimenoihin perustuvat valtionosuuksien lisäykset ja vähennykset ja niistä siirtyvä nettovaltionosuus lisättäisiin lisäosiin.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksessa huomioitaisiin myös kiinteistövero 50 prosentin osuudella. Voimalaitosten, pienvoimalaitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten sijaintikuntaan sovellettaisiin kuitenkin mainittujen laitosten osalta yleisten kiinteistöveroosuuksien perusteella laskettua keskimääräistä painotettua kiinteistöveroosuuksia. Lisäksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden vähennyksen (tasausvähennyksen) laskentatapaa muutettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tasausvähennysprosentiksi säädettäisiin kiinteistövero 15 prosenttia tasausrajan ylittävistä asukaskohtaisesta euromäärästä ja tasauslisää kunta saisi 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Tehtävien järjestämisvastuun siirrosta seuraavia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määrätymistekijällä. Määrätymistekijällä tasattaisiin kunnista maakuntiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Koska uudistuksen kokonaisvaikutukset tulevat olemaan kunnissa merkittävät, edellä kuvattuja rahoitusjärjestelmään tehtäviä muutoksia täydennettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Järjestelmämuutoksen tasauksella turvattaisiin uudistusta edeltävän taloudellisen tilanteen eli vuonna 2018 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantulovuonna ja voimaantulon jälkeisinä vuosina rajoitettaisiin muutoksen asukaskohtaisesti laskettuja euromääräisiä vaikutuksia.

Voimaantulosäännöksissä säädettäisiin uudistuksen voimaantuloon liittyvien laskemien tarkistamisesta. Valtionosuuksien laskemiseksi vuodelle 2019 tehdyt laskelmat tarkistettaisiin Tilastokeskuksen vuosilta 2017 ja 2018 laatimien lopullisten kunnittaiten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2018 tulotietojen perusteella.

3.3.4 Maakuntatalouden kokonaisohjaus

Julkisen talouden ohjauksen keskeinen väline on julkisen talouden suunnitelma.

Ottaen huomioon maakunnille osoitetut tehtävät ja toiminnan laajuus maakuntien taloutta, tehtäviä ja valtion maakuntatalouteen kohdistamia toimenpiteitä olisi tarpeen tarkastella julkisen talouden suunnitelmassa omana kokonaisuutenaan. Maakuntataloudelle olisi myös perusteltua asettaa oma rahoitusasematavoitteensa. Maakuntatalouden käsittelystä julkisen talouden suunnitelmassa säädettäisiin maakuntalain 11 §:ssä.

Maakunnille lailla osoitetut tehtävät ja niihin osoitettava rahoituksen taso tulee sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. Käytännössä tämä yhteensovitus tehtäisiin vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, jossa valtioneuvosto asettaa rahoitusasematavoitteet ja esittää yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain, jolloin arvioidaan toimenpiteiden riittävyyttä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ottaen huomioon kokonaistaloudellinen kehitys. Samassa yhteydessä arvioitaisiin rahoitusperiaatteen toteutumista niin koko maan kuin yksittäisen maakunnan tasolla. Valtion rahoitus maakunnille muodostaa suuren osan maakuntien rahoituksesta, mikä tarkoittaa sitä, että valtion vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta maakunnissa on suuri. Maakuntalain 11 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelma ohjaisi ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntia koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

Kuntatalousohjelman kaltainen maakuntatalouden erillistarkastelu ei välttämättä olisi tarpeellinen, vaan maakuntien kokonaisuohjaus ja sen yhteensovitus julkisen talouden kokonaisuohjaukseen sisällytettäisiin osaksi julkisen talouden suunnitelmaa edellä kuvatulla tavalla.

3.3.5 Maakuntien rahoitus

Maakuntien tehtäväala muodostuu taloudellisesti ja toiminnallisesti erittäin merkittäväksi kokonaisuudeksi. Valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla maakunnilla on olosuhteista ja maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävät. Maakuntien rahoitus perustuu kattavaan valtion rahoitukseen, minkä lisäksi maakuntien käyttöön tulisi lähinnä sosiaali- ja terveystaloudellista perittäviin asiakasmaksujen osuus. Maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen periaatteista ja tarkemmista määräytymisperusteista on tarkoitus säätää erillisellä maakuntien rahoituslailla.

Valtion rahoituksen ohella maakunnille voitaisiin muiden säädösten mukaisesti myöntää valtion varoista lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia erityisesti lyhytaikaisten maksuvalmiusongelmien hoitamiseksi. Jos maakunnan taloudelliset vaikeudet olisivat pitkäaikaisia tai rakenteellisia, tulisi ongelmia pyrkiä ratkaisemaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa säädettävän toiminnallisen ohjauksen avulla. Jos nämä keinot eivät olisi riittäviä, voitaisiin maakunnalle myöntää viimesijaisena keinona erityistä valtionavustusta palvelujen järjestämisen turvaamiseksi.

Valtion rahoitus olisi maakunnalle yleiskatteellista, joten maakunta päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Valtion rahoitukseen ei sisältyisi erillistä maakuntien investointeihin myönnettävää osuutta, mutta maakunta voisi käyttää valtion rahoitusta myös investointeihin. Tämän lain mukaiseen valtion rahoituksen tasoon sisältyisi kuitenkin nykyisiä poistoja vastaava rahoitus, joka olisi käytettävissä investointeihin. Tarkoituksena lisäksi on, että (euromääräisesti) taloudellisesti laajakantoisten tai hallinnonalalla toiminnallisesti merkittävien investointien toteuttaminen edellyttäisi niiden hyväksymistä erillisessä valtioneuvoston hyväksymässä investointisuunnitelmassa. Maakuntien tuotanto- ja omistusrakenteesta johtuen maakunnan suoraan omistukseen tehtävät investoinnit tulevat olemaan suhteellisen pieniä ja kohdistuisivat pääasiassa laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon. Merkittävät toimitiloihin kohdistuvat investointihankkeet toteutetaan valtakunnallisen, maakuntien yhdessä omistaman toimitilaosakeyhtiön kautta.

Maakunnilla olisi oikeus periä sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen asiakasmaksuja niitä koskevien erityissäädösten mukaan ja päättää maksutulosten käytöstä. Maakunnille voisi siirtyä myös oi-

keus muiden asiakas- ja käyttömaksujen perimiseen, jos niille annettaisiin myöhemmin järjestämisvastuu muidenkin maksullisten julkisten palvelujen järjestämiseen. Asiakasmaksujen osuus ei välittömästi vaikuttaisi valtion rahoituksen määräytymiseen, mutta se otettaisiin vähennyksenä huomioon tarkasteltaessa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia käyttökustannuksia. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksujen tasoa voitaisiin alueellisesti yhtenäistää uudistuksen yhteydessä, mutta asiakasmaksujen tasosta säädettäisiin edelleen erillisessä laissa ja asetuksessa.

Valtion rahoituksen kohdentuminen maakunnille perustuisi pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta ja olosuhdetekijöitä koskeviin määräytymisperusteisiin. Tämän lisäksi osa valtion rahoituksesta maksettaisiin asukaskohtaisena euromääräisenä rahoituksena, ja osa perustuisi maakuntien toimintaan alueellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yhteenlaskettuna 89 %, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus 10 % sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 1 %.

Pääosa (87 %) sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta kohdennettaisiin maakuntien ikäryhmäkohtaisen asukasmäärän ja palvelutarpeiden perusteella. Määräytymisperusteena käytetään 9 eri ikäryhmää sekä pääosa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta selittävästä tekijöistä vastaisi nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädettyjä perusteita. Olosuhdetekijöinä otettaisiin edelleen huomioon asukastiheyskerroin ja vieraskielisyyskerroin, jotka vastaisivat nykyisiä kuntien valtionosuusjärjestelmän mukaisia perusteita. Kummankin kertoimen osuus koko rahoituksesta olisi 1 %.

Nykyiseen kuntien valtionosuusjärjestelmään verrattuna uutena määräytymisperusteena otettaisiin käyttöön maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Kerroin perustuisi yhdeksään indikaattoriin, jotka liittyisivät merkittävimpien kansansairauksien ennaltaehkäisyyn, ikääntyneiden toimintakyvyn edistämiseen ja tapaturmien vähentämiseen sekä syntyneen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyyn ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Maakunnille yleisesti asukaskohtaisesti määrättävällä euromääräisellä rahoituksen osuudella on tarkoitus kattaa osa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä aiheutuista kustannuksista sekä pelastustoimen tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Tässä muodossa rahoituksen määräytymisperusteelle ei ole vastinetta nykyisessä kuntien valtionosuusjärjestelmässä.

Valtion rahoituksen perusteena käytetään maakuntien tehtävistä aiheutuneita valtakunnallisia käyttökustannuksia, joista on vähennetty maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut. Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos otettaisiin huomioon valtion rahoituksen tarkistuksessa, jos se aiheutuisi laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Lisäksi otettaisiin huomioon arvioitu kustannustason muutos, joka määräytyisi uuden maakuntaindeksin mukaisesti.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman eräänä lähtökohtana on julkisen talouden kestävyysvajeen korjaaminen pidemmällä aikavälillä. Tavoitteeksi on asetettu yhteensä 10 miljardin euron suuruiseksi arvioidun vajeen korjaaminen vuoteen 2030 mennessä. Tästä tavoitteesta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen sekä tuottavuustoimien osuudeksi on arvioitu 3 miljardia euroa. Lisäksi kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämisen osuudeksi, joka kohdistuisi osaltaan myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon, on arvioitu 1 miljardia euroa. Tätä suuruusluokaltaan erittäin merkittävää julkisen talouden vajeen korjaamista ei voida saavuttaa ilman tehokasta keskushallinnon ohjausta, joka koskee sekä sosiaali- ja ter-

veydenhuollon palvelurakenteen ja -tuotannon sisällöllistä ohjausta että palvelujen julkisen rahoituksen mitoitusta ja ohjausta.

Kustannusten hallinnan tavoitteeseen tulisi pyrkiä yhtäältä maakunnan palvelurakenteen muutosten ja muiden kustannusten kasvua hillitsevien uudistusten että toisaalta maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen avulla. Tämä tarkoittaa myös, että uusien lakisääteisten velvoitteiden antamisesta maakunnille tulisi pidättäytyä.

Valtion rahoituksen tarkistus toteutettaisiin vuosittain, jolloin tarkistettaisiin laskennallisten kustannusten perusteet ottaen huomioon maakuntien toteutuneet kustannukset. Maakuntien käyttökustannuksien kasvusta huomioitaisiin enintään määrä, joka vastaisi maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisättyä 0,5 prosenttiyksiköllä. Vuosina 2020—2021 kasvu huomioitaisiin kuitenkin 1 prosenttiyksikön lisäyksellä maakuntaindeksin muutokseen. Vuotuudessa tarkistuksessa maakuntien toteutuneet kustannukset otettaisiin siten huomioon julkisen talouden kantokyky huomioivalla tavalla niin, että peruspalvelujen saatavuus turvataan. Julkisen talouden suunnitelmassa maakuntien rahoitus ja maakuntien tehtävät asetetaan rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla tasapainoon. Peruspalvelujen saatavuuden turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon palveluiden saatavuuden kehitys ja riskit sekä maakuntien mahdollisuudet toteuttaa talouden ja toimintansa muutoksia.

Laskennallisen rahoituksen tarve- ja olosuhdekriteerit päivitetään neljän vuoden välein. Jatkossa on tarpeen myös seurata ja selvittää palvelutarpeen ajallista kehitystä maakuntien ja koko maan tasolla, joka voitaisiin ottaa huomioon rahoituksen kokonaismitoituksessa. Tämän lisäksi on tarpeen selvittää mahdollisuuksia arvioida maakunnan omien toimien vaikutusta palvelutarpeeseen ja toisaalta toiminnan tehokkuuteen. Tämä edellyttää aiempaa laajempaa ja monipuolisempaa taustatutkimusta.

Valtion rahoituksen hallinnoinnista, myöntämisestä ja maksamisesta säädettäisiin maakuntien rahoituslain 5 luvussa. Valtion rahoitukseen liittyvät erinäiset säännökset sekä muutoksenhaku koskevat säännökset sisältyisivät puolestaan lain 6 ja 7 lukuun. Näiden lukujen sisältö vastaisi pitkälti nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä säädettyjä menettelyjä.

Valtion rahoitukseen liittyvät voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Maakuntien rahoituslaki tulisi voimaan vuoden 2019 alusta samoin kuin muutkin sote- ja maakuntauudistukseen liittyvät uudet säädökset. Maakuntien uudentyypin valtion rahoituksen käyttöönottoon liittyisi kuitenkin useita poikkeussäännöksiä, jotka merkitsisivät sitä, että uudet valtion rahoituksen määräytymisperusteet otettaisiin käyttöön asteittain.

Maakuntien rahoituslain mukaiset määräytymisperusteet ja valtion rahoituksen kustannuspohja poikkeavat sisällöllisesti monelta osin nykyisestä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä. Tarkoituksena on laissa säännellä erillinen siirtymäaika vuosille 2020—2023, jonka kuluessa valtion rahoitus siirtyisi nykyisen järjestelmän avulla määriteltävästä kustannusperusteisesta rahoituksesta uuden järjestelmän mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen. Vuonna 2019 valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vastaisi maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää. Lakisääteisten tehtävien kustannusten lähtökohtana olisivat vastaavien tehtävien kustannukset vuoden 2016 tasolla tarkistettuna kustannustason muutosta vastaavasti.

Vuonna 2020 valtion rahoituksesta 80 prosenttia määräytyisi nykyjärjestelmän mukaisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 20 prosenttia ehdotettavassa uu-

dessa maakuntien rahoituslaissa säädettyjen perusteiden mukaan. Vuonna 2021 noudatettaisiin vastaavasti jaettua soveltamisalaa vanhan ja uuden järjestelmän mukaisesti kuitenkin siten, että rahoituksesta 60 prosenttia määräytyisi vanhan järjestelmän mukaisten ja 40 prosenttia uuden järjestelmän mukaisten perusteiden mukaan. Vuonna 2022 vastaavasti 40 prosenttia määräytyisi vanhan ja 60 prosenttia uuden sekä vuonna 2023 määräytyisi 20 prosenttia vanhan ja 80 prosenttia uuden järjestelmän mukaisesti.

Uudistukseen siirtymävaiheeseen liittyviä suuria vuotuisia maakuntakohtaisia rahoituksen tasomuutoksia pyrittäisiin edelleen lieventämään erillisellä siirtymätasaussäännöksellä. Vuosina 2020—2021 maakunnan valtion rahoituksen tarkistuksesta johtuva vuotuinen rahoituksen kasvun enimmäismäärä olisi 50 euroa kutakin maakunnan asukasta kohden. Vastaavasti valtion rahoituksen taso voisi laskea vuosittain enintään 200 euroa kutakin maakunnan asukasta kohden.

3.3.6 Verotusta koskevat ehdotukset

Ansiotulojen verotus

Sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitusvastuut siirtyvät kunnilta valtiolle. Tämän johdosta valtion tuloja on lisättävä ja kuntien vastaavasti vähennettävä siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kaiken kaikkiaan kunnilta arvioidaan siirtyvän valtiolle sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen tehtävien rahoitusvastuuta 17,7 miljardia euroa. Arvio on vuoden 2016 tasossa ja se tulee tarkentumaan vuonna 2018 ennen uudistuksen voimaantuloa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia ehdotetaan poistettavaksi kunnilta arviolta 5,9 miljardia euroa, joten verotuksen kautta siirrettäväksi jäisi 11,8 miljardia euroa. Valtion verotuloja kasvatettaisiin määrällä, joka vastaisi noin 67 prosenttia koko sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksesta. Hallituksen linjauksen mukaan verotuksen muutokset on toteutettava siten, että työn verotus ei kiristä millään tulotasolla ja että kokonaisveroaste ei nouse.

Valtion verotulojen kasvattaminen

Valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Kuntien verotulojen alentaminen on toteutettavissa ennen kaikkea kunnallisveron määrää alentamalla, koska kiinteistöveron tuotto ja kuntien yhteisövero-osuus eivät riittäisi kattamaan kunnilta verotuloina siirrettävää määrää. Kiinteistöveron myös katsotaan sopivan hyvin kuntien rahoituslähteeksi, joten kiinteistöveron siirtäminen kunnilta valtiolle ei olisi perusteltua. Myös kuntien yhteisövero-osuuden osittaiselle säilyttämiselle on katsottu löytyvän perusteita kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan kannustimena. Koska kuntien verotulojen alentaminen ehdotetaan pääosin toteutettavaksi ansiotuloista perittävää kunnallisveroa alentamalla ja jotta rahoitusuudistuksesta aiheutuisi mahdollisimman vähän verovelvolliskohtaisia muutoksia, valtion verotulojen kasvattaminen ehdotetaan toteutettavan valtion ansiotuloverotusta kiristämällä. Valtion ansiotuloverotusta voitaisiin kullakin tulotasolla kiristää lähtökohtaisesti saman verran kuin kunnallisverotusta kevennetään, jolloin verovelvollisten verotuksen taso ei lähtökohtaisesti muuttuisi sote-rahoitusuudistuksen voimaantulovuonna. Jos valtion verotulojen lisääminen toteutettaisiin esimerkiksi välillistä verotusta kiristämällä, uudistuksen vaikutukset yksittäisen verovelvollisen maksamien verojen kokonaismäärään vaihtelisivat muun muassa kulutustottumuksista riippuen.

Valtion ansiotuloverotuoton kasvattamiseksi on tarkasteltu kolmea vaihtoehtoa: erillistä lisäveroa, verotuksen kiristämistä nykyisen verojärjestelmän veroperusteita muokkaamalla sekä ansiotuloverotuksen laajempaa uudistusta. Kaikissa vaihtoehtoissa kunnallisveron tuottoa

pienennettäisiin, eli kunnallisverotusta kevennettäisiin alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja saman verran, mutta kunnallisveroprosenttien alentamisen määrä vaihtelee eri vaihtoehtoissa. Tämä johtuu siitä, että tuloverotuksen vähennyksiä muokataan eri tavoin eri vaihtoehtoissa.

Verojärjestelmän näkökulmasta etenkin pidemmällä aikavälillä paras vaihtoehto olisi ansiotuloverotuksen laajempi uudistus. Se yksinkertaistaisi verojärjestelmää ja pienentäisi nimellisten ja efektiivisten kunnallisveroprosenttien välistä eroa. Laajemman uudistuksen toteuttaminen siten, että kenenkään verotus ei kiristyisi uudistuksen voimaantulovuonna, vaatisi kuitenkin verotuksen keventämistä uudistuksen yhteydessä, mihin ei vallitsevassa taloustilanteessa ole katsottu olevan mahdollisuutta. Erillinen lisävero olisi suhteellisen yksinkertainen toteuttaa uudistuksen voimaantulovaiheessa, mutta se monimutkaistaisi verojärjestelmää ja vähentäisi sen läpinäkyvyyttä. Näistä syistä johtuen valtion verotulojen kasvattaminen ehdotetaan toteutettavaksi nykyisen verojärjestelmän veroperusteita muokkaamalla. Kunnallisveroprosenttien alentamisesta ehdotetaan säädettäväksi uudistuksen voimaanpanolaissa.

Nykyisen verojärjestelmän veroperusteiden muokkaaminen

Valtion verotulojen kasvattaminen ja kuntien verotulojen pienentäminen ehdotetaan toteutettavaksi nykyisen verojärjestelmän sisällä valtion tuloveroasteikkoa sekä eräiden tuloverotuksen vähennysten parametreja muokkaamalla ja alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja 12,3 prosenttiyksiköllä. Verojärjestelmän rakenne säilyisi nykyisellään. Kunnallisveroprosenttien alentamisesta säädettäisiin uudistuksen voimaanpanolaissa ja sitä käsitellään esityksen kohdassa x.x.

Valtion tuloveroasteikkoa muokattaisiin siten, että se alkaisi nykyistä selvästi alemmalta tasolta. Työtulovähennyksen, kunnallisverotuksen perusvähennyksen, valtionverotuksen eläketulovähennyksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen parametreja muutettaisiin siten, että uudistus olisi verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraali. Verotuksen painopisteen siirtämisellä olisi vaikutusta myös kunnallisverotuksen opintorahavähennyksen kohdentumiseen. Jotta uudistus olisi mahdollisimman neutraali myös tältä osin, ehdotetaan kunnallisverotuksen opintorahavähennystä muutettavaksi siten, että se myönnettäisiin jatkossa myös valtionverotuksessa.

Nyt ehdotettavat muutokset ansiotulojen veroperusteisiin on laskettu vuoden 2016 tasolle korotetulla vuoden 2014 pohja-aineistolla, ja niiden on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta. Koska vuoden 2019 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tullaan todennäköisesti ehdottamaan muutoksia ennen lakien voimaantuloa, tullaan vuoden 2018 aikana antamaan uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia nyt esitettäviin ansiotulojen veroperusteisiin. Tarkoitus on, että sote- ja aluehallintouudistuksesta aiheutuvat muutokset verovelvollisten verotukseen uudistuksen voimaantulovuonna olisivat mahdollisimman neutraalit.

Valtion verotulojen kasvattaminen nykyisen verojärjestelmän veroperusteita muokkaamalla olisi esillä olleista vaihtoehdosta yksikertaisin ja selkein tapa toteuttaa uudistus. Vaikka verojärjestelmää ei uudistuksen yhteydessä yksinkertaistettaisi, sitä ei myöskään monimutkaistettaisi. Verovelvolliskohtaisia veroprosenttien muutoksia aiheutuisi joillakin tulotasoilla, mutta niiden arvioidaan olevan kokonaisuuden kannalta niin pieniä, että ne eivät ole esteenä muutoksen toteuttamiselle. Verovelvolliskohtaisten vaikutusten erot korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosenttien kunnissa olisivat pieniä. Ehdotuksen verovelvolliskohtaisia vaikutuksia käsitellään tarkemmin esityksen vaikutuksia koskevassa osuudessa.

Muut tarkastellut vaihtoehdot

Valmistelun yhteydessä oli esitettävän muutoksen lisäksi esillä kaksi muuta vaihtoehtoa valtion verotulojen kasvattamiseksi. Niitä tarkastellaan seuraavassa.

Erillinen valtion lisävero

Esillä olleessa niin sanotussa lisäveromallissa valtion verotuloja kasvatettaisiin säätämällä uusi erillinen lisävero. Sen veropohjana olisi kunnallisverotuksen verotettava tulo ja veronsaajana valtio. Tuloverotuksen vähennykset säilyisivät nykyisen tasoisina. Valtion lisäveron veroprosentti olisi sama kaikilla verovelvollisilla, eikä se vaihtelisi maakunnittain maakuntien rahoitustarpeesta tai veropohjasta riippuen. Lisäveroprosentti määräytyisi uudistuksen voimaantulovaiheessa kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen perusteella. Uudistuksen voimaantulon jälkeen lisäveron tasoa ei olisi sidottu sote-kustannusten tai pelastustoimen kustannusten kehitykseen. Lisäveroprosentti olisi miltei sama, millä kunnallisverotusta prosenttiyksikköinä alennettaisiin, joten verovelvollisten verotuksen taso ei lähtökohtaisesti muuttuisi uudistuksen voimaantulovuonna. Kunkin verovelvollisen kunnallisverotuksen veropohjasta perittäisiin saman verran veroa kuin ennen uudistusta, mutta osan verosta perisi valtio ja osan kunnat. Tästä näkökulmasta lisävero olisi voimaantulovaiheessa yksinkertainen toteuttaa sote-rahoitusuudistuksen yhteydessä.

Erillinen lisävero kuitenkin monimutkaistaisi verojärjestelmää huomattavasti. Lisäveron veropohja olisi säädettävä erikseen siten, että kaikki kunnallisverotuksessa veronalaisesta tulosta nykyisin myönnettävät vähennykset säädettäisiin myönnettäväksi valtion lisäveron veropohjaa määriteltäessä. Valtio kantaisi ansiotuloveroa kahdesta erillisestä veropohjasta, mikä vähentäisi selvästi verojärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Verotulot ovat valtion tuloina yleiskatteellisia, eikä verojärjestelmään tulisi luoda vain tiettyjä menoja varten korvamerkittyjä veroja. Verotuksen ensisijaisena tavoitteena on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen ja eduskunta päättää verotulojen käytöstä budjetin kautta. Verojen tulee siten olla yleiskatteellisia, jotta julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen verotuloilla voidaan hoitaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Veroihin ei myöskään liity välitöntä vastasuoritusta julkisen vallan taholta eivätkä verot ole maksua jostain tietyistä julkisesta palvelusta. Lisäveron tuotolla katettaisiin ainoastaan osa valtion sote-menojen rahoituksesta ja nykyisiä kunnille maksettavia sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia vastaava määrä katettaisiin jatkossakin muilla valtion tuloilla. Lisävero ei siis vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksen määrää vaan ainoastaan osaa siitä. Ilman veroperustemuutoksia lisäveron kehitys vuodesta toiseen riippuisi veropohjan kehityksestä, eikä sote-menojen kehityksestä. Lisäveron määrä tai sen kehitys vuodesta toiseen ei tarjoaisi kattavaa tietoa sote-menojen tasosta tai kehityksestä, joten erillisen lisäveron käyttöönotto ei olisi perusteltua myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen selkeyden näkökulmasta.

Vaikka erillisellä lisäverolla katettaisiinkin vain osa sote-kustannuksista, eikä veron tasoa olisi sidottu sote-menojen kehitykseen, saattaisi sote-menojen kasvusta kuitenkin seurata painetta korottaa nimenomaan lisäveroa. Tällöin sote-menojen kasvu kohdistaisi kiristyspainetta suoraan ansiotuloverotukseen ja työn verotukseen, mitä ei voida pitää perusteltuna veropolitiikan liikkumavaran tai verojärjestelmän tehokkuuden kannalta.

Edellä mainituista syistä johtuen erillistä lisäveroa ei päädytty esittämään. Lisäveron käyttöönotolla ei katsota saavutettavan sellaisia hyötyjä, joilla voitaisiin perustella verojärjestelmän rakenteen huomattava monimutkaistaminen.

Laajempi verojärjestelmän uudistaminen

Kolmantena vaihtoehtona esillä oli ansiotuloverojärjestelmän laajempi uudistaminen, jossa samalla nykyisen järjestelmän rakennetta selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin. Tässä vaihtoehdossa valtion verotulojen kasvattaminen ja kuntien verotulojen pienentäminen toteutettaisiin alentamalla kunnallisveroprosentteja ja poistamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennys, eläketulovähennys sekä perusvähennys. Valtionverotuksen työtulovähennystä kasvatettaisiin ja eläketulolle sekä päivärahatulolle luotaisiin vastaavat, ensisijaisesti valtion ansiotuloverosta tehtävät vähennykset. Uudistus selkeyttäisi verojärjestelmää, kun kustakin ansiotulolajista myönnettäisiin vain yksi tulolajikohtainen vähennys.

Nykyisen verojärjestelmän lukuisten vähennysten sekä valtion tuloveroasteikon yhteisvaikutukset ovat niin monimutkaisia, että tämän muutoksen verovelvolliskohtaisia vaikutuksia ei pystyittäisi saamaan samoiksi kaikilla tulotasoilla. Tämä tarkoittaisi sitä, että joillakin tulotasoilla verotus kevenisi ja joillakin kiristyisi. Koska tässä vaihtoehdossa poistettaisiin kunnallisverotuksessa tulosta tehtäviä vähennyksiä, joiden efektiivinen vaikutus on riippuvainen kunnallisveroprosentista, ja kiristettäisiin valtionverotusta, joka on sama kunnallisveroprosentista riippumatta, muutoksen vaikutukset vaihtelisivat kunnittain. Koska uudistuksen lähtökohtana on se, että kenenkään verotus ei kiristy, tuloverotusta olisi uudistuksen yhteydessä kokonaisuudessaan kevennettävä. Vuoden 2016 tasossa ja vuoden 2016 veroperusteina lasketun arvon mukaan verotusta olisi kevennettävä noin 500 miljoonalla eurolla jotta uudistukseen liittyvät verotuksen kiristymät saataisiin niin pieniksi, että ne voitaisiin hyväksyä.

Sote- rahoitusuudistuksen yhteydessä verojärjestelmään tullaan joka tapauksessa tekemään suuri muutos, joten järjestelmän rakenteiden tarkoituksenmukaisuuden tarkastelu ja yksinkertaistaminen olisi perusteltua tässä yhteydessä. Sote-verouudistuksen toteuttaminen uudistamalla verojärjestelmää tässä kuvatulla tavalla vaatisi kuitenkin tuekseen mittavan tuloverokevennyksen, mitä ei ole mahdollista toteuttaa vallitsevassa taloustilanteessa. Lisäksi uudistuksen verovelvolliskohtaiset vaikutukset vaihtelisivat kunnittain. Näistä syistä johtuen tätä vaihtoehtoa ei päädytty esittämään sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä. Jatkossa ansiotuloverojärjestelmän rakennetta tulisi kuitenkin kehittää nykyistä yksinkertaisempaan ja selkeämpään suuntaan.

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta

Yhteisöveron osuus kuntien tuloista oli vuonna 2015 keskimäärin noin 7,5 prosenttia. Yhteisöveron osuus kuntien verotuloista vaihtelee suuresti yksittäisten kuntien välillä, minimin ollessa 0,5 prosenttia ja maksimin 30 prosenttia. Yhteisöveron tuotto vaihtelee myös vuosittain koko maan tasolla muun muassa suhdanteista riippuen. Kunnallisveron tuoton ja valtionosuuksien alentaminen johtaisi siihen, että yhteisöveron tuoton suhteellinen osuus kuntien rahoituksesta kasvaisi. Uudistuksen jälkeen yhteisöveron osuus kuntien tuloista nousisi keskimäärin noin 15 prosenttiin. Yhteisövero ei suhdanneherkkyytensä vuoksi sovellu hyvin kuntien tehtävien rahoituslähteeksi, minkä vuoksi kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ehdotetaan alennettavaksi.

Verontilityslakiin sisältyviä yhteisöveron jako-osuuksia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien jako-osuus alenisi nykyisestä 30,34 prosentista 19,28 prosenttiin yhteisöverosta. Valtion jako-osuus puolestaan kasvaisi nykyisestä 69,66 prosentista 80,72 prosenttiin yhteisöverosta.

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta pienenesi vuoden 2016 tasossa laskettuna noin 500 miljoonalla eurolla.

Kirkollisvero

Verotuksen painopisteen siirtämisellä kunnilta valtiolle on vaikutusta myös kirkollisveron tuottoon. Valtion tuloveron määrän kasvaessa merkittävästi, ensisijaisesti valtion tuloverosta tehtävät vähennykset kohdistuisivat nykyistä enemmän valtion tuloveroon ja nykyistä vähemmän kunnallis- ja kirkollisveroon. Tämä johtaisi siihen, että kirkollisveron tuotto kasvaisi arviolta noin 43 miljoonalla eurolla. Kirkko siis saisi verouudistuksen yhteydessä perusteetonta hyötyä ja vastaavasti seurakuntaan kuuluvat verovelvolliset maksaisivat kirkollisveroa nykyistä enemmän. Jotta uudistus olisi mahdollisimman neutraali myös seurakuntien rahoitus- aseman osalta, tulisi kirkon tulojen kasvu estää.

Seurakuntien perusteetonta tulojen kasvua voitaisiin estää kolmella eri tavalla:

- 1) Kirkollisveroprosenttien alentamisesta säädettäisiin lailla.
- 2) Alennettaisiin seurakuntien budjettimäärärahaa.
- 3) Sovittaisiin kirkollisveroprosenttien vapaaehtoisesta alentamisesta seurakuntien kanssa.

Jos kirkollisveron tasosta haluttaisiin säätää lailla, tulisi tästä säätää kirkkolaissa noudattaen kirkkolain säätämisjärjestystä. Kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolain muuttamista ja kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kun edellä mainitun lisäksi huomioidaan se, että vaikutukset kirkollisveron kohdalla ovat huomattavasti pienemmät kuin kunnallisveron osalta ja kirkollisvero on luonteeltaan vero jolta voi välttyä eroamalla kirkosta, kirkollisveroprosenttien alentamisesta ei ehdoteta säädettäväksi lailla.

Evankelis-luterilaisen kirkon budjettirahoitus perustuu lakiin valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin (430/2015). Budjettirahoitus kohdistuu eräisiin kirkolle kuuluviin lakisääteisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin kuten esimerkiksi hautausmaahan ja väestökirjanpitoon. Budjettirahan leikkaus ei vaikuttaisi seurakuntaan kuuluviin verovelvollisten kirkollisveron tasoon. Budjettirahan leikkaus johtaisi siihen, että seurakuntien jäsenet kattaisivat enenevässä määrin kaikille kansalaisille suunnattuja palveluja. Seurakunnille säädettyjen yhteiskunnallisten tehtävien luonteen vuoksi rahoituksen alentaminen ei sovellu kompensoimaan kirkollisveron tuoton perusteetonta kasvua, minkä johdosta sitä ei tässä yhteydessä esitetä.

Jotta uudistus olisi kirkollisveron osalta neutraali, tulisi seurakuntien alentaa kirkollisveroprosentteja oma-aloitteisesti. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan keskimääräinen alentamistarve olisi kokonaistasolla noin 0,1 prosenttiyksikköä. Kirkollisveroprosenttien alentamistarve jakautuu kuitenkin seurakuntien välillä eri tavalla, johtuen erilaisista veropohjista. Kirkkolain 15 luvun 2 §:n mukaan kirkollisveroprosentti määrätään 0,05 prosenttiyksikön tarkkuudella, minkä johdosta pienin mahdollinen veroprosentin alentaminen on 0,05 prosenttiyksikköä. Koska joidenkin seurakuntien kohdalla alentamistarve olisi vähemmän kuin pienin mahdollinen alentaminen, kirkollisvero todennäköisesti kiristyisi uudistuksen yhteydessä hieman joissakin seurakunnissa. Mikäli kaikki ne seurakunnat, joilla kirkollisveroprosentin laskennallinen alentamispaine olisi suurempi kuin pienin mahdollinen kirkollisveroprosentin muutos alentaisivat veroprosenttejaan, kirkollisveron tuotto kasvaisi tämän hetkisen arvion mukaan yhteensä noin 15 miljoonalla eurolla.

Valmistelun aikana on oltu yhteydessä Kirkkohallitukseen sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Kirkkohallituksen kanssa on keskusteltu siitä, että he pyrkivät omilla toimillaan edistä-

mään sitä, että seurakunnat alentaisivat kirkollisveroprosenttejaan oma-aloitteisesti. Kirkkohallitukselle on toimitettu laskelmat, joissa on esitetty kirkollisveroprosenttien alentamistarve seurakunnittain.

Sairausvakuutusmaksu

Vakuutetun sairausvakuutusmaksu koostuu sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksusta, jotka sisältyvät ennakonpidätysprosenttiin ja ennakoveron määrään. Työnantaja maksaa työnantajan sairausvakuutusmaksua. Sairausvakuutusmaksutuotot tilitetään Kansaneläkelaitokselle.

Vakuutetun sairaanhoitomaksulla rahoitetaan esimerkiksi Kelan maksamia lääkekorvauksia, korvauksia lääkärin- ja hammaslääkärin palkkioista, matkakorvauksia sekä kuntoutuspalveluja. Sairaanhoitomaksun perusteesta säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvussa. Palkansaajan ja etuustuloa saavan sairaanhoitomaksun perusteena on pääsääntöisesti kunnallisverotuksessa verotettava tulo. Yrittäjän ja joissakin tapauksissa myös apurahansaajan sairaanhoitomaksun perusteena ovat yrittäjien eläkelain mukaiset työtulot.

Palkansaajan päivärahamaksulla ja työnantajan sairausvakuutusmaksulla rahoitetaan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen menoja. Näitä ovat esimerkiksi Kelan maksamat sairauspäivärahat, kuntoutusrahat ja vanhempain päivärahat, joiden määrä riippuu etuuden saajan työtulosta. Myös päivärahamaksun perusteesta säädetään sairausvakuutuslain 18 luvussa. Pääsääntöisesti päivärahamaksu määrätään vakuutetun veronalaisen palkkatulon ja työtulon perusteella. Yrittäjien kohdalla päivärahamaksu perustuu pääsääntöisesti yrittäjien eläkelain mukaisiin työtuloihin.

Sairausvakuutuslain 18 luvun 23 §:n mukaan sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosenttia tarkistetaan siten, että sairaanhoitomaksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa laissa tarkoitettujen sairaanhoitovakuutuksen kulut. Tämän johdosta sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Lain 18 luvun 24 §:n mukaan päivärahamaksun ja työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosenttia tarkistetaan vuosittain siten, että maksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa laissa tarkoitettujen työtulovakuutuksen kulut. Myös sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentista sekä yrittäjän lisärahoitusosuuden suuruudesta säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Koska sairausvakuutuslain mukaan sairausvakuutuksen maksut tarkistetaan vuosittain siten, että niiden tuotolla voidaan kattaa laissa tarkoitettujen kustannukset, ei tässä yhteydessä esitetä muutoksia sairausvakuutusmaksuihin. Veroperustemuutosten mitoituksessa on kuitenkin oletettu että sairaanhoitomaksua tarkistetaan siten, että maksutuotto ei muutu.

Invalidivähennys

Invalidivähennyksen ongelmana on nähty yhteiskunnan tuen epätarkoituksenmukainen kohdentuminen ja verotuen läpinäkymättömyys. Tuki kohdentuu suurelle joukolle ihmisiä ja taasoltaan suhteellisen matalana saajaa kohti. Pienten tulojen tai muiden kuin eläketulojen puuttumisen takia läheskään kaikki vammaiset henkilöt eivät hyödy verovähennyksen kautta myönnetystä tuesta.

Invalidivähennyksen korvaamista suoralla tuella on esitetty jo 1990-luvun puolivälistä alkaen. Vammaistyöryhmä '96 ehdotti, että invalidivähennys poistettaisiin ja tästä kertyneet lisäverotulot käytettäisiin vammaisetuuksien ja -palvelujen kehittämiseen. SATA-komitea ehdotti harkittavaksi invalidivähennyksestä luopumista ja verotuen kohdentamista omaishoidon tukeen. Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa VAMPO 2010—2015 ehdotettiin valtion- ja kunnallisverotuksen invalidivähennyksen poistamista ja näihin verotukiin käytettyjen varojen ohjaamista aktiiviseen vammaispolitiikkaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta koskevan uudistuksen yhteydessä valtion verotuloja kasvatetaan ja kuntien verotuloja pienennetään. Valtion verotulojen kasvattaminen johtaa siihen, että henkilöt alkavat maksaa valtion tuloveroa nykyistä alemmalla tulotasolla, eli huomattavasti nykyistä suurempi määrä ihmisiä tulee maksamaan valtion tuloveroa. Muutoksella on vaikutusta verosta tehtävien vähennysten kohdentumiseen, myös sellaisten, jotka tehdään vain valtion tuloverosta. Vain valtion tuloverosta tehtäviä vähennyksiä Suomessa ovat valtionverotuksen invalidivähennys ja valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys. Kun huomattavasti useampi ihminen maksaisi uudistuksen jälkeen valtion tuloveroa, näiden vähennysten piiriin tulisi merkittävästi lisää ihmisiä. Erityisesti valtionverotuksen invalidivähennyksen osalta fisikaaliset muutokset olisivat merkittäviä. Verotuksen painopisteen siirtämisen johdosta vähennyksen verotuottoja alentavan vaikutuksen arvioidaan kasvavan noin 10 miljoonasta eurosta 50 miljoonaan euroon.

Tietyn verotuen moninkertaistumista hallinnollisen uudistuksen johdosta ei voida pitää perusteltuna. Kun lisäksi huomioidaan aikaisemmat ehdotukset invalidivähennyksen uudelleen kohdentamisesta, esityksessä ehdotetaan, että verotuksen invalidivähennyksestä luovutaan ja tästä säästyvät varat kohdennettaisiin suoralla tukimuodolla vammaispalveluiden kehittämiseen. Varojen tarkempi kohdentaminen selvitetäisiin sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevan vammaislainsäädännön uudistuksen jatkovalmistelussa. Koska kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen invalidivähennykset muodostavat yhden verotukikokonaisuuden, ehdotetaan sekä kunnallisverotuksen invalidivähennys että valtionverotuksen invalidivähennys korvattavaksi suoralla tuella. Näin saadaan myös enemmän varoja kohdennettua suoraan tukeen.

Muutos toteutettaisiin valtio- kuntasuhteessa kustannusneutraalisti huomioimalla tämä kuntien verotulomenetyksen kompensaatiossa.

Maakuntien asema tuloverotuksessa

Maakuntalailla perustettavista maakunnista muodostetaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kuntaa suurempia itsehallintoalueita. Tällä hetkellä Suomessa ei ole vastaavia itsehallintoalueita. Nykyiset maakuntien liitot ovat juridiselta muodoltaan kuntayhtymiä, joita käsitellään tuloverolain 21 §:n mukaisina osittain verovapaina yhteisinä.

Koska maakunnista muodostuisi julkisoikeudellisia yhteisöjä, tuloverolain 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnat määritellään verotuksessa yhteisöiksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien tapaan. Tuloverolain 21 §:n 1 momentin 3 kohdassa kunnan ja kuntayhtymän yhteydessä on jo nykyisin mainittu maakunta. Vuodelta 1988 olevan tulo- ja varallisuusverolain (1240/1988) esitöiden mukaan maakunta on kuitenkin merkitty luetteloon nimenomaisesti Ahvenanmaan maakunnan verovelvollisuusaseman selkeyttämiseksi (HE 109/1988 vp). Tämän vuoksi maakuntalailla perustettavien maakuntien verotuksellisesta asemasta tuloverotuksessa ehdotetaan säädettäväksi erikseen siten, että maakunnat määriteltäisiin valtion, kuntien ja kuntayhtymien tapaan tuloverolain 21 §:ssä tarkoitetuiksi osittain verovapaiksi yhteisöiksi.

Koska kyse on alueellisesta hallinnosta, tuloverolain 21 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntien verovelvollisuus vastaisi kuntien ja kuntayhtymien verovelvollisuutta. Maakunnat olisivat siten verovelvollisia ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Vero määräytyisi tuloverolain 124 §:n 3 momentin mukaisen alennetun verokannan mukaan. Tuloverolain 21 §:n 4 momentin mukaan kunnat eivät ole verovelvollisia omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eivätkä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta. Sääntelyn taustalla on se, että kuntien ei tarvitsisi maksaa itselleen veroa omalla alueellaan harjoittaman toiminnan tuottamasta tulosta. Koska maakunnille ei ehdoteta omaa verotusoikeutta, ei tätä poikkeusta ole perusteltua ulottaa koskemaan maakuntia. Kyseinen poikkeus ei koske myöskään kuntayhtymiä.

Valtiovarainministeriössä on käynnissä hanke, jossa arvioidaan tuloverolain 21 §:ssä tarkoitettujen osittain verovapaiden yhteisöjen verotuksellista asemaa tuloverotuksessa. Kyseisen hankkeen yhteydessä arvioidaan myös tuloverolain nykyisten säännösten suhde EU:n valtioneuvoston ja kilpailuneutraaliteettivaatimuksiin. Jos osittain verovapaiden yhteisöjen tuloverotukselliseen asemaan päädytään ehdottamaan muutoksia, myös maakuntien verotuksellisesta asemasta tulisi säätää muita julkisyhteisöjä vastaavalla tavalla.

Maakuntien asema arvonlisäverotuksessa

Arvonlisäverolaissa säädetään eri julkisyhteisöjen asemasta arvonlisäverotuksessa. Verotuksen neutraalisuuden turvaamiseksi julkisyhteisöjen on suoritettava veroa arvonlisäverotuksen yleisten periaatteiden mukaisesti. Julkisyhteisöjen liiketoiminnan muodossa harjoittama toiminta on siten samassa laajuudessa verollista kuin muidenkin toimijoiden toiminta. Pääosa julkisyhteisöjen harjoittamasta toiminnasta on kuitenkin verotonta.

Maakuntien verokohtelun selkeyttämiseksi tulee maakuntien verotuksellisesta asemasta säätää arvonlisäverolaissa.

Arvonlisäverojärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisesti maakunnalla ja muilla verotukseen palvelutuotantoon osallistuvilla yksiköillä ei ole hankintoihin sisältyvän veron vähennysoikeutta. Näin ollen ilman erityistoimenpiteitä näiden olisi edullisempaa tuottaa toiminnassa käytettäviä verollisia palveluita itse kuin hankkia niitä ulkopuoliselta ja arvonlisäverotuksesta aiheutuisi hankintojen vääristymä. Nykyisin hankintaneutraalisuus on toteutettu sekä kunnallisen sektorin että valtion hankintojen osalta erityisillä menettelyillä.

Maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden turvaamiseksi otettaisiin käyttöön erityinen budjetointimenettely, jolla poistettaisiin hankintaan sisältyvän arvonlisäveron vaikutus hankintamuodon valintaan. Menettely koskisi ainoastaan maakunnan ja maakunnan laitoksen tekemiä hankintoja. Kilpailuneutraaliteetin turvaamiseksi menettelyä ei sovellettaisi palveluihin, jotka myydään kilpailluilla markkinoilla. Menettelyä ei sovellettaisi myöskään laajan valinnanvapauden piiriin kuuluviin sosiaali- ja terveystalouteen. Laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palvelujen osalta sosiaali- ja terveystalouteen uudistuksen tavoitteet sekä kilpailuneutraaliteetin huomioiminen edellyttävät, että maakunnallisten ja yksityisten palveluyhtiöiden toimintaan kohdistuu yhtä suuri arvonlisäverokustannus. Palvelutuotannon rakenteesta johtuen hankintaneutraalisuuden toteuttamiseen laajan valinnanvapauden alalla liittyy menettelyn tehokkuuteen ja hallinnoitavuuteen liittyviä ongelmia.

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta aiheutuvat arvonlisäverotusta koskevat muutokset ovat sisällöllisesti ja lakiteknisesti yhteydessä toisiinsa, joten kaikki muutokset on tarkoituksenmukaista koota samaan hallituksen esitykseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja

aluehallinnon uudistamiseen liittyvistä arvonlisäverotusta koskevista muutoksista laaditaan erillinen hallituksen esitys.

Verotuskustannusten jako

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ansiotulojen verotusta siten, että valtion verotuloja kasvatettaisiin ja kunnallisveron tuottoa alennettaisiin. Kyseessä olisi merkittävä muutos kuntien ja valtion verokertymien jakautumiseen. Koska verotuskustannusten jakautumiseen veronsaajien kesken vaikuttaa muun muassa verojen kokonaiskertymä sekä verolajien lukumäärä, ehdotetaan Verohallinnosta annetun lain verotuskustannusten jakoa koskevia säännöksiä muutettavaksi.

Kuntaryhmän nykyinen osuus verotuskustannuksista voidaan johtaa siten, että verolajien lukumäärän painoarvona käytetään 0,39 ja veronsaajakohtaisen verokertymän painoarvona 0,61. Uudistuksen yhteydessä kunnallisveron kertymä alenisi noin kahdella kolmasosalla. Kun kertymän painoarvona käytetään edelleen kerrointa 0,61 ja verolajien lukumäärän painokertoimena niin ikään 0,39, kuntien osuudeksi verotuskustannuksista ehdotetaan 15,8 prosenttia. Kuntien osuus verotuskustannuksista siten alenisi 15,0 prosenttiyksiköllä. Valtion osuudeksi verotuskustannuksista ehdotetaan 74,9 prosenttia. Valtion osuus näin ollen kasvaisi 15 prosenttiyksiköllä. Seurakuntien ja Kansaneläkelaitoksen osuudet verotuskustannuksista säilyisivät ennallaan.

Verotuskustannuksia peritään vuosittain noin 450 miljoonaa euroa. Kuntien verotuskustannukset pienenisivät noin 139 miljoonasta eurosta noin 71 miljoonaan euroon. Valtion kustannusosuus kasvaisi siten vastaavasti 68 miljoonalla eurolla. Uudistus toteutettaisiin valtio-kunta suhteessa kustannusneutraalisti huomioimalla muutos kunnallisveroprosenttien alentamisen sekä valtionverotuksen kiristämisen mitoituksessa.

Verotuskustannusten jakautumista koskevat laskelmat tullaan päivittämään vuoden 2018 aikana ennen uudistuksen voimaantuloa ja tältä osin tullaan antamaan uusi esitys.

Omaisuuksien siirtoihin liittyvät verotuskysymykset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erikseen sote- ja aluehallintouudistukseen liittyvien omaisuuden siirtojen verotuskohtelusta. Säännökset sisältyisivät sote-järjestämislain ja maakuntalain voimaantulolakiin. Voimaantulolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että tuloverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaantulolaissa tarkoitettulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaantulolaissa tarkoitettulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle.

Kunnallisveroprosenttien tarkkuus

Koska uudistuksen voimaantulolaissa ehdotetaan säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta siten, että veroprosentit eivät olisi nykyiseen tapaan neljännesprosenttiyksikön tarkkuudella, ehdotetaan verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättäväksi väliaikaisesti säännös, jossa säädettäisiin kuntien tuloveroprosenttien tarkkuudesta vuosille 2019 – 2021. Tämän siirtymäkauden ajan kunta ilmoittaisi tuloveroprosenttien prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella. Koska kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa nykyistä huomattavasti alhaisemmat, ehdotetaan lisäksi verotusmenettelystä annetun lain 91 a §:ää muutettavaksi siten, että vuodesta 2022 alkaen kunnat ilmoittaisivat tuloveroprosenttien prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella nykyisen neljännesprosenttiyksikön tarkkuuden sijaan.

Muut verolainsäädäntöön ehdotettavat muutokset

Maakuntien perustaminen edellyttää myös muita lähinnä teknisempiä muutoksia verolainsäädäntöön. Muun muassa stipendien, apurahojen ja palkintojen sekä osittain verovapaiden luovutusvoittojen osalta maakuntien asema ehdotetaan vastaamaan muiden julkisyhteisöjen asemaa. Mahdollisesta maakunnan luottamustoimesta maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilömaksu olisi vähennyskelpoinen tulonhankkimisesta johtunut meno samalla tavalla kuin kunnallisesta luottamustoimesta maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilömaksu. Maakunnille ehdotetaan myös vastaavat sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevat velvollisuudet kuin muilla julkisyhteisöillä.

Ahvenanmaan tasoitusmäärän muuttaminen

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistus ei varsinaisesti koske Ahvenanmaata, on samassa yhteydessä toteutettavalla rahoitusuudistuksella kuitenkin vaikutusta Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmään. Ahvenanmaan maakunnan talousjärjestelmä on pääasiassa rakentunut niin, että verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa. Sen sijaan varoja siirretään valtion budjetin kautta maakunnalle itsehallinnon tehtävien rahoittamiseksi. Itsehallintolain mukaan tämä tapahtuu pääasiassa tasoituksen, verohyvityksen ja ylimääräisen määrärahan avulla. Maakunnalla on vapaa budjetointioikeus, eli verovaroja voidaan käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien päättämällä tavalla, mutta niin, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin väestön sosiaaliset edut muualla valtakunnassa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:n mukaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa. Maakunnan tasoituksessa saama rahamäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla. Itsehallintolain 47 §:n mukaan tämä tasoitusperuste on 0,45 prosenttia.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain nojalla valtakunnallista tuloverolakia ja -asetusta sekä näihin kohdistuvia muutoksia sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä.

Esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja lisättäväksi nykyisiä veroperusteita muuttamalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös Ahvenanmaalla kannettaisiin nykyistä enemmän valtion tuloveroa. Jotta verotuksen taso säilyisi samana myös Ahvenanmaalla, tulisi myös Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja alentaa. Kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista.

Tavoitteena on, että rahoitusuudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta mahdollisimman neutraali. Rahoitusuudistuksessa verotuksen painopistettä siirrettäisiin kunnilta valtiolle eli valtion verotulot kasvaisivat ja kuntien pienentyisivät. Tällä muutoksella olisi vaikutusta Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitettun tasoitusmäärän suuruuteen. Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksessa valtion verotulot kasvaisivat noin 11,5 miljardilla

eurolla. Koska valtion tilinpäätösperusteet muuttuvat siten, että se vaikuttaa tasoitusmäärän suuruuteen olennaisella tavalla, ehdotetaan tasoitusperustetta muutettavaksi. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Koska Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä, tulisi Ahvenanmaan kunnilta valtiolle siirtyvät verotulot palauttaa Ahvenanmaalle. Tämän hetkisen alustavan suuruusluokka-arvion mukaan Ahvenanmaan kunnilta siirtyisi verotuloja valtiolle noin 60 miljoonaa euroa. Valtion verotulojen palauttaminen Ahvenanmaan maakunnalle ehdotetaan huomioitavaksi tasoitusmaksun mitoituksessa. Varojen jakaminen kunnille kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan.

Kunnallisveroprosentin alentaminen

Lähtökohtana sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistuksen valmistelussa ovat hallituksen linjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Lisäksi säännöksillä on pyritty myös varmistamaan kuntien maksuvalmius ennakoimattomien tilanteiden varalta.

Verotuksen näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistuksessa on kyse siitä, että verotuksen painopistettä siirrettäisiin veronsaajalta toiselle. Tämän tyyppinen hallinnollinen muutos tulisi toteuttaa verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraalisti eli kenenkään verotus ei lähtökohtaisesti saisi keventyä tai kiristyä. Mikäli joidenkin kuntien asukkaiden verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi vain sen takia, että verotuksen painopistettä siirretään veronsaajalta toiselle, voisi se olla ongelmallista perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Todennäköisesti kunnat alentaisivat veroprosenttejaan uudistuksen yhteydessä myös omaaloitteisesti, koska niiltä siirtyisi pois merkittäviä tehtäviä. Kuntalain lähtökohtana on, että, että kuntataloudessa tähdätään tasapainotilaan. Seuraavan vuoden talousarviota hyväksyittäessä tulee ottaa huomioon tiedossa olevat kuntakonsernin taloudelliset vastuut ja velvoitteet.

Kun kuitenkin huomioidaan kuntien määrä, erilaisuus sekä se, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menot ja niiden suhde kunnallisveron tuottoon vaihtelevat huomattavasti kunnittain, voidaan pitää todennäköisenä, että kunnallisveroprosentit alenisivat eri kunnissa eri tavalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että uudistuksen vaikutukset ansiotulojen verotukseen olisivat lähtökohtaisesti erilaiset asuinpaikasta riippuen. Tämän perusteella on katsottu välttämättömäksi säätää, että alentaminen tapahtuisi ainakin kerran samoin perustein. Muussa tapauksessa kuntien veroprosenttien välinen ero voisi uudistuksen vuoksi välittömästi kasvaa nykyisestä ja joidenkin kuntien verovelvollisten verotus voisi kiristyä ja joidenkin keventyä. Tämän hetkisen arvion mukaan kunnilta siirtyisi valtiolle verotuloja noin 11,5 miljardia euroa. Kun huomioidaan muutoksen suuruusluokka sekä arvioihin sisältyvät epävarmuustekijät, tarvitaan siirtymäajaksi väline, jolla turvataan rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti siten, että verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Esityksessä ehdotetaan voimaanpanolakiin lisättäväksi säännös, jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa ja nousua vuosina 2019—2021. Säännöksen tavoitteena on turvata verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti ja näin turvata verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä. Jotta kunnallisveron korottamisen rajattu oikeus, ei kuitenkaan johtaisi kunnan maksuvalmiuden heikkeneemiseen siten, ettei se kykenisi vastaamaan velvoitteistaan, säädettäisiin kuitenkin myös oikeudesta korottaa kunnallisveroa niissä tapauksissa, joissa maksuvalmiutta ei voida varmistaa

muilla keinoilla. Vuoden 2021 jälkeen kuntien verotusoikeutta ei enää rajoitettaisi millään tavalla.

Kunnallisveroprosenttien alentaminen uudistuksen voimaantulon yhteydessä vuonna 2019

Vuonna 2019 kunnallisveroprosentteja alennettaisiin valtionverotuksen kiristymistä vastaavasti. Alentaminen toteutettaisiin siten, että kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,30 prosenttiyksiköllä. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin yhtä monella prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosenttien alentaminen mitoitettaisiin valtionverotuksen kiristymistä vastaavasti sen varmistamiseksi, että verotulojen siirtäminen veronsaajalta toiselle voitaisiin toteuttaa ilman, että verovelvollisten verotus kiristyisi uudistuksen voimaantulovuonna. Koska kunnallisveroprosenttien tuotto, sekä toisaalta sosiaali- ja terveystalouden kustannukset ja niiden rahoittamiseksi kunnille maksettavat valtionosuudet vaihtelevat huomattavasti kunnittain, kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttien alentaminen saman verran johtaisi tilanteeseen, jossa uudistuksen vaikutukset vaihtelevat kunnittain. Toisilta kunnilta vähennetään enemmän tuloja kuin niiltä siirtyy menoja. Toisilta kunnilta puolestaan vähennetään vähemmän tuloja, kuin niiltä siirtyy menoja. Kuntien rahoitusasemiin muodostuvien mittavien erojen kannalta tämä on ongelmallista, minkä johdosta kunnille jäävien tehtävien rahoitus esitetään turvattavaksi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää uudistamalla. Valtionosuusjärjestelmän uudistamista kuvataan luvussa 3.3.3..

Alentamalla kunnallisveroprosentteja kaikkien kuntien kohdalla yhtä monella prosenttiyksiköllä, turvattaisiin ansiotulojen verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta. Tämä turvaisi verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun uudistuksen voimaantulovuonna. Kunnallisveroprosenttien samansuuruinen alentaminen turvaisi myös sen, että matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero ei kasvaisi uudistuksen voimaantulovuonna. Uudistus ei siten kasvattaisi verotuksen alueellisia eroja uudistuksen voimaantulovuonna. Matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero tosin kasvaisi suhteellisesti, koska ero säilyisi prosenttiyksikköinä samana, mutta kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa huomattavasti pienemmät. Suhteellisen eron kasvulta ei kuitenkaan tässä yhteydessä voida välttyä. Jos kunnallisveroprosenttien välinen ero haluttaisiin säilyttää myös suhteellisesti samana, tulisi korkeimpia kunnallisveroprosentteja alentaa enemmän ja matalampia vähemmän. Koska valtion verotusta tulee kiristää kaikkien verovelvollisten kohdalla samalla tavalla, kunnallisveroprosenttien alentaminen erisuuruisena eri kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien asukkaiden ansiotulojen verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi. Uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat siten jo lähtökohtaisesti ansiotulojen verotukseen eri tavalla riippuen henkilön asuinpaikasta.

Valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös muita vaihtoehtoja kunnallisveroprosenttien alentamiseksi, joihin on kuitenkin katsottu liittyvän niin suuria ongelmia, että niiden toteuttamista ei pidetä mahdollisena. Tarkastelluissa vaihtoehtoissa kunnallisveroprosenttien erot kasvaisivat huomattavasti nykyisestä, jolloin osalla verovelvollisista verotus kiristyisi ja osalla kevenisi. Tämä on seurausta ennen kaikkea siitä, että kunnallisveroprosenttien tuotto, sekä toisaalta sosiaali- ja terveystalouden kustannukset ja niiden rahoittamiseksi kunnille maksettavat valtionosuudet vaihtelevat huomattavasti kunnittain. Suurimmillaan yksittäisen kunnan todellinen sote-kustannus on lähes 5 900 euroa ja alimmillaan noin 2 200 euroa asukasta kohden. Kunnallisveroprosentin tuotto oli vuonna 2015 alimmillaan 109 euroa ja korkeimmillaan 379 euroa asukasta kohden.

Kuntien nykyisen rahoitusaseman turvaamisen näkökulmasta hyvä vaihtoehto olisi vähentää kultakin kunnalta valtionosuuksia ja verotuloja yhteensä yhtä paljon kuin niiltä siirtyisi kus-

tannuksia valtiolle. Tässä vaihtoehdossa yksittäisen kunnan taloudellinen asema ei lähtökohdaisesti muuttuisi suhteessa nykytilanteeseen. Ongelmaksi kuitenkin muodostuisi se, että korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin välinen ero kaksinkertaistuisi nykyisestä 6 prosenttiyksiköstä. Muutamassa kunnassa näin määritelty kunnallisveroprosentti painuisi laskennallisesti jopa negatiiviseksi. Kun otetaan huomioon valtion ansiotuloverotuksen kiristyminen ja kunnallisveroprosenttien muutokset, vaikutukset vaihtelisivat huomattavasti kunnittain. Verovelvollisten verotus kiristyisi noin kolmasosassa kunnista. Enimmillään veroasteen nousu olisi noin 5 prosenttiyksikköä. Lähes kahdessa kolmasosassa kunnista verotus kevenisi, enimmillään lähes 9 prosenttiyksikköä. Näistä syistä johtuen tätä vaihtoehtoa kunnallisveroprosenttien alentamiseksi ei pidetä mahdollisena toteuttaa.

Lisäksi on tarkasteltu mallia, jossa kunnallisveron tuottoa alennettaisiin kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteella. Käytännössä tämä toteutettaisiin siten, että kultakin kunnalta vähennettäisiin kunnallisveroa sen verran, kuin sen laskennallisten kustannusten osuus olisi koko maakunnan laskennallisista kustannuksista. Kustannusten kuittaaminen perustuisi siis palvelujen tarvetekijöiden huomioimiseen. Tässä vaihtoehdossa kunnilta vähennettävä euromäärä ei vastaisi kunnittain sosiaali- ja terveydenhuollon todellisia kustannuksia, vaan vähennys olisi laskennallinen. Kunnittainen tulojen vähennys kohdistettaisiin kunnallisveron tuloveroprosentteja alentamalla. Tässäkin vaihtoehdossa ongelmaksi muodostuisivat todellisten sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten ja kunnallisveron tuoton suuret kuntakohtaiset erot. Korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin välinen ero kolminkertaistuisi nykyisestä ja lähes 50 kunnalla kunnallisveroprosentti painuisi laskennallisesti negatiiviseksi. Kun otetaan huomioon valtion verotuksen kiristyminen, kunnista lähes 25 prosentin osalta verotus kiristyisi. Veroasteen nousu olisi suurimmillaan yli 4 prosenttiyksikköä. Veroaste lähtökohdaisesti alenisi kunnista noin 75 prosentin osalta, enimmillään noin 14 prosenttiyksikköä. Näistä syistä johtuen tätäkään vaihtoehtoa ei pidetä toteuttamiskelpoisena.

Kunnallisveroprosenttien muutosten rajoittaminen siirtymäkauden 2020—2021 aikana

Kun huomioidaan uudistuksen mittaluokka sekä arvioihin sisältyvät epävarmuustekijät, tarvitaan uudistukseen siirtymäaika. Siirtymäkauden ajan eli vuosina 2020—2021 voimaanpanolaissa säädettäisiin kunnallisveroprosenttien korotukselle enimmäisraja, jonka puitteissa kunnanvaltuusto päättäisi kunnan tuloveroprosentista. Vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Vuonna 2021 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi puolestaan olla enintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Kunnallisveroprosenteille asetettu korotuskatto on mitoitettu siten, että sen pohjalta kunnat voisivat normaalitilanteissa huolehtia taloutensa tasapainottamisesta.

Koska edellä kuvattu 1,0 prosenttiyksikön korotuskatto voisi vaarantaa joissain ennakoimattomissa tilanteissa kunnan maksuvalmiuden, säädettäisiin lisäksi mahdollisuudesta korottaa veroprosenttia korotuskatosta riippumatta, jos kunnan maksuvalmiutta ei ole mahdollista varmistaa muilla keinoilla. Säännös edellyttäisi, että kunnan olisi ensin tarkasteltava menoleikkauksia sekä lainanottoa. Jos nämä keinot eivät olisi riittäviä, kunnalla olisi oikeus tehdä korotuskaton ylittävä korotus. Kunnan olisi myös perusteltava päätöksensä. Kysymys olisi siten kunnan viimesijaisesta keinosta turvata maksuvalmiutensa.

Verokaton tavoitteena on, että kuntien talous vakiintuisi uuden rahoitusjärjestelmän mukaiseksi rajoituksen voimassaoloaikana. Kun kuntien talous vakiintuisi siirtymäkauden aikana uuden rahoitusjärjestelmän mukaiseksi, välttäisiin uudistuksesta johtuvilta kunnallisveroprosenttien korotuspaineilta myös rajoituksen poistumisen jälkeen.

Jos siirtymäkauden aikana havaittaisiin yksittäisiin kuntiin kohdistuvia ennalta arvaamattomia ja kohtuuttomia vaikutuksia ja kunnan maksuvalmiutta ei voitaisi varmistaa muilla keinoilla, kunnalla olisi kuitenkin mahdollisuus korottaa kunnallisveroa.

Sääntelyn perusteella otettaisiin siten huomioon, että kunnilla olisi mahdollisuus sopeuttaa talouttaan kunnallisveroprosenttia korottamalla tai mahdollisuuksien mukaan myös alentaa kunnallisveroprosenttia. Koska alarajaa ei säädettäisi, matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero voisi siten kasvaa nykyistä suuremmaksi. Tällä hetkellä kuntien oikeutta määrätä veroprosentistaan ei rajoiteta millään tavalla, joten verotuksen alueelliset erot voisivat kasvaa myös nykytilanteessa. Oikeus päättää kunnallisveroprosentista on kunnan verotusoi-
keuden keskeinen elementti.

Muita tarkasteltuja teknisiä tapoja toteuttaa kunnallisverotuksen alentaminen

Valmistelun aikana oli esillä myös vaihtoehtoisia teknisiä tapoja toteuttaa kunnallisverotuksen alentaminen, joita tarkastellaan seuraavassa.

Kunnallisverotuksen rajoittaminen verontilitysjärjestelmän kautta

Yhtenä vaihtoehtona on tarkasteltu kunnallisverotuksen rajoittamista verontilitysjärjestelmän kautta. Tilitysjärjestelmän kautta kunnallisveron tasoa voitaisiin teknisesti rajoittaa siten, että kunkin kunnan sote-rahoitusta vastaava määrä kunnallisverosta tilitettäisiin valtiolle. Tässä järjestelmässä kunnallisveroprosentteja sinänsä ei tarvitsisi sote- ja aluehallintouudistuksen johdosta alentaa.

Kunnallisverotuksen tason alentaminen tilitysjärjestelmän kautta olisi kuitenkin ongelmallista perustuslain kannalta. Osa kunnille kuuluvista verotuloista siirrettäisiin toiselle veronsaajalle, jolloin esiin nousisivat samat perustuslailliset ongelmat kuin mitkä liittyisivät kuntien maakunnille antamaan suoraan rahoitukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan lailla laajasti muiden kuin kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan (PeVL 13/1993 vp) todennut, että kuntien maksuosuuksien lisäys kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Tämän johdosta kuntien verotulojen siirtämistä valtiolle verontilitysjärjestelmän kautta ei pidetty toteuttamiskelpoisena.

Erityisen vähennyksen säätäminen

Teknisesti kunnallisverotusta voitaisiin rajoittaa myös verojärjestelmän sisällä, säätämällä kunnallisverotukseen erityinen verovähennys. Vähennys voisi olla joko tulosta tehtävä vähennys tai verosta tehtävä vähennys. Tulosta tehtävä vähennys olisi käytännössä tuloverolain 105 a §:ssä säädetyn kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen kaltainen vähennys, jolla säädettäisiin kunnallisverotuksen tasoa siten, että verovelvollisten verotuksen taso ei muuttuisi uudistuksen yhteydessä. Verosta tehtävä vähennys puolestaan tarkoittaisi käytännössä sitä, että valtion verotuksen kiristymistä vastaava määrä olisi vähennyskelpoinen verovelvollisen kunnallisverosta. Tällöin verotuksen taso säilyisi kaikilla samana.

Vähennysjärjestelmään perustuvan ratkaisun yhteydessä kuitenkin maakuntien rahoituksen ja verojärjestelmän läpinäkyvyys kärsisivät merkittävästi. Järjestelmä johtaisi siihen, että kuntien nimellisen ja todellisen veroprosentin välinen ero kasvaisi merkittävästi nykyiseen verrattuna, eivätkä ne koskaan vastaisi toisiaan. Tätä ei voida pitää hyvänä verojärjestelmänä.

Järjestelmän läpinäkyvyyteen liittyvät ongelmat olisivat siinä määrin merkittäviä, että kunnallisverotuksen tason rajoittamista vähennysjärjestelmän kautta ei pidetty toteuttamiskelpoisena.

3.3.7 Omaisuus

Voimaanpanolaissa säädettäisiin uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavista, kuntien ja kuntayhtymien omaisuutta koskevista järjestelyistä. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, erityishuolto- piirit ja maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle. Helsingin kaupungin muodostaman erityishuoltopiirin omaisuus erotettaisiin kaupungin muusta omaisuudesta.

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan. Siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa vähintään kolme vuotta ja maakunnalla olisi oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Siirtymäkauden jälkeen maakunta vuokraisi kunnalta ne tilat, jotka se toiminnassaan tarvitsisi. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan omistama irtaimisto eli koneet kalusteet, laitteet, materiaalit sekä immateriaaliset oikeudet ja muut luvat siirtyisivät maakunnalle. Siirtyvään irtaimistoon eivät kuuluisi kunnan osakeomistukset, lukuun ottamatta sellaisen osakeyhtiön osakkeita, jonka tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen; joka on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6 - 8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteisyrittäjä tai osakkuusyrittäjä ja jonka kanssa kunnalla on 1. päivänä tammikuuta 2019 voimassa oleva sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta

Kunta siirtäisi maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset. Jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja maakunnan välillä sopimuksen voimassaoloajan.

Vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien omistamiin toimitiloihin, irtaimistoon ja sopimuksiin sovellettaisiin samoja periaatteita kuin kunnan omistamiin toimitiloihin ja irtaimistoon.

Voimaanpanolaissa säädettäisiin myös maakunnan velvollisuudesta siirtää omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset maakuntien yhdessä omistamalle, tätä tarkoitusta varten perustetulle osakeyhtiölle, josta säädettäisiin maakuntalaissa. Voimaanpanolaissa säädettäisiin myös maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien vuoden 2018 eli viimeisen toimintavuoden tilinpäätösten käsittelystä ja niihin liittyen vastuuvapauden myöntämisestä sekä valtioneuvoston oikeudesta myöntää valtioneuvoston kyseisistä kuntayhtymistä siirtyvien velkojen vakuudeksi.

3.3.8 Hankinnat

Maakunnalle tulisi perustaa valtakunnallinen yhteishankintayksikkö, jollaisena toimisi maakuntalaissa säädettävä valtakunnallinen yhteishankintojen palvelukeskus. Julkisista hankinnoista annetun lain perusteella yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan hankintayksikköä, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja mahdollisesti hankintojen tukitoimintoja sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tai sellaisille hankintayksiköille, joiden oikeudesta käyttää yhteishankintayksikön toimintoja on erikseen säädetty. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi, ja että se on nimenomaisesti

perustettu hoitamaan näitä tehtäviä, tai näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi.

Yhteishankintojen palvelukeskus kokoaisi tehokkaasti hankintavolyymeja yli maakuntarajojen ja toimisi tiiviissä hankintayhteistyössä maakuntien kanssa sekä yhteistoiminta-alueella hankintojen yhteensovittamisessa. Yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävänä olisi tuottaa yhteishankintatoimintoja ja hankintojen tukitoimintoja sekä ylläpitää hankintasopimuksia, tuottaa hankintatoimen kehittämis- ja asiantuntijapalveluja, markkinoihin ja hankintoihin liittyviä analyysipalveluja sekä logistiikkapalveluja. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävistä.

Yhteishankintojen palvelukeskuksella voisi olla erityisesti roolia hallinnollisissa ja tukitoimintojen hankinnoissa, mm. toimisto- ja asiantuntijapalveluissa, ajoneuvojen ja niihin liittyvien palvelujen hankinnassa, kalusteiden, kaluston ja laitteiden, kuljetuspalvelujen, polttoaineiden, kulutustuotteiden, toimistotarvikkeiden sekä ICT-laitteiden ja palvelujen kategorioissa. Tämän lisäksi se toimisi maakuntien yhteisenä hankinnan asiantuntijana ja osaamiskeskuksena.

3.3.9 Henkilöstö

Vastuu sosiaali- ja terveystyöpalvelujen järjestämisestä ehdotetaan siirrettäväksi kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, maakuntien julkisoikeudellisille laitoksille eli maakunnan palvelulaitoksille ja maakuntien omistamille yhtiölle. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta siirtyisivät maakuntien, maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien omistamien yhtiöiden palvelukseen myös koko kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten henkilöstö siirtyisi kokonaisuudessaan maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen. Siirtymiseen ei vaikuttaisi se, missä tehtävässä henkilö siirtymähetkellä työskentelee.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien palveluksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä työskentelevät henkilöt siirtyvät maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan perustaman yhtiön palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tukitehtäviä.

Maakuntiin, maakuntien palvelulaitoksiin ja maakuntiin perustettaviin yhtiöihin siirtyminen, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsuhteen ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutus-säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsuhtesuhteissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Henkilöstö siirtyisi suoraan voimaanpanolain nojalla maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Henkilöstö siirtyisi sen maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan omistaman yhtiön palvelukseen, jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä.

Kunnallisen palvelusuhdelainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen ja maakunnan omistaman yhtiön henkilöstöä. Näin ollen kunnallisen viranhaltijalain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijoita. Kunnallisten virka- ja työehtosopimuslakien soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia ja maakuntien palvelulaitoksia. Lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös maakunnissa ja maakuntien palvelulaitoksissa.

Esityksessä ehdotetaan, että laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta korvattaisiin lailla kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin tähän tehtävään Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä ja maakuntalain mukaisia maakuntia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Maakuntiin rinnastuvat tässä maakuntalaissa tarkoitetut maakuntakonserniin kuuluvat maakunnan palvelulaitokset. Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat olisivat esityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäseniä suoraan lain nojalla. Kuntien ja maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat, laissa tarkemmin säädetty yhtiöt ja säätiöt voisivat niin halutessaan olla uuden työnantajaorganisaation jäsenyhteisöjä. Maakunnilla ja kunnilla sekä yhtiöillä ja säätiöillä olisi painoarvoaan julkistyönantajina ja julkisen talouden osina vastaavat asemat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä ja hallinnossa.

Tulevat maakunnat ovat suuria toiminnallisia kokonaisuuksia. Henkilöstöä koskevat järjestelyt ovat merkittävä mahdollisuus tehostaa toimintaa ja vaikuttaa tulevaan kustannuskehitykseen. Toimintaprosessien yhtenäistämällä ja uudelleenjärjestelyillä voidaan hillitä erityisesti kustannusten kasvua ja uusien työntekijöiden tarvetta. Merkittävä vaikutus tulee olemaan myös valinnanvapaudella sekä nykyistä laajemmalla palvelutuotannon kilpailulla. Asiakkaan parempi palvelu ja hallittu kustannuskehitys saadaan aikaan myös hyödyntämällä muutosjohtamisen avulla teknologista kehitystä kuten terveysteknologiaa, palvelujen tuottamisprosessien uudenlaisia malleja ja työtapoja.

3.3.10 Eläkejärjestelmä

Kukin julkinen eläkejärjestelmä vastaa itsenäisesti eläkkeidensä rahoituksesta. Kevan jäsenyhteisöt vastaavat kaikista kunnallisen eläkejärjestelmän menoista. Kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä niin kutsutuille vanhoille, ennen vuotta 1993 palvelukseen tulleille edunsaajille on karttunut yksityistä sektoria parempi eläketurva. Mikäli siirtymisissä lähdetään liikkeenluovutuksen periaatteesta, on tämä parempi niin sanottu lisäeläketurva säilytettävä siirtyvän henkilöstön osalta.

Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnat ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Ehdotetun muutoksen perusteella maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttäisi näin myös mahdollisen lisäeläketurvan. Kevasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten mukaan maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavasti kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt. Maakunnan omistama yhtiö voisi näin ollen hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä työntekijän eläkelain mukaan. Jos yhtiö olisi Kevan jäsenyhteisö, henkilöstö säilyisi julkisen sektorin

eläketurvan piirissä. Jos taas yhtiö ottaisi eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö menettäisi lakisääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät.

Kunnallisen eläkejärjestelmän eläkemaksut koostuvat kolmesta osasta: palkkaperusteisesta maksusta, varhaiseläkemenoperusteisesta maksusta ja eläkemenoperusteisesta maksusta. Eläkemenoperusteisella maksulla rahoitetaan kunnallisen eläkejärjestelmän yksityistä eläkejärjestelmää korkeampia kustannuksia, jotka johtuvat muun muassa naisvaltaisesta henkilöstörakenteesta ja vanhasta lisäeläketurvasta. Eläkevastuita ja eläkemaksujen muutoksia tulee tarkastella sekä julkistalouden kokonaisuuden näkökulmasta että myös kuntien valtion maksuosuuksien kehitystrendeinä. Yli 200 000 henkilön siirtyessä maakuntien palvelukseen on ratkaistava kysymys siitä, miten eläkemenoperusteinen maksu jakautuu maakuntien ja kuntien kesken.

Tulevat maakunnat ovat suuria toiminnallisia kokonaisuuksia. Henkilöstöä koskevat järjestelyt ovat merkittävä mahdollisuus tehostaa toimintaa ja vaikuttaa tulevaan kustannuskehitykseen. Toimintaprosessien yhtenäistämällä ja uudelleenjärjestelyillä voidaan hillitä erityisesti kustannusten kasvua ja uusien työntekijöiden tarvetta. Merkittävä vaikutus tulee olemaan myös valinnanvapaudella sekä nykyistä laajemmalla palvelutuotannon kilpailulla. Asiakkaan parempi palvelu ja hallittu kustannuskehitys saadaan aikaan myös hyödyntämällä muutosjohtamisen avulla teknologista kehitystä kuten terveysteknologiaa, palvelujen tuottamisprosessien uudenlaisia malleja ja työtapoja.

Kunnallisessa eläkejärjestelmässä työnantajan eläkemaksun ehdotetaan koostuvan jatkossa kolmesta osasta: palkkaperusteisesta eläkemaksusta, työkyvyttömyyseläkemaksusta ja nykyisen eläkemenoperusteisen maksun korvaavasta tasausmaksusta.

Palkkaperusteinen ja työkyvyttömyyseläkemaksu asetettaisiin tasolle, jossa kuntatyönantajan keskimääräinen eläkevakuutusmaksu vastaa yksityisen sektorin työnantajan keskimääräistä työeläkevakuutusmaksua. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä.

Nykyisin kunnallisen eläkejärjestelmän maksun tason ja sen laskentaperusteet päättää Kevan valtuuskunta. Laissa säädetään vain siitä, mitä osia maksuun sisältyy. Maakuntien perustamisen myötä valtio tulee käytännössä maksamaan merkittävän osan maksusta, koska maakuntien menojen rahoituksesta vastaa pääosin valtio. Tällöin päätöstä eläkemaksun määräytymisestä ei voida jatkossa nähdä yksinomaan kuntien asiana eikä päätöksiä voida siksi enää nykyisessä laajuudessa tehdä Kevassa. Jotta myös maakuntien ja valtion edut tulevat turvatuiksi, tulee lainsäädännössä säätää nykyistä tarkemmin siitä, kuinka eläkemaksu määräytyy. Tulevaisuudessa valtion osuus kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksesta tulee ilmeisesti yhä kasvamaan. Maakunnissa sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu jatkuu vielä pitkään, mutta kuntapuolelle jäävissä palveluissa ei ole erityistä kasvupainetta.

Tasausmaksulla katettaisiin kunnallisen eläkejärjestelmän niitä kuluja, jotka ylittävät yksityisen työeläkejärjestelmän tason ja joita nykyään katetaan eläkemenoperusteisella maksulla. Tasausmaksu jaettaisiin maakuntien ja kuntien osuuteen. Maakuntien ja kuntien osuudet määräytyisivät sen palkkasumman perusteella, joka niillä on kunnallisen eläkejärjestelmän kokonaispalkkasummasta uudistuksen voimaantulohekellä. Palkkasummassa otettaisiin huomioon myös niiden yhtiöiden palkkasumma, jotka ovat Kevan jäsenyhteisöjä.

Tasausmaksua maksaisivat vain maakunnat ja kunnat. Tasausmaksun tarkoituksena on rahoittaa kunnallisen eläkejärjestelmän historiasta ja henkilöstörakenteesta johtuvaa yksityisen sektorin eläkejärjestelmää korkeampaa kustannustasoa. Maakunnat ja kunnat eivät voisi vähentää osuuttaan tasausmaksusta yhtiöittämällä tai ulkoistamalla toimintaansa. Tasausmaksua eivät maksaisi sellaiset osakeyhtiöt, jotka ovat voineet valita kunnallisen eläkejärjestelmän. Maa-

kuntien kesken tasausmaksu jaettaisiin niiden valtionrahoituksen suhteessa ja kuntien kesken niiden verorahoituksen suhteessa.

Jos kuntien tai maakuntien toimintojen yksityistäminen ja ulkoistaminen ja sen myötä henkilöstön siirtyminen kunnallisen eläkejärjestelmän piiristä yksityisen työeläkejärjestelmän piiriin lisääntyisi jo lähivuosina voimakkaasti, kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä olevien työntekijöiden palkkasumma pieneneisi nopeasti. Eläkemenoon henkilöpiiriin supistamisella ei kuitenkaan olisi pienentävää vaikutusta vielä vuosikymmeniin. Voimakas palkkasumman pieneminen aiheuttaisi paineen nostaa kunnallisen eläkejärjestelmän eläkemaksua. Eläkejärjestelmään ehdotettavat muutokset eivät sisällä erityisiä yksityistämiseen kannustavia tekijöitä. Yksityistäminen lisääntynee kuitenkin muista tekijöistä johtuen.

Valtion toimintoja yhtiöittäessä ja niiden siirtyessä yksityiseen työeläkejärjestelmään, on säädetty niin sanotusta siirtymämaksusta (laki siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia osakeyhtiöiksi 1341/1992). Siirtymämaksua maksetaan yksityisestä työeläkejärjestelmästä valtiolle, kun yhtiöitetään vähintään 200 henkilön toiminnot. Kuntien tai maakuntien päättäessä yhtiöittää toimintojaan päätöksiä ei tehdä lailla toisin kuin valtion yhtiöittämissä tilanteissa. Myöskään yhtiöihin siirtyvien henkilöiden määrä ei yksittäisissä tilanteissa yleensä ole niin suuri kuin edellä mainitussa laissa on säädetty. Tilanteet eivät siis ole suoraan verrannollisia valtion yksityistämistilanteisiin.

Henkilöstöä siirtyy koko ajan julkisen sektorin ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien välillä eikä normaalisti tästä aiheudu erityistä tasaustarvetta. Maakuntaudistukseen liittyen suurien henkilöstömäärien siirtyminen kunnallisen eläkejärjestelmän piiristä yksityisen työeläkejärjestelmän piiriin saattaa kuitenkin olla mahdollista. Tästä syystä on välttämätöntä määrittää ennakolta periaatteet, joilla kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus ja kyky huolehtia vastuistaan turvataan erillisjärjestelyin. Valmistelutyö tämän osalta on käynnistetty erikseen.

3.3.11 Työnantajaedunvalvonta

Esityksessä ehdotetaan, että laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta korvattaisiin lailla kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin tähän tehtävään Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä ja maakuntalain mukaisia maakuntia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Maakuntiin rinnastuvat tässä maakuntalaissa tarkoitetut maakuntakonserniin kuuluvat maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli palvelulaitokset. Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat olisivat esityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäseniä suoraan lain nojalla.

Kuntien ja maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat, laissa tarkemmin säädettyt yhtiöt ja säätiöt voisivat niin halutessaan olla uuden työnantajaorganisaation jäsenyhteisöjä.

Maakunnilla ja kunnilla sekä yhtiöillä ja säätiöillä olisi painoarvoaan julkistyonantajina ja julkisen talouden osina vastaavat asemat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä ja hallinnossa.

Kunta- ja maakuntatyönantajien tehtävät

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT toimisi maakuntien, maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten, kuntien ja kuntayhtymien sekä siihen liittyneiden jäsenyhteisöjen työnantajaedunvalvojana. Se olisi myös työmarkkinakeskusjärjestö, joka edustaisi jäsenyhteisöjään valtakunnallisissa työmarkkinaneuvotteluissa sekä kaksi- ja kolmikantayhteis-

työssä. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voisi tehdä näitä aloja koskevia virka- ja työehtosopimuksia. Se hoitaisi edustamansa sektorin edunvalvonnan myös Euroopan unionissa.

Toiminnan järjestämistä koskevat tarkemmat määräykset on tarkoitus antaa uuden organisaation työjärjestyksillä. Hallituksen ja kunkin jaoston työjärjestykset sisältäisivät määräykset toimielinten kokoontumisesta, päätösvaltaisuudesta, päätöksentekojärjestyksestä ja muista tarpeellisista toimintaan liittyvistä asioista.

Toimielimet

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmä ja hallinto järjestettäisiin vastaamaan uuden organisaation tarpeita.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ylin päättävä toimielin olisi hallitus.

Maakuntien ja kuntien työmarkkinajärjestelmissä tulee toteutua hyvän hallinnon ja hallinnan periaate siten, että maakunnat ja kunnat sekä muut jäsenyhteisöt saavat kukin aidon vaikutus- ja päätösvalan itseään koskevissa työ- ja virkaehtosopimusasioissa. Tämän vuoksi esitetään, että uudessa työnantajaorganisaatiossa toimisivat hallituksen ohella erillisinä jaostoina kunta- jaosto, maakuntajaosto sekä yritysjaosto. Kukin jaosto päättäisi oman jaostonsa edustamien jäsenyhteisöjen osalta kunnan ja maakunnan työ- ja virkaehtosopimuksista annetuissa laeissa säädetyistä tehtävistä.

Maksuosuudet

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n menot perittäisiin jäsenyhteisöiltä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset jäsenyhteisöjen maksuosuuksista. Maksuosuus määräytyisi kunkin jäsenyhteisön viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan palkkasumman mukaisessa suhteessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n edustamien jäsenyhteisöjen koko palkkasummaan.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muodostettavaksi 18 itsehallinnollista maakuntaa sekä uudistettavaksi julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja hallinnolliset rakenteet. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon lakisääteiset julkiset tehtävät siirtyvät kunnilta ja kuntayhtymiltä uusien itsehallinnollisten maakuntien tehtäväksi. Nyt niiden järjestämisestä vastaavat pääosin yksittäiset kunnat ja osin lakisääteiset kuntayhtymät. Maakuntien tehtäväksi siirtyy myös muita kuntien ja kuntayhtymien vastuulla olevia tehtäviä sekä eräitä valtion aluehallinnon tehtäviä siten kuin niistä säädetään erikseen. Näin uudistuksen välittömät vaikutukset kohdistuvat laajasti julkiseen hallintoon ja talouteen sekä kunnissa ja kuntayhtymissä että valtionhallinnossa.

Perustettavat maakunnat ovat monialaisia, koska niille säädetään muitakin tehtäviä kuin sosiaali- ja terveydenhuolto. Samalla uudistetaan työnjakoa eri tehtävissä. Useita merkittäviä kuntien ja kuntayhtymien nykyisin hoitamia tehtäviä siirretään maakunnille, mikä yksinkertaistaa hallintoa ja kokoaa päätöksentekoa vaaleilla valitun maakuntavaltuuston alaisuuteen. Maakunnan ylimmän päätöksentekuelimen, maakuntavaltuuston, valinta suorilla vaaleilla vahvistaa hallinnon kansanvaltaisia piirteitä. Toisaalta muutos merkitsee kuntien tehtäväkentän olennaista kaventumista ja sitä kautta myös kuntien henkilöstömäärän ja toiminnan kustannusten pienentymistä. Lisäksi valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sovitetaan yhteen. Valtion

alue- ja paikallishallinnon tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirretään maakuntiin erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja työ- ja elinkeinotoimistoista. Muilta osin tehtävät jäävät edelleen valtion vastuulle, mutta tehtäviä järjestellään uudelleen. Tämä merkitsee muutoksia muun muassa aluehallintovirastojen tehtäviin, toimivaltaan ja organisaatioon sekä aluehallintovirastojen työnjakoon eräiden keskushallinnon virastojen kanssa. Tavoitteena on uudistaa julkinen hallinto ja palvelut asiakaslähtöisiksi ja kustannustehokkaiksi sekä mahdollistaa digitalisaation hyödyntäminen.

Hallinnolliset muutokset ovat kuitenkin vain keino uudistuksen päätavoitteiden toteuttamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta lakiesityksen keskeisiä tavoitteita ovat väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja ylläpito, sosiaali- ja terveydenhuollon laadun varmistaminen sekä turvata asiakkaan ja potilaan oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja luoda edellytykset sosiaali- ja terveystalouden riittävälle ja yhdenvertaiselle saatavuudelle koko maassa. Näin varmistetaan toimiva ja eheä sekä vaikuttava ja kustannustehokas sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne. Uudistus toteuttaa myös sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen integraation sekä vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Koko uudistuksen keskeisenä tavoitteena on myös julkisen talouden kestävyysvajeen vähentäminen. Tämän tavoitteen mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menojen tulisi olla vuoden 2029 lopussa 3 miljardia euroa nykyisen, valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveydenhuollon menoennusteen mukaista tasoa alhaisemmat. Samalla palvelurakenteen tulee olla kustannusvaikuttava ja tuottavuudeltaan niin hyvä, että käyttävissä olevilla voimavaroilla pystytään kantamaan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien mukaisten palvelujen järjestämisestä.

Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu on maakunnilla ja maakunnat saavat valtiolta yleiskatteellisen rahoituksen järjestämiseen. Maakunnan on ehdotuksen mukaan erotettava omassa toiminnassaan palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Järjestämisen ja tuottamisen erottamisen tavoitteena on parantaa johtamista sekä kustannusten hallintaa ja laadun kehittämistä. Tämä toteutuu järjestämisessä ja tuottamisessa sekä niiden johtamisessa tapahtuvan erikoistumisen avulla sekä paremmalla eri toimintatapojen vertailtavuudella ja vertailulla. Järjestäjän ja tuottajan erottaminen voi kuitenkin lisätä hallinnollisia kustannuksia. Maakunnat voivat tuottaa palveluja itse tai tarjota niitä yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kautta. Tavoitteena on kilpailuneutraaliteetti ja uusien toimijoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksien turvaaminen palveluiden tarjoamisessa.

Uudistuksen välittömät vaikutukset kohdistuvat laajalti kansalaisten palveluihin, henkilöstöön, kuntien ja kuntayhtymien hallintoon ja talouteen, omaisuusjärjestelyihin kuntien ja maakuntien välillä, kunta- ja valtionverotukseen sekä yrityksiin ja muihin palveluja tuottaviin yhteisöihin. Hallinnollisten rakenteiden muutoksilla on vaikutuksia myös eri hallintotasojen keskinäiseen tehtävien jakoon ja koko palvelujärjestelmän ohjaukseen ja valvontaan.

Uudistuksen vaikutukset talouteen, hallintoon sekä väestön asemaan ja palveluihin riippuvat olennaisesti siitä, miten ehdotuksen mukaiset maakunnat toteuttavat niiden järjestämis- ja tuottamisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon. Varmaa tietoa siitä, miten ehdotuksen mukaiset tavoitteet toteutuvat ja mitkä ovat uudistuksen vaikutukset, ei voida esittää. Vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida niiden kokemusten perusteella, joita on saatu aiemmin toteutetuista uudistuksista. Sosiaali- ja terveydenhuollossa esimerkkejä kuntia suuremmilla alueilla toteutetuista integroiduista palvelujärjestelmistä on esimerkiksi Kainuun hallintokokeilusta, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiristä (Eksote) sekä Paras-hankkeen mukaisista yhteistoiminta-alueista. Niissä kaikissa on koottu palvelujen järjestäminen aikaisempaan laa-

jemmaksi ylikunnalliseksi toiminnaksi. Kainuun hallintokokeilussa ja Eksotessa on lisäksi toteutunut pitkälti sosiaali- ja terveystalouden integraatio. Vaikutusten arvioinnissa voidaan myös hyödyntää muiden maiden järjestämistä ja uudistuksista saatuja tietoja.

Jäljempänä olevat sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien vaikutusarvioiden laadinnassa on otettu huomioon muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti ”Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksen vaikutusten ennakoarviointi” (THL Raportti 12/2016) ja Nordic Healthcare Groupin raportti ”Sosiaali- ja terveystalouden kehittämis- ja säästöpotentiaalın arviointi (väliraportti 2.5.2016). Lisäksi on otettu huomioon Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportti ”Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sote-palveluissa” (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2016).

4.2 Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset

4.2.1 Yleistä

Maakuntien perustaminen merkitsee perustavanlaatuisia muutoksia Suomen julkisessa hallinnossa. Uudistuksessa luodaan kokonaan uusi hallinnon taso, itsehallinnolliset maakunnat. Julkisessa hallinnossa olisi siten jatkossa kolme itsenäistä toimijaa: valtio, maakunnat ja kunnat. Koska maakunnat olisivat kokonaan uusia viranomaisia, niihin ei voida suoraan soveltaa kuntia tai valtion viranomaisia koskevaa sääntelyä, vaan lailla tulee erikseen säätää muun muassa maakuntien muodostamisesta ja aluejaosta, suhteesta valtioon ja kuntiin, toimialasta ja tehtävistä, hallinnosta, päätöksenteosta ja taloudesta, henkilöstön asemasta, rahoituksesta, vaalime nettelystä sekä asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan.

Nyt tarkasteltava hallituksen esitys koskee maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämistä kunnilta maakunnille. Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annetaan eduskunnan käsiteltäväksi esitys pelastustoimen tehtävien siirtämisestä maakunnille. Parhailaan valmistellaan myös muita maakuntien tehtäviä koskevia lakiesityksiä, joita koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2017 alkupuolella. Vasta mainitun esityksen yhteydessä voidaan arvioida laajemmin näiden tehtävien siirtojen viranomaisvaikutuksia.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten tehtäviin

Maakuntalaissa säädettäisiin maakunnan tehtävistä. Maakunnille siirretään tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta. Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä siirtyisi maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen, maatalouslomituksen ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviä sekä maakuntien liittojen nykyiset tehtävät.

Valtion alue- ja paikallishallinnon tehtäviä siirretään maakuntiin erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja työ- ja elinkeinotoimistoista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot lakkaavat 1.1.2019 lukien. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät siirtyvät pääosin maakunnille ja jäävät osin valtiolle. Valtiolle jäävät tehtävät organisoidaan uudelleen. TE-palvelut siirtyvät maakuntien järjestämisvastuulle. TE-palvelujen järjestämisessä hyödynnetään järjestäjä - tuottaja -mallia. Maakunnat pääsääntöisesti sopivat TE-palvelujen tuottamisesta laissa säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa.

Aluehallintovirastoista muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen.

Osa Aluehallintovirastojen nykyisistä tehtävistä siirtyy maakunnille. Ympäristövalvonta- ja luonnonsuojelutehtävät siirtyvät ELY-keskuksilta valtakunnalliselle aluehallintovirastolle.

Muilta osin valtion alue- ja paikallishallinnon tehtävät jäävät edelleen valtion vastuulle, mutta tehtäviä järjestellään uudelleen. Tämä merkitsee muutoksia muun muassa aluehallintovirastojen tehtäviin, toimivaltaan ja organisaatioon sekä aluehallintovirastojen työnjakoon eräiden keskushallinnon virastojen kanssa

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten organisaatioihin ja toimintaan

Uudistus merkitsee muutoksia kuntien, kuntayhtymien ja valtion aluehallinnon organisaatioihin. Kokonaisuutena eri organisaatioiden määrä vähenee, kun arviolta noin 400 nykyisen viranomaisen hoitamia tehtäviä kootaan 18 maakunnan tehtäviksi. Tämä tarkoittaa merkittävää eri sektoreiden tehtävien ja voimavarojen kokoamista yhteen monialaisiksi maakunniksi. Eriyisesti nykyisin kuntien vastuulla olevista viranomaistoiminnoista vastaavien yksiköiden määrä valtakunnan tasolla ja alueellisesti vähenee. Aiemmin useassa kunnassa tai kuntayhteytyönä suoritettavia tehtäviä ja toimintoja siirtyy maakunnalle yhden organisaation ja johdon alaiseksi. Yhteistoimintajärjestelyjen väheneminen selkeyttäisi nykyisin varsin monimutkaisia ja moniportaisia hallintorakenteita. Samalla viranomaistehtäviin liittyvää erityisosaamista voidaan keskittää. Joissakin tapauksissa tehtävien hoitamiseen liittyvät työnjaot ja -järjestelyt olisivat sujuvammin järjestettävissä. Myös tehtävien ja palvelujen kehittämiseen olisi kohdistettavissa enemmän osaamista ja resursseja. Toisaalta viranhaltijoiden ja työntekijöiden työmatkat voivat pidentyä ja työ voi edellyttää matkustamista suuren maakunnan eri puolilla.

Uuden hallintotason, maakuntien, perustaminen edellyttää erityisesti kuntasektorilla toiminnan laajaa uudelleen organisoimista. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten kuntayhtymien kuten sairaanhoitopiirien ja yhteistoiminta-alueiden toiminta siirtyy kokonaisuudessaan maakuntiin, jolloin mainitut organisaatiot lakkaavat. Lisäksi maakuntien liittojen lakisäätteiset tehtävät siirtyvät kokonaisuudessaan maakunnille ja kunnat voivat lakkauttaa maakuntien liitot 1.1.2019 lukien.

Myös kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja toimialalla kuntien palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy maakuntiin. Koska muutos koskee yhtä kuntien suurimmista toimialoista, sillä on merkittävä vaikutus kuntien koko organisaatio-, päätöksentekojä ja hallintorakenteisiin myös jäljelle jäävien tehtävien osalta. Hallintorakenteesta päättäminen kuuluu kuntalain mukaisesti kunnan itsehallinnon piiriin, joten kunnat ottavat päätöksillään tarvittavat muutokset huomioon uudistamalla hallintorakennettaan. Tehtävien ja siihen liittyvän henkilöstön tuntuva vähentyminen aiheuttaa myös tarvetta organisoida uudelleen erilaisien tukipalvelujen järjestäminen.

Muutoksella voi olla vaikutusta kuntien yhteistoimintaan ja yhteistyörakenteisiin laajemmin kuin nyt siirrettävien tehtävien osalta. Lakisääteisille kuntayhtymille mahdollisesti annetut muut kuin maakunnille siirtyvät tehtävät tulee organisoida uudelleen kuntayhtymän toiminnan lakatessa. Tällaista toimintaa saattaa olla esimerkiksi maakuntien liitoille annettu kesäyliopisto- ja toimitinta.

Kuntien toiminnan näkökulmasta uudistus edellyttää yhteistyöverkostojen uudelleen muotoutumista ja uusien yhteisten toimintatapojen kehittämistä. Kuntien tulee luoda erityisesti uudet yhteistyökäytännöt maakuntien kanssa. Erityisen tärkeää yhteisten toiminta- ja menettelytapojen luominen on esimerkiksi lapsiperheiden palveluissa, kun osa palveluista siirtyy maakunnille ja suuri osa, muun muassa varhaiskasvatus ja koulutoimi, jää edelleen kuntiin.

Uudistuksen voimaannapolaissa säädettäisiin maakunnalle siirtyvistä tehtävistä nykyisin vastaavien viranomaisten velvollisuudesta osallistua maakuntien perustamisen edellyttämään valmisteluun. Erityisesti henkilöstöjärjestelyjen osalta tämä merkitsee olennaisesti lisätyötä kunnissa, koska siirtyvien tehtävien osalta henkilöstön työtehtävät ja erityisesti tukitehtävissä toimivan henkilöstön mahdollinen siirtyminen maakuntiin tulee selvittää. Kuntien tulee käydä myös muutoksiin liittyvät yhteistoimintaneuvottelut henkilöstön kanssa. Muutoksen valmistelu vaatii muutoinkin kuntien virka- ja luottamushenkilöiden työpanosta. Esimerkiksi mahdollisten eri palvelusektoreiden asiantuntijoista asetettujen valmisteluryhmien ohella tarvitaan runsaasti virkatyönä tehtävää taustavalmistelua ja -selvityksiä.

Uudistus merkitsee vaatimuksia kuntien johtamiselle ja edellyttää osaavaa muutosjohtamista. Kunnan roolin ja tehtävien muutokset on myös otettava huomioon kunnan toimintaa ohjaavassa kuntastrategiassa.

4.2.4 Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin

Esitys muuttaa olennaisesti viranomaisten vastuita ja keskinäisiä suhteita. Asukkaiden itsehallintoon perustuvien kuntien lisäksi maakunnat olisivat jatkossa itsehallinnollisia viranomaisia suhteessa valtioon.

Esityksen mukaan kuntien ja uusien maakuntien välinen toimivallan jako olisi selkeä. Kunta vastaisi edelleen itselleen itsehallintonsa nojalla ottamista tehtävistä (yleinen toimiala) ja kunnille lailla säädettyistä tehtävistä. Kunnat voisivat hoitaa tehtäviään nykyiseen tapaan myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Maakunta hoitaisi pääsääntöisesti vain sille lailla säädettyjä tehtäviä ja voisi niin ikään hoitaa tehtäviään yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa. Tehtäväalansa rajoissa maakunta voisi ottaa järjestettäväkseen myös yksittäisiä kuntien tehtäviä, jos maakunnan alueen kaikki kunnat ovat näin sopineet ja rahoittavat tehtävän. Lisäksi joissakin tehtävissä kuten työ- ja elinkeinopalveluissa ja ympäristöterveydenhuollossa mahdollistettaisiin maakunnan järjestämisvastuun siirtäminen laissa edellytykset täyttävälle kunnalle.

Vaikka tehtävien järjestämisvastuun siirtäminen kuntien ja maakuntien välillä olisi hyvin rajoittava, palvelujen tuottamisessa yhteistyö myös kuntien ja maakuntien kesken on laajasti mahdollista, ellei erityislainsäädännössä ole tätä koskevia rajoituksia.

Ehdotettu uudistus ei poistaisi tarvetta viranomaisten väliseen yhteistyöhön yli organisaatiorajojen. Uudistus saattaa jopa lisätä yhteistyön tarvetta ja merkitystä, esimerkiksi kuntien ja maakuntien yhteisten asiakasryhmien kuten lapsiperheiden palvelujen toimivuuden turvaamisessa. Maakuntalakehdotuksessa edellytetäänkin maakunnan ja alueen kuntien neuvottelevan säännöllisesti niiden tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Yhteistyön lisääntyvä tarve johtuu pitkälti uudistuksen tavoitteena olevasta pyrkimyksestä koota mahdollisimman hyvää asiantuntemusta palveluiden käyttäjien hyväksi työtä tekeviin moniammatillisiin palvelukokonaisuuksiin samalla kun toiminnan järjestämisessä haetaan riittävää väestöpohjaa ja erikoistumisen etuja.

Valtio ohjaisi jatkossa kuntien ja maakuntien toimintaa ja taloutta. Kuntien ohjaukseen esitys ei aiheuta muutosta muutoin, mutta ohjauksen kattama tehtäväala kaventuu. Valtion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi osin kuntia tiukempaa johtuen muun muassa siitä, että maakunnilla ei olisi kuntien tapaan omaa verotusoikeutta, vaan maakunnan toiminnan rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen. Valtion ohjaukseen liittyviä vaikutuksia arvioidaan esityksessä erikseen.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisten aluejakoihin

Uusi maakuntajako olisi maakuntajakolakehdotuksen mukaan myös valtion viranomaisten toimialuejaon perustana. Jollei erityisistä syistä muuta johdu, viranomaisen toimialueen tulee muodostua yhdestä tai useammasta maakunnasta. Jos toimialue on pienempi kuin maakunta, sen tulee olla kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

Esityksen vaikutuksia valtion alue- ja keskushallinnon toimijoihin ja niiden aluejaon perusteisiin on mahdollista arvioida tarkemmin vasta tulevan maakuntien tehtäviä ja aluehallintovirastojen tilalle tulevaa valtion valtakunnallista ohjaus-, lupa- ja valvontaviranomaista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

4.2.6 Ahvenanmaan asema

Maakuntaudistuksen tehtävänsiirtoihin ja valtion virastorakennetta koskeviin hallituksen 5.4.2016 tekemiin linjauksiin liittyy eräitä Ahvenanmaan maakuntaa koskevia erityiskysymyksiä.

Maakunnassa lainsäädäntövallan ja hallintotehtävien jako määräytyy jatkossakin Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti. Ehdotetut kunnilta perustettaville maakunnille siirrettävät tehtävät ovat miltei kaikki Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon piiriin kuuluvia. Tältä osin ei ole vielä tiedossa, onko mahdollisesti tehtäviä, jotka edellyttäisivät erityissääntelyä.

Sen sijaan Ahvenanmaan valtionvirastolle on säädetty eräitä sellaisia tehtäviä, jotka Manner-Suomen osalta on säädetty lakkaavien ELY-keskusten tehtäviksi ja jotka ehdotetaan siirtyvän uusien perustettavien maakuntien tehtäviksi. Ahvenanmaalla ei tule olemana vastaavaa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallinnollista toimijaa (maakuntaa) kuin Manner-Suomessa. Se, mikä viranomainen hoitaa tällaiset tehtävät jatkossa Ahvenanmaalla ja, mikäli tehtävä jää Ahvenanmaalla valtiolle, millä tavoin tehtävien vastuun jakautuminen toisaalta Manner-Suomessa maakunnille ja toisaalta Ahvenanmaan maakunnassa valtiolle, tulee ottaa huomioon tehtäviä koskevassa lainsäädännössä.

Edellä mainittu säätämistarve koskee myös tehtäviä, jotka on säädetty laissa aluehallintoviraston hoidettaviksi, mutta joita Ahvenanmaan maakunnassa hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto aluehallintovirastoista annetun lain 16 §:n nojalla ja jotka ehdotetaan Manner-Suomessa siirrettäväksi perustettaville maakunnille. Tällainen tehtävä on ainakin alueellinen alkoholihallinto.

Rahoitusratkaisun vaikutukset Ahvenanmaan asemaan

Sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohtien perusteella maakunnan toimivaltaan. Maakunta päättää siis itse miten sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään Ahvenanmaalla. Sosiaali- ja terveystalveluita koskeva uudistus ei siten ulottuisi Ahvenanmaan maakuntaan.

Nykytilanteessa Ålands Hälso- och Sjukvård ÅHS hoitaa keskitetysti terveydenhuollon, myös perusterveydenhuollon palvelut, ja sosiaalihuollosta vastaavat maakunnan 16 kuntaa. Erikoistuneimmat terveystalvelut Ahvenanmaa ostaa joko Ruotsista tai muualta Suomesta. Maakunta rahoittaa terveydenhuollon omasta budjetistaan, kunnat sosiaalihuollon omistaan.

Vaikka sote- ja aluehallintouudistus ei varsinaisesti koske Ahvenanmaata, on samassa yhteydessä toteutettavalla rahoitusuudistuksella kuitenkin vaikutusta Ahvenanmaan rahoitusjärjes-

telmään. Ahvenanmaan maakunnan talousjärjestelmä on pääasiassa rakentunut niin, että verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa. Sen sijaan varoja siirretään valtion budjetin kautta maakunnalle itsehallinnon tehtävien rahoittamiseksi. Itsehallintolain mukaan tämä tapahtuu pääasiassa tasoituksen, verohyvityksen ja ylimääräisen määrärahan avulla. Maakunnalla on vapaa budjetointioikeus, eli verovaroja voidaan käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien päättämällä tavalla, mutta niin, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin väestön sosiaaliset edut muualla valtakunnassa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain nojalla valtakunnallista tuloverolakia ja -asetusta sekä näihin kohdistuvia muutoksia sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä.

Ahvenanmaa on toimivaltansa nojalla säätänyt kunnallisverolaissaan tietyistä vähennyksistä, jotka myönnetään vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa. Näitä ovat vuokratuluvähennys, sairauskuluvähennys, opiskelijavähennys ja opintolainavähennys. Lisäksi asunnon ja työpäivän välisen matkakulujen vähennysoikeus poikkeaa Manner-Suomessa käytössä olevasta vähennyksestä. Opintolainavähennys myönnetään vain lainoista, jotka on nostettu ennen 1. elokuuta 2005 aloitettuja opintoja varten.

Esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja lisättäväksi nykyisiä veroperusteita muuttamalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös Ahvenanmaalla kannettaisiin nykyistä enemmän valtion tuloveroa. Jotta verotuksen taso säilyisi samana myös Ahvenanmaalla, tulisi myös Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja alentaa. Kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista.

Toisin kuin Manner-Suomen kunnilta, Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä. Tältä osin verotusoikeuden rajoittamiselle ei ole Ahvenanmaan kuntien osalta vastaavia perusteita kuin Manner-Suomen kuntien osalta. Jos Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei alennettaisi uudistuksen yhteydessä, kiristyisi Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten ansiotulojen verotus kuitenkin merkittävästi.

Tavoitteena on, että rahoitusuudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta mahdollisimman neutraali. Rahoitusuudistuksessa verotuksen painopistettä siirrettäisiin kunnilta valtiolle eli valtion verotulot kasvaisivat ja kuntien pienentyisivät. Tällä muutoksella olisi vaikutusta Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitettun tasoitusmäärän suuruuteen. Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Sote- ja aluehallintouudistuksessa valtion verotulot kasvaisivat noin 11,5 miljardilla eurolla. Koska valtion tilinpäätösperusteet muuttuvat siten, että se vaikuttaa tasoitusmäärän suuruuteen olennaisella tavalla, tulee tasoitusperustetta muuttaa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Koska Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä, tulisi Ahvenanmaan kunnilta valtiolle siirtyvät verotulot palauttaa Ahvenanmaalle. Tämän hetkisen alustavan suuruusluokka-arvion mukaan Ahvenanmaan kunnilta siirtyisi verotuloja valtiolle noin

60 miljoonaa euroa. Valtion verotulojen palauttaminen Ahvenanmaan maakunnalle huomioitaisiin tasoituskäytön mitoituksessa. Varojen jakaminen kunnille kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan.

Verohyvityksestä säädetään itsehallintolain 49 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan se osa Ahvenanmaan maakunnassa verovuodelta maksuunpannusta tulo- ja varallisuusverosta, joka ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, kuuluu Ahvenanmaan maakunnalle. Nykyisen itsehallintolain hallituksen esityksen perusteluissa (HE 73/1990 vp) todetaan muun muassa, että on katsottu kohtuulliseksi, että maakunta saa itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitetun tasoitusmäärärahan lisäksi verohyvityksen, jos verojen taso maakunnassa ylittää laissa olevan rajan. Perustelujen mukaan verohyvitys on eräänlainen kompensatio sille, ettei Ahvenanmaan maakunta ole saanut itsenäistä verotusoikeutta. Perustelujen mukaan verohyvitysjärjestelmä toimisi samalla myös kannustimena maakunnan viranomaisille sellaisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseen, joka tekee mahdolliseksi verotulojen lisääntymisen. Koska Ahvenanmaalla maksuunpannun valtion tuloveron suhde koko maassa maksuunpantuun valtion tuloveroon säilyisi samana, uudistuksella ei olisi vaikutuksia itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitetun verohyvityksen määrään.

Vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettävät vuokratulovähennys, sairauskuluvähennys, opiskelijavähennys ja opintolainavähennys ovat tulosta tehtäviä vähennyksiä. Kunnallisveroprosentin suuruudella on siten merkitystä siihen, minkä verran vähennys alentaa verovelvollisen veron määrää. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenttien alentaminen pienentäisi kyseisten vähennysten vaikutusta verovelvollisille, eli näiden henkilöiden verotus kiristyisi. Merkittävin vaikutus syntyisi Ahvenanmaan sairauskuluvähennyksestä, jonka mukaan verovelvollinen saa vähentää Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa omat ja perheen sairauskulut lähtökohtaisesti täysimääräisenä. Omavastuu on yksinelävällä 100 euroa ja puolisoilla 200 euroa. Jos verovelvollisen nettoansiotulot ylittävät luonnollisten vähennysten jälkeen 15 000 euroa (puolisoilla 22 500 euroa), vähennyskelpoista on puolet omavastuuosuuden ylittävästä määrästä.

4.2.7 Kunnat

Ehdotetulla uudistuksella on merkittävä vaikutus kuntien hallintoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen siirtyy kokonaan kunnista ja kuntayhtymistä maakuntien tehtäväksi. Kunnat eivät myöskään osallistu palvelujen tuottamiseen.

Nyt sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on jakautunut kunnille, eri tavoin muodostetuille yhteistoiminta-alueille, sairaanhoitopiirien kuntayhtymille ja erityishuoltoapiirien kuntayhtymille. Järjestämisvastuussa olevia organisaatioita on hieman vajaat 200. Kainuuta ja Eksotea lukuun ottamatta kuntien asukkaille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestää vähintään kaksi ja joissain tapauksissa jopa neljä eri organisaatiota (kunta itse, kansanterveys-työn kuntayhtymä, sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ja erityishuoltoapiirin kuntayhtymä).

Uudistuksen seurauksena kaikkien sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaisivat perustettavat 18 maakuntaa. Palvelujen tuottamisesta vastaisivat puolestaan maakuntien palvelulaitokset sekä palveluja tuottavat yhtiöt, yhteisöt ja ammatinharjoittajat. Kuntien asukkaiden näkökulmasta palvelut saataisiin tällöin käytännössä yhden julkisen organisaation järjestämänä, mutta useiden eri tahojen tuottamana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja siihen liittyvä hallinto siirtyisivät näin ollen pois yksittäisten kuntien ja nykyisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien itsenäisestä päätöksenteosta.

Tilanteissa joissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja on ryhdytty toteuttamaan ylikunnallisena toimintana tai tällaista toimintaa on laajennettu, muutoksella on tehtyjen selvitysten perusteella ollut vaikutuksia hallinnon ja päätöksenteon toteutukseen ja rakenteisiin.

Hallinnon toteuttaminen ehdotuksen mukaisesti maakunnissa ja tuottajaorganisaatioissa, vähentää merkittävästi kuntien tehtäviä ja samalla keventää kuntien hallinnon organisaatioita nykyisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa merkityksellistä on myös se, että muutokset järjestäjätahon ja tuottajatahon toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisten kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta on aluehallintouudistuksesta antamassa lausunnossa (PeVL 21/2009 vp - HE 59/2009 vp) käsitellyt kielellisten perusoikeuksien vaikutusta hallinnolliseen aluejakoon. Lausunnossa valiokunta totesi, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan parhaiten kielelliset perusoikeudet toteuttava vaihtoehto.

Uuden monitoimialaisen työnantajajärjestön, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n perustaminen ei aiheuta kuntien ja kuntayhtymien osalta edunvalvonnan järjestämisessä muutosta nykyiseen verrattuna. Uuden työnantajaorganisaation jäsenyhteisöjä ovat jatkossa kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat. Kuntien ja maakuntien omistamat ja niiden määräysvallassa olevat, laissa tarkemmin säädettyt yhtiöt ja säätiöt voivat olla uuden työnantajaorganisaation jäseniä. Maakuntien näkökulmasta uusi monitoimialainen työnantajaorganisaatio luo paremmat edellytykset työnantajaintressien edunvalvontaan ja yhteensovittamiseen. Se vahvistaa osaltaan pääosin julkisin verovaroin toimivien työnantajien vaikutusvaltaa myös työmarkkinakeskusjärjestötoiminnassa.

4.2.8 Valtio

Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön asema sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaajana vahvistuisi, koska sen uudeksi nimenomaiseksi tehtäväksi tulisi maakuntien järjestämisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaaminen. Ohjaamisen välineenä olisivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu, maakuntien toiminnan ohjaaminen ja siihen liittyen, yhteistyöalueiden hyväksymien yhteistyösopimusten arviointi ja vuotuiset neuvottelut maakuntien kanssa sekä palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi. Ohjauksen vahvistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriöön perustetaan uusi ohjausyksikkö. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitokset tukevat omalla toiminnallaan kunnissa ja kuntayhtymissä tapahtuvaa uudistuksen toimeenpanoa.

Maakuntien perustamisen vaikutusta valtion aluehallintoon selvitetään erikseen ja tältä osin vaikutukset valtion hallintoon selvitetään aluehallinnon uudistuksesta myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen supistaminen sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvua hillitsemällä. Tavoitteena on, että vuoden 2029 lopussa menot ovat 3 miljardia euroa pienemmät kuin ne olisivat vuonna 2016 laaditun ennusteen mukaan. Julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamisen näkökulmasta uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat eri tavoin ja erilaisella nopeudella. Lisäksi taloudelliset vaikutukset kohdistuvat eri tavoin valtioon, maakuntiin, kuntiin ja väestöön.

Jäljempänä tässä jaksossa tarkastellaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kuntien, valtion ja maakuntien talouden kannalta sekä erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Lisäksi erikseen tarkastellaan uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen vaikutusta maakuntien ja kuntien talouteen.

Uudistuksen vaikutuksia verojärjestelmään sekä valtion, kuntien ja yksittäisten henkilöiden verotukseen sekä eläkejärjestelmään tarkastellaan erikseen niitä käsittelevissä jaksossa.

Uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat erilaisella nopeudella, minkä vuoksi pitkän ja lyhyen aikavälin vaikutukset menoihin poikkeavat toisistaan. Sekä rakenteiden muuttamiseen että toiminnallisten muutosten aikaansaamiseen liittyy muutuskustannuksia, mikä myös vaikuttaa kustannuskehityksen aikaan. Uudistuksen kokonaistavoitteiden saavuttaminen edellyttää syvälle käyvää ja kaikille tasoille ulottuvaa toimintatapojen muutosta, jolloin muutosjohtamisen merkitys on suuri. Kun kysymys on koko järjestelmän muutoksesta, arvioinnin tukena voidaan käyttää vain vähäisessä määrin tutkimustuloksia aiemmista pienimuotoisemmista uudistuksista. Taloudelliset vaikutukset syntyvät organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Monituottajamallin ja valinnanvapauden vaikutuksia ei ole vielä arvioitu.

4.3.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon menot

Uudistuksen toimeenpano ei alenna automaattisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenot olivat vuonna 2014 noin 16,7 miljardia euroa ja reaalisesti ne ovat nousseet vuosina 2006—2014 keskimäärin 2,3 % vuodessa. Ilman toimenpiteitä menojen on ennustettu kasvavan 2020-luvulla mm. ikääntymisen aiheuttaman kasvavan palvelutarpeen perusteella noin 1,5 prosentin vuosivauhtia. Lisäksi kustannusten kasvuun vaikuttavat vuotuinen keskimääräinen palkkojen reaalikehitys (n. 0,9 %) ja inflaatio (2 %). Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon menojen on ennustettu kasvavan 2020-luvulla nimellisesti noin 4,4 prosenttia ja reaalisesti noin 2,4 prosenttia.

Tavoiteltava menojen kasvun hillintä edellyttää koko maakunnan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeiden ymmärtämistä ja sen mukaista voimavarojen kohdentamista ja pitkäjänteistä, kyvykästä johtamista. Täysimääräisesti menojen kasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan vasta useiden vuosien kuluttua. Menojen kasvun hillintä edellyttää myös vahvaa valtion ohjausta, joka toteutetaan perustamalla ministeriöön uusi ohjausyksikkö.

Uudistuksen alkuvaiheessa siitä aiheutuu muutuskustannuksia. Merkittäviä muutuskustannuksia aiheutuu muun muassa henkilöstön palkkausjärjestelmien yhtenäistämistä sekä tieto- ja viestintäteknisten järjestelmien yhtenäistämistä ja muutoksista.

Henkilöstökustannuksiin vaikuttavat henkilöstön määrän ja palkkojen muutokset. Henkilöstön määrässä tapahtuvia muutoksia on ennakolta vaikea arvioida. Tähän vaikuttaa muun muassa toteutettava monituottajamalli sekä valinnanvapautta koskevat säännökset.

Voidaan kuitenkin arvioida, että nykyisestä hajaantuneesta hallintorakenteesta – palvelujen järjestäjiä on vajaat 200 – vapautuu henkilökuntaa. Toisaalta järjestämisen ja tuottamisen erottaminen, yhtiöittäminen ja niihin liittyvät palvelujen seuranta ohjaus voivat vaikuttaa toiseen suuntaan. Uudistus aiheuttaa myös tarvetta henkilöstön työ- ja virkasuhteiden ehtojen yhdenmukaistamiseen.

Ensi vaiheessa henkilöstö, noin 225 000, siirtyy kuitenkin maakuntien ja maakunnan palvelulaitosten palvelukseen liikkeen luovutuksen periaatteiden mukaisesti. Tämän mukaisesti pal-

velussuhteen ehdot eivät muutu siirron tapahtuessa. Henkilöstön siirryttyä maakuntien ja niiden palvelulaitosten palvelukseen vuoden 2019 alussa, on kunkin maakunnan tehtävänä määritellä henkilöstö- ja palkkapolitiikka lainsäädännön sekä työ- ja virkaehtosopimusten määrittämissä rajoissa.

Palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutus määräytyy sen mukaisesti millaiseksi tehtäväkohtaiset palkkatasot määritellään ja millä aikataululla palvelussuhteen ehtoja ja palkkausta harmonisoidaan. Alustavien selvitysten perusteella kustannusvaikutus on mediaanitavoitetasolla noin 75 miljoonaa euroa ja 9. desiilin tavoitetasolla noin 700 miljoonaa euroa. Jos koko henkilöstö siirtyisi maakuntiin, työvoimakustannukset nousivat mediaanitavoitetasolla 0,7 prosenttia ja 9. desiilin tavoitetasolla 6,3 prosenttia. Koska laajan valinnanvapauden tullessa voimaan osa henkilöstöstä maakuntien siirtyä tuotantoyhtiöihin ja markkinoiden avautuessa mahdollisesti markkinaosuuttaan kasvattavien yksityisten palvelujen tarjoajien palvelukseen, edellä olevat luvut vain lähinnä havainnollistavat suuruusluokkaa. Laskelmia on mahdollista tarkentaa vasta, kun valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut on määritelty.

Tieto- ja viestintätekniikan muutoksista sekä digitalisaation toimeenpanosta sote-uudistuksen yhteydessä aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Uudistuksen tavoitteet edellyttävät merkittäviä kansallisia ja maakuntien panostuksia tietovarantojen ja -järjestelmien, ICT-infrastruktuurin ja ICT-kyvykkyyden kehittämiseen. Näiden panostusten avulla tuetaan sosiaali- ja terveystieteiden yhteentoimivuutta ja tietojen saatavuutta, valinnanvapauden toteuttamista sekä ajantasaista toiminnanohjausta ja digitaalisten asiakaspalvelujen hyödyntämistä. Muutoksen aikana on suunnitelmallisen uuden kehittämisen lisäksi varmistettava toimintojen jatkuvuus ja potilasturvallisuus. Laajan ICT-muutoksen toimeenpano ja valtakunnallisten palveluiden kehittäminen edellyttävät myös tietohallinnon ohjauksen ja kyvykkyyden vahvistamista.

Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisellä ja toiminnan kehittämistä digitalisoimalla odotetaan olevan positiivisia vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillintään. Tavoitellut vaikutukset toteutuvat vasta toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen ja uusien toimintamallien käyttöönoton tuloksena. Aiempien perinteisten rakennemuutosten kokemusten perusteella uudistuksissa ICT:n avulla saatavat toiminnan hyödyt toteutuvat vasta noin 5–10 vuoden päästä. Hyötyjen realisoinnin edellytyksenä on myös mittavien kehittämispäätösten osoittamista toiminnan digitalisointiin.

Etenemisessä on huomioitava nykyisten tietojärjestelmäratkaisujen tilanne, jossa monet ratkaisusta ovat tulleet tai tulossa toiminnallisesti ja teknisesti elinkaarensa päähän. Sote-uudistuksesta aiheutuvista organisaatiomuutoksista aiheutuvien välttämättömien muutosten yhteydessä edellytetään tietojärjestelmien uudistamista. Osa sote-uudistuksen edellyttämistä tietojärjestelmämuutoksista on kuitenkin sellaisia, jotka olisi toteutettava joka tapauksessa järjestelmien vanhentumisen takia. Asiakas- ja potilastietojärjestelmien uudistamisessa on käynnissä valtakunnallista yhteistyötä. UNA-yhteistyön piirissä olevien alueiden väestöpohjaa on n. 70 %, UNA ja Etelä-Suomen Apotti-hanke kattavat yhteensä n. 95% koko Suomen väestöstä.

Tietojärjestelmien ja ICT-palveluiden kehittäminen edellyttää siis merkittäviä investointeja mutta niiden oikea-aikaisella kohdentamisella ja soten käynnissä olevan tietojärjestelmämuroksen valtakunnallisella ohjauksella kokonaiskustannusten ja erityisesti yksinomaan sote-uudistuksesta johtuvien kustannusten kokonaismäärää voidaan vähentää. Uudistuksen ja tietojärjestelmämuutosten aikataulutuksen yhteydessä on merkittävä vaikutus sillä, miten tarvittavat muutokset voidaan rakentaa suoraan uusiin (esim. Apotti, Una, Kanta-palveluiden laajennukset) tai valtakunnallisina yhteistoteutuksina, jotka modulaarisesti liitetään em. ydinjärjes-

telmiin. Samalla tulee arvioida, minkä verran siirtymäaikana ja millä tekniikalla ns. vanhoja järjestelmiä uudistetaan, koska tällä on merkittävä vaikutus muutuskustannuksiin.

Sote-uudistus edellyttää myös täysin uusien tietojärjestelmien ja näiden taustalla olevan valtakunnallisen ja maakunnallisen tiedonkeruun uudistamista. Näitä ovat maakunnan järjestämistehtävään liittyvät hallinnon, asiakkuuksien hallinnan ja erityisesti tiedolla johtamisen tietovarannot, ratkaisut ja palvelut. Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottaminen sekä vahvan valtion ohjauksen toteuttaminen edellyttää palveluntuottajien tietojärjestelmistä erillisiä mutta tietosisällön osalta yhteneviksi rakennettavia omia tietojärjestelmiä.

Sote-tuotantoyhtiöt hankkivat tarvitsemansa tietojärjestelmät ja ICT-palvelut pääasiassa markkinoilta. Lakisääteisillä velvoitteilla myös näiden osalta voidaan merkittävästi vaikuttaa sekä tiedon käytettävyyteen järjestäjän palvelukokonaisuuksissa sekä tuottajien ICT-ratkaisujen kustannuksiin. Merkittäviä tällöin ovat Kanta-palveluiden hyödyntäminen, muu asiakas- ja potilastiedon integraatio sekä raportointivelvoitteet.

Sote-ICT kokonaisuus tulee siis uudistaa vaiheistetuksi mutta samalla nykyaikaisesti ketteriä kehittämisperiaatteita hyödyntämällä. Haasteena sekä toteutusten että ohjauksen osalta on tarvittavan kyvykkyyden hankkiminen uusien ratkaisujen kehittämiseen. Sote-ICT:tä tuntevat osaajat ovat keskeisessä roolissa, mutta heitä tarvitaan ensisijassa jatkuvuuden turvaamiseen liittyvissä muutoksen toteutus- ja hallintatehtävissä. Uusien ratkaisujen etenemispolku edellyttää vahvaa arkkitehtuurin, kehittämisen, yhteentoimivuuden sekä ohjelma- ja projektijohtamisen osaamista. Osaaminen on kansallisesta ja yhteistoiminta-alueiden näkökulmasta osin koordinoimattomasti hajallaan eri organisaatioissa ja tätä osaamista ja valtakunnallista ohjausta tulee vahvistaa. Tähän tulee käyttää laajaa keinovalikoimaa kuten työnjakojen (tuottaja/maakunta/yhteistyöalue/kansallinen taso) ja erikoistumisen linjaamista, resurssien lisäämistä ja toimijoiden kokoamista. Panostuksia tulee lisätä tuottavuushyötyjä keskipitkällä aikavälillä tuoviin kehittämissankkeisiin, erityisesti uusien kansalaisille suunnattujen sähköisten palveluiden kehittämiseen sekä asiakas- ja potilastietojärjestelmien uudistamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön sähköisen tiedonhallinnan strategian (Sote-tieto hyötykäyttöön) mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon suurimmat säästöpotentiaalit ovat toimintaprosessien muutoksessa ja erityisesti sähköisten palveluiden käyttöönnotossa. Esimerkiksi kotihoidossa on jo tietyillä alueilla käytössä olevia, toimintaa tehostavia toiminnanohjausjärjestelmiä ja mobiilipalvelut mahdollistavia sovelluksia. Omahoidon (mukaan lukien sähköiset palvelut) sekä muut sähköiset palvelut asiakkaille mahdollistavat toiminnan tehostumisen ja resurssien järkevän kohdentamisen. ICT:n avulla voidaan myös tehostaa terveydenhuollon ammattihenkilöiden työtä. On esimerkiksi arvioitu, että Suomessa syntyy noin 40 miljoonan euron lisäkustannukset vuodessa lääkityspoikkeamista. Paremmalla tiedonhallinnalla ja tietojärjestelmillä nämä kustannukset olisivat huomattavasti vähennettävissä. Taloudellisena säästönä voidaan nähdä myös toimintavarmuuden lisääntyminen, riskien vähentyminen ja tietoturvallisuuden parantuminen yhtenäisten toteutusten ja tiedon hyödyntämisen kautta.

Kustannushyötyjä muodostuu myös tietotekniikan hallinnan ja ylläpidon päällekkäisten kustannusten vähenemisestä. Tehostamishyötyjä palveluiden tuottamisessa haetaan perustettavalla maakuntien ICT-palvelukeskuksella. Palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio- sekä tietojärjestelmäpalveluita. Palvelukeskuksen säästötavoitteiden edellytys on, että se osa palveluista konsolidoidaan mutta samanaikaisesti kehitetään uutta palvelutuotantoa maakuntien tarpeiden mukaisesti. Kehittämistyön tulee olla toiminta- ja asiakaslähtöistä ja sitä tulee toteuttaa asiakkaiden ohjaamana. Siten voidaan varmistaa, että palvelut vastaavat ydintoiminnan kehittämisen ja asiakkaiden vaatimuksiin. Palvelukeskuksen tehtäväkentässä keskeistä on organisoida, kehittää, tuottaa, hankkia ja integroida maakunnille

hallinnossa, tiedolla johtamisessa, toiminnanohjauksessa ja neuvottelumenettelyssä tarvittavat palvelut, maakuntien asukkaiden/asiakkaiden hallinnassa tarvittavat palvelut, valinnanvapautta tukevat asiakkaiden sähköisen asioinnin palvelut sekä tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoinivuuden ja tietointegraation mahdollistavat palvelut.

Maakuntien muodostuminen vähentää järjestelmäinstallaatioiden määrää. Tähän vaikuttaa kuitenkin se, miten vahva yhtenäinen ohjaus ja kokonaisarkkitehtuuri maakuntiin saadaan. Säästöjä ICT-käyttökustannuksissa voidaan saavuttaa mutta se edellyttää ennen säästöjen saavuttamista korvausinvestointeja yhtenäiseen tietojärjestelmäratkaisuun. Lisäksi potilastietojärjestelmät on integroitu voimakkaasti muihin organisaation tietojärjestelmiin ml. erikoisalakohdittaiset erillisjärjestelmät, mikä tekee järjestelmien konsolidoinnista organisaatioiden toiminnan yhdistyessä laajemman hankkeen kuin monilla muilla aloilla.

Maakuntien muodostuessa syntyvät säästöt riippuvat toiminnan muutoksen nopeudesta. Osa säästöistä edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden (Kanta- ja Kansa-palvelut) tehokasta käyttöönottoa alueilla. Kanta-hankkeesta on tehty kustannus-hyötyanalyysi vuonna 2010 yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton kanssa. Tässä analyysissä sähköisen arkiston potentiaalisiksi hyödyiksi on arvioitu noin 130 miljoonaa vuodessa siten, että vuonna 2014 realisoituisi 10 % ja vuonna 2017 saavutettaisiin 80 % hyödyistä. Kaikki säästöt kuitenkin edellyttävät, että järjestelmiä käytetään ja toimintamalleja muutetaan. Hajanaisessa toimintakentässä esimerkiksi kansallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittyminen on ollut yksittäisten kuntien tai kuntayhtymien osin aliresursoidun tietohallinnon varassa. Maakunnat vastaavat alueensa kokonaisarkkitehtuurin suunnittelusta ja toimeenpanosta ja pystyvät siten vaikuttamaan nykyistä paremmin sekä tietojärjestelmien kokonaisuudistuksesta että niiden käyttöönottoon liittyvän toiminnan sähköistämisestä ja muutoksen koordinoinnista.

Merkittävä osa kehittämistyöstä tulee käynnistää välittömästi ja se ajoittuu vuosille 2017—2018 ennen palveluiden järjestämisen ja tuottamisen vastuiden siirtymistä uusille organisaatioille. THLn arvion mukaan muutostyövaihe kestää 10—15 vuotta. Maakuntien vastuulle siirtyviin sote -tehtäviin ja palveluihin liittyvien ICT-kehityshankkeiden kokoluokat vaihtelevat sisällön ja osallistujatahojen laajuuden mukaan alle 1 miljoonasta eurosta lähes miljardiin euroon. Uudistukseen liittyvien keskipitkän (5 v) ja pitkän aikavälin (10v) tavoitteiden toteuttaminen edellyttää ICT-kehitysinvestointien kokonaistarkastelua sekä rahoitustarpeiden että tehokkaiden toteuttamisedellytysten ja mahdollisimman nopean hyödyntämisen varmistamiseksi. Arvioidut kokonaiskustannukset ICT-muutoksesta ml. sote-uudistuksesta riippumattomat tietojärjestelmämuutokset ovat noin 2 mrd euroa.

Osana muutosta tulee tarkastella jo aikataulutettujen kansallisten (esim. KANTA, KANSA) ratkaisujen ja palvelujen käyttöönottojen ja käytön laajentamisten aikatauluja ja välttää investointeja uudistuksen yhteydessä tai nopeasti sen jälkeen käytöstä poistuviin tietojärjestelmiin. Sekä sosiaali- että terveydenhuollon tietojen käyttö yli organisaatorajojen asiakaskohtaisesti laajenee Kanta-palveluiden avulla. Sähköisten kansalaispalveluiden kehittämisen osalta on haettava nykyistä laajempia ja yhtenäisempiä ratkaisuja. Erityisesti nykyisten sähköisten asiakaspalvelujärjestelmien, asiakas- ja potilastietojärjestelmien ja infrastruktuurin maakuntatason yhdistämispanostusten kokoamista ja suuntaamista uusien kansallisten ja yhteistoimintaluetasojen yhteisten ratkaisujen kehittämiseen ja maakuntakohtaiseen käyttöönottoon tulee vahvistaa.

Kansallisten ICT-ratkaisujen toteuttamisessa on huomioitava myös Euroopan Unionin direktiivit, jotka ohjaavat entistä vahvemmin kohti potilaan liikkuvuutta ja valinnanvapautta Euroopassa. Eurooppa-tasoisista terveydenhuollon digitalisoitumista ohjaa direktiivi potilaiden

oikeuksista rajat ylittävässä terveydenhuollossa. Direktiivissä huomioidaan terveydenhuollon digitalisoitumisen tuomat mahdollisuudet ja haasteet, kun kansalaiset hakeutuvat terveydenhuoltoon kotimaansa ulkopuolelle EU:ssa.

EU:n komissio näkee terveydenhuollon tietoteknologian erityisesti (EU) kansalaisen näkökulmasta, mutta myös eurooppalaisen teknologiateollisuuden näkökulmasta. Komission politiikka-dokumenteissa tavoitteena on laadukas terveydenhuolto ja hyvä potilasturvallisuus ja niitä edistävä kansalaisen pääsy laadukkaaseen terveystietoon ja omiin terveystietoihinsa myös silloin kun he ovat kotimaansa ulkopuolella. Tämän saavuttamiseksi tarvitaan digitalisaatioita ja turvallisia tapoja, joissa terveydenhuollon ammattilaiset voivat välittää potilastietoja. Terveydenhuollon tietoteknologia tuo uusia toimintamalleja potilaan ja palvelujärjestelmän väliseen kommunikaatioon ja palvelujärjestelmän toimijoiden yhteistyöhön. Sähköiset potilaskertomukset, telelääketiedepalvelut, kliinisen tilan sähköinen seuraaminen ja uudenlaiset apuvälineet ovat osa kokonaisuutta. Mobiilit ratkaisut on nostettu vahvasti esiin. Terveydenhuollon tietoteknologiamarkkinat ja niissä piilevä mahdollisuus maanosan talouskasvulle ovat osa keskustelua.

Päällekkäisiä ratkaisuja tai päällekkäisiä kehittämishankkeita karsimalla on mahdollista säästää suorista IT-kustannuksista. Säästöjen suuruusluokka vuositasolla on kymmeniä miljoonia euroja, 10 % säästöarvio nykykustannustasosta on 40 milj. euroa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanossa tulee panostaa ja investoida ICT-ratkaisujen uudistamiseen. Potilastietojärjestelmien käytettävyyden parantamisella voidaan saavuttaa 80 milj. euron säästö vuositasolla. Tehostunut ajankäyttö mahdollistaisi laskennallisesti noin 400 000 uutta lääkärin vastaanottoaikaa terveyskeskuksiin. Merkittävimmät kustannussäästöt, joiden suuruusluokka on vähintään 100 milj. euroa vuositasolla, muodostuvat kuitenkin uusien ja aiempaa tehokkaampien IT-ratkaisujen mahdollistamista toiminnan muutoksista. Tällöin sama toiminta voidaan tuottaa asiakkaiden kannalta järkevämmiin ja palvelutuotannon kannalta tehokkaampiin.

Sote-uudistuksen toimeenpanossa tulee varmistaa uudistamista tukevien ICT-investointien vauhdittaminen ja rahoitusohjauksen selkeyttäminen. Valtion tukirahoitusta tarvitaan mm. vanhentuvien asiakas- ja potilastietojärjestelmien sekä kansalaisten sähköisten palveluiden uudistamisen vauhdittamiseen. Lisäksi on varmistettava, että myös muiden rahoittajien toimenpiteet tukevat näitä tavoitteita.

Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen sekä markkinoilla tarjottavien palvelujen tuotannon yhtiöittäminen aiheuttavat pysyviä transaktiokustannuksia, joiden suuruutta on vaikea arvioida. Kääntöpuolena on kilpailullisuuden lisääntymisestä aiheutuvat kustannushyödyt.

Uudistuksen rakenteellisilla muutoksilla, joiden toteuttaminen edellyttää edellä mainittuja muutuskustannuksia, sekä niiden lisäksi toteutettavilla toiminnallisilla uudistuksilla on mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä asetettujen tavoitteiden mukaisia säästöjä. Tämän säästö-potentiaalin saavuttaminen edellyttää kuitenkin tiukan talousohjauksen lisäksi useita samanlaisia toimenpiteitä kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusektoreilla. Lisäksi perustettavilla maakuntien yhteisten palvelukeskusten toiminnasta voidaan saada huomattavia säästöjä. Tiukka talousohjaus tapahtuu mm. maakuntien rahoituslain 6 § menettelyllä, joka sisältää rajoitteen valtion rahoituksen vuosittaiselle tarkistamiselle.

Keskeisimmät säästöjä synnyttävät toiminnalliset mekanismit liittyvät

- 1) kalliiden laitospalvelujen vähentämiseen yhtäältä ennalta ehkäisevillä integroiduilla palveluilla (esim. lastensuojelu) ja toisaalta kevyemmällä avomuotoisilla palveluilla (esim. vanhus- tai vammaispalvelut),
- 2) perustason palvelujen tuottavuuden kasvattamisella (esim. kotihoito, vastaanotto- toiminnat, suun terveydenhuolto),
- 3) kalliissa erikoistuneissa terveystaluuissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseen osaamisen kokoamisella, työnjaolla ja integraatiolla (esim. pävyystys, operatiiviset toiminnot) sekä
- 4) resurssitarpeen vähentämiseen koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla.

Nordic Healthcare Groupin raportin mukaan terveydenhuollossa tehostamispotentiaalia on pävyystoiminnassa ja siihen liittyvissä hoitojaksoissa sekä synnytysten hoitamisessa, operatiivisessa toiminnassa, konservatiivisessa elektiiivisessä erikoissairanhoidossa, perusterveydenhuollon avohoidossa sekä suun terveydenhuollossa. Säästöpotentiaali on terveydenhuollossa kokonaisuudessaan vajaat 1 400 miljoonaa euroa. Tehostamispotentiaalin arvio perustuu parhaiden nykykäytäntöjen käyttöönottoon. Siinä ei ole otettu huomioon täysimääräisesti esimerkiksi digitalisaation vaikutuksia. Sairaalaverkon uudistamisen ansiosta saadaan kustannusten kasvun hillintää aikaan jo ennen vuotta 2019. Näitä vaikutuksia ei ole laskettu mukaan edellä mainittuihin lukuihin. Vanhuspalveluissa tehostamispotentiaali on noin 900 miljoonaa euroa, vammaispalveluissa 200 miljoonaa euroa, lasten, nuorten ja perheiden palveluissa 400 miljoonaa euroa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa 100—200 miljoonaa euroa. Yhteenlaskettu kustannusten jarruttamispotentiaali olisi tämän mukaisesti noin 3 miljardia euroa. Esimerkiksi pävyystoiminnassa voidaan kehittää pävyystyksen ohjausvaikutusta (kuinka laadukkaasti ja tuottavasti ensi vaiheen diagnostiikka ja hoidon ohjaus toimivat ja ohjautuvatko potilaat nopeasti oikeisiin hoitolinjoihin). Vanhuspalveluissa vastaavasti kehittämiskohteita ovat toimintakyvyn heikkenemisen ennaltaehkäisy ja kuntoutus sekä asiakkaiden palvelujen koordinointi ja ohjaus.

Tehostamispotentiaalin realisoitumisessa olennaista on kuitenkin se, miten muodostettavat maakunnat ja muodostuva monituottajamalli pystyvät toteuttamaan ja hyödyntämään tarvittavat toimintatapojen muutokset. Järjestämisvastuussa olevien organisaatioiden määrän vähentyessä kymmenesosaan nykyisestä, on syntyvillä maakunnilla merkittävästi nykyisiä kunnallisia järjestäjiä paremmat edellytykset, voimavarat ja asiantuntemus tarvittavien muutosten toteuttamiseksi. Osa muodostettavista maakunnista jää kuitenkin suhteellisen pieniksi ja sitä kautta voimavaroiltaan selvästi keskimääräistä heikommiksi. Myös koulutetun henkilökunnan saatavuus ja yksityisen palvelutuotannon merkitys vaihtelevat maakunnittain. Näiden tekijöiden vuoksi tavoitteiden saavuttaminen vaatii hyvin toimivaa yhteistyötä ja työnjakoa muiden maakuntien kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa on säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan maakuntien välinen yhteistyö erityisesti viidellä yhteistyöalueella.

Kustannusten nousun hillinnän realistisia mahdollisuuksia voidaan jossain määrin arvioida aiempien sosiaali- ja terveystaluuksien järjestämisen ja tuottamisen integraatioon pyrkineiden toimintamallien ja organisaatioiden kautta. Mallia on toteutettu Kainuun hallintokokeilussa ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystaluuksissa (Eksote).

Sosiaali- ja terveystaluuksien järjestäminen ja tuottaminen on integroitu Kainuun hallintokokeilussa vuodesta 2005 ja Eksotessa vuodesta 2010 lähtien. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksen mukaan Kainuun hallintokokeilu ei hillinnyt eikä kiihdyttänyt sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannusten kasvua. Kustannusten kasvu hidastui kokeilun alkamisen

jälkeen, mutta niin tapahtui myös vertailualueella. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos päätyi samankaltaisiin johtopäätöksiin. Edellä mainituissa arvioinneissa ei kuitenkaan tarkasteltu asukkaiden saamien palvelujen määrän tai laadun kehitystä ja näiden tekijöiden vaikutusta kustannuskehitykseen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan ennen Eksoten muodostamista vuonna 2010 alueen sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset olivat Etelä-Karjalassa jonkin verran pienemmät kuin vertailualueen kuntien kustannukset. Ne olivat kasvaneet hieman nopeammin kuin vertailualueen kustannukset eli 3,4 prosenttia vuodessa nykyisen Eksoten kunnissa ja 2,8 prosenttia vuodessa vertailualueen kunnissa. Eksoten perustamisen jälkeen vuosina 2010–2012 alueen nettokustannusten kasvu oli selvästi hitaampaa kuin ennen sen perustamista ja myös hitaampaa kuin sen vertailualueella. Eksoten alueella nettokustannukset laskivat noin 0,2 prosenttia vuodessa, kun vertailualueella nettokustannukset kasvoivat reaalisesti 2,2 prosenttia vuodessa. Tällä perusteella laskien Eksoten muodostaminen hillitsi sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannusten kasvuvauhtia 2,4 prosenttia vuodessa verrattuna vertailualueeseen.

Ehdotuksen perusteella muodostettavat maakunnat ovat kooltaan ja olosuhteiltaan keskenään erilaisia ja myös suurelta osalta erilaisia kuin Eksote ja Kainuu. Sen vuoksi vaikutukset voivat vaihdella alueittain. Lisäksi ehdotettava malli poikkeaa nykyisistä Eksoten ja Kainuun malleista olennaisesti, koska näissä ei ole toteutettu järjestämisen ja tuottamisen hallinnollista erottamista eikä monituottajamallin kautta lisääntyvää yksityisen palvelutuotannon osuutta eikä valinnanvapausmallin vaikutusta.

Uudistuksessa järjestämiseen liittyvää päätöksentekoa ja johtamista keskitetään maakunnille, mikä voi parantaa toiminnan taloudellisuutta. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirit sekä Helsingin yliopistollinen keskussairaala yhdistettiin vuonna 2000 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriksi (HUS). Yhdistämisen myötä päätöksenteko ja johtaminen keskitettiin alueella yhden johdon alaisuuteen. HUS:ssa erikoissairaanhoidon menokehitystä on saatu hidastettua aiempaan toimintamalliin ja vertailualueisiin suhteutettuna (trendi) noin 0,4 prosenttiyksikköä vuodessa. Tämä on mahdollisesti hidastanut koko sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenojen kasvuvauhtia HUS:n alueella noin prosenttiyksikön vuodessa. Vuoden 2014 kustannustasossa tämä olisi tarkoittanut koko maan tasolle yleistettynä noin 200 miljoonaa euroa pienempiä sosiaali- ja terveydenhuollon menoja vuodessa.

Uudistus edellyttää maakuntien päätöksentekijöiltä kykyä ja taitoa hyödyntää lakiesityksen mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon integraatorakenteen tarjoamat mahdollisuudet. Järjestämisvastuun mittakaavan kasvu luo aiempaa paremmat mahdollisuudet toimintojen tarkasteluun kokonaisuutena. THL on vaikutusarvioinnissaan todennut, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittamis- ja järjestämisvastuun keskittäminen voi edesauttaa palveluintegraation toteutumista. Haasteena on luoda sellaiset edellytykset, että kaikki uudistuksessa tavoiteltavat integraation muodot pystytään toteuttamaan yhtä aikaa.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen ja yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen puolestaan voivat luoda edellytyksiä palvelutuotannon tehostamiselle, tuottavuuden kasvulle sekä kustannusvaikuttavuuden paranemiselle.

4.3.2 Vaikutukset valtiontalouteen

Valtio osallistuu nykyisin kuntien järjestämien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen tehtävien rahoitukseen pääosin laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Vuonna

2016 kuntien peruspalvelujen valtionosuus on yhteensä 8 939 miljoonaa euroa. Tästä sosiaali- ja terveydenhuollon osuus on 4 810 miljoonaa euroa.

Kun palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille, on rahoitusjärjestelmä uudistettava samalla muutosta vastaavasti. Tällä on välitön vaikutus myös valtiontalouteen. Esityksen mukaisesti valtio rahoittaa valtaosaltaan maakuntien toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Poikkeuksena tästä ovat lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävät asiakasmaksut sekä mahdolliset muut maksutulot.

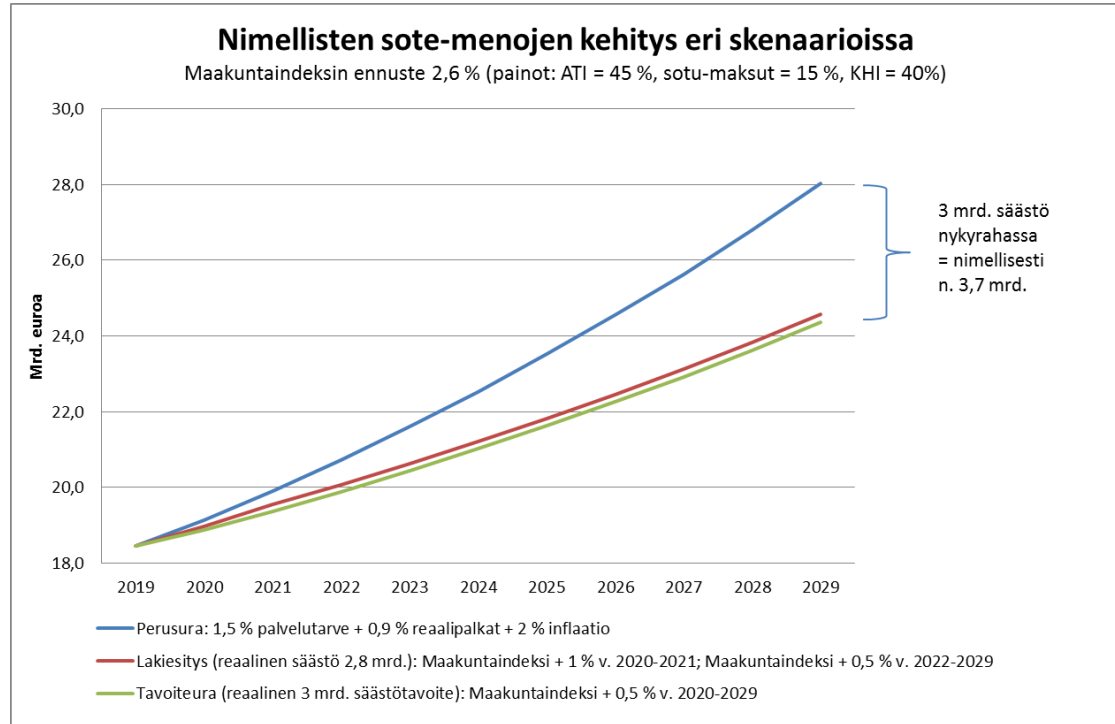
Valtion rahoituksen yleisessä mitoituksessa on uudessa järjestelmässä otettava huomioon maakuntien järjestämisvastuulle siirtyvien palvelujen kustannukset. Maakuntien nettokustannukset olisivat valtionvarainministeriön arviion mukaan vuoden 2016 tasossa noin 17,67 miljardia euroa. Näistä noin 17,25 miljardia euroa muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 420 miljoonaa euroa pelastustoimen kustannuksista.

Edellä todettujen toimintojen lisäksi maakuntien vastuulle siirtyy myös eräitä muita kunnille nyt kuuluvia tehtäviä. Näitä ovat maakunnan liittojen tehtävät sekä ympäristöterveydenhuolto. Näitä koskevat ehdotukset valmistellaan erikseen osana maakuntauudistusta. Niitä koskeva taloudelliset vaikutukset valtiontalouteen selvitetään tarkemmin osana mainittua uudistusta ja selvitetään sitä koskevassa hallituksen esityksessä.

Koska vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoittamisesta siirtyy kunnilta valtiolle, tarkoittaa se edellä olevan mukaisesti, että valtion talousarviossa näistä aiheutuvat menot ovat lähes 11,8 miljardia euroa nykyistä suuremmat. Tämä lisärahoitusosuus katetaan ehdotuksen mukaan lisäämällä valtion verotuloja siten kuin jäljempänä kohdassa Z.Z. todetaan. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, vähennetään kunnallisveroja vastaavasti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on kohdassa X.X. todetulla tavalla pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta vuoden 2029 loppuun mennessä 3 miljardilla eurola. Tämä on tarkoitus toteuttaa hidastamalla sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua kuviossa 2 todetulla tavalla. Kuviossa on esitetty perusuran mukainen ennustettu sosiaali- ja terveydenhuollon nimellinen kasvu, tavoiteuran mukainen kasvu sekä esityksen mukainen kasvu, jossa huomioitu maakuntien rahoitukselle asetettu siirtymäkausi 2019–2021.

Kuvio 2. Nimellisten sote-menojen ennustettu kehitys 2019–2029



Kestävyyssuunnitelman taustalla olevassa ennusteessa sosiaali- ja terveydenhuollon menot kasvavat reaalisesti 2,4 prosenttia vuodessa välillä 2019–2029. Jos kolmen miljardin euron kustannusten kasvun jarrutus julkisesti rahoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin toteutuisi täysimääräisesti vuoden 2029 loppuun mennessä, menojen reaalisuuden vuosikasvun pitäisi jäädä 0,9 prosenttiin, joka on selvästi alle vuosien 2006–2014 välisen keskimääräisen vuosikasvun (2,3 %). Vuoden 2012 rahassa esitetyn tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että menojen kasvua leikattaisiin keskimäärin noin 1,5 prosenttiyksiköllä vuosittain vuosina 2020–2029. Tästä johtuen maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 pykälässä esitetään valtion rahoituksen vuotuisen tarkastamisen rajoittamista suhteessa maakuntaindeksiin toteutuneeseen muutokseen, jolloin saavutettaisiin vuoteen 2030 mennessä yhteensä 2,8 miljardin euron laskennallinen säästö. Tämän sääntelyn avulla pyritään osaltaan tukemaan edellä mainitun hallitusohjelman kirjattua säästötavoitteen saavuttamista. Rahoituksen tason rajaaminen säästöjen toteutumiseksi perusoikeuksien toteutumisen turvaavalla tavalla edellyttää kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tehostamista ja tuottavuushyötyjen realisoitumista sekä lakisääteisten palvelujen tarkempaa määrittelyä, arviointia ja tarvittaessa rajaamista. Maakuntien rahoituslain 7 pykälässä ehdotetaan myös säädettäväksi taloudellisiin vaikeuksiin ajautuvien maakuntien rahoituksesta. Tämä erityissäännös sisältää mahdollisuuden käyttää valtionavustusta, jos sitä voidaan pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi. Valtionavustusten käytöllä olisi kuitenkin valtion kustannuksia lisäävä ja hallitusohjelman mukaisia säästöjä pienentävä vaikutus. Muutostalouksista ja uudistuksen edellyttämien toimenpiteiden ja toimintatapojen muutoksen vaatiman ajan vuoksi voidaan olettaa, että kus-

tannusten kasvun hillintä ei realisoitu lineaarisesti. Tämä on huomioitu myös rahoituslakiesityksen siirtymäajoissa.

4.3.3 Vaikutukset maakuntien talouteen

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta perustettaville 18 uudelle itsehallinnolliselle maakunnalle. Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan ja tarpeiltaan hyvin heterogeenisen joukon. Alueiden väestöpohja vaihtelee Keski-Pohjanmaan 70 000 asukkaasta Uudenmaan 1,6 miljoonaan asukkaaseen. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve vaihtelee maakunnittain; Etelä- ja Länsi-Suomessa on nuorempaa ja terveempää väestöä kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Myös väestön työllisyystilanne ja keskimääräinen tulotaso vaihtelevat alueittain. Maakunnat eroavat myös väestörakenteeltaan ja asukastiheydeltään. Nämä eroavaisuudet vaikuttavat palvelujen tarpeeseen ja kustannuksiin. Taulukossa 7 on todettu maakunnittain sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettomenot vuoden 2016 tasossa.

Taulukko 7. Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettomenot 2016

Maakunta	Soten ja	Soten ja	Soten	Pelastust.	Sote	Soten	Kuntien
	pelastustoimen	pelastust.			tarvekerroin	tarvevekioidut	verotettavat
	nettomenot	nettom.	nettom.	nettom.		menot	tulot
	2016	2016	2016	2016	2014*	2016	2014
1 000 €	€/as.	€/as.	€/as.		€/as.	€/as.**	
Uusimaa	4 745 950	2 960	2 892	68	0,89	3 268	20 419
Varsinais-Suomi	1 524 175	3 224	3 151	74	0,99	3 195	15 925
Satakunta	766 868	3 424	3 327	97	1,05	3 180	15 625
Kanta-Häme	559 033	3 188	3 111	78	1,01	3 089	16 034
Pirkanmaa	1 590 603	3 160	3 087	72	0,98	3 149	16 048
Päijät-Häme	662 364	3 279	3 189	90	1,05	3 046	15 340
Kymenlaakso	644 752	3 585	3 493	91	1,11	3 155	16 033
Etelä-Karjala	451 332	3 425	3 330	95	1,07	3 110	15 735
Etelä-Savo	586 433	3 869	3 782	87	1,16	3 255	13 991
Pohjois-Savo	890 210	3 584	3 516	67	1,14	3 082	14 337
Pohjois-Karjala	577 897	3 497	3 416	81	1,13	3 015	13 270
Keski-Suomi	891 297	3 237	3 147	90	1,05	3 004	14 499
Etelä-Pohjanmaa	676 160	3 496	3 412	84	1,10	3 104	13 672
Pohjanmaa	612 316	3 380	3 301	79	0,97	3 392	15 517
Keski-Pohjanmaa	227 272	3 302	3 220	82	1,02	3 145	14 302
Pohjois-Pohjanmaa	1 263 990	3 118	3 044	74	1,04	2 924	14 464
Kainuu	303 733	3 832	3 735	97	1,17	3 189	13 880
Lappi	695 543	3 827	3 733	94	1,08	3 464	14 723
Koko maa	17 669 928	3 246	3 169	77	1,00	3 169	16 657

*THL, Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, kuvaa asukkaiden palvelutarvetta suhteessa maan keskiarvoon

**Kuntien veropohja summattuna maakuntatasolle, päivitetty tuoreemmilla luvuilla

Taulukosta 8 nähdään, että asukasmäärän muutoksen ennustetaan selvästi eroavan maakunnittain vuosina 2014—2030. Kun otetaan huomioon alueelliset erot ikäihmisten osuuksissa, taloudellisessa huoltosuhteessa ja palvelujen tarpeessa on selvää, että taloudelliset edellytykset palvelujen järjestämiseen vaihtelevat maakuntien välillä.

Taulukko 8. Maakuntakohtaisia perustietoja

Maakunta	Väestö	Väestön muutos	Yli 75v. väestö	Taloudellinen huoltosuhde	Sote tarvekerroin
	2014	2014-2030 %	2014 %	2014*	2014**
Uusimaa	1 603 388	14 %	6 %	101,4	0,89
Varsinais-Suomi	472 725	5 %	9 %	128,4	0,99
Satakunta	223 983	-3 %	11 %	134,4	1,05
Kanta-Häme	175 350	2 %	10 %	123,2	1,01
Pirkanmaa	503 382	9 %	9 %	126,3	0,98
Päijät-Häme	202 009	1 %	10 %	143,4	1,05
Kymenlaakso	179 858	-4 %	11 %	153,3	1,11
Etelä-Karjala	131 764	-3 %	11 %	137,8	1,07
Etelä-Savo	151 562	-8 %	12 %	146,1	1,16
Pohjois-Savo	248 407	0 %	10 %	130,0	1,14
Pohjois-Karjala	165 258	-2 %	10 %	144,5	1,13
Keski-Suomi	275 360	2 %	9 %	139,4	1,05
Etelä-Pohjanmaa	193 400	0 %	10 %	123,7	1,10
Pohjanmaa	181 156	6 %	10 %	118,3	0,97
Keski-Pohjanmaa	68 832	2 %	9 %	129,4	1,02
Pohjois-Pohjanmaa	405 397	7 %	7 %	138,5	1,04
Kainuu	79 258	-10 %	11 %	173,3	1,17
Lappi	181 748	-2 %	10 %	145,6	1,08
Koko maa	5 442 837	5 %	9 %	123,6	1

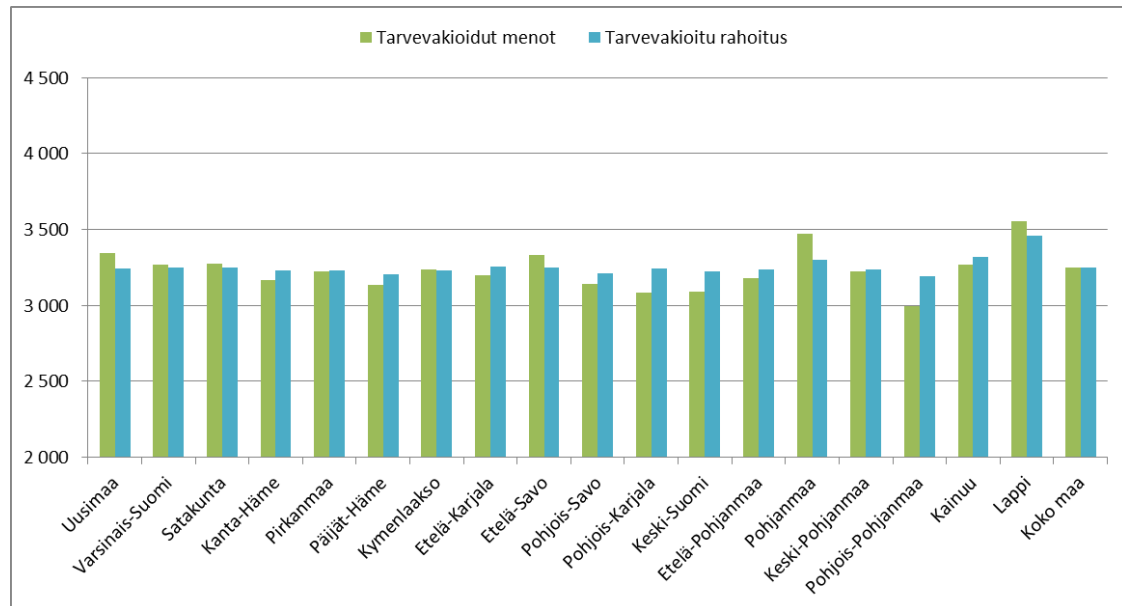
*Työttömät ja työvoiman ulkopuoliset 100 työllistä kohti, TK, työvoimatutkimus

**THL, Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, kuvaa asukkaiden palvelutarvetta suhteessa maan keskiarvoon

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannukset olivat vuoden 2016 tassa noin 17,7 miljardia euroa (3 246 €/asukas). Sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenot vastaisivat tästä lähes 98 prosenttia eli 17,2 miljardia euroa. Kuntakohtaiset nettomenot vaihtelivat 2 300 eurosta 5 500 euroon asukasta kohden. Erot tasoittuvat selvästi kun menoja tarkastellaan maakuntatasolla. Jos vuoden 2016 kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenoja pidetään laskennallisena lähtötasona vertailtaessa tulevien maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, vaihtelevat ne Uudenmaan 2 900 eurosta/asukas Etelä-Savon 3 800 euroon/asukas. Eroja selittää erityisesti palvelutarpeen alueelliset erot, mutta myös esimerkiksi erot toimintatavoissa ja -kulttuurissa sekä yksityisten palvelujen ja työterveyshuollon käytössä.

Maakunnittaisia eroja palvelujen tarpeessa arvioidaan THL:n tarvekertoimen avulla. Kun kustannukset suhteutetaan palvelutarpeeseen eli tarkastellaan tarvevakioituja menoja, maakunnittaiset erot tasoittuvat selvästi. Esimerkiksi Uudellamaalla väestön palvelujen tarve on mm. ikärakenteen vuoksi alle maan keskiarvon. Kun sosiaali- ja terveydenhuollosta aiheutuvat menot suhteutetaan palvelutarpeeseen, ovat Uudenmaan tarvevakioidut menot keskimääräistä korkeammat. Toisin sanoen Uudenmaan menot ovat syystä tai toisesta korkeammat kuin tarvetta kuvaavat tekijät edellyttäisivät. Toisaalta Etelä-Savon tarvevakioidut menot ovat edelleen keskimääräistä korkeammat, mutta kuitenkin selvästi lähempänä keskimääräistä kuin pelkästään nettomenoja tarkasteltaessa.

Kuvio 3. Maakuntien tarvekaioidut menot ja tarvekaioitu rahoitus 2016



Maakuntien rahoitusmallia koskevat koelaskelmat on tehty vuoden 2016 tasossa ja vuoden 2019 lopulliset rahoituksen määräytymisperusteet tehdään, kun vuoden 2016 tilastoitu kustannuspohja on selvillä. Maakuntakohtainen tilanne tulee edelleen muuttumaan, kun siirrytään 2020-luvulle. Maakunnan ikärakenne on määräävä tekijä tulevaisuuden palvelutarvetta ja rahoitustarvetta arvioitaessa. Ennusteiden mukaan nuori työikäinen väestö keskittyy yhä enemmän Etelä-Suomeen ja kasvukeskuksiin. Onkin nähtävissä, että maakunnittaiset suhteelliset tarve-erot kasvavat tulevaisuudessa entisestään ja tämän on heijastuttava tarveperusteiseen maakuntien rahoitukseen. Toisaalta absoluuttinen palvelutarve keskittyy sinne, missä väestö kasvaa.

Pelastustoimen nettomenot olivat vuonna 2016 noin 400 miljoonaa euroa. Kuntakohtaiset erot vaihtelivat 43 eurosta/asukas 203 euroon/asukas. Kun kunnittaiset luvut lasketaan yhteen maakuntatasolle, maakuntien väliset erot vaihtelevat noin 65 eurosta/asukas 95 euroon/asukas. Keskimäärin menot olivat 75 euroa asukasta kohden. Uudessa järjestelmässä pelastustoimen järjestäminen osoitetaan viiden maakunnan tehtäväksi. Nämä maakunnat (Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Uusimaa ja Varsinais-Suomi) järjestävät pelastustoimen kaikkien samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien alueella. Valtion järjestelmälle osoittama rahoitus ohjataan kuitenkin 18 maakunnalle osana yleiskatteellista maakuntien rahoitusta. Maakunnat sopivat yhteistyöalueittain järjestelmän sisäisestä rahoituksen jakautumisesta.

Maakunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kehitystä arvioida ennustemallilla, joka huomioi maakunnittaisen väestökehityksen vaikutuksen sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Pohjatietona on käytetty vuoden 2016 arvioitua kustannustasoa, jota korotettu ennusteen mukaisilla arvoilla. Mallin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kasvavat asukasta kohti tarkasteltuna koko maan tasolla 24,9 % vuoteen 2029 mennessä eli noin 1,7 % vuodessa. Väestökasvusta johtuen, oletettu kustannusten kasvu on asukasta kohti tarkasteltuna maltillisempi kuin aiemmin tekstissä mainittu kokonaiskustannusten oletettu kasvu 2,4 %. Nyt jo verrattain suuret maakunnittaiset erot sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa

tulevat kasvamaan entisestään. Esimerkiksi Pohjanmaalla arvioitu kustannusten kasvu on 20,6 %, Etelä-Pohjanmaalla 23,2 % ja Uudellamaalla 24,3 %, kun taas Lapissa 28,8 %, Etelä-Savossa 29,0 % ja Päijät-Hämeessä 30,5 %.

4.3.4 Maakuntakohtaiset arviot rahoituksen tasosta

Ehdotuksen mukaan maakuntien rahoitus on yleiskatteellista. Se perustuu laskennalliseen malliin, joka ottaa huomioon maakunnittaiset tarve- ja olosuhde-erot. Rahoituksesta noin 10 % (1,8 mrd. euroa) kohdennetaan asukasluvun perusteella, noin 87 % tarveperusteisesti (15,4 mrd. euroa), noin 1 % (n. 177 milj. euroa) maakunnan asukastiheyteen perustuen, noin 1 % maakunnan vieraskielisyyden perusteella (n. 177 milj. euroa) ja noin 1 % hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustekertoimen perusteella (n. 177 milj. euroa). Pelastustoimen rahoitus on tarkoitus kohdentaa asukasluvun perusteella ja se sisältyy edellä mainittuun 10 prosenttiin.

Yksittäiselle maakunnalle kohdennettavaa rahoituksen määrä ei ole sama kuin nykyisin maakunnan kuntien yhteenlaskettu rahoitus. Rahoituksen muutosta on arvioitu vertaamalla uuden rahoitusmallin mukaista vuoden 2016 tasossa laskettua rahoitusta lähtötasoon, joka saadaan laskemalla maakuntaan kuuluvien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettomenot yhteen. Yhteensä maakunnille kohdennettava valtion rahoitus on 17,7 miljardia euroa. Lisäksi maakunnat saavat asiakas- ja käyttömaksuja ja voivat ottaa lyhytaikaista lainaa.

Koska maakunnille osoitettavassa rahoituksessa tarvetekijöiden paino on suuri, seuraa maakunnan rahoitus vahvasti maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta ja tarvevakioituja menoja. Jos tarvevakioidut menot ovat korkeammat kuin maassa keskimäärin, maakunnan menotaso on muista kuin tarvetekijöistä johtuen korkea. Toisaalta niillä maakunnilla, joilla tarvevakioidut menot ovat alle maan keskiarvon, menot ovat muista kuin tarvetekijöistä johtuen alhaisemmat. Erot voivat selittyä esimerkiksi palvelujen määrään tai laatuun liittyvillä tekijöillä tai tehokkuuseroilla, mutta tarkkaa analyysia erojen syistä ei aineistojen puuttumisen vuoksi ole pystytty tekemään. Koska mallilla on tarkoitus varmistaa tarpeen mukainen maakuntien rahoitus, laskennallinen rahoitus laskee suhteessa lähtötasoon niissä maakunnissa, joissa tarvevakioidut menot ovat korkeammat kuin maassa keskimäärin. Nämä maakunnat siis joutuvat sopeuttamaan toimintansa ja siitä aiheutuvat kustannukset siirtymäaikana nykyistä alemmalle tasolle. Niillä maakunnilla, joilla tarvevakioidut menot ovat matalammat kuin maassa keskimäärin, laskennallinen rahoitus nousee ja siirtymäkauden jälkeen niiden rahoitusasema on nykyistä vahvempi.

Taulukko 9. Maakuntien rahoitus vuoden 2016 tasossa, muutos suhteessa lähtötasoon

Maakunta	Asukasmäärä 31.12.2014	Soten ja	Soten ja	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien
		pelastustoimen nettomenot 2016 tasossa 1 000 €	pelastustoimen nettomenot 2016 tasossa €/asukas	rahoitus ilman siirtymää 2016 1 000 €	rahoitus ilman siirtymää 2016 €/asukas	rahoitus muutos 2016 milj. euroa	rahoitus muutos 2016 €/asukas
Uusimaa	1 603 388	4 745 950	2 960	4 597 209	2 867	-148,7	-93
Varsinais-Suomi	472 725	1 524 175	3 224	1 515 513	3 206	-8,7	-18
Satakunta	223 983	766 868	3 424	756 971	3 380	-9,9	-44
Kanta-Häme	175 350	559 033	3 188	568 935	3 245	9,9	56
Pirkanmaa	503 382	1 590 603	3 160	1 595 379	3 169	4,8	9
Päijät-Häme	202 009	662 364	3 279	677 674	3 355	15,3	76
Kymenlaakso	179 858	644 752	3 585	640 201	3 559	-4,6	-25
Etelä-Karjala	131 764	451 332	3 425	458 982	3 483	7,7	58
Etelä-Savo	151 562	586 433	3 869	572 088	3 775	-14,3	-95
Pohjois-Savo	248 407	890 210	3 584	908 613	3 658	18,4	74
Pohjois-Karjala	165 258	577 897	3 497	604 704	3 659	26,8	162
Keski-Suomi	275 360	891 297	3 237	927 939	3 370	36,6	133
Etelä-Pohjanmaa	193 400	676 160	3 496	685 680	3 545	9,5	49
Pohjanmaa	181 156	612 316	3 380	579 580	3 199	-32,7	-181
Keski-Pohjanmaa	68 832	227 272	3 302	225 786	3 280	-1,5	-22
Pohjois-Pohjanmaa	405 397	1 263 990	3 118	1 343 306	3 314	79,3	196
Kainuu	79 258	303 733	3 832	307 313	3 877	3,6	45
Lappi	181 748	695 543	3 827	676 052	3 720	-19,5	-107
KOKO MAA	5 442 837	17 669 928	3 246	17 641 928	3241	-28,0	-5
min	68 832	227 272	2 960	225 786	2 867	-148,7	-181
maks	1 603 388	4 745 950	3 869	4 597 209	3 877	79,3	196

Muutos suhteessa laskennalliseen lähtötasoon (alueen kuntien menot yhteensä)

Maakuntien rahoituksesta vähennetään osa kuntien hyte-rahoitusta (28M€)

(+) rahoitus nousee, (-) rahoitus laskee

Taulukko 10. Maakuntien rahoitus vuoden 2016 ja siirtymäajan vaikutukset

Maakunta	Asukasmäärä 31.12.2014	Soten ja	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien	Maakuntien
		pelastustoimen nettomenot 2016 tasossa €/asukas	rahoitus ilman siirtymää 2016 €/asukas	rahoitus muutos ilman siirtymää 2016 €/asukas	rahoitus muutos 2019 €/asukas	rahoitus muutos 2020 €/asukas	rahoitus muutos 2021 €/asukas	rahoitus muutos 2022 €/asukas	rahoitus muutos 2023 €/asukas	rahoitus muutos 2024 €/asukas
Uusimaa	1 603 388	2 960	2 867	-93	-5	-23	-40	-60	-79	-97
Varsinais-Suomi	472 725	3 224	3 206	-18	-5	-8	-10	-16	-20	-24
Satakunta	223 983	3 424	3 380	-44	-5	-13	-21	-19	-24	-29
Kanta-Häme	175 350	3 188	3 245	56	-5	7	20	34	47	60
Pirkanmaa	503 382	3 160	3 169	9	-5	-2	1	-0	1	3
Päijät-Häme	202 009	3 279	3 355	76	-5	11	27	40	54	69
Kymenlaakso	179 858	3 585	3 559	-25	-5	-9	-13	-10	-12	-13
Etelä-Karjala	131 764	3 425	3 483	58	-5	7	20	31	42	54
Etelä-Savo	151 562	3 869	3 775	-95	-5	-23	-41	-60	-78	-96
Pohjois-Savo	248 407	3 584	3 658	74	-5	11	27	44	60	76
Pohjois-Karjala	165 258	3 497	3 659	162	-5	28	62	102	138	173
Keski-Suomi	275 360	3 237	3 370	133	-5	22	50	80	108	137
Etelä-Pohjanmaa	193 400	3 496	3 545	49	-5	6	17	30	42	54
Pohjanmaa	181 156	3 380	3 199	-181	-5	-40	-75	-105	-138	-171
Keski-Pohjanmaa	68 832	3 302	3 280	-22	-5	-8	-12	1	3	5
Pohjois-Pohjanmaa	405 397	3 118	3 314	196	-5	35	75	116	156	197
Kainuu	79 258	3 832	3 877	45	-5	5	15	27	38	48
Lappi	181 748	3 827	3 720	-107	-5	-26	-46	-66	-86	-107
KOKO MAA	5 442 837	3 246	3 241	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5
min	68 832	2 960	2 867	-181	-5	-40	-75	-105	-138	-171
maks	1 603 388	3 869	3 877	196	-5	35	75	116	156	197

Muutos suhteessa laskennalliseen lähtötasoon (alueen kuntien menot yhteensä)

(+) rahoitus nousee, (-) rahoitus laskee

Yksinkertaistus, muutos ilman kokonaisrahoituksen tasomuutoksia

Maakuntien rahoitusjärjestelmään luodaan siirtymäaika vuosille 2020—2023, jonka aikana siirrytään porrastaen menoperusteisesta rahoituksesta kohti laskennallista rahoitusjärjestelmää. Siirtymäjärjestelmällä tasoitetaan muutoksen vaikutuksia ja siirtymäjärjestelmä vaikuttaa kaikkiin maakuntiin. Vuonna 2019 valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vastaisi maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää. Lakisääteisten tehtävien kustannusten lähtökohtana olisivat vastaavien tehtävien kustannukset vuoden 2016 tasolla tarkistettuna kustannustason muutosta vastaavasti. Valtion rahoitus kullekin maakunnalle 2019 vastaisi asianomaisen maakunnan alueelle kuuluvien kuntien vastaavien lakisääteisten tehtävien kustannusten yhteismäärää.

Vuonna 2020 valtion rahoituksesta 80 prosenttia määräytyisi nykyjärjestelmän tapaan tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 20 prosenttia ehdotettavassa uudessa maakuntien rahoituslaissa säädettyjen perusteiden mukaan. Vuonna 2021 rahoituksesta 60 prosenttia määräytyisi vanhan järjestelmän mukaisten ja 40 prosenttia uuden järjestelmän mukaisten perusteiden mukaan. Vuonna 2022 vastaavasti 40 prosenttia määräytyisi vanhan ja 60 prosenttia uuden sekä vuonna 2023 määräytyisi 20 prosenttia vanhan ja 80 prosenttia uuden järjestelmän mukaisesti.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen otetaan mukaan maakuntien rahoitukseen vuodesta 2022 alkaen, kun kertoimen laskentaan tarvittava maakuntakohtainen tilastoaineisto on valmistunut. Näin ollen vuosina 2020 ja 2021 rahoituksesta 10 % määräytyy asukasperusteisesti, 88 % tarveperusteisesti, 1 % asukastieheyden mukaan ja 1 % vieraskielisyyden perusteella.

Uudistukseen siirtymävaiheeseen liittyviä suuria vuotuisia rahoituksen maakuntakohtaisia tasomuutoksia pyrittäisiin edelleen lieventämään erillisellä siirtymätasausäännöksellä. Vuosina 2020—2023 maakunnan valtion rahoituksen tarkistuksesta johtuva vuotuinen rahoituksen kasvun enimmäismäärä olisi 50 euroa maakunnan asukasta kohden suhteessa lähtötasoon. Vastaavasti valtion rahoituksen taso voisi laskea vuosittain enintään 200 euroa maakunnan asukasta kohden suhteessa lähtötasoon.

Rahoitusmalliin liittyy myös riskejä. Tarvetekijät eivät kuvaa täydellisesti väestön tarpeita, jotka lisäksi muuttuvat ajassa. Rahoituksessa ei ole välineitä ottaa huomioon sellaisia alueellisia eroja sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksessa, joita laissa määritellyt tarvetekijät eivät tunnista.

Valtion rahoituksen määräytymisperusteet tarkistettaisiin vuosittain ottamalla huomioon maakuntien toteutuneet käyttökustannukset vain siihen asti, että niiden vuosittainen kasvu vastaisi enintään maakuntaindeksiin toteutunutta muutosta lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Maakuntaindeksiin on pyritty ottamaan sellaisia kustannustekijöitä, joihin maakunnat eivät voi itse vaikuttaa. Menettely edesauttaa menojen kasvun hillintää ja pienentää mahdollisuutta valtion täyteen rahoitukseen helposti liittyvään menojen hallitsemattomaan kasvuun, mutta riskinä voi olla, että yhdistyneenä tapaukseen, jossa tarvetekijät kuvaavat puutteellisesti alueen todellisia tarpeita ja nykyinen menotaso on korkea, sopeutumispaine johtaa palvelutason heikkenemiseen. Siirtymäkauden säännökset lieventävät tätä riskiä.

Taulukko 11. Arvio maakuntien rahoituksen reaali muutoksesta suhteessa 2019 tasoon

	Arvio maakuntien rahoituksen reaali muutoksesta suhteessa vuoden 2019 tasoon										
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Uusimaa	0	-3	-2	-14	-20	-25	-7	10	30	54	80
Varsinais-Suomi	0	13	33	36	47	57	79	97	120	146	175
Satakunta	0	24	50	59	74	90	116	139	170	198	232
Kanta-Häme	0	33	73	98	129	162	185	209	237	271	309
Pirkanmaa	0	17	37	43	54	67	83	97	113	135	159
Päijät-Häme	0	49	99	136	182	228	264	297	334	374	417
Kymenlaakso	0	24	56	69	90	111	140	167	198	234	274
Etelä-Karjala	0	38	81	105	134	166	190	208	229	256	286
Etelä-Savo	0	18	39	40	50	59	94	125	159	200	243
Pohjois-Savo	0	38	80	108	140	175	195	215	237	267	297
Pohjois-Karjala	0	64	133	183	241	301	328	350	377	416	449
Keski-Suomi	0	54	111	152	201	250	276	298	325	357	390
Etelä-Pohjanmaa	0	27	65	82	105	132	151	168	189	217	244
Pohjanmaa	0	-23	-44	-76	-105	-129	-117	-108	-95	-76	-54
Keski-Pohjanmaa	0	25	49	64	85	104	133	150	176	207	235
Pohjois-Pohjanmaa	0	67	139	198	264	330	360	387	418	452	491
Kainuu	0	49	101	131	168	208	236	266	295	331	373
Lappi	0	14	33	34	40	42	75	103	134	171	208
KOKO MAA	0	19	43	52	66	82	103	122	144	172	201

Taulukossa 11 on esitetty arvio maakuntien rahoituksen reaali muutoksesta vuoteen 2029 asti. Laskelmassa on huomioitu rahoituslain 6§:n mukainen rahoituksen kasvun rajoitin sekä rahoitukselle asetetut siirtymäajat.

Muita vaikutuksia maakuntien talouteen

Maakuntien työnantajaedustajana toimii Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Yhden työnantajaorganisaation toimistolla voidaan hyödyntää synergiaa ja saavuttaa kustannustehokkuutta.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n menot esitetään perittäväksi kaikilta jäsenyhteisöiltä, millä on vaikutusta kuntatalouteen ja valtiontalouteen. Valtiontalouteen esitys vaikuttaa maakuntien maksuosuuksien kautta.

Jäsenmaksuperusteen muuttaminen nykyisen Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain asukasluku- ja veroäyriperusteisesta laskentatavasta palkkasummaperusteiseksi muuttaa yksittäisten kuntien maksuosuuksia nykyiseen laskentatapaan verrattuna, vaikka kerättyjen jäsenmaksujen kokonaismäärä pysyisi samana. Noin puolella kunnista maksuosuus pienenee ja puolella nousee. Vaikka prosentuaaliset muutokset nykyisillä palkkasummatiedoilla arvioituna voivat olla isoja, keskimääräiset euromääräiset vaikutukset ovat joitakin tuhansia euroja vuodessa. Toisaalta lähes kaikkien kuntien maksosuudet pienenevät nykytilaan verrattuna sote- ja maakuntauudistuksessa, koska henkilöstöä siirtyy kunnista maakuntiin ja jäsenmaksua peritään jatkossa myös kuntayhtymiltä ja maakunnilta sekä muilta jäsenyhteisöiltä. Nykyisen lain mukaan maksu peritään vain kunnilta.

Kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten sekä perustettavien yhtiöiden keskinäiset osuudet Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n menoista tarkentuvat myöhemmin uudistuksen edetessä.

4.3.5 Vaikutukset kuntatalouteen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrolla kunnista maakunnille on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa käyttötaloustulojen ja -menojen rakenne muuttuu kokonaisu-

dessaan. Merkittävää on, että samalla, kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot putoavat lähes puoleen nykyisestä, kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan. Ehkä oleellisin, pidemmällä aikajänteellä näkyvä vaikutus kuitenkin on, että väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta. Kunnan käyttötalouden ennustettavuuden ja hallittavuuden kannalta asialla on huomattavan suuri vaikutus. Varsinkin pienissä kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon, erityisesti erikoissairaanhoidon käyttötalousmenot ovat vuosittain vaihdelleet huomattavasti ja vaikeuttaneet siten oleellisesti käyttötalouden hallintaa. Uudistuksen myötä kuntien vastuulta poistuukin merkittävä määrä sellaisia kustannuksia, joihin kunnat ovat tähän saakka voineet vaikuttaa vain rajallisesti. Tällaisia menoja ovat olleet erityisesti erikoissairaanhoidon kustannukset kyseisen tehtävän järjestämisvastuun ollessa kuntien sijasta erikoissairaanhoidon kuntayhtymillä.

Maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät ovat muodostaneet vuoden 2016 tasolla keskimäärin 57 prosenttia kuntien käyttötalousmenosta. Käytännössä kyseiset maakunnille siirtyvät kustannukset ovat lähes kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Kunnittain vaihteluväli on kuitenkin ollut suuri, alimmillaan kustannukset ovat olleet noin 43 prosenttia ja enimmillään noin 75 prosenttia kunnan käyttötaloudesta. Erityisesti pienimmissä kunnissa, joissa väestön ikärakenne painottuu vanhempaan väestöön, sosiaali- ja terveydenhuollon menojen osuus käyttötaloudesta lähestyy edellä mainittua 75 prosenttia. Suuremmissa kunnissa, erityisesti kasvukeskuskunnissa tilanne on toisenlainen ja sosiaali- ja terveydenhuollon menojen osuus kuntien taloudesta on pienempi.

Käyttötalousmenojen jakauman muutos tarkoittaa käytännössä, että kuntien käyttötalous painottuu uudistuksen jälkeen pääosin varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Kyseisen toimialan osuus kuntien käyttötalousmenoista vaihtelee kunnittain huomattavasti, mutta keskimäärin opetus- ja kulttuuritoimi on tähän saakka ollut käyttötalousmenoista noin yhteensä 33 prosenttia. Jos kuntien jäljelle jäävien käyttötalousmenojen jakautuma tulisi uudistuksen säilymään nykyisen kaltaisena, opetus- ja kulttuuritoimen osuus olisi kohoamassa noin 80 prosenttiin. Käytännössä kuntien tulojen ja käyttötalousmenojen pienentyminen sekä uudelleen kohdentuminen tarkoittaa väistämättä myös sitä, että mahdolliset talouden sopeutustoimet tulevat jatkossa kohdistumaan todennäköisesti aiempaa enemmän esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen.

Kuntien investointitarpeet muuttuvat uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveystoimeen sekä pelastustoimeen kohdistuvien investointitarpeiden siirtyessä maakuntien vastuulle. Tällä on suuri merkitys erityisesti väestörakenteeltaan ikääntyvissä kunnissa, joissa peruskorjaus- ja muut investointitarpeet ovat tähän saakka kohdistuneet erityisesti sosiaali- ja terveystoimeen. Investointitarpeisiin kohdistuva muutos ei ole yhtä suuri väestömäärältään kasvavissa ja ikärakenteeltaan nuoremmissa kunnissa, joissa investoinnit ovat tähänkin saakka kohdistuneet merkittävässä määrin perusopetukseen, varhaiskasvatukseen sekä infrastruktuuriin eli ns. teknisen toimialan investointeihin. Uudistuksella ei todennäköisesti olisi vaikutuksia kuntien mahdollisuuksiin saada vieraan pääoman rahoitusta, mutta erityisesti kunnan elinvoimakysymyksiin liittyvien investointitarpeiden säilyminen ennallaan edellyttää, että kunnilla säilyy lainanhoitokyky, jotta kokonaisvelkamäärät eivät entisestään kasvaisi.

Kuntien nykyisten velkojen säilyminen muutoksessa ennallaan nostaa esille myös kysymyksen siitä, missä määrin kunta on ottanut velkaa sosiaali- ja terveydenhuollon investointeihin. Jos velkamäärä on ollut merkittävä, kunnalle on erittäin suuri merkitys sillä, mikä tulee olemaan kyseisten tilojen käyttöaste tulevaisuudessa. Omaisuusjärjestelyjä koskevassa osiossa on käsitelty myös kuntien konsernivastuiden muuttumista sekä maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien ali- ja ylijäämiä. Erityisesti joillakin sairaanhoitopiireillä on merkittäviä alijäämiä, jot-

- verokompensaatio	864
Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset	13 185
- kuntien verotuskustannusten muutos	-70
Kuntien kustannusten muutos yhteensä	13 115
Kuntien tulot, josta	13 366
- kunnallisvero	7 501
- yhteisövero	820
- kiinteistövero	1 672
- valtionosuus	3 047
- uudistuksen automaattimuutosten rajoitin, netto	0
- opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus	-214
- rahoituserät, netto	539
Valtionosuudet, eriteltyinä	3 047
Laskennalliset kustannukset	7 714
- ikärakenne	6 698
- kaksikielisyys 1 (koko väestö)	32
- kaksikielisyys 2 (ruotsinkielisten osuus)	61
- vieraskielisyys	500
- asukastiheys	240
- saaristo	14
- koulutustausta	169
Omarahoitusosuus	5 849
Valtionosuus	1 865
Lisäosat	221
- syrjäisyys	33
- saamen kotiseutualueen kunnat	1

- hyte-kerroin	57
- työttömyysaste	130
Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset	277
Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus	548
Verotuloihin perustuva tasauksen neutralisointi	137
Kuntien peruspalvelujen valtionosuus, yhteensä	3 047

4.3.7 Kunnista siirtyvät kustannukset ja tulot

Kunnilta maakunnille siirtyviin tehtäviin sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon kustannukset. Siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 17,7 miljardia euroa vuoden 2016 tasolla. Kuntien tuloja siirretään siirtyviä kustannuksia vastaavasti koko maan tasolla lukuun ottamatta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan rahoitusta ja kuntien verotuskustannusten huomioimista. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden lisäosiin esitetään sisällytettäväksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa, johon kohdennettavasta valtionosuudesta puolet (28 miljoonaa euroa) otetaan maakuntiin siirtävästä tulosta. Toisaalta siirrettävään tuloon lisätään kuntien verotuskustannuksista säästyvä kustannus, noin 70 miljoonaa euroa. Jälkimmäinen muutos on kustannusneutraali valtion ja kuntien välillä.

Kuntien tuloja siirretään maakuntien rahoitukseen 17,7 miljardia euroa. Kuntien tuloveroprosenttiin tehdään kaikkien kuntien osalta 12,30 prosenttiyksikön leikkaus, jonka seurauksena kunnallisveron määrä vähenee 11,3 miljardia euroa. Tässä euromäärässä on otettu huomioon myös kuntien verotuskustannuksissa tapahtuvaa pienentymistä vastaava 70 miljoonan euron vähennys. Kuntien osuutta yhteisöverosta siirretään 0,5 miljardia euroa vuoden 2016 jakoosuutta muuttamalla maakuntien rahoitukseen. Maakuntiin siirrettävän yhteisöveron kuntasuus määritetään vuoden 2016 tasolla ja tätä osuutta sovelletaan lopullisesti vuoden 2018 tasolla. Täten leikattavan yhteisöveron määrä riippuu vuoden 2018 kokonaiskertymästä.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta vastaava laskennallinen valtionosuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus koko laskennallisesta kustannuksesta on 71 % ja sitä vastaava valtionosuuden vähennys 4,8 miljardia euroa. Tämän lisäksi lisäosista ja veromenetysten kompensatiosta vähennetään edellä mainittu 71 prosentin mukainen osuus, yhteensä 1,08 miljardia euroa.

4.3.8 Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ja tulot

Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ovat noin 13,2 miljardia euroa vuoden 2016 tasolla. Euromääräisesti suurin tulo kunnille on edelleen kunnallisvero, noin 7,5 miljardia euroa. Yhteisöveroa vähennetään 0,5 miljardilla eurolla, jolloin kuntiin jää yhteisöveroa 0,8 miljardia euroa. Kiinteistöveroon ei esitetä muutoksia, jolloin sen määrä vuoden 2016 tasolla on noin 1,7 miljardia euroa. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloista kaksinkertaistuu nykyiseen verrattuna.

Valtionosuudet vähenevät noin 5,9 miljardia euroa järjestämisvastuun siirron seurauksena. Peruspalvelujen valtionosuuteen jää 3,05 miljardia euroa, josta verotuloihin perustuvan valtion-

osuuden tasauksen osuus on noin 600 miljoonaa euroa. Siirron aiheuttamia muutoksia rajoitetaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä määrätymistekijällä. Muutoksia rajoitetaan symmetrisesti 60 %:n osuudella hyötyjen ja menetysten osalta. Kuntien ja valtion välisessä suhteessa rajoittaminen on kustannusneutraali.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan myös sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen, mutta siinä otetaan huomioon tehtävien siirron vaikutukset siten kuin edellä on keskeisiä ehdotuksia ja nykytila-arviota koskevassa hallituksen esityksen osissa kuvattu. Merkittävin kuntakohtaisiin valtionosuuksiin kohdistuva muutos tapahtuu verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Noin 60 prosenttia kunnallisverosta ja lähes 40 prosenttia yhteisöverosta siirtyy maakuntien rahoitukseen. Tämä merkitsee tasauksen tasausrajan oleellista alentumista nykyisestä. Kuntien tasauslisät vähenevät 1,3 miljardista eurosta alle 0,7 miljardiin euroon.

Taulukko 13. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus vuoden 2016 tasossa (uudet ja nykyiset perusteet), euroa

	Tasauslisät	Tasausvähennykset	Netto
Uudet perusteet	657 137 099	-109 524 787	547 612 312
Nykyiset perusteet	1 271 979 734	-587 325 438	684 654 297

4.3.9 Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus ja laskelmien tarkistaminen

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistus merkitsee huomattavaa muutosta koko kuntatalouteen. Valmistelun lähtökohtana ja tavoitteena on, että talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna olisivat mahdollisimman pienet, joten muutosta lievennetään järjestelmämuutoksen tasauksella. Uudistuksen tullessa voimaan kuntien tilanne jäädytettäisiin vuodeksi nykyisen (vuoden 2018 arvioidun) tasapainotilanteen (vuosikate – poistot) mukaiseksi kunnittain. Toisesta vuodesta lähtien muutos kohti uutta tasapainotilaa olisi 25 euroa asukasta kohti vuosittain siten, että viidentenä vuonna enimmäismuutos olisi 100 euroa asukasta kohti. Tämän ylittävä osa jäisi toistaiseksi pysyvänä tasauksena valtionosuuksiin.

Koska laskelma vuoden 2018 tasapainotilanteesta perustuu uudistuksen voimaantullessa arviotietoon, laskelmat tarkistettaisiin uudelleen. Tämä tehtäisiin kuntien vuosien 2017 ja 2018 toteutumatietojen keskiarvon mukaan muutettuna vuoden 2018. Uudet laskelmat olisivat vuodesta 2020 lukien myönnettävien valtionosuuksien perusteena. Jos tarkistuksen jälkeen todettaisiin, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin tarkistettujen laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennettäisiin tai lisättäisiin kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruusina erinä vuosina 2020—2023.

Järjestelmämuutoksen tasaus, jossa vertailun lähtökohta on kunnan tasapainotilanne vuonna 2018, esitetään mitoitettavaksi seuraavasti:

Muutos vuonna 2019	järjestelmämuutoksen tasaus arvioituun tasapainotilaan järjestelmämuutoksen tasaus lopulliseen tasapainotilaan
Muutos vuonna 2020	+/- 25 euroa/as
Muutos vuonna 2021	+/- 50 euroa/as
Muutos vuonna 2022	+/- 75 euroa/as
Muutos vuonna 2023	+/- 100 euroa/as

Vuoden 2019 arviotietojen perusteella maksettu tasaus oikaistaan lopullisten tietojen perusteella.

Ylittävä osa (+/- 100 euroa/as) jää toistaiseksi pysyvänä tasauksena valtionosuuksiin. Vuoden 2016 arviotietojen perusteella tämä koskisi 106 kuntaa. Näistä 63 kuntaan kohdistuisi tasauslisää ja 43 kuntaan tasausvähennystä.

4.3.10 Vaikutukset kunnittain, kuntaryhmittäin ja alueellisesti

Uudistuksesta aiheutuvia euromääräisiä muutoksia on arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain. Muutoksia on arvioitu vertaamalla uudistusta ennen vallinnutta kuntien talouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan. Toisin sanoen nämä kuvaavat tilannetta, jossa rahoitusjärjestelmä tulisi voimaan kokonaisuudessaan. Uudistuksessa näitä muutoksia rajoitetaan järjestelmämuutoksen tasauksella enimmillään +/- 100 euroon asukasta kohti.

Taulukko 14. Tasapainotilan muutos kunnittain ilman siirtymätasauksia (uuden rahoitusmallin muutos vrt. nykytilaan)

Tasapainotilan muutos, euroa/as	Kuntien lukumäärä	Milj. euroa
Parantuu		
300—	3	5,8
200—299	7	8,9
100—199	33	51,6
0—99	91	114,6
Yhteensä	134	180,9
Tasapainotilan muutos, euroa/as	Kuntien lukumäärä	Milj. euroa

Heikkenee		
300—	8	-9,3
200—299	13	-24,1
100—199	43	-41,4
0—99	99	-82,4
Yhteensä	163	-157,2

Yli puolet kunnittaisista talouden tasapainotilan muutoksista on pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohden. Yhteensä kahdeksan kunnan menetys ja kolmen kunnan lisäys on yli 300 euroa asukasta kohti. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna 100 euroa asukasta kohti toteutuva muutos vastaa noin 0,59 prosenttiyksikön tuottoa koko maassa vuoden 2016 tasolla, jolloin yhden veroprosentin tuotto oli keskimäärin 170 euroa asukasta kohti. Suurimmillaan tuotto oli 350 euroa asukasta kohti (Kauniainen) ja alimmillaan 104 euroa asukasta kohti (Kivijärvi).

Taulukko 15. Tasapainotilan muutos kuntakoon mukaan ilman siirtymätasausta (uusi rahoitusmalli vrs. vanha)

Kuntakoko	Muutos, milj. euroa	Muutos, euroa/as
Alle 6 000	-8,1	-18
6 001—10 000	8,8	20
10 001—20 000	-9,0	-14
20 001—40 000	-18,4	-23
40 001—100 000	5,1	5
Yli 100 000	45,3	22
YHTEENSÄ	23,8	4

Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna talouden tasapainotilan parannukset painottuvat määrällisesti yli 100 000 asukkaan kuntiin. Asukaslukuun suhteutettuna talouden tasapainotilan parannukset painottuvat 6 000–10 000 asukkaan sekä yli 100 000 asukkaan kuntiin ja heikennykset alle 6 000 asukkaan sekä 10 000–40 000 asukkaan kuntiin.

Taulukko 16. Tasapainotilan muutos maakunnittain ilman siirtymätasausta (uusi rahoitusmalli vrs. vanha)

Maakunta	Muutos, milj. euroa	Muutos, euroa/as
Uusimaa	59,3	37
Varsinais-Suomi	4,2	9
Satakunta	-3,6	-16
Kanta-Häme	-5,5	-31
Pirkanmaa	3,9	8
Päijät-Häme	-13,9	-69
Kymenlaakso	-9,9	-56
Etelä-Karjala	-10,9	-82
Etelä-Savo	-5,1	-33
Pohjois-Savo	-7,3	-29
Pohjois-Karjala	-12,3	-74
Keski-Suomi	-15,7	-57
Etelä-Pohjanmaa	0,5	2
Pohjanmaa	19,5	108
Keski-Pohjanmaa	2,7	39
Pohjois-Pohjanmaa	1,5	4
Kainuu	-1,4	-17
Lappi	17,7	98
YHTEENSÄ	23,8	4

Kuntien taloudellinen tasapainotila kohentuisi uudistuksen yhteydessä kahdeksassa maakunnassa. Eniten tilanne kohentuisi Pohjanmaalla, 108 euroa asukasta kohti. Kymmenessä maakunnassa kuntien taloudellinen tasapainotila heikkenisi, enimmillään -82 euroa/asukas Etelä-Karjalassa.

4.3.11 Arvio kuntien taloudellisesta tilanteesta uudistuksen jälkeen

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen tullessa voimaan kuntien tasapainotilanne jäädytettäisiin järjestelmämuutoksen tasauksella nykytilanteen (vuoden 2018 arvioidulle) tasolle kunnittain. Laskelmat päivitetäisiin sen jälkeen, kun lopulliset tiedot kuntien taloudesta vuodelta 2018 ovat käytettävissä vuoden 2019 lopussa. Käytännössä edellä todettu tarkoittaisi, että kuntien lähtökohtainen talousasema pysyisi lähes ennallaan usean vuoden ajan ja myös siinä tilanteessa, että kuntien veroprosenttien nousua rajoitettaisiin.

Verotusta koskevassa hallituksen esityksen osiossa on käsitelty kuntien veroprosenttien nousun rajaamista kolmen vuoden ajaksi. Jotta koko uudistukselle asetetut tavoitteet eli kestävyysvajeen hallinta ja kokonaisveroasteen nouseminen voidaan välttää sekä veronmaksajien yhdenvertainen kohtelu varmistaa, kuntien veroprosenttien nousu välittömästi uudistuksen toteuttamisen ja kunnallisveroprosenttien tasasuuruisen leikkaamisen jälkeen on pystyttävä välttämään. Veroprosenttien nousun rajoittamisesta syntyviä vaikutuksia ei juurikaan pystytä ennakoimaan, joten tämänkin vuoksi valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tavoitteena on, että kuntien taloudessa vallinnut tasapainotilanne säilyisi. Veroprosenttien nostaminen on kuitenkin edelleen myös rajoituskauden aikana maltillisesti mahdollista, joten oletettavaa kuitenkin on, että lyhytaikainen rajoittaminen ei muodostu yhdellekään kunnalle ylivoimaiseksi tilanteeksi eikä myöskään ongelmalliseksi kuntien velkarahoituksen saamiseen liittyen. Näihin kysymyksiin liittyen veroprosenttia koskevaan voimaanpanolain säännökseen sisältyy kuitenkin valtuuston viimesijainen harkinta tilanteessa, jossa kunnan maksuvalmiuden voidaan selkeästi katsoa olevan uhattuna.

Taulukko 17. Kuntien arvioitu tasapainotilanne vuonna 2016

Epätasapaino	74 kuntaa
euroa/as	
yli 500	0
250—500	11
100—249	19
0—99	44
Tasapaino	223 kuntaa
0—99	60
100—249	76
250—500	60
yli 500	27

Vuoden 2016 arviotietojen perusteella noin neljännes kunnista olisi epätasapainossa. Heikoimmassa tilanteessa olisivat arviotietojen perusteella noin kymmenen kuntaa, joissa on jo aikaisempien heikkojen tilinpäätösten perusteella kertynyttä kumulatiivista alijäämää. Näillä edellytykset tasapainotukseen olisivat haastavimmat. Lisäksi käyttötalouden puoliintumisen takia mahdollisuudet sopeutustoimiin olisivat rajalliset ja toimet kohdistuisivat pitkälti pääasiassa varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. On mahdollista, että taloudeltaan heikoimmassa asemassa olevien kuntien tilanteen helpottamiseksi tarvitaan tilapäistä taloudellista tukea esimerkiksi harkinnanvaraisena valtionosuuden korotuksena.

Arviolaskelmien mukaan noin kolme neljäsosaa kunnista olisi tasapainossa. Tasapainon säilyttäminen pysyvästi edellyttäisi kunnilta kuitenkin maltillista taloudenhoitoa myös tulevina vuosina.

Edellä kuvatuista kuntien käyttötalouteen ja investointeihin, mutta toisaalta myös jäljelle jääviin taseiden ali- ja ylijäämiin sekä velkoihin liittyvistä kysymyksistä saattaa seurata, että kuntalaissa säädettyyn erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn eli ns. kriisikuntamenettelyyn ja sen kriteereihin alkaa uudistuksen voimaantulon jälkeen kohdistua muutospaineita ja voimassa olevan kuntalain mukaisia raja-arvoja joudutaan arvioimaan uudelleen.

Uusi kuntalaki (410/2015) tuli voimaan keväällä 2015. Uudella lailla tiukennettiin sekä kuntien että kuntayhtymien osalta talouden tasapainovaatimusta ja erityisesti velvollisuutta kattaa taseeseen kertyneet alijäämät. Vuoden 2015 alustavien tilinpäätöstietojen perusteella on pääteltävissä, että vaikka uuden kuntalain siirtymäajat tasapainotuksen osalta ovat vielä voimassa, niin jo nyt on nähtävissä kuntalain säännöksille asetettujen tavoitteiden mukaisia muutoksia. Kuntayhtymien, erityisesti sairaanhoitopiirin alijäämät ovat pienentyneet ja niin sanotut kriisikuntakriteerit täyttävien kuntien määrä on vähentynyt.

4.3.12 Vaikutus kuntien asemaan lainamarkkinoilla

Kuntien ja kuntayhtymien saamiin lainoihin vaikuttaa niiden lainojen arvottaminen luottolaitoksien vakavaraisuuslaskennassa. Pankkien vakavaraisuuskriteereistä EU:n asetuksessa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (EU575/2013, EU:n vakavaraisuusasetus). Asetuksen 115 artiklan 2 kohdan mukaan saamia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä. Artiklan 5 kohdan mukaan muihin kuin sellaisiin tarkoitettuihin saamisiin jäsenvaltioiden aluehallinnoilta tai paikallisviranomaisilta, jotka ovat kyseisen aluehallinnon ja paikallisviranomaisen kotivaltion valuutan määräisiä ja rahoitettu kyseisen valtion valuutassa, on sovellettava 20 prosentin riskipainoa.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan saamiset suomalaisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä täyttävät artiklan 2 kohdan vaatimukset ja ovat nollariskisiä. Perusteena on pidetty kuntien rajoittamatonta veronkanto-oikeutta ja sitä, että kunnilla voidaan katsoa olevan valtion implisiittinen tuki. Vaikka tuki ei perustukaan lainsäädäntöön, on katsottu, että kunnat eivät voisi päätyä konkurssiin ja että valtio viime kädessä vastaisi kuntien saamisista.

Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan oikeutta päättää veron korottamisesta määräaikaisesti kolme vuotta. Korotusmahdollisuus on suljettu kokonaan pois vuonna 2019. Esitetty sääntely rajaa korotukset vuosina 2019–2021 yhteensä yhteen prosenttiyksikköön mutta mahdollistaa poikkeustilanteissa eli tilanteissa, joissa kunnan maksuvalmiutta ei voida turvata menoja pienentämällä, lainanotolla tai muilla toimenpiteillä ja lailla rajatuilla perusteilla myös tätä enemmän. Esitys muuttaa siten tilapäisesti hieman kunnan veronkantoasemaa.

Tulkintaa esitetyn sääntelyn vaikutukseen kuntasektorin lainojen nollariskisyyteen edellyttäisi sen hakemista Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän Q & A –prosessin kautta. Tulkintaa ei voida tehdä kansallisesti. Prosessin kautta julkaistavat EBAn tai komission tulkinnot eivät ole juridisesti sitovia, vaan asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin. Tulkintakysymyksen käsittely kestää useita kuukausia. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun aikataulu ei mahdollista tulkintapäätöksen hakemista edellä kuvatun prosessin kautta, vaan päätökset joudutaan tekemään käytettävissä olevan tiedon pohjalta.

Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia rajataan kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehdyillä tasausjärjestelyillä. Esityksen ei arvioida rajoittavan olennaisesti kuntien talouden liikkumavaraa, ja täten uudistuksen aiheuttamat paineet veronkorotuksiin jäisivät pieniksi. Tähän mennessä yli yhden prosenttiyksikön kertakorotukset ovat olleet poikkeuksellisia. Esitys mahdollistaa poikkeustilanteessa myös tämän ylittävät veroprocenttikorotukset. Esitys on lisäksi määräaikainen. Tämän perusteella arvioidaan, ettei esitys muuttaisi kuntasektorin lainojen nollariskiluokkaa. Kuten edellä on kuvattu, varmaa tulkintaa asiasta ei kuitenkaan voida tehdä.

Jos kuntien ja niiden takaamien yhtiöiden riskipaino pankkien vakavaraisuuslaskennassa nousisi 20 prosenttiin, sillä olisi todennäköisesti vaikutusta kuntasektorin rahoituksen hintaan. Rahoittajat joutuisivat harkitsemaan, millä hintatasolla tämä liiketoiminta on enää kannattavaa tai ylipäänsä kiinnostavaa. Tämä voisi johtaa siihen, että kuntasektorin rahoituksen saatavuus heikkenee ja kustannukset kasvavat. Kuntarahoituksen arvion mukaan pankkien kasvanut pääomatarve aiheuttaa niille noin 60 miljoonan euron vuotuisen tuottovaatimuksen.

Mikäli katsottaisiin, että kuntariski ei olisi rinnasteinen valtioriskiin, tällä olisi vaikutusta myös Kuntien takauskeskuksen antamiin takauksiin. Kuntien takauskeskus on katsottu olevan EU:n vakavaraisuusasetuksen 116 artiklassa mainittu julkisoikeudellinen laitos, jolta olevat saamiset (ml. takaussaamiset) voidaan käsitellä kuten saamiset valtiolta ja kunnilta.

Vaikka kuntasaamisten riskipainolla on vaikutusta kaikkien niiden valvottavien riskipainotettuihin saamisiin, joilla on saamia suomalaisilta kunnilta, niin voimakkaammin riskipainon nousu tulisi vaikuttamaan Kuntarahoitukseen ja sen mahdollisuuksiin myöntää luottoja kuntasektorin hankkeisiin pääomavaatimusten noustessa.

Juridisen nollariskiluokituksen lisäksi kuntien veron korottamisen rajoittamiseen voi liittyä myös markkinariski. Tämä riski arvioidaan kuitenkin vähäiseksi. Veron korottamisen rajoittamisesta on jo uutisoitu eikä se ole ainakaan vielä vaikuttanut kuntasektorin lainansaantiin.

4.3.13 Maakuntavaaleista aiheutuvat kustannukset

Maakuntavaaleista arvioidaan aiheutuvan kullekin maakunnalle noin 40 000 euron kustannukset (maakuntavaalilautakuntien toiminta).

Oikeusministeriölle maakuntavaaleista aiheutuisi kustannuksia seuraavasti: 1) vaalitietojärjestelmään tehtävät muutokset vuosina 2016—2017 (noin 600 000 euroa), 2) ensimmäisiä, vuoden 2018 presidentinvaalien yhteydessä toimitettavia maakuntavaaleja koskevat erityisjärjestelyt (1 000 000 euroa) sekä 3) vuodesta 2021 lukien samanaikaisesti kuntavaalien kanssa toimitettavista maakuntavaaleista aiheutuvat kustannukset (noin 50 000 euroa). Sanotut kustannukset kohdista 1 ja 2 on jo otettu valtiontalouden kehyksiin vuosille 2017—2020.

Lisäksi maakuntavaaleista aiheutuisi vähäisempiä kustannuksia kunnille (maakuntavaalien äänestyslippujen laskenta) sekä valtiontalouden tarkastusvirastolle (maakuntavaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonta). Vaalilain 188 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että maakunta korvaisi kunnille maakuntavaaleista aiheutuvat lisäkustannukset.

Maakunnan asukkaiden aloitteiden tekemistä tukevan tietojärjestelmän (maakuntaaloitejärjestelmä) laatimisesta aiheutuisi oikeusministeriölle noin 150 000 euron kertakustannus.

4.4 Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin ja maakuntiin

4.4.1 Kuntavaikutukset

Tehtävien siirron ja siihen liittyvien omaisuusjärjestelyjen seurauksena sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymäosuudet sekä sosiaali- ja terveystoimeen ja pelastustoimeen liittyvä irtaimisto siirtyvät kuntien omistuksesta maakuntien ja niiden palvelukeskuksen omistukseen. Tällöin mainittu omaisuus poistuu kuntien taseista.

Lähtökohtaisesti omaisuuden siirrolla olisi negatiivinen vaikutus kuntien tuloksiin. Koska kyse on poikkeuksellisesta ja mittakaavaltaan erittäin suuresta julkisen sektorin palvelujen järjestämiseen liittyvästä muutoksesta, kuntayhtymäosuuksien ja irtaimiston poistuminen kunnan taseesta olisi perusteltua kattaa ilman tulosvaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla. Kunnan peruspääoman alentamisen periaatteita on käsitelty kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnossa 77/2006 sekä taseen laadintaa koskevassa yleisohjeessa. Tasetta koskevan yleisohjeen mukaan määrätty oman pääoman erät ovat pysyväisluonteisia siten, että niitä voidaan lisätä tai vähentää vain erityisestä syystä. Pysyväisluonteisiin kunnan oman pää-

oman eriin kuuluu peruspääoma. Peruspääoman alentamisen perusteena voi olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä alentuminen joko omaisuuden luovutuksen, menetyksen tai ylimääräisten poistojen taikka arvonalentumisten seurauksena.

Vuoden 2015 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan kuntien keskimääräinen omavaraisuusaste oli 60,2 prosenttia vuonna 2015. Omavaraisuusaste oli 131 kunnalla alle 50 prosenttia. Omavaraisuusasteet vaihtelevat huomattavasti kuntakokoluokittain, alimmillaan se on ollut 10 001—20 000 asukkaan kunnissa. Omavaraisuusasteet ovat tilastotietojen mukaan laskeneet koko 2000 -luvun ajan.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella sairaanhoitopiirien jäsenkuntaosuuksien poistumisen vaikutusta kuntien omavaraisuusasteeseen. Arviointi tehtiin kaikkien sairaanhoitopiirien osalta siten, että niiden jäsenkuntien taseista poistettiin kuntayhtymän taseesta ilmenevä jäsenkunnan osuus kuntayhtymän peruspääomaan ja tämän jälkeen laskettiin kunnan uusi omavaraisuusaste. Sairaanhoitopiirien peruspääomien yhteismäärä on vuoden 2014 tilinpäätöstietojen mukaan noin 1,6 miljardia euroa. Arviointi tehtiin siis kuntayhtymien taseista ilmenevien tietojen perusteella.

Sairaanhoitopiirien maakuntiin siirtämisestä johtuva kuntien omavaraisuusasteiden kertaluonteinen muutos oli arvioinnin mukaan alimmillaan 0,5 prosenttiyksikköä ja korkeimmillaan 12,6 prosenttiyksikköä. Suurimmassa osassa kuntia vaikutus oli 2—5 prosenttiyksikön välillä. Omavaraisuusaste oli ennen vuonna 2015 voimaantullutta kuntalain uudistusta yksi erityisen vaikeassa taloudessa asemassa olevan kunnan arviointikriteerien tunnusluvuista eli niin sanotuista kriisikuntakriteereistä ja sille asetettu vaatimus oli 50 prosenttia. Voimassa olevassa laissa omavaraisuusaste on poistettu arviointikriteerien joukosta. Vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella laskettuna omavaraisuusaste putoaisi 40 kunnalla sairaanhoitopiiriin kuntayhtymäosuuden poistumisen vuoksi alle 50 prosentin. Kanta-Hämeen, Etelä-Karjalan, Länsi-Pohjan ja Vaasan sairaanhoitopiirien alueella muutos ei aiheuttaisi yhdellekään kunnalle omavaraisuusasteen putoamista alle 50 prosentin.

Kuntien konsernitilinpäätöksen tasolla vaikutus omavaraisuusasteeseen olisi pienempi, koska konsernitilinpäätöksiin yhdisteltävät osuudet sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien veloista poistuisivat. Vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien konsernitilinpäätöksistä poistuisi velkoja yhteensä noin 1,3 miljardia euroa sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen velkojen siirtyessä maakuntien vastuulle.

On oletettavaa, että omavaraisuusasteen putoaminen järjestelyjen seurauksena on kertaluonteinen. Muutoksen jälkeen tilanne alkaa korjaantua, koska myös investointitarpeet taseesta poistuneeseen omaisuuteen poistuvat. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon uudistuksen toteuttamisen aikajänne. Arviot on tässä vaiheessa tehty vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella ja järjestelyt toteutuvat vasta vuoden 2019 alussa.

Sairaanhoitopiirien jäsenosuuksien lisäksi kuntien taseista poistuisivat myös osuudet erityishuoltopiirien kuntayhtymiin sekä maakunnan liittojen kuntayhtymiin. Maakunnan liitoista kaksi ylläpitää myös aluepelastuslaitosta.

Erityishuoltopiirejä on 16 ja niistä 9 on liitetty sairaanhoitopiiriin toimintaan. Erillisiä erityishuoltopiiriin kuntayhtymiä 5 ja lisäksi Helsingin kaupunki on yksi erityishuoltopiiri. Edellä mainitussa viidessä erityishuoltopiiriin kuntayhtymässä on yhteensä 193 jäsenkuntaa ja niiden taseiden yhteenlaskettu loppusumma oli vuoden 2014 tilinpäätöstietojen mukaan yhteensä noin 137,5 miljoonaa euroa. Vastaava luku sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä oli 3,9 miljard-

dia euroa, josta pysyvien vastaavien osuus oli noin 3,2 miljardia euroa. Pysyvien vastaavien erästä sairaanhoitopiirien rakennusten osuus puolestaan on noin 2 miljardia euroa. (Taseen vastaavat muodostuvat seuraavista taseen eristä: pysyvät vastaavat, toimeksiantojen varat, vaihtuvat vastaavat.) Maakuntien liittojen kuntayhtymien osalta on tarkasteltu vain pysyvien vastaavien määrää kuntayhtymien taseissa. Tämä johtuu siitä, että maakunnan liittojen toimintaan liittyvät aluekehitystehtävät näkyvät muun muassa toimeksiantojen varoissa ja vaihtuvissa vastaavissa. Vuoden 2014 tilinpäätöstietojen mukaan maakunnan liittojen kuntayhtymien pysyvien vastaavien määrä oli yhteensä noin 13 miljoonaa euroa.

Erityishuoltopiirien jäsenkuntaosuuksien ja maakunnan liittojen poistumisen vaikutusta jäsenkuntien omavaraisuusasteisiin ei ole valmistelun yhteydessä erikseen arvioitu, mutta edellä todettujen taseiden loppusummatietojen ja kyseisten kuntayhtymien jäsenenä olevien kuntien määrän perusteella voidaan arvioida, että poistumisen vaikutus jäsenkuntien omavaraisuusasteisiin olisi hyvin pieni. Myöskään Helsingin kaupungin muodostaman erityishuoltopiirin käytössä olevaa omaisuutta ja sen poistumisen vaikutusta ei ole valmistelun yhteydessä erikseen arvioitu, koska käytettävissä ei ole ollut tietoja, joiden perusteella arviointi olisi voitu tehdä.

Pelastustoimen, sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon käytössä olevan irtaimen, erityisesti koneiden ja kaluston osuuteen kuntien taseissa vaikuttaa huomattavasti niiden rahoitustapa. Merkittävä osa koneista ja laitteista hankitaan nykyisin leasingrahoituksella, jolloin niiden hankinta näkyy vain kunnan käyttötalousmenoissa. Jos laitteistoja on hankittu kunnan omistukseen, koneiden ja laitteiden poistoajat ovat huomattavasti lyhyemmät kuin esimerkiksi rakennusten.

Pelastustoimen alueita on 22 ja niistä 20 toimii vastuukunnan yhteydessä liikelaitoksena tai taseyksikkönä. Aluepelastuslaitoksia perustettaessa vuonna 2004 kuntien omistama pelastustoimen irtaimisto siirrettiin aluepelastuslaitoksia ylläpitäville vastuukunnille ja kahdelle maakuntakuntayhtymälle korvauksetta. Pelastuslaitosten irtaimisto siirtyisi nyt vastuukuntien omistuksesta maakunnille ja kuten edellä on jo todettu, kirjanpidollinen menettely olisi sama kuin kuntayhtymäosuuksien osalta. Koska aluepelastuslaitokset toimivat vastuukunnissa joko taseyksikköinä tai liikelaitoksina, niiden käytössä olevan irtaimen omaisuuden arvo on kohtuullisen yksinkertaisesti erotettavissa vastuukunnan muusta omaisuudesta.

Sosiaali- ja terveystoimen käytössä olevan irtaimiston osuuden määrittäminen kuntien omaisuudesta ja taseiden loppusummista on valmistelun yhteydessä käytettävissä olleiden tietojen perusteella käytännössä erittäin hankalaa. Kyseistä irtaimistoa voi olla taseen useissa eri erissä, mutta oletettavaa on, että pääosa esimerkiksi perusterveydenhuollon laitteistoista ilmoitettaisiin kirjanpitolautakunnan tasetta koskevan yleisohjeen mukaisesti taseen ”koneet ja kalusto” erässä. Kuntien tilinpäätöksissä koneet ja kalusto ilmoitetaan yhteissummana eikä tilinpäätösten liitetiedoista tai muista vastaavista tiedoista saada suoraan selville, mikä osuus koneista ja kalustosta on sosiaali- ja terveystoimen käytössä. Täsmällinen tieto olisi saatavissa vain kuntakohtaisen tarkastelun avulla, jolloin käytettävissä olisi kunkin kunnan käyttöomaisuuskirjanpito. Jos kunnan perusterveydenhuolto, työterveyshuolto tai esimerkiksi osa perusterveydenhuollosta, kuten suun terveydenhuolto on liikelaitostettu tai muodostettu taseyksiköksi, kyseinen irtaimen omaisuuden määrää koskeva tieto on löydettävissä myös kunnan tilinpäätökseen kuuluvista, liikelaitosten erityytetyistä tilinpäätöksistä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että pelastuslaitosten, sosiaalihuollon sekä perusterveydenhuollon irtaimen omaisuuden poistuminen kuntien omistuksesta vaikuttaisi vain vähäisessä määrin kuntien omavaraisuusasteisiin.

Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimintaan saattaa liittyä myös osakeyhtiömuodossa omistettua omaisuutta, kuten kiinteistöosakeyhtiöiden tai muiden osakeyhtiöiden osakkeita. Vaikka edellä mainitut osakkeet ovat irtainta omaisuutta, ne eivät siirtyisi maakunnalle, vaan maakunnalle siirtyisi vain kiinteistöosakeyhtiön kanssa tehty vuokrasopimus sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloista. Maakunnalle siirtyisivät kuitenkin kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jonka tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen. Lisäksi edellytettäisiin, että yhtiö on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6—8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteisyrittäjä tai osakkuusyrittäjä ja että kunnalla on yhtiön kanssa 1.1.2019 voimassa oleva sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta. Valmistelun yhteydessä tehtyjen selvitysten mukaan kuntia, jotka omistavat edellä kuvatun kaltaisia osakkeita, on noin 20. Käytettävissä ei kuitenkaan ole ollut tietoa siitä, millä arvolla kyseiset osakkeet ovat kuntien taseissa. Osakkeiden siirto toteutettaisiin kunnan kirjanpidossa samoilla periaatteilla kuin irtaimen omaisuuden ja kuntayhtymien jäsenkuntaosuuksien siirto eli kunnan peruspääomaa alentamalla.

4.4.2 Maakuntaan siirrettävien kuntayhtymien alijäämät

Sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen mahdollisesti kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Kuntalain mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän rahoituksesta ja alijäämistä eli velvoite alijäämän kattamiseen on riippumaton sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta. Alijäämiä on kertynyt erityisesti sairaanhoitopiirien kuntayhtymien taseisiin, joskin ne ovat vuoden 2015 ennakkotietojen tilinpäätöstietojen mukaan pienentyneet vuoden 2015 aikana merkittävästi. Sairaanhoitopiirien taseisiin kertyneet alijäämät ovat vuoden 2015 ennakkotietojen mukaan noin 93,5 miljoonaa euroa. Erityishuoltopiirien alijäämät ovat ennakkotietojen mukaan yhteensä noin 1,5 miljoonaa euroa. Merkittäviä, yli 10 miljoonan euron alijäämiä on vuoden 2015 ennakkotietojen mukaan Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen, Pohjois-Savon, Kymenlaakson ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiireillä.

Sairaanhoitopiirien alijäämien kuntakohtaiset vaikutukset vaihtelevat huomattavasti. Vuoden 2014 tilinpäätöstietojen mukaan yli 10 miljoonan euron vaikutukset kohdistuisivat Hämeenlinnaan, Lappeenrantaan ja Kouvolaan. Yli 5 miljoonan euron vaikutukset Kotkaan, Ouluun, Jyväskylään sekä Kuopioon ja yli 3 miljoonaa euroa Riihimäelle, Imatralle ja Turkuun. Kuten edellä on jo todettu, sairaanhoitopiirien alijäämät ovat merkittävästi pienentyneet vuoden 2015 aikana ja oletettavaa on, että vuoteen 2018 mennessä tilanne edelleen paranee.

Mikäli maakuntaan siirtyvän kuntayhtymän taseeseen on kertynyt ylijäämiä, jäsenkunnilla olisi mahdollisuus päättää ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Merkittäviä, yli 10 miljoonan euron ylijäämiä on vuoden 2015 ennakkotietojen tilinpäätöstietojen perusteella erityisesti Helsingin ja Uudenmaan, Pirkanmaan, Vaasan sekä Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiireillä.

4.4.3 Kuntien vastuut ja sitoumukset, poistot ja käyttötaloustulot

Uudistuksen vaikutuksia kuntien tuloihin ja käyttötalouksien menoihin käsitellään tarkemmin kuntien rahoitusta ja valtionosuuksia käsittelevässä hallituksen esityksen osassa. Omaisuusjärjestelyjen seurauksena kuntien tuloissa tapahtuisi jonkin verran muutoksia. Kunnat alkaisivat saada ulkoista vuokratuloa sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista siirtymäkauden ajan eli vähintään kolme vuotta. Siirtymäkauden ajaksi tehtävän vuokrasopimuksen mukaisen vuokran tulisi kattaa kunnalle toimitilasta aiheutuvat kohtuulliset

pääomakustannukset ja tilojen ylläpitokustannukset. Siirtymäkauden eli vuoden 2021 jälkeistä tilannetta on käsitelty erikseen jäljempänä.

Jos kunnan perusterveydenhuolto ja sosiaalihuolto on jo tällä hetkellä järjestetty sairaanhoitopiirin toimesta tai muulla yhteistoimintajärjestelyllä, kunnan omistamat toimitilat on pääsääntöisesti jo nyt vuokrattu sairaanhoitopiirille, perusterveydenhuollosta sekä sosiaalitoimesta vastaavalle kuntayhtymälle tai vastuukunnalle. Myös aluepelastuslaitokset toimivat tällä hetkellä kunnilta vuokratuissa toimitiloissa ja tilanne jatkuisi ensimmäiset kolme vuotta käytännössä ennallaan.

Kuntien tuloista poistuisivat sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen mahdollisesti maksamat korot jäsenkuntien peruspääomaosuuksille. Koronmaksuvelvollisuuden osalta käytännöt vaihtelevat huomattavasti kuntayhtymittäin. Valmistelun yhteydessä käytävissä olleiden tietojen mukaan ainakin Pirkanmaan, Helsingin ja Uudenmaan, Pohjois-Savon, Varsinais-Suomen, Lapin, Kainuun, Vaasan ja Satakunnan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät maksavat korkoa peruspääomastaan jäsenilleen. Koronmaksutapa ja korkokanta kuitenkin vaihtelevat huomattavasti. Osassa edellä mainituistakin sairaanhoitopiireistä maksettavan koron määrä on vuosittain viimesijassa yhtymävaltuuston päätöksenteon varassa ja osassa korko on huomioitu palvelujen hinnoissa. Edellä mainituista syistä jäsenkuntaosuuksille maksettavan koron merkitystä kuntien taloudelle ei ole pystytty valmistelun yhteydessä aukottomasti arvioimaan. Oletettavaa kuitenkin on, että koron merkitys on jäänyt kuntien tulokeräytymässä käytännössä sangen vähäiseksi.

Omaisuusjärjestelyillä ei olisi vaikutuksia kuntien velkojen määrään eli kuntien vastuulla olevat velat säilyisivät ennallaan. Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen irtainta omaisuutta, kuten koneita ja kalustoa koskevat leasingrahoitusvastuut sen sijaan poistuisivat kunnilta ja siirtyisivät maakunnille. Siirtymäkauden jälkeistä tilannetta on myös velkojen osalta arvioitu erikseen jäljempänä. Järjestelyt vaikuttaisivat sen sijaan kuntien konsernitilinpäätöksissä ilmaistaviin konsernivelkojen määriin, sillä konsernitilinpäätöksiin yhdisteltävät osuudet sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien veloista poistuisivat. Vuoden 2015 ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien konsernitilinpäätöksistä poistuisi velkoja yhteensä noin 1,3 miljardia euroja sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen velkojen siirtyessä maakuntien vastuulle. Kuntien konsernivetat ovat vuoden 2015 ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kokonaisuudessaan yhteensä 32,7 miljardia euroa.

Edellä on jo todettu, että noin 20 kunnan omistamat, pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien osakeyhtiön osakkeet siirtyisivät maakunnalle, jos yhtiö on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6—8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteisyyrittäjä tai osakkuusyrittäjä ja jos kunnalla on yhtiön kanssa 1.1.2019 voimassa oleva sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta. Jos kunta olisi antanut takaussitoumuksen tällaisen yhtiön puolesta, takausvastuu poistuisi kunnalta.

Kuntien poistosuunnitelmiin ja poistotasoihin järjestelyillä ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Siirtymäkauden ajan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat pysyisivät edelleen kuntien omistuksessa ja niihin kohdentuvat poistot jatkuisivat nykyisellään.

Kunnilta poistuisi merkittävä määrä sopimuksiin liittyviä vastuita, kun sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskevat sopimukset siirtyisivät maakunnan vastuulle. Palvelu-, hankinta-, vuokra- ja muiden sopimusten perusteella syntyvät kustannukset ovat kunnan käyttötalousmenoja, joiden siirtymistä on tarkemmin käsitelty rahoitusta ja kuntien valtionosuuk-

sia koskevassa hallituksen esityksen osassa. Sopimusten maakunnalle siirtämiseen liittyvää hallinnollista tehtävää on käsitelty jäljempänä.

4.4.4 Vaikutukset kuntayhtymiin sekä kuntakonsernien rakenteisiin ja toimintaan

Uudistus vaikuttaa myös muiden sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien kuin sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien toimintaan. Myös vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien varsinainen toiminta siirtyy maakuntien järjestämisvastuulle. Näihin kuntayhtymiin lukeutuvat myös Paras -puitelain säännöksiin liittyen perustetut kuntayhtymät. Omaisuusjärjestelyjen osalta näihin ns. vapaaehtoiisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiin sovellettaisiin kuntaa koskevia säännöksiä. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että maakunta vuokraisi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta. Lisäksi kyseisten kuntayhtymien irtaimisto ja sopimukset siirtyisivät maakunnalle niiltä osin kuin irtaimisto ja sopimukset liittyisivät maakunnan järjestämisvastuulle kuuluviin palveluihin.

Edellä mainittujen kuntayhtymien varsinaisen toiminnan siirtyessä maakunnalle, kuntayhtymän toiminta rajautuisi tämän jälkeen kiinteistöjen omistamiseen ja vuokranantajana toimimiseen, jollei kuntayhtymällä olisi perussopimuksensa mukaisesti muitakin kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä. Todennäköistä on, että nämä ns. kiinteistökuntayhtymiksi muuttuneet kuntayhtymät jäsenkuntien päätöksillä muutettaisiin jollakin aikajänteellä osakeyhtiöiksi.

Omaisuusjärjestelyillä ei olisi suoraa vaikutusta kuntakonsernien rakenteisiin tai toimintaan, sillä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen kuntayhtymät eivät kuulu minkään kunnan konserniin. Edellä on jo todettu erikseen eräiden kuntien omistamista, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavista yhtiöistä. Näissä kunnissa järjestelyillä olisi vaikutusta myös konsernien rakenteisiin. Uudistus kokonaisuudessaan vaikuttaa kuitenkin huomattavasti kuntien tytäryhteisöjen toimintaan. Esimerkiksi kuntien omistamien ruoka-, siivous-, toimitila- ja ict-yhtiöiden toiminta tulee muuttumaan huomattavasti.

On myös todennäköistä, että kunnat alkavat siirtää omistamiaan, sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevia toimitiloja perustettavien tai jo omistamiensa osakeyhtiöiden omistukseen. Vuokranantajana toimiminen ei lähtökohtaisesti ole kunnan ydintoimintoja, joten on luontevaa, että toiminta vähitellen siirtyisi kuntien omista organisaatioista niiden tytäryhteisöille ja joissakin tapauksissa myös esimerkiksi kuntien yhteisesti omistamiin yhtiöihin.

4.4.5 Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin siirtymäaikana ja sen jälkeen

Maakunnan ja kunnan välillä solmittaisiin kunnan omistamien, sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se olisi voimassa vähintään 31.12.2021 saakka. Kunnilla ja maakunnalla olisi siten kolme vuotta aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen ja sen seurauksena syntyviin muutoksiin. Maakunnalla olisi yksipuolinen oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa vielä vuodella ja sen tulisi ilmoittaa tämän oikeutensa käyttämisestä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaolon päättymistä. Maakunta päättää palveluverkostaan ja tarvitsemistaan toimitiloista itsehallintonsa puitteissa eli maakunnalla on ratkaisovalta asiassa.

Maakuntien päätöksiä palvelu- ja toimitilaverkosta ei voida arvioida tyhjentävästi useita vuosia etukäteen. Maakuntien toiminnan käynnistäminen vie väistämättä aikaa ja päätöksiä asiasta on todennäköisesti käytännössä mahdollista ryhtyä tekemään vasta vuodesta 2019 lähtien. Ti-

lanteen arviointiin vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden valinnanvapautteen liittyvät kysymykset. Asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät entisestään. Asian monitahoisuuden vuoksi on siis käytännössä lähes mahdotonta arvioida, minkälainen maakuntien palvelu- ja toimitilaverkko on siirtymäkauden eli vuosien 2019–2021 jälkeen. Esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (Eksoten) toiminnan käynnistyttyä vei useita vuosia ennen kuin alueen toimitilaverkkoa voitiin ryhtyä muuttamaan ja työ edelleen käynnissä. Joka tapauksessa on kuitenkin oletettavissa, että ainakin osa tällä hetkellä sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista jää tulevaisuudessa pois nykyisestä käytöstä.

Mikäli kuntien omistamia, tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevia tiloja jää tulevaisuudessa käyttämättömiksi, käyttökustannukset (esimerkiksi lämmityskustannukset) tyhjiä tiloista vaikuttavat kuntien tulokseen ja kerryttävät mahdollista alijäämää. Jos käyttämättömiksi jääneet tilat myydään alle tasearvon tai puretaan, toimenpiteestä syntyy kunnalle kertaluonteinen tulosvaikutus, joka osaltaan vaikuttaa kunnan mahdolliseen alijäämään. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä on puolestaan kuntalaisia tarkoitettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan eli ns. kriisikunnan arviointikriteeri. Kuntalain 118 §:n arviointimenettelysääntöön sisältyy kuitenkin valtionvarainministeriön harkintaoikeus eli menettelyn käynnistyminen ei ole automaattista.

Mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelemaan merkittävästi eri kunnissa. On oletettavaa, että kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä tyhjiksi jäävien tilojen ongelma on väliaikainen ja poistuu kohtuullisen lyhyellä aikavälillä tilojen siirtyessä vähitellen muuhun käyttöön. Ongelman merkittävyyteen vaikuttaa huomattavasti toimitilojen ikä, kunto ja erityisesti sijainti. Suurimmat haasteet syntyvät todennäköisesti silloin, kun käyttämättömäksi on jäämässä vasta peruskorjattu tai rakennettu, väestörakenteeltaan taantuvassa kunnassa sijaitseva toimitila. Ongelman ajallista ulottuvuutta on lähes mahdoton arvioida, mutta vaikutukset tulevat todennäköisesti sängen pitkällä aikajänteellä. Jos kunta purkaa tai myy tasearvoa alhaisemmalla hinnalla maakunnan tekemien päätösten seurauksena käyttämättömäksi jääneen tilan, toimenpiteestä syntyvä tulosvaikutus voitaisiin todennäköisesti eliminoida kunnan peruspääomaa alentamalla.

4.4.6 Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset maakuntiin

Maakunnille siirtyisivät sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien kiinteä ja irtain omaisuus. Kuten edellä on jo todettu, vuoden 2014 tilinpäätösten mukaan sairaanhoitopiirien taseiden yhteenlaskettu loppusumma oli noin 3,9 miljardia euroa, josta pysyvien vastaavien osuus oli noin 3,2 miljardia euroa. Erityishuoltopiirien kuntayhtymien taseiden yhteenlaskettu loppusumma oli noin 137,5 miljoonaa euroa ja maakunnan liittojen kuntayhtymien pysyvien vastaavien määrä oli yhteensä noin 13 miljoonaa euroa.

Siirtyvistä kuntayhtymistä tuleva irtain omaisuus kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta jäisi maakuntiin, mutta kiinteän omaisuuden ja edellä mainittujen kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet maakunnat siirtäisivät edelleen maakuntien yhdessä omistamalle, valtakunnalliselle toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus osakeyhtiölle. Kiinteän omaisuuden ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden sijaan maakunnan omistukseen tulisivat siis palvelukeskusosakeyhtiön osakkeet. Valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen roolina olisi maakuntien kanssa tehtyjen vuokrasopimusten perusteella tuottaa maakuntien tarvitsemat toimitilat ja toimitilainvestoinnit sekä niihin liittyvät asiantuntijapalvelut. Yhtiö olisi ns. in-house yhtiö, joka tuottaisi palveluja vain maakunnalle ja sen ei-kilpailutilanteessa toimiville organisaatioille.

Maakunnille siirtyisi vastuu sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien veloista ja sitoumuksista. Vuoden 2015 ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan sairaanhoitopiirien velat ovat noin 1,26 miljardia euroa ja erityishuoltopiirien velat noin 40 miljoonaa euroa. Maakunnille siirtyisi siis ensivaiheessa yhteensä noin 1,3 miljardin euron velkavastuu. Koska tämä velka kohdistuu pääasiassa sairaanhoitopiirien rakennuksiin, pääosa siitä siirtyisi kiinteistöjen mukana valtakunnalliselle toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselle. Maakunnat kuitenkin käytännössä vastaisivat velasta palvelukeskukselle maksamiensa toimitilavuokrien muodossa.

Erityisesti sairaanhoitopiireistä siirtyvään velkamäärään tulee vaikuttamaan myös se, miten sairaanhoitopiirien jäsenkunnat tulevat toimimaan kuntayhtymiin kertyneen ylijäämän suhteen. Joillekin sairaanhoitopiireille on kertynyt ylijäämiä, joiden käsittelystä jäsenkunnilla on oikeus päättää vuoden 2018 loppuun mennessä. Ylijäämien tulouttaminen kuntayhtymistä jäsenkuntiin saattaa käytännössä tarkoittaa, että kuntayhtymä joutuu ottamaan velkaa ylijäämän poismaksua varten.

Sairaanhoitopiireistä ja todennäköisesti osin myös erityishuoltopiireistä siirtyviin rakennuksiin sisältyy merkittävä määrä korjausvelkaa eli niihin kohdistuvat investointitarpeet ovat mittavat. Nämä tarpeet näkyvät jo nyt, sillä sairaanhoitopiireissä on käynnissä erittäin merkittäviä investointihankkeita, jotka siirtyvät maakuntien ja edelleen valtakunnallisen palvelukeskuksen vastuulle. Esimerkiksi Keski-Suomen sairaanhoitopiirin käynnistymässä oleva rakennushanke on arvioituilta kustannuksiltaan lähes 0,5 miljardia euroa.

Vuonna 2014 kuntien järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuivat noin 880 miljoonan euron toimitilavuokrat. Maakunnille on siten siirtymässä vähintäänkin tämän suuruisen kustannus ainakin kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi. Edellä on kuntavaikutuksia koskevassa osiossa käsitelty mahdollisesti tyhjiksi jäävien toimitilojen kysymystä. Maakuntiin ja edelleen valtakunnalliseen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukseen siirtyy erityisesti sairaanhoitopiireistä myös sellaisia toimitiloja ja rakennuksia, joille ei tulevaisuudessa ole välttämättä käyttöä. Tällaisia ovat erityisesti vanhat, suuret sairaalarakennukset, joissa on suuret määrät vuodeosastokäyttöön tarkoitettua tilaa. Hoitokäytäntöjen muuttuminen tulee tulevaisuudessa väistämättä johtamaan siihen, että vuodeosastojen tarve vähenee huomattavasti. Tämän seurauksena maakuntien ja valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskusosakeyhtiön ratkaistavaksi tulee tulevaisuudessa väistämättä kysymys käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista. Asia tulee vaikuttamaan myös maakuntien maksamiin toimitilavuokriin, koska tyhjen tilojen ylläpitokustannukset rasittavat joka tapauksessa palvelukeskuksen taloutta. Tilanteen taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa pystytä tyhjentävästi arvioimaan.

Maakuntien vastuulle siirtyy myös huomattava määrä sopimukseen liittyviä vastuita ja velvoitteita sekä kunnista että maakuntiin siirrettävistä kuntayhtymistä. Sopimukseen sisältyy niin vuokrasopimuksia kuin palvelutuotantoon liittyviä sopimuksia, kuten esimerkiksi leasingosopimuksia. Lisäksi maakuntien vastuulle siirtyisivät sairaanhoitopiirien vastuut potilasvahinkovastuuvakuutuksesta, jotka ovat vuoden 2015 tasossa noin 418 miljoonaa euroa. Yksityiskohtainen tieto maakuntien vastuulle siirtyvistä sitoumuksista saadaan kunnista vuoden 2017 loppuun mennessä ja siirrettävistä kuntayhtymistä toukokuun lopussa 2018. Maakuntaan siirrettävien kuntayhtymien on tehtävä 31.5.2018 mennessä maakunnalle yksityiskohtainen selvitys kuntayhtymän omaisuudesta; kuntayhtymän omaisuuden kirjanpidollisen arvostuksen perusteista; maakunnan vastuulle siirtyvistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista sekä sellaisista olennaisista omaisuuserissä tapahtuneista muutoksista sekä toiminnallisista ja taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä.

4.4.7 Omaisuusjärjestelyihin liittyvät valtion takausvastuut

Omaisuusjärjestelyjen seurauksena valtion takausvastuut olisivat kasvamassa. Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien siirtymävaiheen veloille ja niihin liittyville sitoumuksille myönnettäisiin valtioneuvoston takaus. Vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kyse olisi noin 1,3 miljardin euron vastuista.

4.4.8 Varainsiirtovero

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien perustamiseen ja järjestämisvastuun toteuttamiseen liittyvien kuntien toimitilojen omistusjärjestelyjen määräaikaisesta verovapaudesta. Verojärjestelmäämme sisältyy jo nykyisin sääntely, jossa verovapaus on hyväksytty osana järjestelmän luonnetta ja yleistä rakennetta yhteisöjen rakennemuutosten yhteydessä. Varainsiirtoverolain 43 a–c §:ssä verovapautta on rajattu sekä ajallisesti että kohteen osalta.

4.5 Vaikutukset verotukseen

4.5.1 Verotuksen painopisteen siirtyminen kunnilta valtiolle

Uudistuksen yhteydessä tehtävien veromuutosten tarkoituksena on verotuottojen siirtäminen kunnilta valtiolle maakunnille siirtyvien tehtävien rahoittamiseksi. Verotusta koskevien muutosten lähtökohdaksi on hallituksen linjaus siitä, että kokonaisveroaste ei nouse ja työn verotus ei kiristy. Perustuslain näkökulmasta uudistus on toteutettava siten, että verotuksen alueelliset erot eivät uudistuksen seurauksena kasva kohtuuttomiksi, ja että uudistuksen vaikutukset kohdistuvat tasavertaisesti kansalaisille. Uudistus pyritään toteuttamaan siten, että nämä reunaehdot täyttyvät vuonna 2019. Muutoksen valmistelussa on lisäksi pyritty siihen, että valittava toteutustapa olisi selkeä ja verojärjestelmän näkökulmasta kestävä.

Tavoitteena on toteuttaa muutos siten, että se olisi verotuottojen kokonaismäärän ja verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraali. Verotusta ei ole tarkoitus kiristää eikä keventää. Kokonaisuutena muutos kuitenkin pienentää verotuloja hieman. Tämä johtuu siitä että ansiotuloverotuksen veroperustemuutokset on mitoitettu niin, että verotuksen kiristyminen pyritään minimoimaan kaikilla tulotasoilla. Tämän seurauksena joillakin tulotasoilla verotus kevenee hieman. Kyseessä on merkittävä rakenteellinen muutos verojärjestelmään, jossa muutetaan useita eri valtion- ja kunnallisverotuksen parametreja. Muutosta ei ole mahdollista toteuttaa siten, että yhdenkään verovelvollisen verotus ei lainkaan muuttuisi.

Toteutettavien muutosten seurauksena Manner-Suomen kuntien kunnallisverotulojen arvioidaan pienenevän yhteensä 11 820 miljoonaa euroa. Mikäli Ahvenanmaan kunnat soveltaisivat voimaanpanolain säännöstä ja alentaisivat kunnallisveroprosenttejaan samalla tavalla kuin Manner-Suomen kunnat, kunnallisveron tuoton arvioidaan alenevan edellä esitetyn lisäksi 60 miljoonalla eurolla. Valtion tuloveron tuoton arvioidaan kasvavan 11 780 miljoonaa euroa vuoden 2016 tasossa arvioituna. Kirkollisveron tuoton arvioidaan kasvavan noin 40 miljoonaa euroa. Arviossa ei ole otettu huomioon mahdollisia kirkollisveroprosenttien alentamisia. Kaiken kaikkiaan verotuottojen arvioidaan pienenevän yhteensä 60 miljoonaa euroa vuoden 2016 tasossa arvioituna.

Esityksen perusteella kuntien verotulojen osuus julkisen sektorin veroista ja maksuista alenisi nykyisestä noin 23 prosentista noin 11 prosenttiin ja valtion verotulojen osuus nousisi noin 47 prosentista noin 60 prosenttiin. Kunnallisveron osuus kuntien verotuloista alenisi nykyisestä noin 85 prosentista noin 75 prosenttiin. Kiinteistöveron osuus nousisi nykyisestä noin 7,5 pro-

sentista noin 16,5 prosenttiin. Yhteisöveron osuus nousisi nykyisestä noin 7,5 prosentista noin 9,5 prosenttiin. Kokonaisveroaste ei muuttuisi uudistuksen seurauksena.

Laskelmat on tehty vuoden 2016 tasossa ja vuoden 2016 veroperustein. Ne päivitetään vuonna 2018 ennen uudistuksen voimaantuloa vuonna 2019 viimeisimpien käytettävissä olevien veropohja-arvioiden ja silloin voimassa olevia veroperusteita käyttäen. Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten lisäksi hallituksen linjauksessa 29.6.2016 todetaan, että lopullisen valmistelun yhteydessä verotuksen parametrit määritetään siten, ettei työn verotuksen kiristymistä tapahdu lainkaan. Tämän arvioidaan alentavan verotulotja suuruusluokaltaan noin 200 miljoonaa euroa tässä esityksessä ehdotettua enemmän.

4.5.2 Vaikutukset eri veronsaajien verotuloihin

Ehdotettujen ansiotuloverotuksen muutosten arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa 11 320 miljoonalla eurolla ja kasvattavan valtion progressiivisen tuloveron tuottoa 11 255 miljoonalla eurolla ja pääomatuloveron tuottoa 25 miljoonalla eurolla vuoden 2016 tasossa arviointuna.

Ansiotuloverotuksen muutokset vaikuttavat pääomatuloveron määrään vähennysjärjestelmän kautta. Esimerkiksi kotitalousvähennys tehdään ensisijaisesti valtion tuloverosta. Vähennys tehdään ansiotuloista ja pääomatuloista suoritettavista veroista verojen määrien suhteessa. Kun ansiotuloveron määrä kasvaa, pääomatuloverosta vähennettävä määrä pienenee, mikä kasvattaa pääomatuloveron tuottoa.

Vaikka uudistuksessa on kyseessä verotulojen siirtäminen kunnilta valtiolle, sillä on vähennysjärjestelmän kautta vaikutuksia myös kirkollisveron ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuottoon. Kun valtion progressiivisen tuloveron tuotto kasvaa, ensisijaisesti valtion ansio- ja pääomatuloverosta tehtävät vähennykset siirtyvät nykyistä enemmän valtion verosta tehtäviksi. Tästä johtuen kunnallisverosta, kirkollisverosta ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta tehtävien vähennysten määrä pienenee. Kunnallisveron osalta tämä on huomioitu kunnallisveroprosenttien alentamisen mitoituksessa, mutta kirkollisveron tuotto kasvaa, mikäli seurakunnat eivät alenna kirkollisveroprosenttejaan.

Mikäli seurakunnat eivät alentaisi kirkollisveroprosentteja lainkaan, kirkollisveron tuotto kasvaisi arviolta 40 miljoonaa euroa. Jos kaikki ne seurakunnat, joiden laskennallinen veroprosentin alentamispaine olisi suurempi kuin pienin mahdollinen kirkollisveroprosentin muutos, alentaisivat kirkollisveroprosenttejaan, kirkollisveron tuotto kasvaisi noin 15 miljoonaa euroa.

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotto ei lähtökohtaisesti muuttuisi uudistuksen seurauksena, koska sairausvakuutusmaksu määräytyy maksulla katettavien kustannusten perusteella. Uudistuksella olisi kuitenkin vaikutusta sairausvakuutusmaksuprosenttiin. Jotta maksutuotto pysyisi ennallaan, maksua olisi alennettava. Maksuprosentti määrätään kahdella desimaalilla eikä maksun tasoa pystytä välttämättä asettamaan aivan täsmälleen siten, että maksun tuotto ei muuttuisi lainkaan uudistuksen seurauksena.

Kunnallisverosta tehtävien vähennysten määrä alenisi nykyisestä noin 1 025 miljoonasta eurosta noin 80 miljoonaan euroon. Tämä pienentäisi eroa nimellisten ja efektiivisten kunnallisveroprosenttien välillä nykyisestä huomattavasti.

4.5.3 Vaikutukset verovelvollisille

Muutosten lähtökohtana on hallituksen linjaus siitä, että kokonaisveroaste ei nouse ja työn verotus ei kiristy. Uudistus pyritään toteuttamaan siten, että työn verotus ei kiristyisi millään tulotasolla vuonna 2019. Myös eläketulon tai muun etuustulon (esim. työttömyysetuus) verotus pyritään pitämään mahdollisimman muuttumattomana. Valtion verotuksen kiristäminen on mitoitettu siten, että se vastaa kunnallisveroprosenttien 12,30 prosenttiyksikön alentamista. Koska uudistus on mahdotonta toteuttaa siten, että yhdenkään yksittäisen henkilön veroprosentti ei muutu lainkaan, kaikkien tulolajien verotuksessa esiintyy sekä pieniä kevenemiä että pieniä kiristymiä eri tulotasoilla. Verotuksen kiristymät tulolajikohtaisissa tarkasteluissa ovat kaikilla tulotasoilla alle 0,5 prosenttiyksikköä. Nämä muutokset on katsottu uudistuksen mittaluokkaan nähden niin pieniksi, että ne eivät ole ristiriidassa hallituksen linjausten kanssa.

Laskelmat on tehty keskimääräisillä kunnallis- ja kirkollisveroprosenteilla. Vaikka seurakuntien voidaan odottaa alentavan veroprosenttejaan, alennuksia ei ole huomioitu laskelmissa, koska niiden toteutumisesta ei ole varmuutta.

	Nykytila			SOTE-uudistus			Muutos		
	Palkka	Eläke	Etuus	Palkka	Eläke	Etuus	Palkka	Eläke	Etuus
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 000	7,67	0	10,63	7,67	0	10,43	0	0	-0,2
10 000	7,67	0	18,75	7,67	0	18,3	0	0	-0,45
15 000	11,75	11,52	22,14	11,77	11,13	21,6	0,02	-0,39	-0,54
20 000	17,77	19,15	24,56	17,74	18,4	24,2	-0,03	-0,75	-0,36
30 000	25,22	25,41	27,99	25,35	25,64	28,03	0,13	0,23	0,04
40 000	30,57	31,05	31,06	30,64	31	31	0,07	-0,05	-0,06
50 000	34,27	34,24	33,64	34,44	34,28	33,68	0,17	0,04	0,04
60 000	37,04	36,91	35,41	37,19	36,97	35,47	0,15	0,06	0,06
70 000	39,01	38,82	36,67	39,16	38,89	36,75	0,15	0,07	0,08
80 000	40,61	41,24	38,61	40,75	41,32	38,7	0,14	0,08	0,09
90 000	42,81	43,38	40,38	42,94	43,47	40,47	0,13	0,09	0,09
100 000	44,5	45,09	41,79	44,66	45,19	41,89	0,16	0,1	0,1
110 000	45,84	46,5	42,95	46,05	46,6	43,05	0,21	0,1	0,1
120 000	46,96	47,66	43,91	47,06	47,77	44,02	0,1	0,11	0,11

Yllä olevissa taulukoissa on esitetty tulolajikohtaiset tarkastelut. Verovelvollisen tulot voivat koostua useista eri tulolajeista ja lisäksi verovelvollisella voi olla henkilökohtaisia vähennyksiä kaikille verovelvollisille ns. viran puolesta myönnettävien vähennysten lisäksi. Kaikkien eri tulolajien ja vähennysten yhdistelmien tarkastelu on mahdotonta, joten on mahdollista, että yksittäisellä verovelvollisella verotus kiristyy tai kevenee yllä olevissa taulukoissa esitettyä enemmän.

Muutoksen vaikutuksia yksittäisten verovelvollisten verotukseen on tarkasteltu Verohallinnon vuoden 2014 verotustietokanta-aineistolla valtiovarainministeriön ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ylläpitämän Tuja-mikrosimulointimallin avulla. Tarkasteluissa on havaittu yksittäisiä tapauksia, joissa verovelvollisen verotus on kiristynyt tai keventynyt enemmän kuin edellä olevissa taulukoissa on esitetty. Kyseessä on vuoden 2016 tasolle korotetulla vuoden 2014 pohja-aineistolla tehty tarkastelu. Vuonna 2018, jolloin veroparametrit päivitetään vastaamaan ennusteita vuoden 2019 tilanteesta, käytettävissä on vuoden 2016 verotustietoa-aineisto. Tarkastelu tehdään silloin uudestaan ja asteikkomallin parametrit määritetään siten, että verotuksen kiristymät minimoidaan.

Tapauksia, joilla verotus kiristyy enemmän kuin edellä olevissa taulukoissa on esitetty, ovat muun muassa edellisten verovuosien tappioita vähentäneet henkilöt. Luonnollisen henkilön ansiotulolajin tappio vahvistetaan erikseen valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa ja tappiot vähennetään seuraavan 10 verovuoden aikana sitä mukaan kuin tuloja syntyy. Jos henkilöllä on ennen uudistuksen voimaantuloa syntynyttä ansiotulolajin tappiota, jota ei ole vähennetty kunnallisverotuksessa, mutta valtionverotuksessa vastaava tappio on jo vähennetty, vanhan tappion vaikutus verovelvolliselle pienenee. Tämä syntyy siitä, että veronalaisesta tuloista tehtävän vähennyksen verotusta keventävä vaikutus riippuu kunnallisveroprosentista. Koska kunnallisveroprosentti pienenee, kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten vaikutus verovelvolliselle pienenee. Jos vanhojen tappioiden kohdalla on edellä kuvattu tilanne, jossa vastaavaa vähennystä ei tehdä valtionverotuksen puolella, vanhan tappion vaikutus pienenee.

Verojärjestelmämme lähtee siitä, että tappiot vähennetään seuraavan 10 verovuoden aikana sitä mukaan kuin tuloja syntyy. Vähennyksestä saatava hyöty määräytyy aina sen verovuoden veroperusteiden mukaan, jona vähennys tehdään. Vanhojen tappioiden kohdalla syntyvä vaikutus on siten verojärjestelmän peruslogiikan mukaista, koska vanhojen tappioiden vähentämisestä saatava hyöty vaihtelee tappion vähentämivuoden mukaan. Näin ollen nämä tapaukset eivät anna aihetta mallin muokkaamiseen. Tapauksia, joissa vanhoja tappioita vähentäneiden henkilöiden verotus kiristyy enemmän kuin 0,5 prosenttiyksiköllä, on vuoden 2016 tasolle korotetulla vuoden 2014 pohja-aineistolla tehdyissä tarkasteluissa havaittu 185 kpl.

Edellä olevissa taulukoissa esitettyä suurempia verotuksen kiristymiä on havaittu tapauksissa, joissa verovelvollisella on vähennettävänä yksinomaan Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettäviä vähennyksiä, joiden merkitys pienenee kunnallisveroprosenttien alentamisen myötä. Ahvenanmaan vähennyksistä johtuvia yli 0,5 prosenttiyksikön kiristymiä on vuoden 2016 tasolle korotetulla vuoden 2014 pohja-aineistolla tehdyissä tarkasteluissa havaittu 2 434 kappaletta. Tapauksia, joissa verotus kiristyy yli 1 prosenttiyksiköllä, on 702 kappaletta. Asian valmistelua jatketaan yhteistyössä Ahvenanmaan kanssa.

Lisäksi on havaittu pienen eläketulon sekä muun ansiotulon yhdistelmätapauksia, joissa verotus on kiristynyt enemmän kuin taulukoissa on esitetty. Näissä tapauksissa verotus kiristyy enimmillään 1,42 prosenttiyksiköllä. Tapauksia, joissa verotus kiristyy enemmän kuin 0,5 prosenttiyksiköllä, on havaittu 1 278 kappaletta vuoden 2016 tasolle korotetulla vuoden 2014 pohja-aineistolla tehdyssä tarkastelussa. Tapauksia, joissa verotus kiristyy yli 1 prosenttiyksiköllä, on 225 kappaletta. Tilannetta tarkastellaan uudelleen vuonna 2018, jolloin veroperusteet sekä verovelvollisten tulot vastaavat paremmin uudistuksen voimaantulovuoden tilannetta, ja asteikkomallin parametrien päivitys toteutetaan siten, että verotuksen kiristymät minimoidaan.

Uudistuksen vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon tai kunnallisveroprosentteihin eri kunnissa vuoden 2019 jälkeen ei pystytä luotettavasti arvioimaan, koska ne ovat riippuvaisia kuntien päätöksistä. Kunnallisveroprosenttien muutoksia voimaantulovuoden jälkeen rajoitetaan voimaanpanolaissa. Lähtökohtaisesti kunta saisi korottaa kunnallisveroprosenttiaan vuoden 2019 tilanteeseen verrattuna yhteensä enintään yhdellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2021 mennessä. Säädökseen sisältyy kuitenkin poikkeusmahdollisuus, jonka perusteella kunta voi korottaa kunnallisveroprosenttiaan enemmänkin, mikäli se on välttämätöntä kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi, eikä maksuvalmiutta voida turvata riittävästi muilla keinoin. Mikäli uudistuksesta aiheutuu yksittäisille kunnille ennalta arvaamattomia vaikeuksia ja niistä selviäminen jää kuntien vastuulle, tällaisten kuntien voidaan odottaa nostavan kunnallisveroprosenttejaan enemmän kuin yhdellä prosenttiyksiköllä vuosien 2020 ja 2021 aikana. Tällaisten korotusten suuruusluokkaa tai lukumäärää ei pystytä etukäteen arvioimaan. Näin ollen on vaikea arvioida myös sitä, kasvavatko verotuksen alueelliset erot uudistuksen jälkeen ja kohdistuvatko uudistuksen vaikutukset kansalaisiin tasavertaisesti asuinpaikasta riippumatta. On

myös mahdollista, että kunnat korottavat veroprosenttejaan vuodeksi 2018 varautuakseen uudistukseen.

4.5.4 Tulonjakovaikutukset

Tässä esityksessä ehdotettujen veromuutosten tulonjakovaikutuksia on alustavasti arvioitu valtiovarainministeriön vero-osastolla. Tarkkoja tulonjakovaikutuksia ei pystytä tässä vaiheessa esittämään, koska veroparametreja tullaan vielä tarkentamaan siten että ehdotetut muutokset täyttävät hallituksen 29.6.2016 tekemän linjauksen siitä, ettei työn verotuksen kiristymistä tapahdu lainkaan. Alustavien arvioiden perusteella voidaan kuitenkin todeta, että koska veromuutokset pyritään toteuttamaan mahdollisimman neutraalisti kaikilla tulotasoilla, esityksen tulonjakovaikutusten arvioidaan olevan pienehköjä. Tämänhetkisten laskelmien mukaisina veromuutosten voidaan arvioida olevan lievästi tuloeroja kaventavia.

4.5.5 Yhteisöveron muutokset

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta alenisi v. 2016 tasossa arvioituna 500 miljoonaa euroa ja valtion osuus kasvaisi saman verran. Yksittäisten kuntien osuudet kuntaryhmän yhteisöverotuotosta säilyisivät nykyisellään.

4.5.6 Invalidivähennysten korvaaminen suoralla tuella

Valtionverotuksen invalidivähennyksen poistamisen arvioidaan kasvattavan verotuottoja 11 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus on 10 miljoonaa euroa ja kuntien osuus 1 miljoonaa euroa. Kunnallisverotuksen invalidivähennyksen poistamisen arvioidaan kasvattavan verotuottoja 15 miljoonalla eurolla, josta kuntien osuus on 10 miljoonaa euroa, seurakuntien osuus 1 miljoonaa euroa ja Kansaneläkelaitoksen osuus 1 miljoonaa euroa. Vähennysten korvaamisesta suoralla tuella annetaan erillinen hallituksen esitys vammaislainsäädännön uudistuksen jatkovalmistelun yhteydessä. Muutoksen vaikutus kuntien verotuloihin otetaan huomioon verotulomenetysten kompensatioissa.

4.5.7 Valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys

Valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys on vain valtion tuloverosta tehtävä vähennys. Koska valtion tuloveroa maksettaisiin jatkossa nykyistä alhaisemmalla tulotasolla, elatusvelvollisuusvähennyksen piiriin tulisi nykyistä enemmän ihmisiä. Elatusvelvollisuusvähennyksen verotuottoja alentavan vaikutuksen arvioidaan kasvavan sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maankuntaudistuksen johdosta nykyisestä noin 3 miljoonasta eurosta noin 4,5 miljoonaan euroon.

4.5.8 Verotuskustannusten jaon muuttaminen

Verotuskustannusten jakoperusteiden muuttamisen arvioidaan vähentävän kuntien verotuskustannuksia n. 70 milj. eurolla ja kasvattavan valtion verotuskustannuksia saman verran vuoden 2016 tasossa arvioituna. Verotuskustannusten muutos on huomioitu kunnallisveroprosenttien alentamisen sekä valtionverotuksen kiristämisen mitoituksessa siten, että muutos toteutetaan neutraalisti kuntien ja valtion verotulojen suhteessa.

4.6 Vaikutukset eläkkeiden rahoitukseen

4.6.1 Verotuksen painopisteen siirtyminen kunnilta valtiolle

Arvioitaessa eläkejärjestelmien kestävä eläkemaksun tasoa, lopputulokseen vaikuttavat käytettävät oletukset. Kevan nykyisin käyttämät laskentaoletukset eroavat yksityisen työeläkejärjestelmän laskentaoletuksista. Tämän seurauksena Kevan eläkemaksu on korkeampi kuin jos se käyttäisi yksityisen työeläkejärjestelmän oletuksia. Esitystä valmisteltaessa tehtyjen selvitysten perusteella mahdollisena sitä, että oletuksia voitaisiin muuttaa lähemmäs yksityisen työeläkejärjestelmän oletuksia. Laskentaoletuksista ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista säätää lainsäädännöllä, sillä niitä täytyy voida muuttaa joustavasti taloustilanteen sekä muiden muutosten takia. Siksi Keva päättäisi itse jatkossakin käyttämistään oletuksista.

Tämän esityksen taloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin riippuvaisia käytettävistä oletuksista. Siksi seuraavassa esitetään vaikutukset kahdella tavalla; nykyisillä oletuksilla ja muutetuilla oletuksilla, jotka ovat lähellä yksityisen työeläkejärjestelmän mukaisia oletuksia. Nämä ovat mahdollisten oletusten ääripäät. On huomioitava, että todellisuudessa valittavat oletukset ovat ehkä jotakin näiden ääripäiden väliltä.

Yksityinen työeläkejärjestelmä käyttää oletuksissaan laskentajaksoa, joka ulottuu vuoteen 2080, sijoitusten reaalituottona 3,5 prosenttia vuodessa ja palkkasumman oletetaan pysyvän muuttumattomana.

Kevan nykyisissä oletuksissa laskentajakso ulottuu vuoteen 2100, sijoitusten reaalituottona käytetään 3,0 prosenttia vuodessa ja palkkasumman oletetaan vähenevän 10 prosentilla seuraavan kymmenen vuoden aikana. Näillä oletuksilla ja tämän hetkiselä palkkasummalla saataisiin eläkemaksun kokonaismääräksi 28,5 prosenttia ja tästä tasausmaksu olisi 4,0 prosenttia.

Mikäli mennään oletusten toiseen ääripäähän, olisi laskentajakso vuoteen 2080, sijoitusten reaalituotto olisi ensimmäiset viisi vuotta 2,5 prosenttia, seuraavat viisi vuotta 3,0 prosenttia ja tämän jälkeen 3,5 prosenttia. Palkkasumman oletettaisiin vähenevän 5 prosenttia seuraavan 10 vuoden aikana. Tällöin eläkemaksun kokonaismääräksi saataisiin 27,0 prosenttia ja tasausmaksun määräksi 2,5 prosenttia. Jos perusteita poikkeamiselle on, oletuksia ei ole syytä muuttaa täysin yksityisen työeläkejärjestelmän mukaisiksi. Nykyisessä sijoitusympäristössä 3,5 prosentin reaalituotto ei ole realistinen. Ei ole myöskään realistista olettaa, että Kevan jäsenyhteisöjen henkilöstömäärä ja siten palkkasumma ei pienene lainkaan.

4.6.2 Eläkkeistä aiheutuvat vaikutukset valtion ja kuntien väliseen talouteen

Valtio ottaa maakuntien kautta vastattavakseen sinne siirtyvästä henkilöstöstä aiheutuvat kustannukset. Nämä kustannukset jakautuvat siirtyvän henkilöstön suhteessa. Eläkkeiden rahoituksen kannalta olennaista on kuinka nykyinen eläkemenoperusteinen maksu ja sen korvaava tasausmaksu jaetaan. Nyt ehdotetaan, että se jaetaan kuntien ja maakuntien välillä siirtyvän henkilöstön ja kuntiin jäävän henkilöstön palkkasummien suhteessa.

Siirtyvän henkilöstön tarkkaa lukua tai näiden palkkasummaa ei vielä tiedetä. Puhtaasti siirtyvään henkilöstömäärään perustuva arvio antaisi oletuksen, että 55 prosenttia henkilöstöstä siirtyy maakuntiin ja 45 prosenttia jää kuntiin. Tällöin vuoden 2016 luvuilla (joissa eläkemenoperusteinen maksu on vielä 5,21 prosenttia) tasausmaksusta maksaisivat maakunnat 480 miljoonaa euroa ja kunnat 400 miljoonaa euroa. Muutetuilla oletuksilla (tasausmaksu 2,5 prosenttia) maakunnat maksaisivat 230 miljoonaa euroa ja kunnat 192 miljoonaa euroa.

4.6.3 Vaikutukset kuntien talouteen

Tällä hetkellä eläkemenoperusteinen maksu jakautuu kuntien välillä hyvin epätasaisesti. Tämä johtuu siitä, että sen perusteena käytetään sitä eläketurvaa, joka on karttunut ennen vuotta 2005. Koska kuntien henkilöstö on eri kunnissa muuttunut hyvin eri tavalla, joissakin kunnissa eläkemenoperusteinen maksu voi olla hyvinkin suuri verrattaessa kunnassa nyt työskentelevään henkilöstöön ja asukasmäärään. Toisissa kunnissa taas asia on päinvastoin. Nyt ehdotetaan ensinnäkin, että kuntien tasausmaksu määräytyisi kuntien verorahoituksen suhteessa. Tämä muuttaa eläkemenoperusteisen maksun, jatkossa tasausmaksun, jakautumista kuntien kesken. Muutoksesta hyötyvät erityisesti muuttotappiosta kärsivät kunnat. Kun tasausmaksu jaetaan verorahoituksen suhteessa, maksurasite kohdistuu kunnille nykyistä oikeudenmukaisemmin yksittäisen kunnan kantokyvyn mukaan.

Maakuntaudistuksen vuoksi tasausmaksusta siirtyy suuri osa maakuntien eli käytännössä valtion maksettavaksi. Kuntien osuus maksusta pienenee nykyisestä merkittävästi ja pääosassa kuntia tasausmaksu olisi jatkossa nykyistä eläkemenoperusteista maksua pienempi. Jos oletuksia ei muutettaisi lainkaan (tasausmaksun määrä olisi 5,2 prosenttia), aiheutuisi noin viidellätoista kunnista tasausmaksun nousu verrattuna nykyiseen eläkemenoperusteiseen maksuun. Kaikissa muissa kunnissa tasausmaksu laskisi. Oletusten muutoksen ääripäässä, jossa tasausmaksu on 2,5 prosenttia palkkasummasta, tasausmaksu laskisi kaikissa kunnissa. Ehdotuksen tarkkaa vaikutusta yksittäisen kunnan talouteen on kuitenkin vaikea arvioida, sillä kuntien henkilöstörakenteet ovat erilaisia ja siten yksittäisen kunnan siirtyvää henkilöstömäärää ei voida tarkkaan arvioida. Lisäksi kuntien tehtävien siirtyminen maakunnille otetaan huomioon vastaavana tulojen vähentymisenä koko maan tasolla.

4.7 Vaikutukset asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään

4.7.1 Yleistä

Esityksellä voidaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia demokratiaan, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin sekä poliittiseen toimintakulttuuriin ja -järjestelmään. Koska kyseessä on uuden hallinnon tason perustaminen, voidaan esityksen yksityiskohtaisempia vaikutuksia tältä osin arvioida vasta pidemmän aikavälin kuluessa.

Maakunnille on esityksen myötä siirtymässä aiemmin kunnille ja valtion aluehallinnolle kuuluvia tehtäviä. Tehtävien siirto kunnilta maakunnille voi käytännössä kaventaa asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa paikallisella tasolla ja johtaa päätöksenteon etäännyttämiseen kuntalaisista. Päätöksenteon etäännyttäminen vähentää kuitenkin se, että maakunnan ylin päätöksentekolin valittaisiin suorilla vaaleilla. Lisäksi esitys luo edellytykset myös suoralle osallistumiselle maakunnissa. Maakunnan asukkailla olisi maakuntalaissa määritellyt osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet, jotka pitkälti vastaisivat kuntalaissa määriteltyjä kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia. Oikeuksia täydennettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain säännöksillä. Näin ollen osallistumisen oikeudet säilyisivät ennallaan, vaikka tehtävien järjestämisvastuu olisi jatkossa kunnan sijaan maakunnalla. Monitoimialaisen maakunnan tehtävistä monet siirtyvät aiempaa kansanvaltaisemman päätöksenteon piiriin eli maakuntiin joko valtion aluehallinnolta tai esimerkiksi maakuntien liitoilta. Maakunnan hallinto perustuisi, kuntien itsehallinnon tapaan, maakunnan alueen asukkaiden itsehallintoon, jota he käyttäisivät maakuntavaltuustoon valitsemiensa edustajien kautta. Myös asukkaiden vaikutusmahdollisuudet laajenevat koskemaan sellaisia tehtäviä, joissa asukkailla ei toistaiseksi ole ollut suoran vaikuttamisen lakisääteistä oikeutta. Tällä voi olla demokratiaa vahvistava vaikutus.

Asukkaiden vaikuttaminen kanavoituu jatkossa kuntatason lisäksi suurelta osin myös maakuntatasolle. Kunnille on jäämässä merkittävää päätösvaltaa ja kuntien roolina olisi edelleen tarjota kanavia vaikuttaa niiden vastuulla oleviin tehtäviin sekä niiden vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen liittyviin kysymyksiin ja yleisesti paikallisiin asioihin. Perustettavilla maakunnilla tulee lisäksi olemaan yhdessä kuntien kanssa jaettu ja osittain päällekkäinen vastuu esimerkiksi alueen asukkaiden hyvinvoinnista palvelujen järjestäjänä sekä alueen ympäristöstä ja sen kehityksestä. Maakunnan asukkaan näkökulmasta kuntien ja maakuntien palvelujen ja osallistumisjärjestelmien tulisi muodostaa yksi, saumaton ja selkeä kokonaisuus. Asukkaan tuleekin jatkossa tietää, missä nimenomaisissa asioissa tulee pyrkiä vaikuttamaan kunnan ja missä maakunnan kautta. Asukkaalta tämä edellyttää aktiivisuutta ottaa selvää asioista, mutta korostaa erityisesti maakunnan ja kunnan yhteistyötä sekä niiden vastuuta aktiiviseen, selkeään ja avoimeen viestintään niiden vastuulle kuuluvista asioista sekä osallistumismahdollisuuksista. Muutoin vaarana on, että asukkaan ja kuntalaisen näkökulmasta eri hallinnontasojen palvelu- ja osallistumisjärjestelmät muodostavat epäselvän kokonaisuuden, mikä puolestaan voi sekä vähentää kiinnostusta vaikuttamiseen että hankaloittaa vaikuttamista sinänsä. Maakuntalakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyvät säännökset viestinnästä ja tiedottamisesta edistävät avointa, asiakaslähtöistä hallintoa ja valmistelua.

4.7.2 Vaikutukset demokratiaan

Uuden hallinnontason perustamisen vaikutukset demokratiaan kytkeytyvät myös siihen, missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan.

Esityksen lähtökohtana on, että maakunnan asukkailla olisi mahdollisimman laaja oikeus osallistua maakunnan asioiden hoitoon sekä asukkaana että toimimalla luottamushenkilönä. On mahdollista, että asukkaiden kiinnostus maakunnan asioita ja esimerkiksi maakuntavaltuustoa kohtaan on vähäistä, mikä voi ilmetä esimerkiksi alhaisena äänestysaktiivisuutena maakuntavaaleissa.

Maakuntavaalit on tarkoitus toimittaa vuodesta 2021 samanaikaisesti kuntavaalien yhteydessä. Ensimmäiset vaalit järjestettäisiin kuitenkin vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä. Vaalien yhdistämisellä voi olla vaikutuksia äänestysvilkkauteen; kansainvälisten tutkimusten mukaan yhdistelmävaalit voivat nostaa äänestysaktiivisuutta keskimäärin muutaman prosenttiyksikön verran. Riskinä yhdistelmävaaleissa voi kuitenkin olla toisten vaalien agendan jääminen toisten peittoon sekä se, ettei ehdokkaiden ja puolueiden sanomaa saada tuoduksi riittävän selkeästi esille. Tämä voi myös sekoittaa äänestäjien kykyä hahmottaa, mistä eri vaaleissa on kysymys. Lisäksi tunnettujen ehdokkaiden näkyvä kampanjointi saattaa aiheuttaa sen, että kuntavaalien vaaliteemat jäävät tavallista vähemmälle huomiolle. Näin kävi yhdistetyissä europarlamenttivaaleissa ja kuntavaaleissa 1996. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa on todettu, ettei yhtenäisellä vaalipäivällä välttämättä ole merkittävää vaikutusta siihen, että valtiopäivävaalit hallitsevat poliittista keskustelua kunnallisvaalien kustannuksella.

Suomessa on vähän kokemuksia samanaikaisten vaalien toimittamisesta. Valtakunnallisesti ainoa kerta on ollut vuonna 1996, jolloin toimitettiin ensimmäiset europarlamenttivaalit kunnallisvaalien yhteydessä. Äänestysaktiivisuus oli tuolloin 60,3 % europarlamenttivaaleissa ja 61,3 % kunnallisvaaleissa. Vuosina 2004 ja 2008 Kainuun hallintokokeilualueella toimitettiin kunnallisvaalien yhteydessä Kainuun maakuntavaalit. Äänestysprosentit jäivät silloinkin alhaisiksi sekä kuntavaaleissa (50,9 – 59,8 %) että maakuntavaaleissa (49,6 – 58,8 %). Erityinen piirre vuoden 1996 yhdistelmävaaleissa oli hylättyjen äänestyslippujen suuri osuus (europarlamenttivaaleissa 4,9 %, kunnallisvaaleissa 1,6 %). Tämä oli osin seurausta siitä, että ohjeistuksesta huolimatta jotkut äänestäjät olivat äänestysmerkintää tehdessään sekoittaneet kaksi

äänestyslippua keskenään. Myös Kainuun maakuntavaaleissa tapahtui huomattavassa määrin äänestyslippujen sekoittumista, mistä johtuen äänestyslippujen hylkäysprosentit olivat korkeita (2,0—6,6 %).

Äänestäjän tehtävän samanaikaisissa vaaleissa voidaan arvioida muuttuvan jonkin verran haasteellisemmaksi kuin tavanomaisissa vaaleissa. Hänen on ensinnäkin perehdyttävä molempien vaalien vaaliteemoihin ja tehtävä äänestyspäätös molempien vaalien ehdokkaasta sekä tämän lisäksi hänen on selvitettävä kyseisten ehdokkaiden äänestysnumerot ja merkittävä ne oikeisiin äänestyslippuihin. Vaaliviranomaisten on luonnollisesti kiinnitettävä erityistä huomiota tiedottamiseen oikeista äänestysmenettelyistä, mutta viime kädessä äänestäminen ja erityisesti äänestysmerkinnän tekeminen äänestyskopissa jää kunkin äänestäjän omalle vastuulle.

Äänestysaktiivisuuteen sekä maakuntavaalien kiinnostavuuteen vaikutusta voi olla myös esityksessä ehdotetuilla muutoksilla lakiin neuvoa-antavista kunnallisista kansanäänestyksistä. Jatkossa sekä kunnallinen että maakunnan kansanäänestyksen järjestäminen olisi mahdollista maakunta- ja kuntavaalien yhteydessä sekä kunnan tai maakunnan niin halutessa vain kirjeäänestyksenä. Kansanäänestysten järjestäminen vaalien yhteydessä voi nostaa maakunta- ja kuntavaalien yleistä kiinnostavuutta. Lisäksi edellä mainitut muutokset voivat alentaa kansanäänestyksen kustannuksia ja osaltaan myös kynnystä niiden järjestämiseen.

Äänestysaktiivisuuden ohella on toistaiseksi vaikea ennakoida sitä, näyttäytykö maakunnan luottamushenkilönä toimiminen houkuttelevana. On myös mahdollista, että maakuntien perustamisella on kielteisiä vaikutuksia kunnan luottamushenkilötyön houkuttelevuuteen. Halukkuus asettua ehdolle kuntavaaleissa tai muutoin osallistua kunnalliseen päätöksentekoon voi esityksen johdosta vähentyä, koska nykyisin kunnanvaltuuston toimivaltaan kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksistä päätettäisiin jatkossa maakunnissa. Kehityksellä voi kuitenkin olla myönteisiä vaikutuksia kuntien luottamushenkilöiden toimintaedellytysten, kuten esimerkiksi ajankäytön näkökulmasta. On myös mahdollista, että sama henkilö toimii jatkossa luottamushenkilönä usealla hallinnon tasolla, jolloin ajankäyttöongelmat sitä vastoin lisääntyisivät. On myös mahdollista että tämä lisää poliittisten tehtävien ammattimaistumista ja vaalikampanjoiden kuluja. Maakuntalailla pyritään turvaamaan maakunnan luottamushenkilöiden toimintaedellytykset. Luottamushenkilöillä on kuntien luottamushenkilöiden tapaan muun muassa oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi. Laki sisältää myös tarpeelliset säännökset oikeudesta kokouspalkkioihin ja -korvauksiin sekä mahdollisuuden saada työ- tai virkavapaata kokopäiväiseen luottamustyöhön. Säännöksillä on myös laajempaa merkitystä valtuustotyön ja maakunnallisen demokratian edistämisen kannalta.

Maakuntien perustamisella on edelleen vaikutuksia myös poliittiseen toimintakulttuuriin niin maakuntien kuin kuntien tasolla. Esityksen myötä maakuntatasolle kuuluvista tehtävistä ja niitä koskevasta päätöksenteosta vastaisivat nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten vaaleilla valitut luottamushenkilöt. Tämä voi mahdollistaa paremmin kuntaa laajemmän alueen eli maakunnan yhteisten etujen ajamiseen ja palvelujen järjestämisen ainakin pidemmällä aikavälillä. Maakuntien perustamisen vaikutukset ulottuvat myös kunnan toimielin- ja osallistumisrakenteisiin. Tehtävien siirto voi merkitä tarpeita esimerkiksi kuntien toimielinrakenteiden muutoksiin. Samoin esimerkiksi kuntalain mukaiset vaikuttamistoimielinten tehtävät ja toiminta muuttuvat ja samanaikaisesti yhteistyötarve lakiehdotuksessa esitettyihin maakunnallisiin vaikuttamistoimielimiin korostuu.

Vaaleilla valitut maakuntavaltuustot merkitsevät luottamushenkilömäärän kasvua, koska on todennäköistä, että maakuntavaaleissa asettuu ehdolle ja valituksi tulee useita sellaisia luottamushenkilöitä, jotka samanaikaisesti eivät ole ehdolla tai tule valituksi kuntavaaleissa. Tällä,

samoin kuin maakuntalakiin sisällytetyillä säännöksillä maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista voidaan arvioida olevan päätöksenteon etäännyttävää vaikutusta.

Valinnanvapautta koskevien säännösten uudistamisella ja palvelun tuottajaksi pääsyä koskevien periaatteiden uudistamisella tulee olemaan vaikutuksia osallistumisen ja demokratian näkökulmista.

Hyvän hallinnon ja avoimuuden turvaamiseksi on tärkeää ulottaa demokraattiset vaikutusmahdollisuudet mahdollisimman laajalle myös yhtiömuotoiseen toimintaan ja turvattava asukkaiden ja luottamushenkilöiden riittävä tiedonsaanti maakunnan toiminnasta. Maakuntalain perusteella asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet koskevat myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja.

4.7.3 Vaikutukset poliittiseen järjestelmään

Maakuntien perustamisella on lisäksi vaikutuksia poliittisten puolueiden toimintaan. Maakuntavaalit ovat kokonaan uudet vaalit ja puolueiden tulee huolehtia myös niiden ehdokasasettelusta ja vaalikampanjoinnista. Tämä aiheuttaa puolueille ja niiden paikallisjärjestöille lisäkustannuksia ja sitä kautta vaalirahoituksen tarvetta. Maakunnittainen ehdokasasettelu voi myös vaikuttaa joidenkin puolueiden järjestöjärjestelmään.

Maakuntalain tavoitteena on luoda edellytykset maakuntien ja järjestöjen väliselle yhteistyölle ja järjestöjen vaikutusmahdollisuuksille. Kunnilla on nykyään merkittävä rooli paikallisen järjestötoiminnan tukemisessa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöt osallistuvat kuntatasolla yhteistyössä kuntien kanssa sekä palvelujen suunnitteluun että tuottamiseen. Tältä osin esityksen vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, millaiseksi maakunnan toiminta todellisuudessa muodostuu, sekä miten erilaisia kuulemis- ja yhteistyömalleja otetaan käyttöön maakunnissa.

Maakuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa. Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevat ehdotukset luovat lisäksi edellytyksiä maakunnan ja sen asukkaiden välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi sekä hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi. Kaikkiaan maakuntien perustamisen vaikutuksia asukkaiden osallistumisen, päätöksenteon ja poliittisen toimintakulttuurin näkökulmasta on mahdollista arvioida laajemmin vasta pidemmällä aikavälillä. Vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, millaiseksi maakunnan toiminta tosiasiallisesti muotoutuu sekä muun muassa siitä, millaiseksi maakuntien toimielin- ja päätöksentekorakenne muodostuu ja siitä, missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia vaikuttamisen tapoja ja miten niitä eri maakunnissa sovelletaan.

4.8 Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

4.8.1 Vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin ja potilaisiin

Lakiesityksen tavoitteena tarkoituksena on väestön hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen ja tätä kautta väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen. Lain tarkoituksena on myös luoda asianmukaiset edellytykset hoitoon tai palvelujen piiriin pääsulle ja sille, että koko maassa on saatavilla riittävästi ja yhdenvertaisesti palveluja sekä palveluja tarvitsevien ihmisten tarpeet ja niissä tapahtuvat muutokset huomioon ottava palvelurakenne.

Vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen, yhdenvertaisuuteen ja väestöryhmien välisten erojen vähentämiseen

Uudistuksessa kootaan palvelujen järjestämisvastuu nykyistä harvempien ja suurempien organisaatioiden, maakuntien, vastuulle. Väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla on tämän hetkistä paremmat edellytykset arvioida eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta ja suunnata voimavaroja todettujen tarpeiden perusteella. Maakunnat pystyvät myös tukemaan kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä paremmin ja laaja-alaisemmin kuin tällä hetkellä. Palvelutuotantoon suuremmat volyymit mahdollistavat palvelutuotannon alueellisten ja paikallisten vaihteluiden hallinnan. Tätä tukee palvelujen integraatio, perustason ja erityistason palvelut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen saman johdon alaisina. Maakunnat pystyvät myös nykyisiä kuntien kooltaan suurempina paremmin seuraamaan asukkaiden terveyseroja ja löytämään yhdessä kuntien kanssa keinoja niiden kaventamiseen joko kunnissa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Palvelujen yhdenvertainen saatavuus

Järjestelmät, joissa palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu on hajautunut monille alueellisille ja paikallisille tahoille, merkitsevät samalla säännönmukaisesti vaihtelua palvelujen resursoinneissa, tuotannon määrässä, saatavuudessa ja laadussa. Tämä johtaa samalla siihen, että väestön yhdenvertaisuus ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Palvelujen saatavuudessa olevat ongelmat ja niihin liittyvät jonot ovat aiheuttaneet huolta ja tyytymättömyyttä palveluja tarvitsevien ja käyttävien keskuudessa. Hyvin monen erikokoisen järjestäjän vastuu palveluiden järjestämisestä on myös johtanut tilanteeseen, jossa asukkaille saamien palveluiden sisältö ja laatu vaihtelevat huomattavasti. Terveydenhuollossa tämä on tarkoittanut vaihtelua hoitokäytännöissä ja sosiaalihuollossa vaihtelua hallintopäätöksissä ja palveluissa. Asukkaiden yhdenvertaisuus ei ole toteutunut.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän vaikutusarvioinnin perusteella sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisintegraation voidaan odottaa tukevan yhdenvertaisten palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Edellytykset palvelujen paremmalle saatavuudelle ja yhdenvertaisuudelle paranevat laajemmista rakenteista. Esimerkiksi Paras-uudistusta koskevissa selvityksissä on havaittu, että yhteistoiminta-alueilla palvelujen saatavuus on parantunut, etenkin pienissä kunnissa. Saatujen kokemusten ja THL:n tekemän vaikutusarvion perusteella voidaan arvioida, että palvelujen laatu ja saatavuus tulevat olemaan turvatummat kuin nyt voimassa olevan lainsäädännön mukaisessa rakenteessa. Etenkin pienten kuntien asukkaiden palvelut voidaan turvata nykyistä paremmin silloin kun palveluista vastaa taloudellisesti ja toiminnallisesti selvästi nykyistä kantokykyisempi organisaatio. Tätä tukee myös maakuntien yhteistyö-alueilla oleva vastuu yhtenäisten toimintakäytäntöjen määrittelystä alueen maakunnille.

Palvelujen saavutettavuuden parantumista tukevat selvitykset siitä, että aiemman lainsäädännön pohjalta muodostetuilla uusilla yhteistoiminta-alueilla ja kuntaliitoskaupungeissa palveluverkko on supistunut lähinnä kaupunkien keskustoissa eikä reuna-alueilla. Tavoitteena ja tuloksena on tällöin ollut resurssien tasaisempi jako koko uudella alueella. Arttu-tutkimuksen perusteella yhteistoiminta-alueilla palvelut eivät ole etäännyneet käyttäjistä. Myöskään kuntaliitoskunnissa ei ole ollut nähtävissä vahvaa palvelujen keskittämistä. Keskittämisen sijasta ja osin sen ohella on toteutettu runsaasti palvelujen hajauttamista. Tämä on toteutettu siten, että erityisosaajien palveluja on viety alueellisiin palvelupisteisiin. Myös asiakkaiden ja potilaiden kotiin vietävät palvelut ovat kehittyneet yhä vaativamman hoidon ja hoivan suuntaan. Maakunnat pystyvät myös pieniä kuntia paremmin tukemaan uudenlaisten lähipalvelujen tuottamistapojen kehittämistä pieniä kuntia paremmin. Tällaisia ovat muun muassa sähköiset palve-

lut, virtuaalipalvelut ja liikkuvat palvelut. Samansuuntaisia kokemuksia on muun muassa Ek-soten alueelta.

Yksittäistapauksissa palvelujen saavutettavuus, eli etäisyys palveluja antavaan toimipaikkaan, voi harvoin tarvittavissa palveluista heikentyä, koska palvelujen saatavuuden varmistamiseksi niitä joudutaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Tältä osin voidaan kuitenkin arvioida, että vä-henevän väestön alueilla tällainen kehitys olisi hyvin todennäköistä ilman nyt toteutettavaa uudistusta. Harvoin tarvittavien palvelujen kokoamisella suurempiin yksiköihin voidaan kui-tenkin varmistaa palvelujen saatavuus pitkällä aikavälillä ja sitä kautta myös parempi saavu-tettavuus kuin mikä olisi mahdollista ilman uudistusta.

Maakunnillaan voidaan arvioida olevan hyvät mahdollisuudet yhtenäistää hoito- ja palvelu-käytäntöjä. Yhteistyöalulla on sovittava uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista. Näin asukkaiden saamien palveluiden sisältö ja laatu vähitellen yhdenmukaistuvat verrattuna nyky-tilanteeseen ja asukkaiden yhdenvertaisuus paranee.

Palvelujen yhteensovittaminen

Esityksen tarkoituksena on luoda edellytykset yhteistyön syntymiselle siten, että palvelut muodostavat toiminnallisesti ja rakenteellisesti integroidun kokonaisuuden. Paljon palveluja tarvitsevan asiakkaan palvelujen yhteensovittaminen paranee, kun yhdellä organisaatiolla on viimekätinen vastuu koko palveluketjusta. Palvelu- ja hoitoketjujen parantuminen edellyttävät toiminnallisia muutoksia, joiden johtaminen on helpompaa yhden johdon ja budjetin alaisuudessa. Käytännön toteutuksessa on kuitenkin otettava huomioon monituottajamallin seurauk-sena tapahtuva palvelun tuottajien lukumäärän kasvu.

Asiakkaan tarpeista toteutuvien integroitujen palveluketjujen toteutuminen edellyttää hyvin toimivaa asiakkaan tarpeen arviointia ja siihen perustuvaa suunnittelua, asiakas- ja palveluoh-jausta, palvelujen yhteentoimivuutta sekä palvelujen toteuttamisessa tarvittavan tiedon viivee-töntä saatavuutta. Nämä ovat tärkeitä kaikille asiakkaille ja erityisesti paljon erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluita tarvitseville. Lakiesitys parantaa mahdollisuuksia asiakkaan palveluiden yhteensovittamiseen. Tämä edellyttää myös sitä, että kaikki palvelun tuottajat ovat liittyneet valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin, jotka mahdollistavat tietojen liikkuvuuden ja ajantasaisen saatavuuden. Tätä voidaan tukea jo olemassa olevien valtakunnallisten tietojärjes-telmäpalvelujen (kanta-palvelut) edelleen kehittämällä sekä tukemalla uusia innovatiivisia ratkaisuja.

Ehdotettavassa järjestämislaissa säädetään uusista asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksista sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kuntien asukkaiden ja palve-lujen käyttäjien sekä erityisryhmien kokemusten ja mielipiteiden kuuleminen sekä mukaan ot-taminen palvelujen kehittämiseen parantavat palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja käytettävyyttä sekä edistävät palvelujen kehittymistä väestön tarpeiden mukaiseksi.

4.8.2 Kielelliset oikeudet

Uudistuksella ei lähtökohtaisesti ole vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin. Maakuntien asukkai-den ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjes-tämislaissa olevalla säännöksellä, jonka perusteella palveluja on oikeus saada koko maassa suomeksi tai ruotsiksi. Lisäksi muita kieliä puhuvien asema otetaan huomioon lainsäädännös-sä, samoin viittomakieltä käyttävien ja muiden aistivammaisten asema.

Muodostettavista maakunnista kaksikielisiä ovat . Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisista viidestä maakuntien yhteistyöalueesta kolmessa on kaksikielisiä maakuntia.

Maakuntalain mukaan kaksikielisessä maakunnassa on oltava vähemmistökielen vaikuttamistoimielin, jonka tehtävä on selvittää ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Toimielimen tehtävänä on tehdä ehdotuksia vähemmistökielisten palvelujen kehittämiseksi sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista. Lapin maakunnassa on lisäksi oltava saamen kielen vaikuttamistoimielin, jolla on vähemmistökielen toimielintä vastaava tehtävä saamenkielisten palvelujen kehittämiseksi.

Kielilainsäädäntöä uudistetaan samanaikaisesti siten, että siinä otetaan huomioon uudet maakunnat ja niiden asema.

4.8.3 Sukupuolivaikutukset

Uudistuksen sukupuolivaikutukset kohdistuvat eri tavoin naisiin ja miehiin palvelujen käyttäjinä ja niiden tuottajina. Samoin uudistuksella on erilaisia vaikutuksia naisiin ja miehiin työntekijöinä tai päättäjinä.

Sukupuolten välillä on eroja hyvinvoinnissa, sosiaalisessa osallisuudessa, terveydessä, sairastavuudessa ja kuolleisuudessa. Sukupuolten välisten erojen lisäksi hyvinvointi- ja terveyseroja on myös eri väestöryhmien välillä. Merkittävimpiä ovat sosioekonomiseen asemaan liittyvät erot, jotka ovat Suomessa poikkeuksellisen suuria ja edelleen kasvussa. Sukupuoli on keskeinen tekijä myös väestöryhmittäisissä tarkasteluissa. Esimerkiksi sosioekonomisten tekijöiden vaikutus on miehillä huomattavasti suurempi kuin naisilla.

On olemassa paljon tutkimustietoa siitä, että palvelujen käytössä on eroja sukupuolten välillä. Esimerkiksi mieskysymyksiä tasa-arvopolitiikassa -työryhmän loppuraportin mukaan miehet käyttävät naisia vähemmän terveyspalveluja ja väestötasolla heidän terveytensä on naisia huonompi esimerkiksi odotettavissa olevalla eliniällä mitattuna. Toisaalta naiset elävät keskimäärin miehiä pidempään ja enemmistö ikääntyneistä on naisia. Iäkkäiden kohdalla sukupuoliero kasvaa sitä mukaa, mitä iäkkäämmistä henkilöistä on kyse. Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö lisääntyy iän myötä. Yksinhuoltajuus ja ikääntyminen lisäävät naisten köyhyysriskiä. Valtaosa yksinhuoltajista on naisia. Eläkeikäisten naisten miehiä suurempi köyhyysriski liittyy vahvasti yksinasuvien eläkeikäisten toimeentulovaikeuksiin sekä siihen, että naisilla yksinasuminen on selkeästi miehiä yleisempää. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeiden arviointi sukupuolen perusteella ja palvelutarjonnan suuntaaminen sen mukaisesti voikin luoda uusia mahdollisuuksia sukupuolten välisen tasavertaisuuden edistämiseen palvelujen käytössä ja terveydessä sekä säästää kustannuksia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on arvioinut, että järjestäjien suuri koko oletettavasti lisää asukkaiden yhdenvertaisuutta. Miesten terveys ja hyvinvointi on useilla mittareilla, esimerkiksi koetulla terveydellä, eliniänodotteella ja elintavoilla, mitattuna naisia heikompaan. Mikäli uudistuksella saadaan vahvistettua perustasoa ja integroitua palveluja siten, että erityisesti heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden palvelujen riittävä ja oikea-aikainen saanti paranee, voitaneen arvella, että uudistuksella voidaan tasoittaa naisten ja miesten hyvinvointieroja sekä parantaa erityisesti miesten hyvinvointia ja terveyttä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan uudistuksen yhdenvertaisuustavoitteiden saavuttaminen riippuu uudistuksen siirtymävaiheen toimeenpanosta sekä myöhemmin muodostuvasta valinnanvapausmallista.

Palvelujen käyttöä voidaan tarkastella muun muassa palvelutarpeiden arvioinnin ja palveluohjauksen sekä valinnanvapauden näkökulmasta. Miehet hakeutuvat naisia harvemmin hoitoon, jolloin palveluohjauksella ja neuvonnalla on tärkeä rooli erityisesti miesten palvelukäytössä. Toisaalta naisten miehiä aktiivisempi hakeutuminen palvelujen piiriin saattaa ennustaa sitä, että naiset hyödyntävät jatkossa myös laajentuneen valinnanvapauden suomia mahdollisuuksia miehiä aktiivisemmin. Tämä voi johtaa naisten ja miesten palvelukäytössä olevien erojen kasvamiseen, mikäli valinnanvapauden osalta tehdyt ratkaisut eivät tue valintojen tekemistä riittävästi.

Esityksen mukaan henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaattein. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien ja kuntayhtymien palveluksesta maakuntien palvelukseen siirtyy yhteensä arviolta 213 000 työntekijää ja siirtymähetkellä voimassa olevat henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet säilyvät. Siirtyvistä työntekijöistä suurin osa on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä. Henkilöstövaikutuksia käsitellään tarkemmin jaksossa 4.10.

Sosiaali- ja terveysala on huomattavan naisvaltainen ala. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus tarkoittaa yhteiskunnallisella tasolla valtavaa uudistusta naisvaltaisen alan työmarkkinoilla. THL:n sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstöä koskevien tilastojen mukaan kunnallisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa naisten osuus vuonna 2014 oli yli 90 prosenttia henkilöstöstä ja miesten osuus vastaavasti hieman alle 10 prosenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden lisäksi uudistus koskee hallinnon ja tukipalvelujen henkilöstöä. Uudistuksessa kaikkiaan arviolta yli 400 organisaation tehtävät siirtyvät 18 maakunnalle sekä näiden palvelulaitoksille ja neljälle maakuntien yhteisesti omistamalle palvelukeskukselle, eli 40 organisaatiolle. Tämän voidaan arvioida vähentävän erityisesti hallintohenkilöstön ja esimiestason työntekijöiden tarvetta.

Edellä olevan mukaisesti uudistuksesta syntyvät henkilöstövaikutukset kohdistuvat erityisesti naisiin. Merkittävin muutos on pääsääntöisesti työnantajan vaihtuminen. Sen sijaan työtehtävät säilyvät valtaosalla entisenä. Koska siirrot toteutetaan liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti, ei työnantajan muutos vaikuta lyhyellä aikavälillä myöskään palvelussuhteen ehtoihin. Jatkossa henkilöstön asemaan ja palvelussuhteen ehtoihin voi kuitenkin vaikuttaa palvelutuotannon erottaminen järjestämistehtävästä sekä maakunnan oman palvelutuotannon osittainen yhtiöittäminen sekä erityisesti valinnanvapausjärjestelmän myötä lisääntyvä yksityisen palvelutuotannon osuus julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Myös henkilöstöön sovellettavat työehtosopimukset voivat tällöin vaihtua ja muutoksella on vaikutuksia palvelussuhteen ehtoihin. Muutosten suuruus riippuu sovellettavan työehtosopimuksen tasosta. Jos suuri joukko naisia siirtyisi Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen soveltamisalalta yksityisen puolen sopimusalan soveltamisalalle, sopimuksesta riippuen tällä voisi olla melko suuria vaikutuksia naisten palkkaukseen. Myös muun kuin sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osalta sovellettavan työehtosopimuksen vaihdosten palkkavaikutukset voivat olla merkittäviä.

Sukupuolivaikutuksia arvioitaessa merkittävää voi olla erityisesti se, että palvelurakenteen ja hallinnon uudistuminen voi johtaa muutoksiin työpaikkojen sijainnissa. Tällä voi samalla olla vaikutusta työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Koska valtaosa henkilöstöstä on naisia, myös vaikutukset kohdistuvat pääosin naisiin.

Maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttäisi maakuntavaltuusto, joka valittaisiin suorilla vaaleilla. Suomen vaalitutkimusportaalien mukaan naiset äänestävät nykyään hieman miehiä aktiivisemmin. Paras-ARTTU -ohjelmassa tutkittiin naisten edustusta kuntien johdossa kuntaliitoksissa. Tutkimuksessa selvitettiin myös äänestyskäyttäytymistä sekä muita eri sukupuolten edustukseen vaikuttavia seikkoja. Eri tutkimusten mukaan naisista hieman yli puolet äänestää nais-

ta kun taas miehistä enemmistö äänestää miestä. Naisia valitaan valtuustoihin vähemmän kuin ehdokasosuuden perusteella voisi odottaa. Tämän perusteella voitaneen olettaa, että naiset ovat aliedustettuina myös maakuntavaltuustoissa. Naisia on myös kunnallisten toimielinten puheenjohtajistossa vähemmän kuin kyseisten toimielinten jäsenistössä.

Maakuntalain mukaan maakunnassa olisi toimielimiä maakunnan hallinnon ja toiminnan johtamista varten. Tällaisia toimielimiä olisivat ainakin maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi maakuntavaltuusto voisi asettaa lautakuntia, johtokuntia sekä jaostoja eri tarkoituksiin. Maakuntalaissa esitetään säädettäväksi, että niiden jäseniä valittaessa olisi otettava huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, säännökset. Tasa-arvolain 4 a §:n 1 mukaan valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä, lukuun ottamatta kunnanvaltuustoa tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Tasa-arvolakia on tarkoitus muuttaa vastaavasti siten, että edellä mainitun säännöksen soveltamisala ulotetaan koskemaan myös maakuntien toimielimiä. Tällöin myös maakunnan toimielimissä lukuun ottamatta maakuntavaltuustoa tulisi olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Uudistuksella olisi mahdollisesti merkittäviä ja moniulotteisia tasa-arvovaikutuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 27 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti sukupuolten tasa-arvon edistämistavoitteet määriteltäisiin lainsäädäntöä täydentävissä strategisissa tavoitteissa, jotka ohjaisivat sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

4.9 Palvelujen tuotanto

4.9.1 Yleistä

Maakuntalain 7 §:n perusteella maakunta päättää sen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuotantotavasta. Lisäksi 8 §:n perusteella maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Lailla voidaan kuitenkin säätää toisin. Lisäksi maakuntalain 118 perusteella maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla, on sen yhtiöittävä toiminta lain 119 §:ssä todettuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Säännökset vastaavat tältä osin voimassa olevaa tilannetta, joka mahdollistaa kunnille ja kuntayhtymille erilaiset vaihtoehdot niiden vastuulla olevien palvelujen tuottamiseksi.

Maakuntien päätösvaltaa palvelujen tuotannosta päättämisessä on kuitenkin rajoitettu maakuntalain 16 luvussa olevilla säännöksillä maakuntien palvelukeskuksista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 3 luvussa olevilla säännöksillä palvelujen tuottamisesta.

Maakuntalain 16 luvun perusteella maakunnilla on lakisääteisesti neljä yhteisesti omistettua valtakunnallista palvelukeskusta. Palvelukeskukset ovat yhteishankintoja, toimitila- ja kiinteistöhallintoa, talous- ja henkilöstöhallintoa sekä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja varten. Maakunnilla on velvollisuus käyttää mainittujen palvelukeskusten tuottamia palveluja. Tältä osin lain nojalla perustettavien maakuntien omistuksessa olevien yhtiöiden perustaminen käytännössä poistaa maakunnilta itsenäisen mahdollisuuden päättää palvelukeskusten tuottamien palvelujen toteutusta. Valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevat säännökset estävät myös yksityisten yritysten mahdollisuuden tarjota suoraan maakunnille palvelukeskusten tehtäväksi säädettyjä palveluja.

4.9.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa on säädetty poikkeus edellä olevasta pääsäännöstä. Järjestämislain 22 §:n perusteella maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omassa toiminnassa palvelujen tuottamisesta vastaa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitoksen toiminnan ollessa markkinoilla, on toiminta yhtiötettävä. Samoin maakunnan tuottaessa palveluja, jotka ovat laajan valinnanvapaudenpiirissä, on palvelut yhtiötettävä. Nämä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat säännökset, erityisesti järjestämisen ja tuottamisen erottaminen toisistaan, poikkeavat nykytilanteesta. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavat yksityiset yritykset, yhteisöt ja järjestöt. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on, että yritysten ja järjestöjen palvelutuotannon osuus kasvaisi nykyisestä.

Edellä kuvattu monituottajamalli, jossa palveluja tuottavat maakunnan palvelulaitos, palvelulaitoksen omistamat yhtiöt, yksityiset yhtiöt ja järjestöt sekä itsenäiset ammatinharjoittajat, tarkoittaa tuotantorakenteen monipuolistumista. Nykyistä suurempi osa julkisista sosiaali- ja terveyspalveluista tuotetaan yhtiöiden, järjestöjen ja ammatinharjoittajien toimesta. Tämä tarkoittaa samalla palvelutuotannon hajautumista useampiin erillisiin yksiköihin.

Palvelun tuottajien lukumäärän kasvu lisäänee tuottajien välistä kilpailua. Kilpailun kautta on mahdollista uudistaa palvelujen tuotantoa ja parantaa toiminnan asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja laatua. Toisaalta palvelun tuottajien lukumäärän lisääntyminen ja uusien tuottajien tulo voi johtaa lisääntyvään hallintoon. Palvelujen tuottajien kanssa on laadittava sopimukset, toimintaa on seurattava ja vaikuttavuutta arvioitava.

Merkittävä osa lisääntyvästä yksityisestä palvelutuotannosta tulee perustumaan asiakkaan ja potilaan valinnanvapautta koskevaan lainsäädäntöön. Sen valmistelu on tätä esitystä annettaessa vielä kesken ja sitä kautta erityisesti tarkempi toteutustapa on vielä määrittelemättä. Siksi valinnanvapautta koskevan lainsäädännön vaikutuksia palvelutuotantoon ja sen mahdollisiin muutoksiin ei tässä vaiheessa ole mahdollista ottaa kantaa. Ilmeistä on kuitenkin, että erityisesti suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa maakuntien rahoittaman yksityisen palvelutuotannon osuus tulee kasvamaan.

4.9.3 Kilpailu- ja markkinavaikutukset

Uudistus avaa nykyisille yksityisille toimijoille pääsyn julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasvirtoihin. Kasvavat markkinat perustuvat kuitenkin pääsääntöisesti julkiseen rahoitukseen, joten alan kilpailussa korostuu olemassa olevien resurssien uudelleen kohdistaminen kokonaan uuden kysynnän luomisen sijasta. Lisäksi uudistuksen keskeinen tavoite on pienentää sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksia. Uudistuksen voidaan arvioida noin kolmin-kertaistavan sosiaali- ja terveysalan kilpaillut markkinat riippuen kuitenkin siitä, kuinka laajalti eri toiminnot kuuluvat laajan valinnanvapauden piiriin.

Tilastokeskuksen mukaan terveyspalvelualan yrityksiä oli vuonna 2013 vajaa 15 300. Alan liikevaihto oli vuonna 2013 yhteensä yli 3,5 miljardia euroa ja alan yrityksissä li 31 000 henkeä.

Yritysten määrä vuonna 2013 henkilöstön koon mukaan terveyspalvelualalla (*Tilastokeskuksen yritystilasto)	yrityksiä, lkm	osuus yrityksistä %	osuus henkilöstöstä %	osuus liikevaihdosta %
alle 10 hengen	15 247	98,4	46,1	47,2
10—49	185	1,2	10,8	10,8
50—249	49	0,3	14,9	13,0
suurempi kuin 250	12	0,08	28,2	29,0

Sosiaalipalvelualalla oli vuonna 2013 Tilastokeskuksen mukaan yhteensä reilu 3 000 yritystä ja alan yritykset työllistivät vajaa 31 000 henkeä. Yritysten liikevaihto oli yhteensä noin 1.8 miljardia euroa.

Yritysten määrä vuonna 2013 henkilöstön koon mukaan sosiaalihuollonpalveluissa (*Tilastokeskuksen yritystilasto)	yrityksiä, lkm	osuus yrityksistä %	osuus henkilöstöstä %	osuus liikevaihdosta %
alle 10 hengen	2 329	87,6	19,3	19,3
10—49	611	20,4	36,9	37,2
50—249	52	1,7	15,8	-
suurempi kuin 250	10	0,3	28,0	-

Uudistus ohjaa toimialaa kuluttajaorientoituneemmaksi ja mahdollisesti tehostaa innovaatioiden leviämistä. Nämä seikat voivat vaikuttaa siihen, että myös uudistuksen johdosta yksityisen kysynnän määrä sekä alan vienti kasvavat. Uudistus voi ylipäätään olla tarpeellinen, jotta esimerkiksi terveysalan uudet innovaatiot voidaan täysimääräisesti hyödyntää ja siten saada kasvualusta kansainväliseen liiketoimintaan. Hankintalain soveltamisen kaventuminen huomattavasti nykyisestä vapauttaa resursseja ja mahdollistaa pelkästään yritysten omista tarpeista lähtevät kumppanuudet. Uudistuksella voidaan katsoa olevan työllisyysvaikutuksia siten, miten se onnistuu kasvattamaan alan kokoa. Vaikka listautuneille sosiaali- ja terveyskeskuksilla ei olisi mahdollisuutta asettaa hintaansa markkinaehtoisesti, voi julkisen puolen asettamalla listautuneiden sosiaali- ja terveyskeskusten asiakasmaksuilla olla vaikutusta alan hintakehitykseen.

Suuri toimintatavan muutos aiheutuu niille yrityksille, jotka tulevat tarjoamaan täyden valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita ja jotka ovat aikaisemmin myyneet kaikki palvelunsa kunnille. Hankintamenettelyn voittaminen on tarjonnut useammalle vuodelle varman tulolähteen, kun jatkossa toiminnan tulos perustuisi asiakasvirtoihin. Tämä toisaalta pakottaisi yritykset panostamaan palveluidensa laatuun tilanteissa, jossa alueella on kilpailua esimerkiksi vanhustenhuollossa. Sosiaalipalveluissa 60 prosenttia toimijoista on myynyt koko tuotantonsa kuntayhtymille.

On hyvin todennäköistä, että julkiset yhtiöt tulevat olemaan kooltaan vähintään keskisuuria. Tämä tulee muuttamaan jonkin verran alan nykyistä rakennetta. Jos yhtiöitettävien yksiköiden kokoon ei kiinnitetä huomiota, voi uudistus arvioiden mukaan vähintään nelinkertaistaa yli 250 hengen yksiköiden määrän. Todennäköisesti myös keskisuurten (50—249) yksiköiden määrä kasvaisi selkeästi nykyisestä vajaasta kahdesta prosentista.

Valittava valinnanvapausmalli, erityisesti tuottajilta vaadittavan palveluvalikoiman laajuus, ja palveluntuottajaksi listautumisen kriteerit vaikuttavat pienten yritysten mahdollisuuksiin päästä markkinoille. Tuottajille asetettavat kriteerit ja kustannusten korvaustaso saattavat vaikeuttaa pienten yritysten mahdollisuuksiin kilpailla markkinoilla. Vaikutusarvioiteja voidaan tämentää kuitenkin vasta listautumiskriteerien ollessa tiedossa. Valinnanvapausmallin yksityiskohdat vaikuttavat paljon siihen, lisääntyykö kilpailu ja mitkä ovat kilpailun vaikutukset. Yrityksen tulonmuodostuksessa keskeistä on se, miten asiakkaat palvelut löytävät ja tässä ratkaisevaa saattaa olla jo olemassa olevat asiakassuhteet. Vielä ei voida arvioida kuinka paljon sosiaali- ja terveyskeskuksille syntyy hallinnollista taakkaa maakunnille raportoimisesta.

Uuden yritystoiminnan käynnistäminen vaatii sosiaali- ja terveyspalveluissa usein kohtuullisen korkeat investoinnit. Mahdolliset, alalle muodostuvat alihankintaketjut, saattavat tukea mikroyritysten syntymistä ja vähentää yrityksen perustamiseen tarvittavan pääoman tarvetta. Usein kuitenkin yritykset, joilla on pelkästään yksi iso asiakas, ovat kohtalaisen haavoittuvassa asemassa suhteessa ostajaan. Paremmiin yritysdynamiikkaa voisi tukea mallit, jossa toiminta perustuu samankokoisten yritysten verkostoihin ja toisiaan täydentäviin palveluihin. Tulevat sosiaali- ja palvelualan markkinat muodostuisivat niin, että todennäköisesti yli puolet toimijoista tulisi nykyiseltä julkiselta puolelta. Uutta elinkeinotoimintaa voi syntyä paremmin alueille, jossa on suurempi asiakaspohja.

4.10 Henkilöstövaikutukset

Uudistus merkitsee suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat henkilöstön tehtäviin ja sijoittumiseen. Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, maatalouslomituksista ja ympäristöterveydenhuollosta siirtyisi maakuntien ja niiden palveluyhtiöiden palvelukseen arviolta 213 000 henkeä yhteensä 340 kunnasta tai kuntayhtymästä. Liikkeenluovutuksia tapahtuisi 379, sillä osalla kuntayhtymistä on toimipisteitä useamman maakunnan alueella. Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin jäisi henkilöstöä edelleen vajaat 214 000. Siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan hieman yli 11 mrd. euroa vuodessa eli noin 53 % kaikista kuntien ja kuntayhtymien työvoimakustannuksista. Uudenmaan osuus henkilöstöstä on neljännes ja työvoimakustannuksista lähes 27 %. Pienimmän maakunnan eli Keski-Pohjanmaan osuus henkilöstöstä on 1,6 %.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten henkilöstö siirtyisi kokonaisuudessaan maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen. Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä siirtyisi maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveyspalveluihin. Tukipalveluiksi katsotaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa tukevat tehtävät kuten esimerkiksi keskitetty ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut tai kiinteistötoimi, tekniset palvelut sekä laboratoriot ja röntgenpalvelut.

Maakunnan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten (kuntien ja kuntayhtymien) kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siir-

tyy maakunnalle selvittää siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi. Selvitysten yhteydessä on tärkeää varmistua myös siitä, että välttämätön palvelutuotanto turvataan siirtymätilanteessa ja muutoinkin yhteen sovitetaan henkilöstöresurssit siten, että sekä maakunnilla että kunnilla on toimiva tukipalveluverkosto myös jatkossa. Ajoittaisen henkilöstön siirtymisestä työnantajalta toiselle tehdään osapuolia sitova sopimus. Jotta tukipalveluhenkilöstön siirtymiset olisi mahdollista toteuttaa häiriöttä, olisi tarvittavat henkilöstöä koskevat selvitykset käynnistettävä hyvissä ajoin ennen vuotta 2019.

Jos yksittäisen henkilön työpanos maakunnille siirtyvässä tehtävässä on alle 50 %, mahdollisesta siirtymästä sovitaan nykyisen palveluntuottajan ja maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan yhtiön kesken. Tällöin näissäkin siirtymissä noudatetaan liikkeen luovutuksen periaatetta.

Uudistuksen edellyttämät järjestelyt valmistellaan yhteistoiminnassa maakuntien, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa laajennetaan koskemaan myös maakuntaa. Kun otetaan huomioon uudistuksen poikkeuksellinen laajuus ja se, miten tärkeää on varmistaa sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuus palvelujen uudelleenjärjestelyn yhteydessä, ovat yhteistoimintaneuvottelujen oika-aikainen käynnistys ja valmisteluun liittyvä avoimuus keskeisiä tekijöitä palvelujen siirron onnistumiselle. Yhteistoimintamenettely on käynnistettävä hyvissä ajoin ennen kuin kunnassa tai kuntayhtymässä tehdään sellaisia sosiaali- ja terveystalouden siirtoa koskevia päätöksiä, joilla on merkittäviä henkilöstöä koskevia vaikutuksia. Maakuntien väliaikaishallinto tulee tekemään maakuntaa sitovia henkilöstöä koskevia päätöksiä ja sopimuksia. Tästä syystä on tarpeen säätää myös väliaikaishallinnolle velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita.

Voimaanpanolakehdotuksen mukaan kaikki lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työ- ja sopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työ- ja sopimuslain kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Liikkeenluovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa muun ohella, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saa irtisanoa pelkästään uudistuksen johdosta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella. Viranhaltijalla ja työntekijällä sen sijaan olisi oikeus irtisanoutua palvelussuhteesta irtisanomisaikaa noudattamatta organisaatiomuutoksen voimaantulosta.

Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä. Riippuen työnantajan järjestäytymisestä jatkossa voisi tulla sovellettavaksi yksityisen puolen työehtosopimuksia. Palkka- ja muut palvelussuhdevaikutukset riippuvat sovellettavan sopimuksen tasosta. Liikkeen luovutus ei ole sellaisenaan peruste palvelussuhteen ehtojen muuttamiseen. Pidemmällä tähtäimellä työnantajan tarve organisoida uudelleen toimintaansa ja työtehtävien uudelleen järjestely, päällekkäisyyksien purkaminen ja muut muutokset vaikuttavat henkilöstön määrään, asemaan, työtehtäviin ja palvelussuhteen ehtoihin. Määräaikaissa palvelussuhteissa olevat, joita kuntasektorilla on runsaasti, siirtyvät liikkeenluovutuksessa uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisten palvelussuhteensa keston ajaksi. Pidemmällä tähtäimellä epävarmuus määräaikaissa palvelussuhteissa kasvaa. Aikaisemman työnantajan palveluksesta perhevapaille jääneillä työntekijöillä on oikeus palata uuden työnantajan palvelukseen.

seen ensisijaisesti aikaisempaan työhön. Myös perhevapailta palaavien osalta epävarmuus tulee kasvamaan.

Maakuntia ja muita sote-työnantajia koskee tasa-arvolain kielto soveltaa palkka- ja muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi työnantajan samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä. Tasa-arvolain 6 §:n mukaisella palkkakartoituksella tulee selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Oikeus- ja valvontakäytännössä on katsottu, että erilaiset muutostilanteet, kuten liikkeenluovutus ja muut muutostilanteet voivat olla hyväksyttävä peruste palkkaerolle tietyn siirtymävaiheen ajan.

Voimaanpanolaissa esitetään siirtymäaikaa, jonka aikana henkilöstön jatkosiirto maakunnan tai sen palvelulaitoksen yhtiöön luetaan niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakunnat voivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä ja henkilöstö siirtyy tällöin myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein samoin kuin siirtyminen kunnasta ja kuntayhtymästä tapahtui. Näin voidaan tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten maakunnan palvelulaitoksen yhtiöön ja ne katsotaan samaksi liikkeenluovutukseksi. Säännös turvaa henkilöstön asemaa ja antaa käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen. Yhtiöittäminen voidaan tällöin tehdä hallitusti ja vaaleilla valitun maakuntavaltuuston johdolla.

Jos uudistuksen jälkeen on tarpeen toteuttaa palvelujen järjestämisen ja tuottamisen kannalta välttämättömiä uudelleen järjestelyjä, joilla on vaikutusta henkilöstötarpeeseen, on mahdolliset järjestelyt toteutettava siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

Uudistuksessa ei ehdoteta maakuntiin siirtyvälle henkilöstölle samanlaista irtisanomissuojaa, joka on säädetty kuntarakennelaisissa liitoskuntien viranhaltijoille ja työntekijöille. Kuntarakennelain 29 §:n perusteella henkilöstön työnantajan vaihtuessa kuntajaon muutoksen perusteella, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa viiden vuoden aikana kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Säännös on ollut voimassa määräaikaisena ensin vuosina 2008—2013 ja sittemmin vuosina 2013—2021. Vastaava säännös on koskenut myös paras-uudistuksessa toteutettuja järjestelyjä.

Irtisanomissuoja on katsottu uudistuksen yhteydessä tarpeettomaksi koska etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa toimivista ammattihenkilöistä on monin paikoin pulaa. Lisäksi mahdollinen irtisanomissuoja tarkoittaisi, että maakuntiin siirtyvä henkilöstö olisi paremmassa asemassa kuin yksittäisissä kunnissa hallintotehtävissä työskentelevä henkilöstö, jonka määrälliseen tarpeeseen uudistus voi myös vaikuttaa.

Siirtyvä henkilöstö tulee jakautumaan maakuntien, maakuntien palvelulaitosten sekä maakuntien palvelulaitosten omistamien yhtiöiden palvelukseen. Myöhemmin täsmentyvillä yhtiöittämisvelvollisuutta ja valinnanvapautta koskevilla ratkaisuilla tulee olemaan vaikutusta siihen, mikä kunkin siirtyvän henkilön lopullinen työnantaja on. Ratkaisuista tulee riippumaan esimerkiksi se, kuinka paljon henkilöstöä tulee siirtymään maakuntien palvelulaitosten omistamien yhtiöiden palvelukseen.

Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muu-

ten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle, hoitaa maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakunnan palvelulaitos. Näin ollen virkasuhteessa oleva, julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi lähtökohtaisesti maakuntien palvelulaitosten palvelukseen.

Kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen ja maakunnan omistaman yhtiön henkilöstöä, eikä henkilöstön asema tältä osin muutu.

Esityksen pohjalta muodostuvat suuremmat ja vahvemmat organisaatiot edistävät pitkällä aikavälillä henkilöstön työpaikkojen pysyvyyttä. Uusissa organisaatioissa toteutuu mm. sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä peruspalvelujen ja erityistason integraatio. Tämä antaa henkilöstölle uusia mahdollisuuksia ammatilliseen kehittymiseen, työkiertoon sekä erilaisiin työntekijän jaksamista edesauttaviin järjestelyihin. Nykyistä suuremmat organisaatiot voivat mahdollistaa joissakin tehtävissä myös työtehtävien ja vastuiden laajentamista ja tällä voisi olla myönteinen vaikutus myös palkkaukseen. Etenkin pieniin kuntiin ja yhteistoiminta-alueisiin verrattuna suuremmissa organisaatioissa voidaan myös varmistaa tarvittavat sijaisjärjestelyt erilaisissa, myös yllättäen eteen tulevissa tilanteissa. Samalla näin voidaan huolehtia, että työssä olevien henkilöiden työraasi ei kasva kohtuuttomaksi. Nykyistä suuremmat organisaatiot mahdollistavat monissa tapauksissa myös henkilöstön työskentelyn aikaisempaa täysipainoisemmin nimenomaan omaa ammattitaitoa vastaavissa tehtävissä ja lisäävät henkilöstön uralla etenemisen mahdollisuuksia. Se on tärkeää etenkin tilanteessa, jossa muun muassa väestön ikääntyminen on johtamassa palvelutarpeen lisääntymiseen. Henkilöstön voidessa keskittyä ammattitaitonsa mukaisiin tehtäviin, pystytään palvelutarpeen kasvuunkin vastaamaan käytävissä olevalla henkilöstöllä.

Uudistuksen onnistuminen edellyttää tavoitteellista ja hyvää johtamista ja sitoutunutta henkilöstöä. Henkilöstöltä odotetaan osin tehtävien ja toimenkuvien muutosta, kun siirtyvät tehtävät (esim. sosiaali- ja terveystyöt) yhdistetään uudella tavalla kokonaisuudeksi. Myös työn tekopaikka saattaa muuttua, ja henkilön varsinainen palkka voi alentua uuden tehtävän tai viran työ - ja virkaehtosopimuksen mukaisen alemman vaatavuustason perusteella. On tärkeää, että henkilöstö on tietoinen muutoksen tarpeesta ja osallistuu sen suunnitteluun ja tekemiseen. Näin voidaan varmistaa, että ratkaisut ovat tarkoituksenmukaisia ja arjessa toimivia. Uuden yhteisen toimintakulttuurin luomiseksi tarvitaan osaavaa johtamista.

Osalla kuntatyöntekijöistä on edelleen parempia eläke-etuja kuin yksityisten alojen työntekijöillä. Eläke-edut säilyvät ennallaan, jos eläketurva säilyy kunnallisessa eläke-järjestelmässä. Maakuntien ja maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten palvelukseen siirtyvän henkilöstön mahdollisen lisäeläketurvan ja alempien eläkeikien säilyminen turvataan ehdottamalla lisättäväksi Kevan lakisääteisiin jäsenyhteisöihin maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset. Myös niiden omistamat ja määräysvallassa olevat yhteisöt sekä yhdistykset voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi. Vastaavasti kuin nykyisin ulkoistettaessa kunnan tuottamia palveluja on mahdollista perustaa sellainen kuntaomisteinen yhtiö, säätiö tai yhdistys, joka voi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi, olisi tämä mahdollisuus myös maakunnilla ja maakuntien palvelulaitoksilla. Tällöin henkilöstöä voidaan siirtää yhtiöön, säätiöön tai yhdistykseen ilman, että henkilöstön eläketurvassa tapahtuu muutoksia.

Perustettavan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n henkilöstö olisi uudistuksen jälkeen suoraan sen palveluksessa, kun nykyisin KT Kuntatyönantajien henkilöstö on Suomen Kuntaliitto ry:n palveluksessa. Lokakuussa 2015 KT Kuntatyönantajissa työskenteli 44 henkilöä.

KT Kuntatyönantajien henkilöstöstä ehdotetaan säädettäväksi, että se siirtyy Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palvelukseen noudattaen työsopimuslain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uusi hallitus nimittäisi organisaation ylimmän johtajan. KT Kuntatyönantajien työmarkkinajohtaja toimisi sitä ennen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ylimpänä johtajana ilman erillistä nimittämistä.

4.11 Uudistuksen vaikutusten seuranta

Uudistus on hyvin laaja ja koskee koko sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Sen kaikkien talouteen, hallintoon sekä väestön asemaan ja palveluihin kohdistuvien vaikutusten ennakoiminen on mahdotonta. Vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten maakunnat toteuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon. Siksi on olennaista seurata ja tutkia uudistuksen odotettuja ja odottamattomia vaikutuksia maakunnissa ja kansallisesti. Tätä varten rakennetaan kansallinen seurantajärjestelmä, joka mahdollistaa uudistuksen vaikutusten arvioinnin. Seuranta toteutetaan siten, että se mahdollista samalla eri alueiden välisen vertailun.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Täydennetään myöhemmin

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen 20.10.2015 ja 7.11.2015 tekemistä linjauksista itsehallintojaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistukseksi pyydettiin lausunnot kunnilta, kuntayhtymiltä, maakunnan liitoilta ja muilta keskeisiltä toimijoilta, kuten ministeriöiltä, valtion viranomaisilta sekä useilta muilta tahoilta.

Määräajassa annettiin 502 lausuntoa. Näiden lisäksi määräajan päättymisen jälkeen ministeriöön toimitettiin joitain lausuntoja. Kaikki sosiaali- ja terveysministeriöön toimitetut lausunnot on otettu huomioon hallituksen esitysluonnoksen valmistelussa.

Määräaikaan lausunnon antaneista oli kuntia 296, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiä 35, maakunnan liittoja 18, järjestöjä 60, valtion viranomaisia 33 ja muita lausunnonantajia 60.

Valtaosa lausunnonantajista piti nykyistä maakuntajakoa hyvänä pohjana itsehallintoalueiden muodostamiselle. Osa lausujista kuitenkin katsoi, että itsehallintoalueita tulisi olla esitettyä vähemmän sosiaali- ja terveydenhuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Järjestäjien määrän vähenemistä nykyisestä pidettiin kuitenkin joka tapauksessa tarpeellisena muutoksena.

Kunnilta kysyttiin, minkä nykyisen maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen kunta katsoisi perustelluksi kuulua. Yhdeksän kuntaa tai kaupunkia esitti, että sen tulisi kuulua nykyisestä poikkeavaan maakuntaan. Jotkut kunnat totesivat, että ottavat maakuntakäsymykseen kantaa vasta myöhemmin.

Enemmistö kyselyyn vastanneista suhtautui kriittisesti hallituksen linjauksen mukaiseen rakenteeseen, jonka mukaan itsehallintoalueita olisi perustettu 18 ja sosiaali- ja terveyspalvelut olisi toteutettu 15 alueen kokonaisuuksina. Osa lausunnonantajista piti mallia kuitenkin perusteltuna yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseksi pienimmässä maakunnissa. Tätä rakennetta pidettiin myös yhtenä tekijänä kuntien arvioidessa sitä, mihin maakuntaan

kunnat katsovat perustelluksi kuulua. Lausuntokierroksen jälkeen linjauksia on tarkennettu siten, että järjestämisvastuu on kaikilla 18 maakunnalla.

Lausunnonantajien mielestä palveluiden rahoitusvastuun siirtyminen pois kunnilta on perusteltua, kunhan tuleva rahoitusmalli turvaa kuntien toimintakyvyn jatkossakin. Useat lausujat ottivat kantaa maakuntien verotusoikeuteen. Verotusoikeutta pidetään itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta perusteltuna, mutta suurin osa maakuntaverotusta kannattaneista katsoi, että rahoitus voisi uudistuksen alussa tai siirtymäaikana perustua täysimääräiseen valtion rahoitukseen. Vastaajien mielestä on tärkeää vähentää kestävyysvajetta ja purkaa nykyinen monikanavainen rahoitus.

Muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta useat lausunnonantajat toivat esiin, ettei maakunnille tulisi uudistuksen koon ja aikataulun vuoksi antaa välittömästi uudistuksen aloitusvaiheessa muita kuin hallituksen linjauksessa mainitut tehtävät. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja uutta rahoitusmallia toivotaan ylipäänsä valmisteltavan niin, ettei uudistus viivästy.

Hallituksen esitysluonnoksesta saatavat lausunnot otetaan huomioon hallituksen esityksen viimeistelyssä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

(Täydennetään myöhemmin)

Hallituksen esitysluonnos sote- ja maakunta- uudistuksen lainsäädännöksi

31.8.2016



Uudistusten tavoitteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on:

- kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveystarpeita,
- parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä
- hillitä kustannusten kasvua.



Sote- ja maakunta-uudistuksen tavoitteena on:

- toteuttaa maakuntien itsehallintoon perustuva palvelu- ja hallintojärjestelmä.
- toteuttaa järjestelmä, jolla vastataan nykyistä selkeämmin ja yksinkertaisemmin ihmisten palvelutarpeisiin.
- vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä.

Maakuntauudistuksen tavoitteena on:

- sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto.
- luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille.



Sote- ja maakuntaudistus

- > Ihmisten hyvinvointi- ja terveyserot vähenevät
- > Asiakaskeskeiset, kustannustehokkaat ja vaikuttavat palvelut
- > Julkisen sektorin kestävyysvaje supistuu 3 mrd euroa vuoteen 2029



Maakuntien tehtävät ja uusi sote-rakenne 1.1.2019

Valtakunnallinen lupa- ja valvontaviranomainen

Valtio

Sote-linjaukset: valtakunnallinen työnjako, aluerajat ylittävien tehtävien työnjako, tuotannon järjestämisen linjaukset, laajakantoiset investoinnit, muut palvelujen saatavuuden edellyttämät toimet, tietohallinnon ja ICT:n ohjaus, maakuntien sopimuksellinen ohjaus

Yhteinen ICT, muut yhteiset tukipalvelut

Maakunnat

- Sosiaali- ja terveydenhuolto
- Pelastustoimi
- Maakuntien liittojen tehtävät
- Alueelliset kehittämistehtävät ja elinkeinojen edistämisen tehtävät
- Ympäristöterveydenhuolto
- Alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu
- Maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistäminen
- Maakunnalle lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelut
- Maakuntien välinen yhteistyö

Sote-yhteistyöalueet

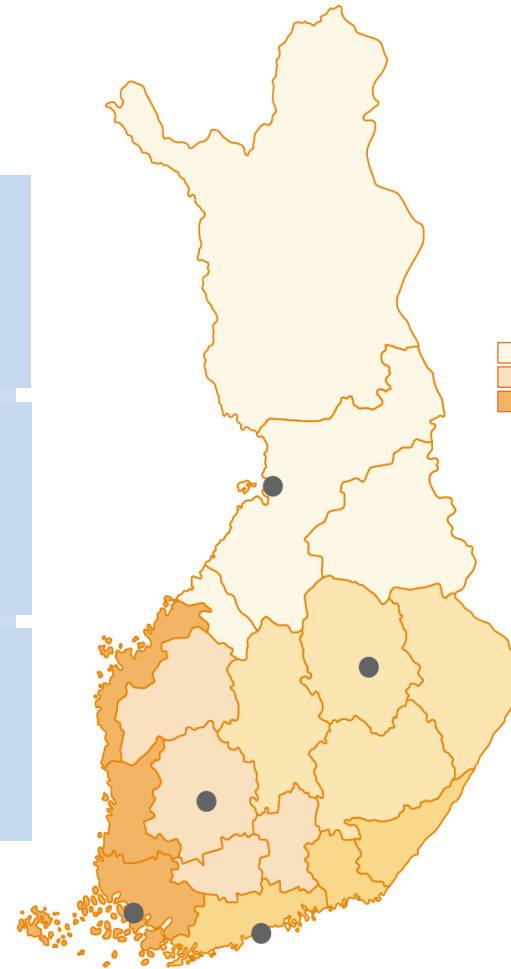
- keskitetyt tehtävät vaativimmissa palveluissa
- palvelurakenteen, investointien ja palveluiden yhteensovitus
- kehittäminen ja osaamiskeskukset, ensihoitokeskus, yhteistyötehtävät ja -foorumi
- yhteistyösopimus

Kunnat

- Lakisääteiset tehtävät - paikalliset tehtävät
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen
- Paikallinen demokratia ja elinvoima
- Yleinen toimiala

Palveluntuottajat

- Julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin palveluntuottajat



18 maakuntaa

- järjestämisvastuu
- rahoitusvastuu
- päättää palvelutasosta ja yhteistyösopimuksesta

5 sote-yhteistyöaluetta

12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikköä (sis. 5 yliopistosairaalaa)

Kunnat



Valmistettava lainsäädäntö



Keväällä 2016 valmistellut lakiluonnokset:

- sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki
- järjestämislain ja maakuntalain voimaansäätö
- maakuntalaki (perussäädös itsehallintoalueista)
- maakuntajakolaki
- maakuntien rahoituslaki (valtionrahoitus maakunnille)
- uusi kunnan peruspalveluiden valtionosuuslaki
- tuloverolain ja muun verolainsäädännön muutokset
- vaalilain ja vaalirahoituslain sekä hallintolain, julkisuuslain, kielilain yms. hallinto-oikeudellisen ja informaatio-oikeudellisen yleislainsäädännön muutokset
- viranhaltijoita, virka- ja työehtosopimusjärjestelmää sekä eläkejärjestelmää koskevat muutokset (henkilöstö)

Myöhemmin 2016-2017 valmistellaan:

- maakuntauudistukseen liittyvä muu lainsäädäntö
- valinnanvapaus- ja monikanavarahoituslainsäädäntö

Tärkeimmät ehdotukset

Julkisessa hallinnossa on jatkossa kolme itsenäistä toimijaa: valtio, maakunnat (itsehallintoalueet) ja kunnat.

Maakunnan ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto valitaan suorilla vaaleilla.

Valtio rahoittaa maakuntien tehtävien hoidon ja palvelut.



Valtion taloudellisella ohjauksella varmistetaan, että maakuntien talous pysyy tasapainossa ja että ne pystyvät huolehtimaan tehtävistään.

Maakuntien perustamiseen liittyy kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistus, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kunnat selviytyvät niiden vastuulle jäävien peruspalvelujen hoitamisesta.

Omaisuuksiin liittyvissä kysymyksissä pyritään varmistamaan kuntien tasapuolinen kohtelu, samalla kun maakuntien on voitava järjestää palvelunsa tarkoituksenmukaisissa toimitiloissa.

Henkilöstö siirtyy liikkeenluovutuksen periaatteella.



Tärkeimmät ehdotukset

Maakunta vastaa siitä, että palvelut ovat yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne toteutetaan väestön tarpeiden mukaan lähellä asiakkaita.

Maakunnan palveluja voivat tuottaa julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Maakunta vastaa siitä, että palveluista muodostuu asiakkaille sujuvat kokonaisuudet ja palvelu- ja hoitoketjut.

Asiakkaan valinnanvapaus on jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta vastaa maakunnan palvelulaitos, jonka viranhaltijat voivat tehdä viranomaispäätöksiä ja käyttää julkista valtaa.

Maakunnan palvelulaitos tuottaa asukkaille julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut myös silloin, jos niitä ei ole muuten saatavilla.

Maakunnalla on palvelujen yhtiöittämisvelvollisuus silloin, kun maakunta hoitaa sote-tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan laajan valinnanvapauden piirissä.

Valtion ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollossa vahvistetaan.

Kunnat eivät enää järjestää tai rahoita sosiaali- ja terveyspalveluja. Kuntien tehtävänä on edelleen edistää hyvinvointia ja terveyttä.



Maakuntalaki

Maakuntalaissa säädetään maakunnan tehtävistä, hallintorakenteesta, johtamisesta, taloudenhoidosta ja päätöksenteosta

Maakunta
=
**julkis-
oikeudellinen
yhteisö, jolla on
alueellaan
itsehallinto**

18

uuden
maakunnan
palvelu-
toiminta
käynnistyy
1.1.2019

Maakunta vastaa
asukkaan laissa
säädettyjen oikeuksien
toteutumisesta ja
palvelukokonaisuuksien
yhteensovittamisesta
sekä palvelujen
yhdenvertaisesta
saatavuudesta

Maakunta
voi tuottaa palvelut
itse tai yhteistoiminnassa
muiden maakuntien
kanssa tai sopimukseen
perustuen muulta
palvelun
tuottajalta, ellei laissa
toisin säädetä

Maakunta voi
antaa julkisen
hallintotehtävän muulle
kuin viranomaiselle
vain, jos siitä lailla
erikseen säädetään

Maakunnan palvelulaitos
on julkisoikeudellinen
laitos, jonka maakunta
perustaa
perustamisasiakirjalla

Maakuntavaltuusto
päättää palvelulaitoksen
hallintosäännöstä sekä
toiminnan ja talouden
reunaehdoista



Maakunnan päätöksenteko, toiminta ja asukkaiden osallistuminen



Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet

- Suorat vaalit
- Aloiteoikeus
- Neuvoo-antava kansanäänestys
- Keskustelu- ja kuulemistilaisuudet
- Nuorisovaltuusto, vanhus- ja vammaisneuvostot
- Vähemmistökielen vaikuttamistoimielin



Valtakunnalliset palvelukeskukset

- ICT
- Yhteishankinnat
- Muut tukipalvelut
- Toimitilat



Osallistuminen ja demokratia



Maakunnan ylin päätösvalta maakuntavaltuustolla

uudeksi vaaliviranomaiseksi perustetaan maakuntavaalilautakunnat

vaalirahoituksen raja on sama kuin eduskuntavaaleissa

toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa maakuntahallitus

Maakuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti kuntavaalien kanssa (vuodesta 2021 lukien); ensimmäiset maakuntavaalit kuitenkin presidentinvaalin yhteydessä **28.1.2018**

maakunta on vaaleissa yhtenä vaalipiirinä

valtuutettuja maakuntavaltuuston päättämä määrä, pienimmissä maakunnissa kuitenkin vähintään **59** ja suurimmissa vähintään **99**

maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan (aloiteoikeus, kansanäänestysaloite, vaikuttamistoimielimet)



maakunnalle kuuluvasta asiasta voidaan järjestää koko maakunnan alueella neuvoo-antava kansanäänestys

valtuusto hyväksyy maakuntastrategian ohjaamaan toimintaa



Asiakkaiden kielelliset oikeudet

- Kielelliset oikeudet turvataan. Asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää kansalliskieliä, eli suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat hallintoasioissa suomeksi tai ruotsiksi.
- Kielellisistä oikeuksista säädetään nykyisessä kielilaissa, saamen kielilaissa ja viittomakielilaissa sekä valmisteilla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa.
 - Kielilain mukaan viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä että henkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.
 - Kun palveluja järjestetään, toiminta on suunniteltava niin että kielilainsäädäntöä noudatetaan.
 - Oikeus saamen kielen käyttöön viranomaisissa koskee lähinnä saamelaisten kotiseutualuetta, eli Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntia sekä osaa Sodankylän alueesta.
 - Asiakkaan ja potilaan osallistuminen on turvattava myös tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei esimerkiksi aisti- tai puhevamman vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisia kieliryhmiä ovat suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli. Näissä tilanteissa on huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiastaan ja sen merkityksestä ja voi ilmaista mielipiteensä. Jos tulkkia ei ole mahdollista saada paikalle, ymmärtämisestä on huolehdittava muilla tavoin.



Järjestämislaki



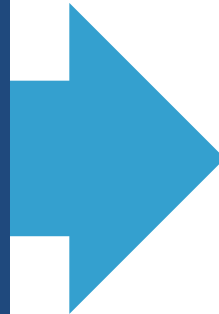
Järjestämislaille säädetään, millä tavoin maakunnan pitää järjestää asiakkaiden lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto

- Laki koskee julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä, ohjausta ja valvontaa.
- Lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, kustannusvaikuttavat ja tuottavuudeltaan hyvät sosiaali- ja terveystalvelut koko maassa.
- Maakunta vasta siitä, että sosiaali- ja terveystalvelujen sisältö, laajuus ja laatu ovat asiakkaiden tarpeen mukaisia.
- Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen erotetaan ja palvelulaitos vastaa maakunnan omasta tuotannosta. Lisäksi palveluja voivat tuottaa julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Maakunta vastaa siitä, että palveluista muodostuu asiakkaille sujuvat kokonaisuudet ja palvelu- ja hoitoketjut.
- Maakunta laatii palvelustrategian ja antaa palvelulupauksen.
- Kunnat eivät enää järjestää tai rahoita sosiaali- ja terveystalveluja. Kuntien tehtävänä on edelleen edistää hyvinvointia ja terveyttä.

Voimaanpanolaki



**Laissa
säädetään
maakuntalain ja
sote-järjestämislain
voimaanpanon
edellyttämistä
toimenpiteistä:**



- maakuntajako
- väliaikaishallinto
- henkilöstön asema
- voimaantulo
- omaisuusjärjestelyt
- kunnallisveroa koskeva sääntely
- toimeenpano

Henkilöstöjärjestelyt (1/2)

Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöä siirtyy merkittävästi maakuntien palvelukseen

- kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö
- henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä

Siirtyminen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti ns. vanhoina työntekijöinä



n. **220 000** henkilön työnantaja vaihtuu



- siirtymähetkellä voimassa olevat oikeudet ja velvollisuudet säilyvät

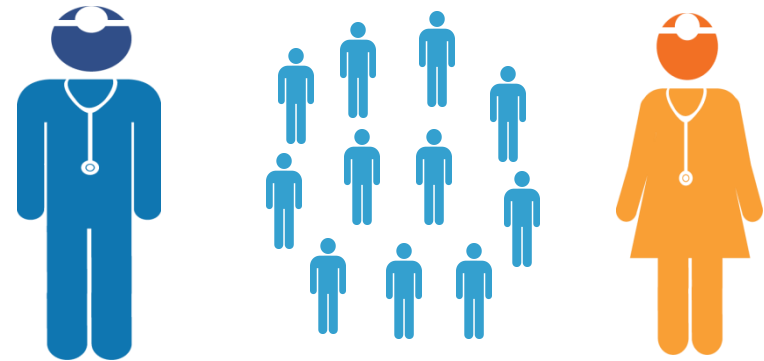
Henkilöstöjärjestelyt (2/2)

Maakuntien henkilöstöä koskeva sääntely kunnallisen palvelussuhtelainsäädännön soveltamisalaa laajentamalla.

Maakunnat ja palvelulaitos Kevan jäsenyhteisöksi.

Maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestäminen:

- KT Kuntatyönantajat toimii jatkossa myös maakuntien työnantajaedustajana (Kunta- ja maakuntatyönantajat KT).
- Maakunnilla on niiden henkilöstömäärää ja taloudellista painoarvoa vastaava asema uudessa työnantajajärjestössä.



Omaisuusjärjestelyt (1/2)



Maakunnan tehtävissään tarvitsema omaisuus turvataan maakunnan käyttöön osin omaisuuden siirrolla ja osin vuokraamalla.



Lakisääteisten kuntayhtymien varat ja velvoitteet sekä kuntien irtain omaisuus siirtyvät maakunnille vastikkeetta (ns. suppea jakautumismalli).

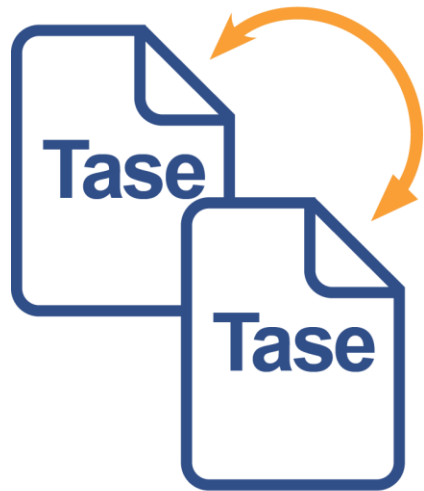
Kuntien rakennukset eivät siirry, vaan siirtymäkauden ajaksi maakunnat vuokraavat toimitilat yhteisen vuokrasopimus pohjan mukaisesti.

Omaisuusjärjestelyt toteutetaan siten, ettei niillä ole tulosvaikutusta kunnissa.

Jatkovalmistelussa haetaan kansallisesti yhteisiä ratkaisuja kunnille jäävien kiinteistöjen kehittämiseen siten, että käyttämättä jäävät kiinteistöt eivät jää yksittäisten kuntien rasitteeksi.



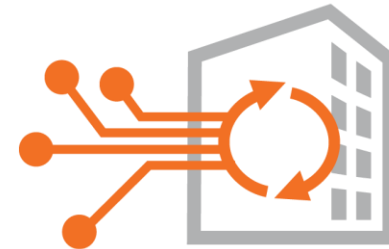
Omaisuusjärjestelyt (2/2)



Käyttöaste



Osaaminen



Maakunnille perustetaan yhteinen ammattimainen toimitilapalveluja tuottava kiinteistöyhtiö: tavoitteena toimintaa tukevat tilat, toimiva palveluverkko ja hyvä tilojen käyttöaste.

Toimitilapalveluilla on osaaminen erityiskiinteistöjen suunnitteluun, rahoitukseen ja investointeihin siten, että tilat tukevat toimintaa ja ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet hoitoteknologian ja digitaalisuuden edetessä.

Maakuntien talouden ja palvelujen ohjaus

- Maakuntien talousohjauksen keskeiset välineet ovat julkisen talouden suunnitelma, valtion talousarvio ja maakuntia koskeva lainsäädäntö.

- Julkisen talouden suunnitelman valmistelussa sovitetaan maakuntien tehtävät ja rahoitus yhteen.

- Valtion ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollossa vahvistetaan.

- Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet.

- Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisestä, laajakantoisista investoinneista ja tietojärjestelmäpalveluista.

- Maakunnan on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana maakuntastrategiaa.

- VM voi käynnistää maakunnan arviointimenettelyn, jos maakunnan kyky järjestää lakisääteisiä palveluja on vaarantunut.



Maakuntien rahoitus 1

- Valtio rahoittaa maakuntien toimintaa. Lisäksi maakunnat saavat asiakas- ja käyttömaksutuloja. Maakunnat voivat ottaa myös lyhytaikaista lainaa.

- Maakunta päättää itsenäisesti yleiskatteellisen rahoituksensa käytöstä.

- Maakunnat saavat laskennallista valtion rahoitusta asukasmäärän ja asukkaiden sote-palvelutarpeiden perusteella. Maakunnat saavat rahoitusta myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

- Vuosina 2019–2023 valtion rahoituksessa siirrytään menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen, jolloin rahoituksen määräytymisperuste muuttuu toteutuneista kustannuksista laskennallisiin kustannuksiin.

- Maakuntien valtion rahoitusta tarkistetaan vuosittain ja kohdentamisperusteita arvioidaan vähintään neljän vuoden välein.



Maakuntien rahoitus 2

- Valtion yleiskatteellinen rahoitus
- Asiakas- ja käyttömaksut
- Lyhytaikainen lainanotto

Valtionrahoituksen määräytyminen

89%

➔ 87% Ikärakenne ja tarve

➔ 1% Vieraskielisyys

Tarveperusteinen rahoitus

➔ 1% Asukastiheys

Maakuntaveron käyttöönotto selvitetään

10%

Asukasluku-
perusteinen
rahoitus

1% Hyte-
rahoitus

Verotus

Kuntien tuloja on tarkoitus alentaa kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavasti.

Kunnallisveron tuottoa ja kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan. Vastaavasti valtion verotusta kiristetään.



Tämän hetken arvion mukaan kunnallisveroprosentteja alennetaan **12,3 %**

Kunnallisveroprosenttien muutoksia rajoitetaan myös vuosina 2020 ja 2021.

Kunnallisvero on tason laskusta huolimatta edelleen merkittävin tulonlähde kunnille.

Uudistus toteutetaan siten, että sillä on mahdollisimman vähän vaikutuksia verovelvollisten kokonaisverotuksen tasoon.



Verotulojen siirto kunnilta

Kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kokonaiskustannus on **17,7 mrd€**

Kunnallisveroprosentteja alennetaan **12,3** prosenttiyksiköllä vuonna 2019 **11,3 mrd€**

Kuntien osuutta yhteisöverosta vähennetään **0,5 mrd€**

Valtionosuuksista siirretään **5,9 mrd€**

Maakuntien tehtävien rahoitus

- Vuosina 2020–2021 kunta voi nostaa tuloveroprosenttia korkeintaan keskimäärin **0,5** prosenttiyksikköä vuodessa
- Rajasta voidaan poiketa poikkeustilanteissa



Kuntien valtionosuudet ja kuntakohtaiset vaikutuslaskelmat (1/2)

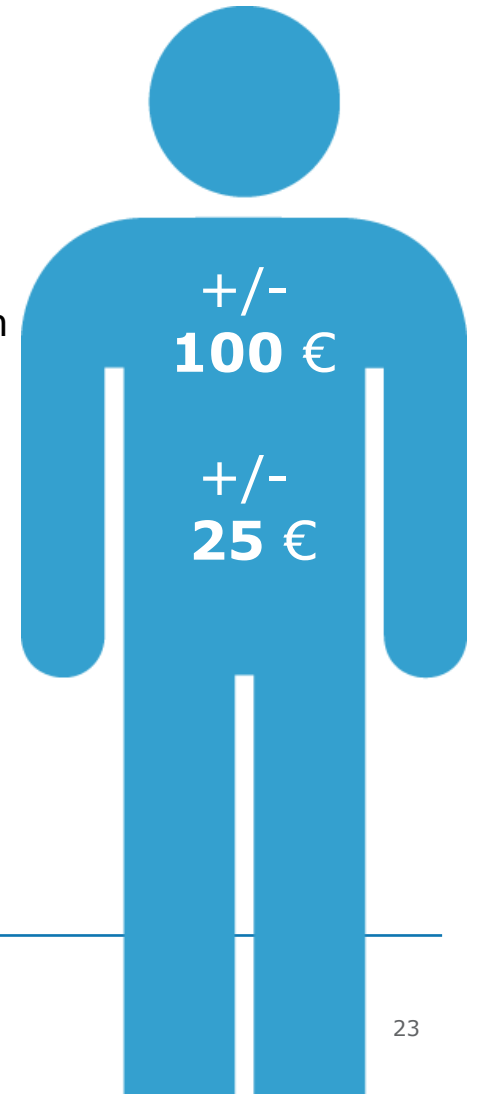
Verotulojen ja valtionosuuksien siirto yhdistettynä merkittäviin kustannuseroihin johtaa suuriin muutoksiin kunnan taloudessa

Muutoksia tasataan kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää uudistamalla

- Kustannusten ja tulojen siirron aiheuttamia epätasapainoja rajoitetaan
- Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen tasauslisää korotetaan ja tasausvähennystä pienennetään

Lisäksi uudistuksen voimaantumiseen ajoittuvia vaikutuksia kohtuullistetaan järjestelmämuutoksen tasauksella > turvaa laskennallisesti ja suhteellisesti kunnan talouden tasapainotilan uudistusta edeltävälle tasolle

- Uuteen rahoitusmalliin siirrytään asteittain, +/-25 euroa asukasta kohti vuodessa
- Muutos kuitenkin rajoitetaan +/- 100 euroon per asukas 4 vuoden siirtymäajan kuluessa



Kuntien valtionosuudet ja kuntakohtaiset vaikutuslaskelmat (2/2)

Esitysluonnos sisältää laskentaperiaatteet sekä alustavat kuntakohtaiset laskelmat uudistusten vaikutuksista kuntatalouteen (VM)



Laskelmat päivittyvät jatkossa - nyt käytetty vuodelle 2016 tehtyä arviota

- Voimaantulon (2019) yhteydessä laskelmat perustuvat osittain arviotietoihin
- Kuntien oikeudenmukaisen kohtelun varmistamiseksi rahoitusmallin edellyttämä kustannusten ja tulojen siirto sekä niihin liittyvät tasauselementit määritetään toteutuneen tilanteen mukaiseksi vuodesta 2020 lähtien.
 - Nämä laskelmat tehdään vuoden 2018 tasolla vuosien 2017–2018 toteutuneiden keskimääräisten kustannustietojen perusteella

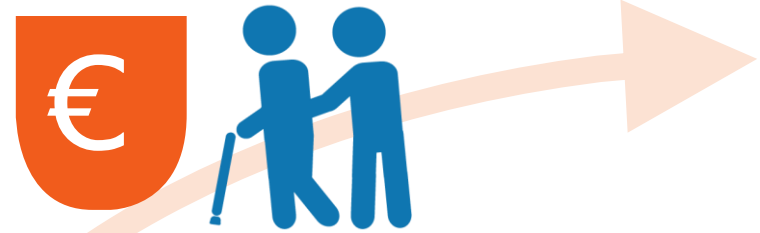
Kunnan talous voimaantulon jälkeen: lähtötilanteen merkitys keskeinen

Väestön ikääntymisestä ja sairastavuudesta johtuvat kuntatalouden paineet pienenevät olennaisesti

- Talouden ennakoitavuus ja pitkäjänteinen suunnittelu helpottuvat
- Kestävyyssvajeen ratkaisupaineet siirtyvät soten osalta maakunnille

Yksittäisen kunnan asemaa uudistuksen jälkeen ei voi hallituksen esityksen laadintavaiheessa arvioida täysin yksiselitteisesti

- Toimintaympäristö muuttuu uudistuksesta huolimatta
- Valtionosuusuudistusta ja sen vaikutusarvioita ei ole aiemmin tehty näin kauan ennen uudistuksen voimaantuloa



Kunnan talouden tilanne tänään määrittää tilannetta myös tulevaisuudessa

Julkisen talouden suunnitelma, kuntatalousohjelma ja VM virkatyönään seuraavat kuntataloutta sekä kokonaisuutena että yksittäisen kunnan näkökulmasta > tarvittavat toimenpiteet

Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio

Erityisesti
Paljon palveluja
käyttävälle annetaan
ohjausta ja tehdään
laaja-alainen palvelu-
tarpeen arvio ja
asiakas-
suunnitelma.

Maakunta vastaa
siitä, että palvelut
ovat yhteen sovitettuja
kokonaisuuksia ja ne
toteutetaan
väestön tarpeiden
mukaan lähellä
asiakkaita.



Kaikki palvelut
kootaan maakunnan
alaisuuteen ja
järjestämisvastuulle.
Kaikki rahoitus kulkee
maakunnan kautta
palvelujen tuottajille.

Palveluntuottajien
on noudatettava
maakunnan määrittelemiä
palvelukonaisuuksia
ja- ketjuja.
Palveluntuottajien on
osaltaan varmistettava,
että palvelujen integraatio
toteutuu.

Julkinen palvelulupaus

- Maakunnan julkisesti ilmoitettu palvelulupaus antaa maakunnan asukkaille tietoa siitä, miten palvelut toteutetaan ja toteutuvatko ne lupauksen mukaisesti.
- Palvelulupauksen kautta asukkaiden on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä ehdotuksia, jotka parantavat palveluja käytännössä.
- Palvelulupaus ei koskisi laajemmin sosiaaliturvaa.
- Palvelulupaus ei ole oikeudellisesti sitova.



Asiakkaan valinnanvapaus

Asiakkaan valinnanvapauden lainvalmistelu on vielä kesken. Hallitus evästi jatkovalmistelua 29.6.



Valinnanvapaus on jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Asiakas voi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan.

Suomalaisen valinnanvapausmallin lähtökohdaksi halutaan ihmisten erilaiset palvelutarpeet.

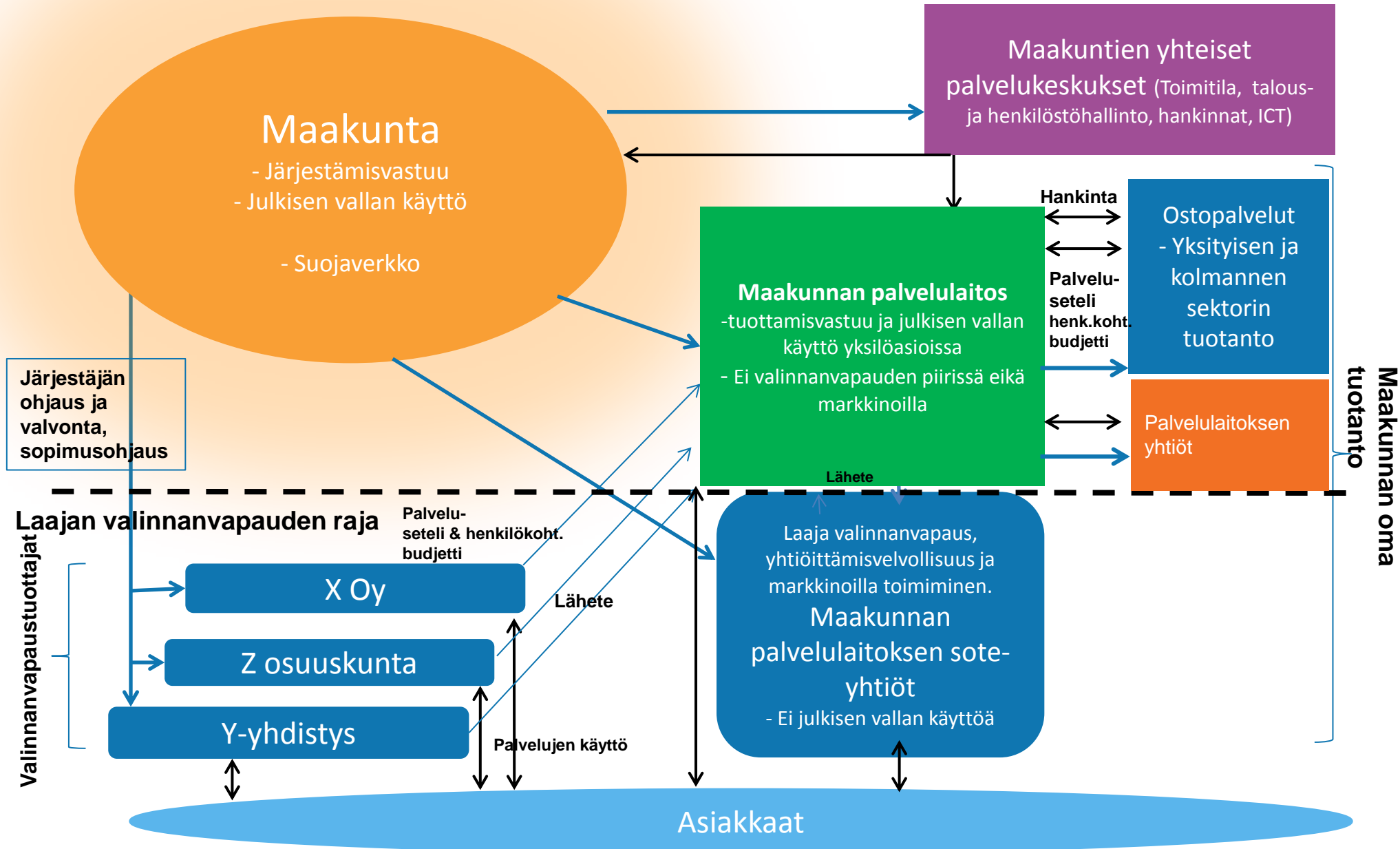
Valinnanvapausmalliin harkitaan otettavaksi neljä erilaista valinnanvapauden keinoa.

Erikokoisten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluja turvataan. Maakuntien erilainen palvelutarjonta otetaan huomioon.

STM:n johdolla valmistellaan lainsäädäntöä. Lakiluonnos on tarkoitus lähettää lausunnolle 11/2016.



Julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen rakenne



Maakunnan palvelulaitos ja yhtiö

Maakunta voi tuottaa palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai ostopalveluina.

Palvelun tuottajana voi toimia maakunnan palvelulaitos, osakeyhtiö, yhteisö, yhdistys, osuuskunta, säätiö ja itsenäinen ammatinharjoittaja.

Maakunnan palvelulaitos

- vastaa maakunnan omasta palvelujen tuotannosta (ei markkinoilla)
- viranhaltijat voivat tehdä viranomaispäätöksiä ja käyttää julkista valtaa.
- tuottaa asukkaille sote-palvelut myös silloin, jos niitä ei ole muuten saatavilla.
- voi tuottaa myös muita maakunnan tehtäviin liittyviä palveluja.

Maakunnan yhtiö

Maakunnalla on palvelujen yhtiöittämisvelvollisuus silloin, kun maakunta hoitaa sote-tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan valinnanvapauden piirissä.



Palvelujen tuottaminen

Maakunnan palvelustrategiassa on otettava huomioon, miten sovitaan yhteen valinnanvapauden piirissä olevat palvelut ja muut sosiaali- ja terveyspalvelut.

Myös palvelun tuottajan on varmistettava, että palvelukokonaisuudet toteutuvat ja palveluketjut toimivat sovitusti.

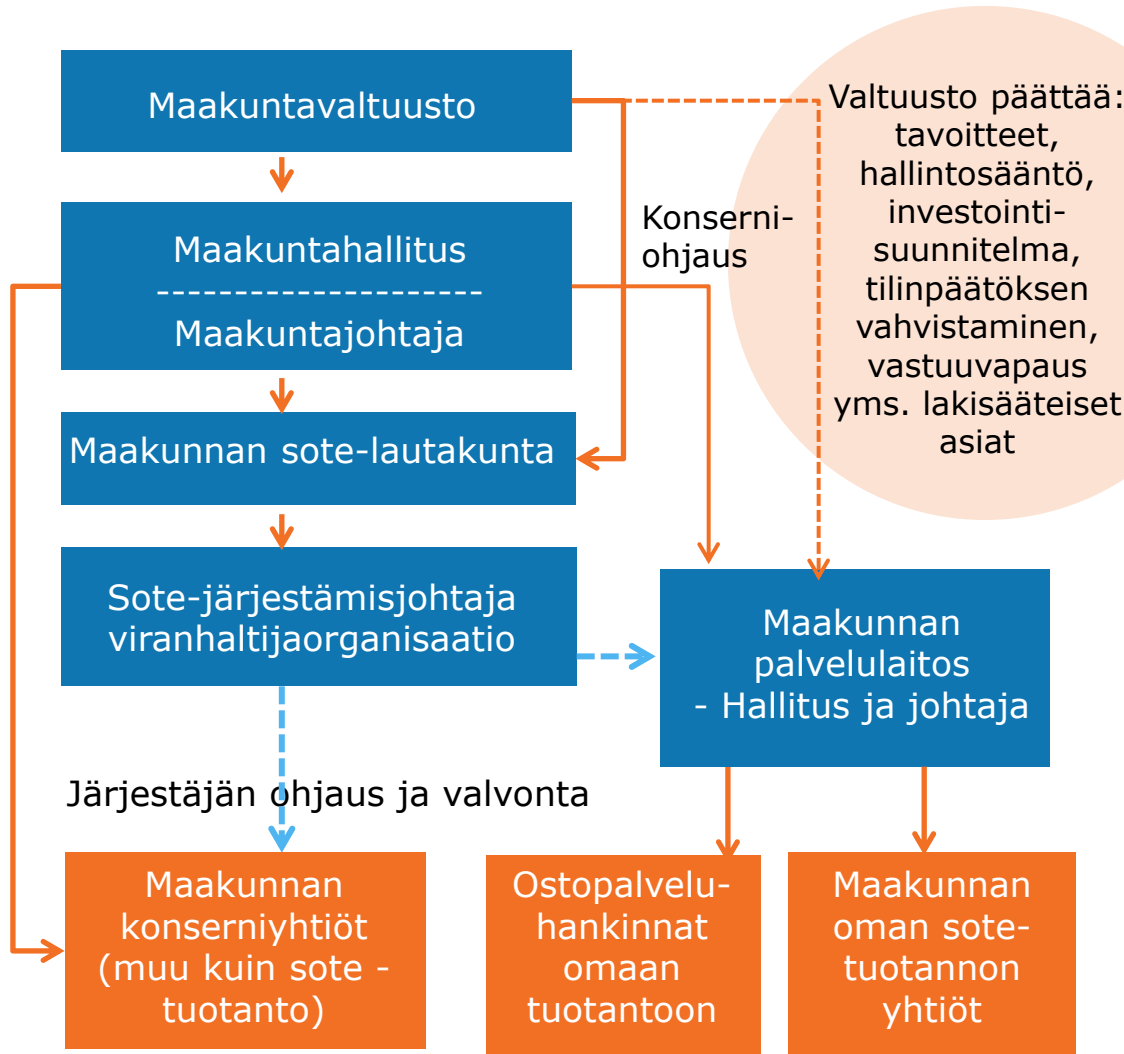
Maakunnan palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

Uusi laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta: oikeus tuottaa maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja sekä yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja.

Lailla halutaan varmistaa asiakkaan ja potilaan turvallisuus sekä laadultaan hyvät palvelut. Lisäksi halutaan vähentää yrittäjien hallinnollista taakkaa.



Maakuntakonserni sote-tehtävissä



Valtuuston tehtäviin kuuluva päätöksenteko mm.

- hallintosääntö ja palvelutuotantostrategia (sis. palvelulaitoksen hallintosäännön ja ostopalveluhankintojen linjaukset)
- soten yhteistyösopimuksen hyväksyminen ja sen valmisteluun osallistuminen ja niistä maakunnan alueelle johdettavat linjaukset

Maakuntahallitus:
Konserniohjaus (maakunnan yhtiöt ja palvelulaitos)

Maakuntajohtaja
Maakunnan virkamiesjohto ja esittely maakuntahallitukselle, konsernijohto

Soten järjestämisestä vastaava toimielin:

- Valtuuston hallintosäännössä määrittelemissä rajoissa järjestämisvastuuta ja tuottamista koskevat päätökset ja yleiset toimintalinjat
- **Sote-johtaja: järjestämisen operatiivinen johto**

Palvelulaitoksen hallitus ja johtaja:

- oman tuotannon operatiivinen ja ammatillinen johto ja oman tuotantotoiminnan järjestäminen
- ostopalvelujen hankinta maakunnan linjaamissa rajoissa maakunnan omaan tuotantoon
- ammattilaisista koostuva hallitus ja johtaja (ei luottamushenkilöitä)



Asiakasosallisuus

- Maakunnan on otettava asukkaiden näkemykset huomioon kun maakunta valmistele

- palvelulupausta
- maakuntien yhteistyösopimusta
- yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisista tavoitteista.

- Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää

- Erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.
- Valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia maakunnan toimielimiin, sekä suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa.
- Järjestämällä mahdollisuuksia osallistua maakunnan talouden suunnitteluun ja tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

- Aloiteoikeus, kansanäänestysaloite ja vaikuttamistoimielimet



Palvelukeskukset

Maakunnille perustetaan yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin keskitetään maakuntien tarvitsemia tukipalveluja. Lisäksi maakunnat voivat perustaa kuntien tai muiden julkisen sektorin yhteistyökumppanien kanssa yhteisiä tukipalveluja.

Valtakunnallisesti organisoituja tukipalveluita ovat ainakin:

1. yhteishankintojen palvelukeskus (sopimus- ja kilpailutusasiat)
2. toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus
3. tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus
4. talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Palvelukeskukset tuottavat tukipalveluita maakunnille, maakuntien tytäryhteisöille ja palvelulaitoksille. Palvelukeskukset eivät tuota palveluita maakuntien markkinoilla toimiville tuotantoyhtiöille tai valinnanvapauden piirissä oleville yksityisen sektorin toimijoille.

Palvelukeskuksia koskeva valmistelu on kesken.



Digitalisaatio

Digitalisaation avulla palveluita voidaan tuottaa täysin uusilla tavoilla ja tehostaa prosesseja.

Sähköisillä palveluilla kannustetaan myös asukkaita itse ylläpitämään toimintakykyään ja terveyttään.

ICT-ratkaisujen lähtökohta: asiakkaiden tietoja voidaan käyttää organisaatio- ja aluerajoista riippumattomasti.

Hallituksen linjaus: vahva valtakunnallinen ohjaus

Maakuntien yhteinen ICT-palvelukeskus ja yhteiset hankinnat



Maakunnan on huolehdittava siitä, että asiakasta koskeva tieto siirtyy sujuvasti eri tuottajien välillä.



Uudistuksen onnistumisen avaintekijät

- Sitoutuneisuus ja keskinäinen luottamus kaikkien toimijoiden välillä
- Yhteistyö asukkaiden, päättäjien ja henkilöstön välillä
- Omaehtoisuus ja oman maakunnan erityispiirteiden huomiointi
- Digitalisaatio, toimintatapojen uudistaminen ja hyvä johtaminen
- Rohkea ote tulevaisuuteen

Maakunta
voi olla
suuri tai pieni.
Ovathan
valtiotkin.



Aikataulu

2016

Sote-uudistuksen ja maakuntien perustamisen lakiluonnokset lausunnolle 8/2016, esitys eduskunnalle 12/2016



2017

Maakunta-uudistuksen hallituksen esitys keväällä 2017

Valinnanvapautta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamista koskevat lakiluonnokset lausunnolle 11/2016 ja esitys eduskunnalle 2/2017

Väliaikaishallinto alkaa valmistella toiminnan käynnistämistä 1.7.2017 alkaen

2018

Ensimmäiset maakuntavaalit tammikuussa 2018 presidentin vaalien yhteydessä



2019

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen siirtyy uusille maakunnille 1.1.2019

Valinnanvapautteen ja monikanavarahoitukseen liittyvät lait voimaan 1.1.2019. Mahdollinen siirtymäaika.



KORJATTU VERSIO 1.9.2016.

Korjaukset maakuntalain pykäliin 4, 6, 9, 37, 43, 52 - 55, 90, 102, 104, 112 124 ja 139.

SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	1
1. Maakuntalaki.....	2
2. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä.....	53
3. Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta.....	77
4. Maakuntien rahoituslaki.....	93
5. Maakuntajakolaki.....	104
6. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	112
Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	134
7. Laki Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki	142
8. Laki tuloverolain muuttamisesta	143
9. Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	147
10. Laki verontilityslain 12:n muuttamisesta	149
11. Laki Verohallinnosta annetun lain 30 §:n muuttamisesta	150
12. Laki kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta	151
13. Lakikunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta.....	157
14. Laki kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta.....	158
15. Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta.....	164
16. Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä	169
17. Laki Kevasta annetun lain muuttamisesta.....	175
18. Laki vaalilain muuttamisesta.....	178
19. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....	195
20. Laki puoluelain muuttamisesta	198
21. Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta.....	200
22. Laki hallintolain muuttamisesta	206
23. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.....	207
24. Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta	209
25. Laki kielilain muuttamisesta	210
26. Laki julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaiton muuttamisesta annetun lain 1 ja 5 §:n muuttamisesta.....	213
27. Laki viittomakielilain 3 §:n muuttamisesta.....	214
28. Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta	214

1

Maakuntalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

I OSA

YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 Luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallinto-alueella (*maakunta*) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää maakunnan kehittämistä ja sen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda maakunnalle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa tasapainoista kehitystä.

Tätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, maakunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan toimintaan.

2 §

Maakunnan asema

Maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään.

3 §

Maakunnan jäsen

Maakunnan jäsen on:

- 1) henkilö, jolla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa (*maakunnan asukas*);
- 2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on maakunnassa;
- 3) se, joka omistaa tai hallitsee maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta.

4 §

Maakuntakonserni ja maakunnan toiminta

Yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on *maakunnan tytäryhteisö*. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa *maakuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään maakunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakuntakonserniin kuuluu myös 9 luvussa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos (*maakunnan palvelulaitos*) ja sen tytäryhteisöt. Maakunnan palvelulaitos tytäryhteisöineen muodostaa laitokonsernin, jota johdetaan ja jonka voimavaroja käytetään kokonaisuutena.

Maakunnan toiminta käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Maakunnan toimintaan sisältyy maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotanto maakuntakonserniin kuuluvissa ja muissa yhteisöissä, säätiöissä ja laitoksissa. Maakuntavaltuuston toimivalta päättää maakunnan taloudesta ja toiminnasta kokonaisuutena sekä sen edellyttämä ohjaus ja valvonta maakunnan toiminnassa turvataan siten kuin tässä laissa säädetään.

5 §

Maakuntajako

Maakuntajaosta maakuntia perustettaessa säädetään maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetussa laissa (/) ja maakuntajaon muuttamisesta maakuntajakolaissa (/).

2 Luku

Maakunnan tehtävät

6 §

Maakunnan tehtäväalat

Maakunta hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtäväaloilla:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuolto;
- 2) sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijapalvelut ja ehkäisevät palvelut;
- 3) alueellinen alkoholihallinto;
- 4) pelastustoimi;
- 5) terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut (ympäristöterveydenhuolto);
- 6) maatalous ja maaseudun kehittäminen;
- 7) maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta;
- 8) kalatalous ja vesitalous;

9) aluekehittämismääräyksen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen;

10) alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu;

11) maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus;

12) kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen;

13) kulttuuriympäristön hoito;

14) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun;

15) yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät;

16) alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät;

17) maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa;

18) kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista;

19) vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta;

20) vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu;

21) ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen;

22) yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen;

23) maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen;

24) alueelliset romansiasian neuvottelukuntia ja romansiasioita koskevat tehtävät;

25) yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen;

Maakunta voi lisäksi hoitaa:

1) liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä samoin kuin sitä koskevia valtionavustustehtäviä, lukuun ottamatta toimintaa liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueella, näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä, sekä raideliikennettä;

2) saariston yhteysalusliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä sitä koskevia valtionavustustehtäviä;

3) maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäväläisiin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;

4) maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;

5) maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä;

6) muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä.

Maakuntien on hoidettava tehtäviään yhteistoiminnassa ja maakunnalle kootusti siten kuin siitä laissa säädetään. Maakuntien sopimukseen perustuvasta yhteistoiminnasta säädetään 8 luvussa.

7 §

Järjestämismvastuu

Jollei laissa toisin säädetä, maakunta voi järjestää tehtäviensä hoitamisen itse tai sopia järjestämismvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Maakunta voi sopia tehtävänsä järjestämismvastuun siirtämisestä kunnalle, silloin kun siitä erikseen laissa säädetään.

Tehtävien hoidosta järjestämismvastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä, lukuun ottamatta 9 luvussa tarkoitettulle maakunnan palvelulaitokselle lailla säädettyä tai hallintosäännöllä siirrettyä toimivaltaa.

Maakunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämismvastuu on siirretty toiselle maakunnalle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain perusteella toinen maakunta.

8 §

Tuottaminen

Jollei lailla toisin säädetä, maakunta voi tuottaa järjestämismvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Maakunnan järjestämismvastuulle kuuluvan palvelun tuottamisen eriyttämisestä ja yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään erikseen.

Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

Maakunnan hankkiessa palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy 7 §:ssä tarkoitettu järjestämismvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä maakunta ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet.

9 §

Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta

Maakunnan tulee varmistaa, että sen järjestämismvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla palvelulaitoksella sekä palveluja tuottavilla yrityksillä, yhteisöillä ja säätiöillä on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Maakunnan tulee ottaa palvelulaitoksen hallintosääntöön ja muiden palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimukseen maakunnan järjestämismvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset.

Maakunnan tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Maakunnalla on oikeus saada palveluntuottajalta salassapitosäännösten estämättä palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten välttämättömät tiedot. Maakunnan viranomaisella on lisäksi palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten oikeus tarkastaa palveluntuottajan tiloja ja laitteita sekä päästä tässä yhteydessä muihin kuin kotirauhan piiriin kuuluviin palveluntuottajan hallinnassa oleviin tiloihin.

3 luku

Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin

10 §

Maakuntien seuranta ja laillisuusvalvonta

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että itsehallinto otetaan huomioon maakuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko maakunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

11 §

Maakuntatalous osana julkisen talouden suunnitelmaa

Julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntien taloutta koskevan osion. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla.

Julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa arvioidaan rahoituksen riittävyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja maakunnittain (rahoitusperiaate). Lisäksi käsitellään maakuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön muutoksia, maakuntien investointeja, kustannuskehitystä ja kustannusvaikuttavuutta, maakuntien ohjausta sekä [valtion takaussitoumuksia maakuntien omistamien yhtiöiden puolesta].

Julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

12 §

Investointien ohjaus

Maakuntien on vuosittain laadittava yhteistyöalueen yhteinen esitys seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista laajakantoisista tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Esityksessä on otettava huomioon maakuntien tytäryhteisöjen investointisuunnitelmat. Esitys on toimitettava kalenterivuoo-

den loppuun mennessä toimivaltaisille ministeriöille, jotka valmistelevat yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa yhteen sovitettun maakuntien investointisuunnitelman valtioneuvoston päätöksentekoa varten. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin, milloin investointi on maakunnan eri tehtävälaloilla laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä.

Maakunta saa toteuttaa edellä 1 momentissa tarkoitettua laajakantoista tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävää investointia vain, jos se on hyväksytty edellä 1 momentissa tarkoitettussa valtioneuvoston päätöksessä. Maakunnan on 42 §:ssä tarkoitettulla omistajaohjauksella huolehdittava, että maakuntakonsernin investoinnit eivät ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa.

13 §

Valtion ja maakunnan neuvottelu

Julkisen talouden suunnitelmassa tapahtuvan valtioneuvoston päätöksenteon tueksi ja maakuntien taloudellista ohjausta varten on valtion ja maakunnan välinen neuvottelumenettely. Neuvotteluja johtaa valtiovarainministeriö.

Valtion ja maakunnan neuvottelussa:

- 1) arvioidaan maakunnan kustannusten toteutunutta ja tulevaa kehitystä;
- 2) arvioidaan valtion maakunnalle osoittaman rahoituksen ja maakunnan muun tulorahoituksen toteutunutta ja tulevaa kehitystä;
- 3) arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä ja niitä muita toimenpiteitä, joilla tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voidaan käytävissä olevalla rahoituksella turvata;
- 4) otetaan huomioon ja sovitetaan yhteen maakuntien investointisuunnitelmat ja niiden vaikutukset maakuntien talouteen ja toimintaan; ja
- 5) käsitellään tarvittavassa laajuudessa muita maakunnan toimintaan ja talouteen liittyviä tekijöitä, kuten maakuntien tietohallinnon tilaa ja digitalisointikehitystä sekä niihin liittyviä kehittämisehdotuksia.

Neuvottelumenettelyä ja ministeriössä tapahtuvaa talouden ja toiminnan suunnittelua varten kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelee toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin.

Käydyistä neuvotteluista laaditaan asiakirja, johon kirjataan johtopäätökset maakuntien kustannusten kehittymisestä, toimenpiteistä ja maakuntien investointien yhteensovittamisesta.

Ministeriö toteuttaa muussa laissa säädetyn maakuntia koskevan ohjauksensa noudattaen laissa säädetyn lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa ja neuvottelumenettelyssä päätettyä.

14 §

Maakuntatalouden neuvottelukunta

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii maakuntatalouden neuvottelukunta, jonka tarkoituksena on edistää maakuntataloutta koskevien strategisten linjausten toteutumista sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä.

Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) seurata ja arvioida lain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita;

2) neuvoa antavasti käsitellä lain 13 §:n 4 momentissa tarkoitettun asiakirjan mukaisten toimenpiteiden toteutumista; ja

3) käsitellä maakuntia koskevaa lainsäädäntöä sekä periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia maakuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä.

Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnassa on maakuntien sekä valtiovarainministeriön ja muiden maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaavien ministeriöiden edustus.

Neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

15 §

Maakunnan ja kuntien neuvottelu

Maakunnan ja sen alueen kuntien on neuvoteltava valtuustokausittain niiden tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta.

II OSA

DEMOKRATIA JA VAIKUTTAMINEN

4 luku

Maakuntavaltuusto

16 §

Maakuntavaltuuston tehtävät

Maakunnalla on maakuntavaltuusto, joka vastaa maakunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää maakunnan päätösvaltaa.

Maakuntavaltuusto päättää:

- 1) maakuntastrategiasta;
- 2) maakunnan hallintosäännöstä;
- 3) talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;
- 4) omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta;
- 5) 9 luvussa tarkoitetuista palvelulaitosta koskevista asioista;
- 6) varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista;
- 7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;
- 8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä maakunnan järjestämistä palveluista perittävistä asiakasmaksuista;
- 9) takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
- 10) jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- 11) luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
- 12) maakunnan tilintarkastajien valitsemisesta
- 13) tilivelvollisten nimeämisestä;
- 14) maakunnan tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta;

15) muista maakuntavaltuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

17 §

Maakuntavaalit

Valtuutetut ja varavaltuutetut maakuntavaltuustoon valitaan maakunnassa toimitettavissa vaaleissa (*maakuntavaalit*). Maakuntavaltuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta.

Maakuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Maakuntavaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa (714/1998).

18 §

Valtuutettujen lukumäärä.

Valtuutettujen lukumäärästä päättää maakuntavaltuusto. Valtuutettuja valitaan pariton lukumäärä maakunnan asukasluvun perusteella seuraavasti:

Asukasluku	Valtuutettuja vähintään
enintään 200 000	59
200 001—400 000	69
400 001—600 000	79
600 001—800 000	89
yli 800 000	99

Jollei maakuntavaltuusto tee päätöstä valtuutettujen lukumäärästä, valtuutettuja valitaan laissa säädetty vähimmäismäärä. Maakuntavaltuuston päätös vähimmäismäärää suuremmasta lukumäärästä tai aiemman päätöksen muuttamisesta on ilmoitettava oikeusministeriölle vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Maakuntavaltuuston päätös valtuutettujen määrästä voidaan panna täytäntöön ennen kuin sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

Tässä pykälässä tarkoitettu asukasluku määräytyy väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään vaalivuotta edeltävän vuoden marraskuun 30 päivän päättyessä talletettujen tietojen mukaan.

19 §

Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen vaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, maakuntavaltuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi

toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

Jos valtuutettuja ja varavaltuutettuja on rikostutkinnan tai muun syyn vuoksi esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon, eikä maakuntavaltuustoa tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi, maakuntavaalilautakunta voi vaalilain 143 m § 2 momenttia noudattaen maakuntavaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrätä tämän pykälän 1 momentin mukaisesti uusia esteettäviä varavaltuutettuja. Näin määrätty varavaltuutetut osallistuvat maakuntavaltuuston kokoukseen niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä.

20 §

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Maakuntavaltuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei maakuntavaltuusto ole päättänyt, että heidän toimikautensa on maakuntavaltuuston toimikautta lyhyempi. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Maakuntavaltuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla on läsnäolo- ja puheoikeus maakuntahallituksen kokouksessa.

21 §

Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen

Valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu.

Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi maakunta voi taloudellisesti tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Tuen määrä valtuustoryhmittäin on ilmoitettava maakunnan tilinpäätöksessä.

5 luku

Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus

22 §

Äänioikeus maakuntavaaleissa ja äänestys-oikeus maakunnan kansanäänestyksessä

Äänioikeus maakuntavaaleissa on Suomen taikka muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta kuuluu kyseiseen maakuntaan väestötietojärjestelmään tallettujen tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus maakuntavaaleissa on myös muulla edellä säädetyt edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä mainittuna ajankohtana on ollut kotikunta Suomessa vähintään kahden vuoden ajan.

Äänioikeus maakuntavaaleissa on lisäksi Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla ja tällaisen henkilön perheenjäsenellä, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta, ja jolla on asuinpaikka maakuntaan kuuluvassa kunnassa väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä, jos:

1) hänen tietonsa on hänen pyynnöstään talletettu väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestökisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa säädetyllä tavalla;

2) hän on kirjallisesti ilmoittanut maistraatille viimeistään 52. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16:ta haluavansa käyttää äänioikeuttaan maakuntavaaleissa taikka kuntavaaleissa tai ei ole kirjallisesti peruuttanut aikaisempaa ilmoitustaan.

Äänestysoikeuteen maakunnassa toimitettavassa kansanäänestyksessä sovelletaan, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään äänioikeudesta maakuntavaaleissa.

23 §

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Maakuntavaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukas raateja;

2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;

3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia maakunnan toimielimiin;

4) suunnitteleamalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;

5) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua maakunnan talouden suunnitteluun;

6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Maakunnan on sisällytettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteuttamista turvaavat velvoitteet maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä palvelulaitoksen hallintosääntöön. Näiden palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta.

24 §

Aloiteoikeus

Maakunnan asukkaalla sekä alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita maakunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Jos 1 momentissa tarkoitettujen aloitteen tekijöinä on vähintään yksi prosentti maakunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Aloitteen tekijöiden nimet on kerättävä vuoden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Tällaisessa aloitteessa on oltava kunkin aloitteen tekijän nimi, syntymäaika ja kotikunta sekä omakätinen allekirjoitus. Jos nimiä kerätään sähköisesti tietoverkossa, keräyksessä on käytettävä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoi-

tettua vahvaa sähköistä tunnistamista. Aloitetta käsiteltäessä maakunnan on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluksi.

Palvelun käyttäjällä on lisäksi oikeus tehdä aloitteita kyseistä maakunnan palvelua koskevassa asiassa.

Maakuntavaltuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

25 §

Maakunnan kansanäänestys ja kansanäänestysaloite

Maakuntavaltuusto voi päättää, että maakunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan koko maakunnan alueella neuvoo-antava kansanäänestys. Maakuntavaltuuston päätökseen, jolla on päätetty toimittaa kansanäänestys, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kaikilla äänestysoikeutetuilla on yhtäläinen äänestysoikeus. Äänestys on salainen.

Aloitteen kansanäänestyksen toimittamisesta (kansanäänestysaloite) voi tehdä vähintään kolme prosenttia 15 vuotta täyttäneistä maakunnan asukkaista. Maakuntavaltuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Aloitetta käsiteltäessä maakunnan on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluksi.

Kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään lisäksi maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990).

26 §

Maakunnan vaikuttamistoimielimet

Maakuntahallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi maakunnan vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan vammaisneuvosto. Vaikuttamistoimielinten jäsenet tulee valita maakunnan kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valitaan vähintään yksi edustaja. Maakuntahallituksen on huolehdittava maakunnan vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä.

Maakunnan vaikuttamistoimielimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön ja vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta ja vaikuttamistoimielimet tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa.

27 §

Vähemmistökielen vaikuttamistoimielin

Kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen on asetettava vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valitaan maakunnan vähemmistökielisiä asukkaita edustavia henkilöitä.

Vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen tehtävänä on selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saataavuutta ja laatua. Toimielimen tehtävänä on selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella tehdä maakuntahallitukselle ehdotuksia vähemmistökielisten palvelujen kehittämiseksi sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista ja kielitaidon kehittamisestä. Vaikuttamistoimielimellä voi olla myös muita maakuntahallituksen määrittämiä tehtäviä. Vaikuttamistoimielin antaa vuosittain maakuntahallitukselle kertomuksen vähemmistökielisten palvelujen toteutumisesta.

Maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on maakuntahallituksen asetettava saamenkielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseneksi valitaan saamenkielisiä asukkaita edustavia henkilöitä. Vähintään yksi kolmasosa toimielimen jäsenistä on nimitettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Toimielimeen sovelletaan muutoin mitä 2 momentissa säädetään vähemmistökielen vaikuttamistoimielimestä.

28 §

Viestintä

Maakunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Maakunnan tulee antaa riittävästi tietoja maakunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, maakunnan hallinnossa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Maakunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Maakunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Maakunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja viestinnässä toteutuu.

Maakunnan on sisällytettävä 1 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteuttamista turvaavat velvoitteet maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä palvelulaitoksen hallintosääntöön. Näiden palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan viestinnän toteuttamisesta.

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon maakunnan eri asukasryhmien tarpeet.

III OSA

TOIMIELIMET JA JOHTAMINEN

6 luku

Maakunnan toimielimet

29 §

Maakunnan toimielimet

Maakunnassa on oltava maakuntavaltuuston lisäksi maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Maakuntavaltuusto voi lisäksi asettaa:

- 1) maakuntahallituksen alaisena toimivia lautakuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä;
- 2) maakunnan toimielimen alaisena toimivia johtokuntia tietyn tehtävän hoitamista varten;
- 3) jaostoja maakuntahallitukseen, lautakuntaan ja johtokuntaan.

Maakuntahallitus ja maakuntavaltuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Maakuntahallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostoihin sovelletaan, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

30 §

Toimielinten kokoonpano

Maakuntavaltuusto voi päättää, että:

- 1) muu toimielin kuin maakuntavaltuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä;
 - 2) johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan maakuntavaltuuston määrittämien perusteiden mukaisesti maakunnan asukkaiden, henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.
- Jaoston jäsenenä voi olla myös toimielimen varajäsen. Maakuntavaltuusto voi päättää, että jaoston jäseneksi, ei kuitenkaan puheenjohtajaksi, voidaan valita muitakin kuin toimielimen jäseniä ja varajäseniä.

Toimielinten jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet, joihin sovelletaan, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään erikseen.

31 §

Toimielimen jäsenten toimikausi ja valitseminen

Toimielimen jäsenet valitaan maakuntavaltuuston toimikaudeksi, jollei maakuntavaltuusto ole päättänyt, että heidän toimikautensa on maakuntavaltuuston toimikautta lyhyempi, tai jäljempänä toisin säädetä. Jos toimielin valitsee jaoston jäsenet, se päättää samalla heidän toimi-

kaudestaan. Edellä 29 §:n 3 momentissa tarkoitetut toimikunnat asetetaan enintään sen asettaneen toimielimen toimikaudeksi.

Maakuntahallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valitaan kesäkuussa pidettävässä maakuntavaltuuston kokouksessa.

32 §

Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Maakuntavaltuusto tai muu valinnasta vastaava toimielin valitsee jäseniksi valituista toimielimen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Maakuntavaltuusto voi päättää, että maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osaaikaisina luottamushenkilöinä.

33 §

Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Maakuntavaltuusto voi erottaa maakunnan ja maakuntien yhteiseen toimielimeen valitseman luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti maakuntavaltuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Maakuntavaltuusto voi erottaa maakuntavaltuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti maakuntavaltuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Asia tulee vireille maakuntahallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen.

34 §

Tilapäinen valiokunta

Kun 33 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 41 §:ssä tarkoitettu maakuntajohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, maakuntavaltuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Tilapäinen valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa maakuntahallituksen lausunto.

Jos maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat rikostutkinnan tai muun syyn vuoksi esteellisiä hoitamaan maakuntahallitukselle 37 tai 38 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä, eikä maakuntahallitusta saada tästä syystä päätösvaltaiseksi, maakuntavaltuuston tulee asettaa tilapäinen valiokunta, joka hoitaa niitä maakuntahallituksen käsiteltäviä asioita, joita maakuntahallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Tätä tehtävää varten asetetun valiokunnan

jäsenten vaalikelpoisuudesta on voimassa, mitä maakuntahallituksen jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään ja siitä on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä maakuntahallituksesta säädetään. Tätä tehtävää varten asetetun tilapäisen valiokunnan toimikausi päättyy, kun näiden asioiden käsittely maakunnassa on päättynyt.

7 luku

Maakunnan johtaminen ja maakuntahallitus

35 §

Maakuntastrategia

Maakunnalla on oltava strategia, jossa maakuntavaltuusto päättää maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Maakunnan strategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen maakunnan tehtävälalla;
- 2) palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset;
- 3) maakunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
- 4) alueiden, alueiden käytön, elinympäristön laadun ja alueen elinkeinojen kehittäminen;
- 5) omistajapolitiikka;
- 6) henkilöstöpolitiikka;
- 7) asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;

Maakunnan strategian tulee perustua arvioon maakunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista maakunnan tehtävien toteuttamiseen. Strategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Maakuntastrategian ottamisesta huomioon maakunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 103 §:ssä. Strategia tarkistetaan vähintään kerran maakuntavaltuuston toimikaudessa.

36 §

Maakunnan johtaminen

Maakunnan toimintaa johdetaan maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntastrategian mukaisesti.

Maakuntahallitus johtaa maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Maakuntajohtaja johtaa maakuntahallituksen alaisena maakunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.

37 §

Maakuntahallituksen tehtävät

Maakuntahallituksen tulee:

- 1) vastata maakunnan hallinnosta ja taloushoidosta;
- 2) vastata maakuntavaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;

- 3) valvoa maakunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;
 - 4) edustaa maakuntaa työnantajana ja vastata maakunnan henkilöstöpolitiikasta;
 - 5) vastata maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta;
 - 6) vastata maakuntakonsernin omistajaohjauksesta sekä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta;
 - 7) huolehtia maakunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä;
 - 8) huolehtia maakunnan sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.
- Maakuntahallituksen tehtävistä maakuntakonsernin omistajaohjauksessa ja konsernivalvonnassa säädetään 44 §:ssä.

38 §

Maakuntahallituksen puheenjohtaja

Maakuntahallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota maakuntahallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Maakuntahallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

39 §

Maakuntajohtaja

Maakuntajohtajan valitsee maakuntavaltuusto. Maakuntajohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi ja hän on virkasuhteessa maakuntaan.

Jos maakuntajohtajan vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Maakuntajohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa maakuntahallituksen puolesta sekä saada maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

40 §

Johtajasopimus

Maakunnan ja maakuntajohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan maakunnan johtamisen edellytyksistä. Jos hallintosäännössä on määrätty, että maakunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaava johtaja, maakunnan on tehtävä johtajasopimus myös hänen kanssa.

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä maakuntajohtajan ja maakuntahallituksen puheenjohtajan työnjaosta maakunnan johtamisessa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään.

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla johtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 41 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan sopia johtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy maakuntavaltuusto.

41 §

Johtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Maakuntavaltuusto voi irtisanoa maakuntajohtajan ja maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavan johtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt maakuntavaltuuston luottamuksen.

Asia tulee vireille maakuntahallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa johtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla johtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

42 §

Omistajaohjaus

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla maakunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön tai laitoksen hallintoon ja toimintaan.

Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, palvelujen tuottamista koskeviin sopimuksiin ja muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen maakuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun maakunnan määräysvallan käyttöön.

43 §

Maakunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että maakunnan tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen toiminnassa otetaan huomioon maakuntakonsernin kokonaiset ja perusoikeuksien toteuttaminen. Omistajaohjauksella varmistetaan palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä palveluiden laatu, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus maakuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ja palvelulaitoksen toiminnassa. Omistajaohjauksella varmistetaan myös avoimuuden, viestinnän ja palvelujen käyttäjien sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen. Maakunnan palvelulaitokseen kohdistuvalla omistajaohjauksella lisäksi varmistetaan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa palveluissa edellytykset palveluiden ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamiselle sekä perusoikeuksien toteutumiselle.

Maakunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Konserniohjetta sovelletaan maakunnan tytäryhteisöjen ja palvelulaitoksen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) maakuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;

- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja maakunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia maakunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) maakunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto ja johtamistavasta.

44 §

Konsernijohto

Maakunnan konsernijohtoon kuuluvat maakuntahallitus, maakuntajohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Konsernijohto vastaa maakuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

45 §

Sisäinen tarkastus

Maakuntahallituksen tulee järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus.

8 luku

Maakuntien yhteistoiminta

46 §

Yhteistoiminnan muodot

Maakuntien laissa säädetyn yhteistoiminnan ja lain nojalla maakunnalle koottujen palvelujen lisäksi maakunnat voivat järjestää tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla (*maakuntien yhteistoiminta*).

Maakuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka ja sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta.

47 §

Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin

Jos maakunta sopii 7 §:n mukaisesti maakunnalle laissa säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (/).

Maakunnat voivat tuottaa palveluja yhteistoiminnassa, jos yhteistoiminnasta säädetään lailla tai kysymys on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15 §:ssä tarkoitetusta hankinnasta sidosyksiköltä tai 16 §:ssä tarkoitetusta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.

48 §

Yhteinen toimielin

Maakunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta siten, että maakunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa maakuntaa kutsutaan vastuumaakunnaksi.

Maakunnat voivat sopia, että muut maakunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä.

49 §

Sopimus yhteisestä toimielimestä

Yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa on sovittava ainakin:

- 1) yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa 7 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä;
- 2) yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden maakuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä;
- 3) kustannusten perusteista ja jakautumisesta;
- 4) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

50 §

Yhteinen virka

Maakunnat voivat yhtäpitävillä päätöksillä perustaa yhteisiä virkoja.

Viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin maakuntiin.

Järjestelyssä mukana olevien maakuntien on sovittava ainakin työnantajan velvoitteiden hoitamisesta vastaavasta maakunnasta sekä kustannusten perusteista ja jakautumisesta.

51 §

Sopimus viranomais tehtävän hoitamisesta

Maakunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla toisen maakunnan viranhaltijan hoitettavaksi.

Sopimukseen on otettava tarpeelliset määräykset ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

9 luku

Maakunnan palvelulaitos

52 §

Maakunnan palvelulaitoksen asema ja tehtävät

Maakunnan palvelulaitos on julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamat tehtävät. Palvelulaitoksen tehtävänä on myös antaa maakunnalle asiantuntija-apua maakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Maakunnassa on yksi palvelulaitos, jolla voi olla tytäryhteisöjä. Palvelulaitos on itsenäinen oikeushenkilö ja sillä on oikeus tehdä nimiinsä sopimuksia ja sillä voi olla velvoitteita. Maakunnan palvelulaitosta ja sen tytäryhteisöjä johdetaan yhtenä kokonaisuutena konsernijohtamisen periaatteiden mukaisesti.

53 §

Maakunnan palvelulaitoksen perustaminen

Maakunnan on perustettava palvelulaitos. Palvelulaitos perustetaan perustamisasiakirjalla. Perustamisasiakirjassa on päätettävä ainakin:

- 1) palvelulaitoksen nimestä ja kotipaikasta;
 - 2) palvelulaitoksen tehtävistä ja tuottamisvastuusta;
 - 4) talouden ja toiminnan seurantajärjestelmästä ja raportoinnista maakunnalle;
 - 5) miten laitoksen varat on käytettävä, jos palvelulaitos lakkautetaan.
- Maakunta voi muuttaa perustamisasiakirjaa.

54 §

Maakunnan ja palvelulaitoksen suhde

Maakuntavaltuusto päättää:

- 1) laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista sekä palvelujen tuotannon ja maakunnan palveluiden tuotantoa varten palveluiden hankkimista koskevista edellytyksistä ja veloitteista;
- 2) laitokselle asetettavista talouden tavoitteista sekä laitoksen sitovista meno- ja tuloeristä;
- 3) laitoksen hallintosäännöstä;
- 4) jäsenten ja puheenjohtajien valitsemisesta palvelulaitoksen hallitukseen;
- 5) laitoksen investointisuunnitelmasta;
- 6) laitoksen tilintarkastajien valitsemisesta;
- 7) laitoksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta.

Palvelulaitoksen tarkastuslautakuntana toimii maakunnan tarkastuslautakunta ja sen toimivaltaan sovelletaan, mitä säädetään 112 §:ssä maakunnan tarkastuslautakunnan toimivallasta.

55 §

Palveluiden hankinta

Maakunta voi velvoittaa palvelulaitoksen hankkimaan maakuntastrategiassa määritellyin perustein maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja muulta tuottajalta maakunnan omaa tuotantoa varten.

Palvelulaitoksen hankkiessa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja muulta tuottajalta sen tulee varmistaa, että tuottajalla on ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta.

Palvelulaitoksen ja palveluntuottajan sopimukseen otetaan palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi tarvittavat määräykset sekä määräykset tavoitteista palveluiden sisällölle ja tuottajan raportoinnista maakunnalle. Sopimuksessa sovietaan myös palveluiden käyttäjän ja maakunnan asukkaan oikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien käytännön toteuttamisesta tuottajan palvelutuotannossa.

56 §

Maakunnan palvelulaitoksen hallintosääntö ja työjärjestys

Maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelujen tuottamista ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan jakautumisesta maakunnan ja palvelulaitoksen kesken.

Palvelulaitoksen hallintosääntöön sovelletaan, mitä maakunnan hallintosäännöstä säädetään 84 §:n 1 momentin 1 kohdan c-f alakohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa.

Palvelulaitoksen työjärjestyksen hyväksyy hallitus. Työjärjestykseen sovelletaan, mitä hallintosäännöstä säädetään 84 §:n 1 momentin 1 kohdan a ja b alakohdissa sekä 2 kohdan b-p alakohdassa.

57 §

Palvelulaitoksen hallituksen tehtävät

Maakunnan palvelulaitoksella on hallitus, joka ohjaa ja valvoo laitoksen toimintaa. Hallitus vastaa palvelulaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi hallitus huolehtii siitä, että palvelulaitos toimii maakunnan asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden mukaisesti.

Hallituksen tehtävänä on:

1) päättää palvelulaitoksen toiminnan kehittämisestä maakuntavaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta maakunnalle;

- 2) hyväksyä palvelulaitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä maakuntavaltuuston asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti;
 - 3) laatia palvelulaitoksen tilinpäätös;
 - 4) perustaa tytäryhteisöt ja vastaa tytäryhteisöjen omistajaohjauksesta;
 - 5) valita ja irtisanoa palvelulaitoksen johtaja(, jollei hallintosäännössä toisin määrätä);
 - 6) päättää palvelulaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista maakunnan asettaman investointisuunnitelman mukaisesti;
 - 7) päättää palvelulaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista;
 - 8) päättää palvelulaitoksen lainanotosta;
 - 9) valvoa palvelulaitoksen etua ja käyttää palvelulaitoksen puhevaltaa.
- Palvelulaitoksen hallituksen muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.
Hallituksen erottamiseen sovelletaan mitä 33 §:ssä säädetään luottamushenkilöiden erottamisesta.

58 §

Palvelulaitoksen hallituksen kokoonpano

Hallituksen valitsee ja sen puheenjohtajiston valitsee maakuntavaltuusto. Hallituksen jäsenten määrästä määrätään laitoksen hallintosäännössä.

Hallituksen jäsenellä tulee olla riittävä talouden ja liiketoiminnan tai palvelulaitoksen toimialan johtamisen asiantuntemus. Palvelulaitoksen johtaja ei voi olla hallituksen jäsen.

Palvelulaitoksen hallituksen jäsen ja johtaja eivät voi olla palvelulaitoksen tytäryhteisön hallituksen jäseniä.

59 §

Palvelulaitoksen johtaja

Palvelulaitoksessa on johtaja, joka on virkasuhteessa palvelulaitokseen. Johtaja johtaa ja kehittää hallituksen alaisena palvelulaitoksen toimintaa. Johtajalla tulee olla riittävä talouden ja liiketoiminnan tai palvelulaitoksen toimialan johtamisen asiantuntemus.

Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa hallituksen puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Johtajan johtajasopimukseen sovelletaan, mitä 40 §:ssä säädetään johtajasopimuksesta sekä irtisanomiseen, mitä 41 §:ssä säädetään maakuntajohtajan irtisanomisesta.

60 §

Palvelulaitoksen rahoitus

Maakunnan palvelulaitoksen sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada kateuiksi vastaa maakunta.

61 §

Henkilöstö

Palvelulaitoksen palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa palvelulaitokseen. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta sekä virka- ja työehtosopimuksista säädetään erikseen.

Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka.

Palvelulaitokseen sovellettaisiin lisäksi, mitä 82 ja 83:ssä säädetään viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi.

62 §

Palvelulaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös

Palvelulaitos on kirjanpitovelvollinen. Laitoksen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä säädetään 104—107 §:ssä maakunnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä.

Palvelulaitoksen tilikausi on kalenterivuosi. Laitoksen on laadittava jokaiselta tilikaudelta tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä.

63 §

Maakuntaa koskevien säännösten soveltaminen palvelulaitokseen

Palvelulaitokseen sovelletaan, mitä maakunnasta säädetään 28 §:ssä viestinnästä, 85 §:ssä toimivallan siirtämisestä, 15 luvussa toiminnasta kilpailluilla markkinoilla ja 18 luvussa muutoksenhausta.

IV OSA

LUOTTAMUSHENKILÖT JA HENKILÖSTÖ

10 luku

Luottamushenkilöt

64 §

Maakunnan luottamushenkilöt

Maakunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, maakunnan toimielimiin valitut jäsenet sekä muut maakunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella maakunnan toimielimen jäseneksi valittu maakunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole maakunnan luottamushenkilö.

Luottamushenkilön tulee edistää maakunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Maakunnan valtion luottamustoimeen valitsemaan henkilöön sovelletaan, mitä kunnan luottamushenkilöstä säädetään.

65 §

Suostumus luottamustoimeen ja ero luottamustoimesta

Luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuustoehdokkaaksi voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuuteksi, on maakuntavaltuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Luottamustoimesta voi erota pätevistä syistä. Eron myöntämisestä päättää luottamushenkilön valinnut toimielin. Maakuntavaltuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle.

66 §

Yleinen vaalikelpoisuus

Vaalikelpoinen maakunnan luottamustoimeen on henkilö:

- 1) joka on kyseisen maakunnan asukas;
- 2) jolla on jossakin maakunnassa äänioikeus maakuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja
- 3) jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

67 §

Vaalikelpoisuus maakuntavaltuustoon

Vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon ei ole:

- 1) valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi maakuntaa koskevia valvontatehtäviä;
- 2) maakunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii maakuntahallituksen tai lautakunnan tehtävälleen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä;
- 3) maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun maakunnan palveluksessa olevaan henkilöön;
- 4) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa maakunnan palvelulaitoksessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavassa yhteisössä tai säätiössä.

Edellä tarkoitettussa palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelusuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

68 §

Vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen

Vaalikelpoinen maakuntahallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) välittömästi maakuntahallituksen alaisena toimiva maakunnan palveluksessa oleva henkilö;
- 2) henkilö, joka on maakuntahallituksen tehtäväalueella toimivan, maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
- 3) henkilö, joka on maakunnan palvelulaitoksen tai sosiaali- ja terveyspalveluja tai maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia muita palveluja tuottavan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
- 4) maakunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa maakuntahallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta;
- 5) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle maakuntahallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa maakunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Enemmistön maakuntahallituksen jäsenistä on oltava muita kuin maakunnan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

69 §

Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin

Vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) asianomaisen lautakunnan alainen maakunnan palveluksessa oleva henkilö;
- 2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
- 3) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella maakunnan palvelulaitoksen tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
- 4) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa maakunnan palvelulaitoksessa tai liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan, mitä 68 §:n 2 momentissa säädetään.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen ja lautakuntaan tai joka ei ole kyseisen maakunnan asukas.

70 §

Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) maakuntahallituksen jäsen;
- 2) henkilö, joka on maakuntahallituksen jäsenen tai maakuntajohtajan hallintolain (434/2003) esteellisyysperusteita koskevan 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;
- 3) henkilö, joka on maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
- 4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen.

71 §

Vaalikelpoisuus maakuntien yhteiseen toimielimeen

Maakuntien yhteisessä toimielimessä, josta säädetään 48 §:ssä, jäseninä voivat olla asianomaisten maakuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

72 §

Vaalikelpoisuuden menettäminen

Jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa, hänet valinnut toimielin toteaa luottamustoimen päättyneeksi. Valtuutetun osalta päätöksen tekee maakuntavaltuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti.

Luottamushenkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan toimielimeen, jos hänet otetaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi 67—70 §:ssä tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustointa.

73 §

Luottamustoimen hoitaminen

Luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kesken toimikautta avoimeksi tulleeseen luottamustoimeen on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö.

Toimeen valitun luottamushenkilön on myös hoidettava tointaan siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu, jos:

- 1) luottamushenkilövaalista tehdään valitus;
- 2) eroa ei ole myönnetty; tai

3) maakuntahallitus on 89 §:n nojalla jättänyt maakuntavaltuuston vaalipäätöksen täytäntöön panematta.

74 §

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema

Päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamustoimeen voidaan valita henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Päätoimisella luottamushenkilöllä on oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Jos päätoiminen luottamustoimi päättyy ennenaikaisesti vaalikel-
poisuuden menettämisen tai erottamisen vuoksi, henkilöllä on oikeus keskeyttää virka- tai työvapaa ilmoittamalla keskeytyksestä työnantajalle vähintään kuukautta ennen työhön palaamistaan.

Osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavasta vapaasta luottamushenkilön on sovittava työnantajansa kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä myöntämästä vapaata osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten. Työnantajan on pyynnöstä annettava kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

Maakuntavaltuusto päättää päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin perustein kuin maakunnan viranhaltijalla. Mitä työtaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työnantajasta ja työntekijästä, sovelletaan vastaavasti maakuntaan sekä päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön.

75 §

Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten

Maakunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään maakunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Työnantaja voi kuitenkin kieltäytyä antamasta vapaata, jos työnantaja ei ole saanut tietoa tarvittavasta vapaasta viimeistään 14 päivää ennen kokouspäivää ja työnantajalla on kieltäytymiselleen työhön liittyvä painava syy.

Maakunnan määräämän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun luottamustoimen hoitamista varten sekä valtuustoryhmän kokoukseen osallistumista varten tarvittavasta vapaasta maakunnan luottamushenkilön on sovittava työnantajansa kanssa.

Luottamushenkilön on ilmoitettava toimielimen ja valtuustoryhmän kokousajankohdat ja maakunnan määräämät luottamustehtävät työnantajalleen viipymättä sen jälkeen, kun hän on saanut ne tietoonsa. Työnantajan on pyydettäessä annettava kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

76 §

Palkkiot ja korvaukset

Luottamushenkilölle maksetaan:

- 1) kokouspalkkiota;

2) korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä;

3) matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.

Luottamushenkilölle voidaan myös maksaa palkkiota määräajalta sekä muita erillispalkkioita.

Maakunta voi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä tälle maksetusta palkkiosta tuloverolain (1535/1992) 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun luottamushenkilömaksun, jonka maakunta tilittää puolueelle tai puolueyhdistykselle. Perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä on ilmoitettava maakunnan tilinpäätöksessä.

77 §

Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöllä on oikeus saada maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada maakunnan konsernijohdolta konsernijohdon hallussa olevia maakunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

78 §

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetun maakunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

Velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista koskee maakuntahallituksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, maakuntavaltuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia, maakuntajohtajaa, palvelulaitoksen hallituksen jäseniä ja johtajaa, toimialojen johtajia sekä maakuntahallituksen ja lautakunnan esittelijää. Ilmoitus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on tehtäväänsä valittu. Henkilön on myös ilmoitettava viivytyksettä sidonnaisuuksissa tapahtuneet muutokset.

Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset maakuntavaltuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Maakunnan on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta.

79 §

Virheellinen menettely luottamustoimessa

Luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, maakuntahallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta maakuntavaltuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Maakuntavaltuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Ennen maakuntavaltuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää maakuntavaltuuston puheenjohtaja. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Maakuntavaltuuston on tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilön toimestaan, jos se on maakunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Maakunnan viranomaisen valmistellessa tämän pykälän 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä sillä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta.

80 §

Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella

Jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla, maakuntavaltuusto voi oikeudenkäynnin ajaksi pidättää hänet toimestaan. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, maakuntavaltuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan. Päätös pannaan täytäntöön heti.

11 luku

Henkilöstö

81 §

Maakunnan henkilöstö

Maakunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa maankuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta sekä virka- ja työehtosopimuksista maakunnissa säädetään erikseen.

Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka.

82 §

Viran perustaminen ja lakkauttaminen

Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää maakuntavaltuusto tai maakunnan hallintosäännössä määrätty muu toimielin.

Kun virka, jossa ei käytetä julkista valtaa tulee avoimeksi, se lakkautetaan.

83 §

Viran muuttaminen työsuhteiseksi

Jos viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä ja työnantaja on tarjonnut viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehtoilla sekä antanut viranhaltijalle työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitetun kirjallisen selvityksen työnteon keskeisistä ehdoista, työnantaja voi päättää, että virkasuhde muutetaan työsopimussuhteeksi. Virkasuhde muuttuu tässä pykälässä tarkoitetun työnantajan tarjouksen mukaiseksi työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

12 luku

Päätöksenteko ja hallintomenettely

84 §

Hallintosääntö

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) toimielimistä ja johtamisesta;
 - b) maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävistä;
 - c) henkilöstöorganisaatiosta;
 - d) taloudenhoidosta;
 - e) hallinnon ja talouden tarkastuksesta;
 - f) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta;
 - g) palvelujen tuottamista ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan jakautumisesta maakunnan ja palvelulaitoksen kesken;
 - h) maakunnan ohjauksen ja valvonnan toteuttamisesta maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita tuottavissa yrityksissä, yhteisöissä ja säätiöissä sekä palvelulaitoksessa.
- 2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) toimivallan siirtämisestä;
 - b) toimielinten kokoontumisesta;
 - c) varajäsenten kutsumisesta;
 - d) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;
 - e) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;
 - f) maakuntahallituksen edustajan ja maakuntajohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;

- g) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;
- h) toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten maakunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä;
- i) esittelystä;
- j) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta;
- k) asiakirjojen allekirjoittamisesta;
- l) asiakirjahallinnon järjestämisestä;
- m) asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista;
- n) 24 §:ssä tarkoitetun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista;
- o) viestinnän periaatteista;
- 3) maakuntavaltuuston toimintaan liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) maakuntavaltuuston kokousmenettelystä;
 - b) varavaltuutetun kutsumisesta valtuutetun tilalle;
 - c) valtuutetun aloitteen käsittelystä;
 - d) valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä;
 - e) kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti;
 - f) valtuutettujen puhevuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne ovat tarpeen kokouksen kulun turvaamiseksi.

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaissa (423/2003) ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen maakunnan hallinnossa.

85 §

Toimivallan siirtäminen

Maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista maakuntavaltuuston on tässä tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä.

Maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä antaa maakunnan muulle 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen.

Maakuntavaltuuston on annettava maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle ja palvelulaitoksen hallintosäännössä palvelulaitoksen viranhaltijalle

1) laissa tai asetuksessa säädettyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa;

2) yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa;

3) muissa laissa erikseen säädettyissä tehtävissä.

Maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelulaitokselle osoitetun viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

86 §

Valtuustoasioiden valmistelu

Maakuntahallituksen on valmistettava maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat maakuntavaltuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 33 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 115 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

87 §

Maakuntavaltuuston kokoontuminen

Maakuntavaltuusto kokoontuu päättäminaan aikoina ja myös silloin, kun maakuntavaltuuston puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi.

Maakuntavaltuusto on kutsuttava koolle myös maakuntahallituksen tai vähintään neljäsosan valtuutetuista sitä pyytäessä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen asia on valmistettava kiireellisesti.

Maakuntavaltuuston kutsuu koolle puheenjohtaja. Kokouskutsun maakuntavaltuuston ensimmäiseen kokoukseen antaa maakuntahallituksen puheenjohtaja, ja kokouksen avaa iältään vanhin läsnä oleva valtuutettu, joka johtaa puhetta, kunnes maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu. Kutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat.

Kokouskutsu on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta. Samassa ajassa on kokouksesta tiedotettava yleisessä tietoverkossa. Kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti, jos maakunta huolehtii, että tähän tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä.

88 §

Maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat

Maakuntavaltuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 89 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Jos asia on kiireellinen, maakuntavaltuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

89 §

Maakuntavaltuuston päätösten laillisuuden valvonta

Jos maakuntahallitus katsoo, että maakuntavaltuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että maakuntavaltuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, maakuntahallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava maakuntavaltuuston uudelleen käsiteltäväksi.

90 §

Esteellisyys

Valtuutettu on maakuntavaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä maakunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27—30 §:ssä.

Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

91 §

Toimielimen päätöksentekotavat

Toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (sähköinen kokous) tai sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely).

Sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä maakunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa.

92 §

Sähköinen kokous

Sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä.

93 §

Sähköinen päätöksentekomenettely

Maakuntavaltuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia lukuun ottamatta toimielimen päätöksenteko voi tapahtua suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä.

Käsiteltävät asiat tulee yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia voidaan käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Asia on käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet ovat ilmaisseet kantansa asiaan ja käsittelyn määräaika on päättynyt. Asia siirtyy kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatii tai on jättänyt kantansa ilmaisematta.

Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskeva pöytäkirja voidaan tarkastaa ennen kokousta.

94 §

Kokouksen julkisuus

Maakuntavaltuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei maakuntavaltuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä.

Maakuntavaltuuston suljetussa kokouksessa esitetyt ja siinä käydystä keskustelusta laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos niin laissa säädetään.

Muun toimielimen kuin maakuntavaltuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi.

Yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti.

95 §

Kokouksen johtaminen ja puheenvuorot

Puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa. Jos kokouksessa läsnä oleva henkilö käytöksellään häiritsee kokouksen kulkua, puheenjohtajan tulee kehottaa häntä käyttäytymään asianmukaisesti. Jos kehotusta ei noudateta, puheenjohtaja voi määrätä henkilön poistumaan. Jos syntyy epäjärjestys, puheenjohtajan on keskeytettävä tai lopetettava kokous.

Toimielimen jäsenellä on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Jäsenen on puheessaan pysyttävä asiassa. Jos puhuja poikkeaa asiasta, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Jos puhuja ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi kieltää häntä jatkamasta puhetta. Jos puhuja ilmeisen tarpeettomasti pitkittää puhettaan, puheenjohtaja voi asiasta huomautettuaan kieltää häntä jatkamasta puhettaan.

96 §

Päätösvaltaisuus

Maakuntavaltuusto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista on läsnä.

Muu toimielin kuin maakuntavaltuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä.

Läsnä oleviksi katsotaan myös toimielimen jäsenet, jotka osallistuvat kokoukseen sähköisesti.

97 §

Äänestys

Jos toimielin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen

puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimituksen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys toimitetaan avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä, tai äänten mennessä tasan ehdotus, jota puheenjohtaja on äänestänyt.

98 §

Vaali

Vaalissa tulevat valituiksi se henkilö tai ne henkilöt, jotka ovat saaneet eniten ääniä.

Luottamushenkilöiden vaali toimitetaan suhteellisenä, jos sitä vaatii läsnä olevista toimielimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä lisättyä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylemmään kokonaislukuun.

Varajäsenet valitaan samassa vaalissa kuin varsinaiset jäsenet. Jos varajäsenet ovat henkilökohtaisia, ehdokkaat on hyväksyttävä ennen vaalia ja ehdokkaana tulee olla sekä varsinainen jäsen että tämän varajäsen. Jos varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, valituiksi tulevat varsinaisiksi jäseniksi valittujen jälkeen seuraavaksi eniten ääniä tai korkeimmat vertausluvut saaneet ehdokkaat.

Suhteellista vaalia toimitettaessa sovelletaan, mitä maakuntavaaleista vaalilaissa säädetään. Lisäksi maakuntavaalituusto voi antaa määräyksiä vaalin toimittamisesta. Suhteellinen vaali ja vaadittaessa myös enemmistövaali on toimitettava suljetuin lipuin. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa.

Vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu.

99 §

Eriävä mielipide

Päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

100 §

Pöytäkirja

Toimielimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen johdosta ole tarpeetonta.

101 §

Maakunnan ilmoitukset

Maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla maakunnan päättämällä tavalla.

Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua.

102 §

Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa

Maakunnan järjestämiä palveluja sekä maakunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Yleisessä tietoverkossa on oltava saatavilla ainakin seuraavat tiedot:

- 1) maakuntastrategia;
- 2) hallintosääntö;
- 3) talousarvio- ja suunnitelma;
- 4) tilinpäätös;
- 5) tarkastuslautakunnan arviointikertomus;
- 6) tilintarkastuskertomus;
- 7) maakuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset;
- 8) konserniohje;
- 9) luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset;
- 10) luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten perusteet;
- 11) palveluista perittävät maksut;
- 12) maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavan palvelulaitoksen ja maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen yhtiön toiminnasta, taloudesta, henkilöstöstä ja palveluista;
- 13) maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden palveluista sekä maakunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamisesta.

13 luku

Talous

103 §

Talousarvio ja -suunnitelma

Maakuntavaltuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä maakunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon maakuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä maakuntavaltuuston on hyväksyttävä myös

taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelmakauden toisen vuoden päättyessä.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Tavoitteiden on toteutettava maakuntastrategiaa. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei voida kattaa pitkäaikaisella lainalla. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Investointiosasta on ilmoitettava maakunnan investointien lisäksi maakuntakonsernin toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävimmät investoinnit. Investointisuunnitelman laadinnassa on muutoin huomioitava, mitä 12 §:ssä säädetään investointien ohjaamisesta.

Maakunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

104 §

Kirjanpito

Maakunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista.

Kirjanpitolautakunnan (kunta)jaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain, tämän lain 104—107 §:n ja 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta.

105 §

Tilinpäätös

Maakunnan tilikausi on kalenterivuosi. Maakuntahallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Maakuntahallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen maakuntavaltuuston käsiteltäväksi. Maakuntavaltuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutusvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat maakuntahallituksen jäsenet sekä maakuntajohtaja.

106 §

Konsernitilinpäätös

Maakunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa konsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin maakunnan tilinpäätös.

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys konsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

107 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys maakuntavaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta maakunnassa ja maakuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista maakunnan ja konsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi maakunnan tai konsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

Maakuntahallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä.

108 §

Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus

Maakunnan tytäryhteisön on annettava maakuntahallitukselle konsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

109 §

Maakunnan arviointimenettely

Valtiovarainministeriö käynnistää 110 §:ssä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 19 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä arviointimenettelyn, jossa valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään (maakunnan arviointimenettely).

Maakunnan arviointimenettely käynnistetään valtiovarainministeriön päätöksellä. Arviointimenettelyä varten nimetään arviointiryhmä, jonka jäsenistä x nimeää valtiovarainministeriö, x sosiaali- ja terveysministeriö ja x maakunta. Valtiovarainministeriö nimeää maakuntaa kuuluttamaan ryhmän puheenjohtajaksi maakunnasta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön.

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen maakunnan talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Maakuntavaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja maakuntavaltuuston päätösten perusteella maakuntajakoloissa tarkoitetun maakuntajakoselvittäjän asettamisesta selvittämään maakuntajaon muuttamista.

110 §

Maakunnan talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset

Valtiovarainministeriö voi käynnistää maakunnan arviointimenettelyn, jos:

1) maakuntakonsernin vuosikate on ilman maakunnan rahoituslain 7 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoituksen korotusta kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen; tai

2) maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin; tai

3) maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi. Lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja saatu summa jaetaan vuosittaisilla lainanhoitokuluilla eli korkokuluilla ja lainanlyhennyksillä.

Valtiovarainministeriön on käynnistettävä arviointimenettely, jos maakunnalle on myönnetty maakuntien rahoituslain 7 §:ssä tarkoitettu harkinnanvarainen valtionavustus.

Edellä tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämistä tiedoista. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita.

111 §

Maakunnan viranomaisen toimivalta arviointimenettelyn aikana

Sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö on päättänyt 109 §:ssä tarkoitetun arviointimenettelyn käynnistämisestä, siihen saakka kunnes 109 §:n 4 momentissa tarkoitettu maakuntajakoselvittäjä on päätetty jättää asettamatta tai maakuntajakoselvittäjän tekemästä esityksestä on tehty päätös, maakunnan viranomainen ei saa tehdä päätöstä, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia maakunnan talouteen tai josta päättäminen olisi 109 §:ssä tarkoitettun arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastaista, jollei päätöstä välttämättömistä syistä ja asian kiireellisuuden vuoksi voida lykätä.

14 luku

Hallinnon ja talouden tarkastus

112 §

Tarkastuslautakunta

Maakuntavaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

1) valmistella maakuntavaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;

2) arvioida, ovatko maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet maakunnassa ja maakuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;

3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen kannalta;

4) huolehtia maakunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;

5) valvoa 78 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset maakuntavaltuustolle tiedoksi;

6) valmistella maakuntahallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Maakuntahallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi maakunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa maakuntavaltuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomuksen valmistelussa tarkastuslautakunnan tulee ottaa huomioon valtiontalouden tarkastusviraston mahdollisesti antamat arviot maakunnan toiminnasta ja taloudesta sekä yhteishankintojen palvelukeskuksen suorittama arviointi maakunnan toiminnan taloudellisuudesta sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoittamat arvioinnit. Arviointikertomus käsitellään maakuntavaltuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa maakuntavaltuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Maakuntahallitus antaa maakuntavaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

113 §

Tilintarkastus

Maakuntavaltuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastaja toimii tehtävissään virkavastuulla.

Maakunnan tytäryhteisön ja palvelulaitoksen tilintarkastajaksi on valittava maakunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä.

Tilintarkastusyhteisö voidaan valita kerrallaan enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten.

Tilintarkastusyhteisöllä ja sen määräämällä vastuunalaisella tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

Tilintarkastajana ei saa toimia henkilö, joka 70 §:n mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

114 §

Tilintarkastajan tehtävät

Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon ja valtion hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava:

- 1) onko maakunnan hallintoa hoidettu lain ja maakuntavaltuuston päätösten mukaisesti;
- 2) antavatko maakunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;
- 3) ovatko maakunnan rahoituksen perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita;
- 4) onko maakunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti; ja
- 5) ovatko tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tiedot ristiriidattomia.

Tilintarkastaja noudattaa maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, joll-eivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava viipymättä maakuntahallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle.

115 §

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa maakunnan ja sen sekä maakuntien yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta siten kuin valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

116 §

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada maakunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi.

Tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada maakunnan viranomaisilta ja maakuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita pitää tarpeellisina tehtävänsä hoitamiseksi.

117 §

Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

Tilintarkastajan on annettava maakuntavaltuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastaja havaitsee, että maakunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai maakuntavaltuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa maakuntavaltuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä maakuntahallituksen lausunto. Maakuntavaltuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen maakuntavaltuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

15 luku

Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

118 §

Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Maakunnan hoitaessa 119 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Maakunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) maakunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja maakunnan asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 46 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa tai maakunnalle kootuna lakiin perustuvan velvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;

3) tehtävää hoidetaan 46 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei mainitun lain 16 §:n perusteella sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta.

Maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun.

119 §

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä maakunta voi hoitaa omana toimintanaan 118 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

- 1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;
- 2) lain perusteella maakunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;
- 3) maakunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;
- 4) maakunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle;
- 5) maakunta vuokraa toimitiloja käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon maakunta on kilpailuttanut;
- 6) maakunta tuottaa palveluja maakunnan tai maakunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai
- 7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

120 §

Taloudellinen eriyttäminen ja hinnoittelu maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla

Maakunnan toimiessa 122 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti sekä eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito.

121 §

Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen

Maakunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa maakunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Maakunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Päätöstä tehtäessä on arvioitava maakunnan taloudellisten vastuiden yhteismäärää niin, että maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku säilyy mahdollisen riskin toteutuessakin 110 §:n 1 momentissa tarkoitetun tunnusluvun mukaisena. Maakunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Maakunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu maakuntakonserniin tai se on maakuntien tai maakuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.

Maakunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.

Maakunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

122 §

Julkinen palveluvelvoite

Maakunta voi antaa määräaikaisen julkisen palveluvelvoitteen maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Ennen palveluvelvoitteen antamista maakunnan on selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi.

Palveluvelvoite on annettava kirjallisesti ja siinä tulee määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymiseen liittyvät keskeiset ehdot. Palvelun turvaamiseksi maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan komission yleistä taloudellista etua koskeissa valtioneuvoston päätöksissä säädetään.

Palveluntuottaja on valittava avoimessa ja syrjimättömässä menettelyssä. Jos palveluvelvoite täyttää julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa on noudatettava mainitun lain mukaista menettelyä.

123 §

Kilpailulain soveltaminen

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua maakunnan tai maakunnan määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakentamiseen säädetään kilpailulaissa (948/2011).

16 luku

Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset

124 §

Valtakunnalliset palvelukeskukset

Maakunnilla on seuraavat valtakunnalliset palvelukeskukset:

- 1) yhteishankintojen palvelukeskus;
- 2) toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus;
- 3) talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus;

4) tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelukeskus (ICT-palvelukeskus).

Maakunnat voivat yhteisesti sopia, että ne perustavat muita vastaavia asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavia valtakunnallisia palvelukeskuksia.

Palvelukeskukset ovat maakuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja maakuntalain voimaantulon jälkeen annetussa laissa (/) säädetyllä tavalla valtion yhteisesti omistamia osakeyhtiötä, joiden tehtävänä on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (/) 15 §:n 1 momentin tarkoittamana sidosyksikkönä tuottaa itse tai hankkia ostopalveluina 126—129 §:ssä tarkoitettuja asiantuntija- ja tukipalveluja maakunnalle sekä 4 §:ssä tarkoitettulle maakuntakonsernin tytäryhteisölle ja maakunnan palvelulaitokselle sekä valtion viranomaisille siltä osin kuin nämä eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.

Palvelukeskukset toimivat liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Palvelukeskusten tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen.

125 §

Palvelukeskuksen palvelujen käyttövelvoite

Maakunnan, maakuntakonsernin tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen on käytettävä 126—129 §:ssä tarkoitettuja palvelukeskusten tuottamia palveluja, ellei 126, 128 ja 129 §:ssä tarkoitetuissa palveluissa muun palveluntuottajan tarjoaman palvelun käyttö ole tietyssä toiminnassa tai asiassa taikka sen osassa välttämätöntä taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on kuultava maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakuntakonsernien tytäryhteisöjä ja maakuntien palvelulaitoksia.

126 §

Yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävät

Yhteishankintojen palvelukeskus on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (/) 4 §:n 12 kohdassa sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (/) 4 §:ssä 12 kohdassa tarkoitettu yhteishankintayksikkö.

Yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävänä on:

1) tuottaa yhteishankintatoimintoja ja hankintojen tukitoimintoja maakunnille sekä ylläpitää hankintasopimuksia;

2) tuottaa hankintatoimen kehittämis- ja asiantuntijapalveluja;

3) tuottaa markkinoihin ja hankintoihin liittyviä analyysipalveluja;

4) tuottaa logistiikkapalveluja.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävistä.

127 §

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on:

- 1) tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja;
- 2) huolehtia omistuksessaan olevasta kiinteistövarallisuudesta;
- 3) antaa vuosittain maakunnille ja valtioneuvostolle selvitys tehdyistä investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista maakuntatalouteen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä.

128 §

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on:

- 1) tuottaa taloushallinnon, maksuliikenteen ja kirjanpidon palveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja;
- 2) tuottaa henkilöstö- ja palkkahallinnon asiantuntija- ja tukipalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä.

129 §

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus) tehtävät

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio- sekä tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja maakunnille ja valtion viranomaisille.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävistä.

130 §

Tiedonsaantioikeus

Maakunnilla ja ministeriöillä on oikeus saada pyynnöstä palvelukeskukselta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat sen ohjausta ja valvontaa sekä maakunnan toiminta- ja taloussuunnittelun ja talousarvion laatimista varten.

Palvelukeskuksella on oikeus saada pyynnöstä maakunnalta, maakuntakonsernin tytäryhteisöltä ja maakunnan palvelulaitokselta tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä muuta johdu.

131 §

Palvelukeskusten vastuu sitoumuksista

Palvelukeskus ja sen tytäryhtiö vastaavat velka-, vuokra-, palvelu-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista vastaavista sitoumuksista, joihin maakunta on sitoutunut ja jotka koskevat yhtiölle luovutettua omaisuutta.

132 §

Palvelukeskuksen tytäryhtiö

Palvelukeskuksella voi maakuntien antamalla luvalla olla hallinnassaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita. Tällainen osakeyhtiö on palvelukeskuksen tytäryhtiö.

Palvelukeskus ei saa antaa tytäryhtiölleen konserniavustuksia.

133 §

Asiantuntija- ja tukipalveluja koskeva yhteistyö

Palvelukeskukset voivat perustaa 126—129 §:ssä tarkoitetuilla toimialoilla yhteisiä asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavia yksiköitä kuntien ja valtion vastaavien asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavien yksiköiden kanssa.

134 §

Palvelukeskuksen osakkeiden luovutusrajoitus

Maakunta ei saa myydä tai pantata ja muutoin luovuttaa 124 §:ssä tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita muille tahoille kuin toiselle maakunnalle tai valtiolle.

135 §

Muun lainsäädännön soveltaminen palvelukeskuksiin

Palvelukeskuksiin sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006), jollei laissa toisin säädetä.

Palvelukeskuksiin sovelletaan hallintolakia (434/2003), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (423/2003) ja arkistolakia (831/1994).

17 luku

Erinäiset säännökset

136 §

Maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seuranta ja tietojen tuottaminen

Maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sille säädettyjen tehtävien laatua, vaikuttavuutta ja kustannuksia. Lisäksi maakunnan on seurattava oman palvelutuotannon toimintaa ja taloutta ja verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen.

Maakunnan on tuotettava toimialoittain tietoja sille säädettyjä tehtäviä koskevasta toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta maakunnan toiminnan seurantaan, valvontaan ja ohjausta varten. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Maakunnalle toimeksiantosopimuksen perusteella palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien on toimitettava 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien edellyttämät tiedot maakunnalle (maakunnan.) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tai muun lain perusteella tiedon saamiseen oikeutetun viranomaisen määrittelemällä tavalla.

Maakunnan on julkaistava yleiseen käyttöön sen taloutta ja toimintaa koskevat seurantatiedot. Julkaistavat tiedot eivät saa sisältää yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja ja ne on käsiteltävä siten, ettei yksittäistä henkilöä voida niistä tunnistaa suoraan eikä välillisesti.

Maakunnan toiminnan seurantaan, valvontaan ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen.

137 §

Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Maakunnan on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

18 luku

Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus

138 §

Luvun säännösten soveltaminen

Oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja maakuntavalitukseen maakunnan viranomaisen päätöksestä sovelletaan tämän luvun säännöksiä, jollei erikseen toisin säädetä. Jos päätökseen saa muun lain nojalla hakea muutosta maakuntavalituksin, ei 139 §:ää sovelleta.

Oikaisuvaatimukseen ja maakuntavalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaisissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta.

139 §

Oikaisuvaatimus

Maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua.

Oikaisuvaatimus tehdään maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus maakunnan palvelulaitoksen hallituksen päätöksestä tehdään hallitukselle ja 85 §:n 3 momentissa tarkoitetusta viranhaltijan päätöksestä palvelulaitoksen hallintosäännössä määrätyle viranhaltijalle/oikaisuvaatimuselimele. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

140 §

Maakuntavalitus

Maakuntavaltuuston päätökseen sekä maakuntahallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimukseen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

141 §

Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus

Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä maakuntavalitusta.

142 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä maakunnan jäsen.

Edellä 46 §:ssä tarkoitettussa maakuntien yhteistoiminnassa järjestettyjä tehtäviä koskevasta päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saa tehdä myös yhteistoimintaan osallinen maakunta ja sen jäsen.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta maakuntavalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muut-

tunut, saa päätökseen kuitenkin hakea muutosta maakuntavalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä maakuntavalitus.

143 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusaika

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja maakuntavalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

144 §

Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle

Päätös annetaan tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona.

145 §

Päätöksen tiedoksianto maakunnan jäsenelle

Maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Maakunnan muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Maakunnan jäsenen ja 142 §:n 2 momentissa tarkoitetun maakunnan ja sen jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on pantu nähtäville yleiseen tietoverkkoon.

146 §

Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus

Päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.

Päätökseen, josta saa tehdä maakuntavalituksen, on liitettävä valitusosoitus.

Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä maakuntavalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Ilmoituksessa on mainittava mihin säännökseen kielto perustuu.

147 §

Jatkovalitus

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Maakunnan on viipymättä julkaistava ilmoitus hallinto-oikeuden päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Päätöksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.

Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaanista.

148 §

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

149 §

Voimaantulo

2.

Laki

sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, kustannusvaikuttavat ja tuottavuudeltaan hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen sekä kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa lukuun ottamatta lain 5 luvun säännöksiä koulutuskorvauksista.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *sosiaali- ja terveydenhuollolla* maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tehtäviä ja palveluja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä;
- 2) *asiakkaalla* maakunnan asukkaita ja muita, joille maakunnan on lakiin perustuen järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja;
- 3) *palvelun tuottajalla* maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettua maakunnan palvelulaitosta sekä osakeyhtiötä ja muuta yhtiötä, yhteisöä, yhdistystä, osuuskuntaa, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja;
- 4) *valinnanvapaudella* asiakkaan oikeutta valita maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan palvelun tuottaja;

4 §

Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Sosiaali- ja terveydenhuolto on suunniteltava ja toteutettava sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve maakunnassa edellyttää. Palvelut toteutetaan yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä maakunnan väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin silloin kun niiden saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.

Sosiaali- ja terveyspalveluja toteutettaessa on edistettävä esteettömyyttä.

5 §

Järjestämisvastuun henkilöllinen soveltamisala

Maakunnan on järjestettävä lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto maakunnan asukkaille. Muilla henkilöillä on oikeus saada sosiaali- ja terveyspalveluja siten kuin siitä muualla säädetään.

6 §

Palvelujen kieli

Sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi silloin, kun maakunnassa on erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Palvelut on järjestettävä siten, että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaisissa (423/2003). Saamen kielilaisissa (1086/2003) säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä.

Jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse muita kuin I momentissa tarkoitettuja kieliä tai asiakas ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on palveluja annettaessa mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta.

Palveluja järjestettäessä on lisäksi huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset voivat I momentissa tarkoitettuja palveluja käyttäessään tarvittaessa käyttää omaa, joko suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Tällöin on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun.

7 §

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa

Kunnan edistäessä asukkaittensa hyvinvointia kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaisesti, sen on seurattava asukkaittensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista

toimenpiteistä on raportoitava kunnanvaltuustolle vuosittain. Lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmistettava hyvinvointikertomus.

Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet. Lisäksi sen tulee määrittellä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon kunnan eri toimialojen päätöksenteossa. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Lisäksi kunnan on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho ja tehtävä yhteistyötä maakunnan sekä muiden kunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Hyvinvointikertomus on toimitettava maakunnalle ja julkaistava julkisessa tietoverkossa.

8 §

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnassa

Maakunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen, asetettava suunnittelussaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan on valmistettava omalta osaltaan valtuustokausittain alueellinen hyvinvointikertomus väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Kertomus laaditaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Hyvinvointikertomus on julkaistava julkisessa tietoverkossa.

Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

2 luku

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen

9 §

Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on maakuntalaissa (xx/201x) tarkoitetuilla maakunnilla. Järjestämisvastuulla tarkoitetaan maakuntalain 7 §:n mukaista vastuuta lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu lisäksi vastuu asiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi sekä toiminnan yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Järjestämisvastuussa oleva maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja. Suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevan vastuun ja päätösvallan jakautumisesta säädetään 11 §:ssä.

Ensihoidon järjestämisvastuu on Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestävät ensihoidon 10 §:ssä tarkoitetun yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella.

10 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalue

Maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat kuuluvat eri yhteistyöalueisiin.

Yhteistyöalueelle laaditaan maakuntien yhteistyösopimus.

Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät.

11 §

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaavat Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Lapin, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Muusta sosiaali- ja terveydenhuollon päivystyksestä säädetään sosiaalihuoltolain 29 §:ssä ja terveydenhuoltolain 50 §:ssä. Laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvat palvelut säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaa palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei ole päätösvaltaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista palveluista, eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja.

12 §

Asiakkaan valinnanvapaus

Maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja siten kuin siitä erikseen säädetään.

13 §

Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen

Maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittämisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä.

Lisäksi maakunnan on huolehdittava asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta siten kuin niistä erikseen säädetään.

14 §

Palvelustrategia

Maakunnan on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana maakuntastrategiaa. Palvelustrategiassa maakunta päättää sen järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Maakunta päättää palvelustrategiassa myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lisäksi palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja terveystalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.

15 §

Maakunnan palvelulupaus

Maakunnan palvelulupaus on maakunnan asukkaille osoitettu tahdonilmaisu siitä, miten maakunta toteuttaa sosiaali- ja terveystalvelut.

Palvelulupauksessa maakunta asettaa tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan maakunnan asukkaiden tarpeet ja paikalliset olosuhteet sekä edellä 4 §:ssä säädetty palvelujen saatavuus ja saavutettavuus huomioon ottavalla tavalla. Maakunnan palvelulupauksessa on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet.

Palvelulupaus voidaan laatia osana maakuntastrategiaa. Maakunnan on julkaistava palvelulupaus julkisessa tietoverkossa ja muilla sen julkisuutta edistävillä tavoilla.

Palvelulupaus ei muuta lailla säädettyä maakunnan velvoitetta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto.

Maakuntien yhteistyösopimus

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on tehtävä yhteistyösopimus. Sopimus on laadittava valtuustokausittain. Sopimuksessa on otettava huomioon asiakkaiden tarpeet sekä 27 §:n mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Sopimuksen toteutumisesta on seurattava ja arvioitava vuosittain. Sopimusta on tarvittaessa muutettava.

Yhteistyösopimuksessa on sovittava:

1) toimenpiteet palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden, asiakkaiden osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien samoin kuin kielellisten oikeuksien varmistamiseksi;

2) toimenpiteet vaikuttavan, laadukkaan ja kustannustehokkaan sekä asiakkaan valinnanvapauden huomioon ottavan sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakenteen varmistamiseksi;

3) maakuntien työnjaosta ja yhteistyöstä ympärivuorokautisen päivystyksen tuottamisesta siltä osin kuin siitä ei ole 11 §:ssä tai muualla säädetty;

4) ensihoidon ja muun toiminnan yhteensovittamisesta;

5) maakuntien työnjaosta ja yhteistyöstä muiden kuin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä tukipalvelujen järjestämisessä, muun toiminnan yhteensovittamisesta sekä uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista;

6) laajakantoisia ja merkittäviä investointeja koskevasta yhteistyöalueen maakuntien investointisuunnitelmasta;

7) maakuntien yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa;

8) sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisestä ja asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) mukaisen alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä yhteistyöalueella;

9) häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisen edellyttämistä toimenpiteistä;

10) muusta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöstä.

Edellä 2 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettujen työnjakojen on edistettävä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan tuotantorakenteen toteutumista. Työnjaossa on lisäksi varmistettava, että yhteistyösopimuksen perusteella palveluja antavassa toimintayksikössä on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä osaaminen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa.

Yhteistyösopimuksen valmistelu

Yhteistyösopimusta laadittaessa maakunnan on otettava huomioon väestön hyvinvointi- ja terveysseurantatiedot sekä palvelutarpeet.

Ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä. Maakuntien on hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustoissaan. Hyväksytty yhteistyösopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle.

Yhteistyösopimuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Sitä on tarvittaessa muutettava. Muutos voi perustua yhden tai useamman maakunnan esitykseen tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteeseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin miten 1—3 momenteissa tarkoitetut asiat otetaan huomioon yhteistyösopimuksen valmistelussa ja sen seurannassa. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää yhteistyösopimuksen laatimisen aikataulusta ja ajankohdasta, johon mennessä hyväksytty yhteistyösopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle.

18 §

Valtioneuvoston toimivalta

Valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä sekä maakuntien välisestä työnjaosta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos:

- 1) maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksesta
- 2) sopimuksessa on sovittu 16 §:n 2 momentissa tarkoitetuista asioista siten, että se ei ole 16 §:n 1 ja 3 momentin mukainen tai
- 3) maakuntien asukkaiden yhdenvertaisuus ja 4 §:n mukainen palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä laatu, vaikuttavuus ja tuottavuus vaarantuvat yhteistyöalueella.

Valtioneuvoston päätös valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun yhteydessä ministeriön on kuultava niitä maakuntia, joita päätös koskee.

Valtioneuvoston päätös maakuntien yhteistyösopimuksesta on voimassa siihen saakka kunnes maakunnat ovat tehneet uuden yhteistyösopimuksen, jossa on otettu riittävästi huomioon edellä 1 momentissa mainitut tekijät. Valtioneuvoston päätöksen korvaavan uuden yhteistyösopimuksen valmisteluun sovelletaan mitä 17 §:ssä säädetään.

19 §

Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus

Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta jäljempänä 2—4 momentissa säädetyn mukaisesti.

Jos maakunnan palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta, eikä korjaavista toimenpiteistä ole sovittu yhteistyösopimuksessa tai 30 §:n mukaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa, valtioneuvosto voi velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset sen järjestämisvastuulla olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Valtioneuvoston päätöksessä on määriteltävä ne muutokset, jotka maakunnan on tehtävä palvelujärjestelmäänsä. Valtioneuvoston päätöksessä voidaan myös määritellä muutoksen toteuttamisessa käytettäviä keinoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävän investoinnin saa toteuttaa vain, jos investointi sisältyy vahvistetussa yhteistyösopimuksessa olevaan investointisuunnitelmaan ja valtioneuvosto hyväksyy investointisuunnitelman maa-

kunnan esityksen mukaisesti. Valtioneuvosto voi jättää investointisuunnitelman hyväksymättä, jos se on ristiriidassa 27 §:n mukaisten valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden investointisuunnitelmat hyväksytään osana maakuntalain 12 §:n 3 momentin mukaista maakuntien investointisuunnitelmaa.

Tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi valtioneuvosto voi päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavista vaatimuksista. Päätöksen on perustuttava maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun, maakuntien yhteistyösopimukseen ja valtakunnallisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteisiin. Valtioneuvoston päättäessä tietojärjestelmien muuttamisesta tai uuden järjestelmän hankkimisesta, on samalla päätettävä miten hankkeen rahoitus toteutetaan.

Maakunnan on toteutettava palvelurakenteen uudistaminen, laajakantoiset investoinnit sekä tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan muutokset ja uudistukset 2—4 momenteissa tarkoitettujen valtioneuvoston päätösten mukaisesti.

Valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin, milloin investointi on laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä, ja mitkä ovat tekniset ja taloudelliset vaatimukset sille, että tietojärjestelmäpalvelun muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun.

20 §

Aloite maakuntien arviointimenettelyn käynnistämisestä

Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakuntalain 112 §:ssä tarkoitetun maakunnan arviointimenettelyn käynnistämisestä, jos ministeriön ja maakunnan välisessä neuvottelumenettelyssä tai muutoin on osoittautunut, että maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Arvioitaessa, onko maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveystalv palveluja ilmeisesti vaarantunut, käytetään seuraavia arviointiperusteita:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeenmukainen ja riittävä palveluiden saatavuus tai saavutettavuus on merkittävästi huonompi kuin muissa maakunnissa;
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden laatu on merkittävästi huonompi kuin muissa maakunnissa;
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset ovat merkittävästi korkeammat kuin muissa maakunnissa;
- 4) maakunnalla on merkittävästi muita maakuntia heikompi kyky varmistaa sosiaali- ja terveystalv palvelujen järjestämisen edellyttämä henkilöstö ja osaaminen;
- 5) maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveystalv palveluja on muusta kuin edellä mainitusta syystä vakavasti ja pitkäaikaisesti vaarantunut.

21 §

Maakunnan omavalvonta

Maakunnan on laadittava järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa tulee määritellä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttaminen,

saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumista, asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Omavalvontaohjelma sekä omavalvontaohjelman seurantaan perustuvat havainnot ja niihin perustuvat toimenpiteet on julkaistava julkisessa tietoverkossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä 1 momentissa tarkoitettuun omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi.

3 luku

Palvelujen tuottaminen

22 §

Järjestämisen ja maakunnan oman palvelutuotannon erottaminen

Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta ja maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä muiden palvelun tuottajien kanssa vastaa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulaitos.

Maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla, tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitettua laajan valinnanvapauden piirissä, maakunnan on 1 momentissa säädetystä poiketen annettava palvelujen tuottaminen maakunnan palvelulaitoksen omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Maakunnan palvelulaitos sekä sen omistamat yhtiöt ja yhteisöt muodostavat maakuntalaissa tarkoitettua palvelulaitoskonsernin. Palvelulaitoskonsernia johdetaan yhtenä kokonaisuutena siten, että asiakkaiden mahdollisuudet saada integroituja palveluja turvataan.

Laajalla valinnanvapaudella tarkoitetaan XX-laisissa säädettyä asiakkaan oikeutta valita palvelusta vastaava julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottaja.

Maakunnan palvelulaitoksen tehtävänä on tuottaa 2 momentissa tarkoitettua palveluita, jos palveluita ei muutoin ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupauksen mukaisesti.

23 §

Palvelun tuottajan velvollisuudet

Palvelun tuottajan on tämän lain mukaisessa toiminnassaan:

- 1) noudatettava julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä velvoitteita;
- 2) noudatettava maakunnan palvelustrategiaa ja palvelulupausta;
- 3) toteutettava asiakkaan palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti;

4) noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja sekä varmistettava palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa;

5) tallennettava asiakas- ja potilastiedot maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käyttäen;

6) otettava toimintayksikössä annettavaan koulutukseen ja siihen liittyvään harjoitteluun 39 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon opiskelijoita koulutuksesta vastaavan yliopiston ja maakunnan osoituksen mukaisesti; ja

7) toimitettava maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät tiedot palvelujen toteutumisesta.

24 §

Palvelun tuottajan kanssa tehtävä sopimus

Maakunta tekee sopimuksen laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikköä ylläpitävän yrityksen ja yhteisön kanssa tuotettavista palveluista ja niistä suoritettavien korvausten perusteista.

Maakunnan palvelulaitos tekee muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankinnasta sopimuksen palveluja tuottavien yhtiöiden, yhdistysten, muiden yhteisöjen, ja itsenäisten ammattinharjoittajien kanssa. Sopimuksessa määritellään tuotettavat palvelut ja niistä suoritettavien korvausten perusteet.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen tekemällä palvelun tuottaja sitoutuu myös noudattamaan 23 §:n mukaisia palvelun tuottajan velvoitteita. Sopimuksessa on myös määriteltävä millä tavalla palveluja toteutettaessa varmistetaan 13 §:n mukaisten asiakkaiden palvelukokonaisuuksien toteutuminen. Maakunta ja maakunnan palvelulaitos voivat lisäksi asettaa palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita palvelun tuottajalle.

Maakunnan on seurattava, että 1 momentissa tarkoitettu laajan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen tuottaja toteuttaa palvelut asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla ja muutoinkin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Maakunnan palvelulaitoksen on vastaavasti seurattava, että 2 momentissa tarkoitettujen palvelun tuottajat toteuttavat palvelut asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla ja muutoinkin sopimuksen edellyttämällä tavalla.

25 §

Palvelun tuottajan omavalvonta

Maakunnalle sosiaali- ja terveystalouden palveluja tuottavan palvelun tuottajan on valvottava oman toimintansa asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua. Palvelun tuottajan on lisäksi seurattava, että maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja toteutetaan 23 §:ssä säädettyjen velvoitteiden mukaisesti ja jos palvelun tuottaminen perustuu 24 §:n mukaiseen sopimukseen, sen edellyttämällä tavalla.

Palvelun tuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma 1 momentissa tarkoitettujen oman toiminnan valvonnan ja maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen seuraamiseksi. Omavalvonta-

suunnitelma kattaa kaikki palvelun tuottajan tarjoamat palvelut. Palvelun tuottajan on julkais-tava omavalvontasuunnitelma sekä omavalvontasuunnitelman seurantaan perustuvat havainnot ja niihin perustuvat toimenpiteet julkisessa tietoverkossa ja muilla niiden julkisuutta edistävil-lä tavoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen voi antaa määräyksiä omavalvonta-suunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja seurannasta.

Palvelun tuottaja on vastuussa siitä, että omavalvontasuunnitelmaa toteutetaan palveluja tuo-tettaessa.

4 luku

Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen

26 §

Yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaa-li- ja terveyspolitiikasta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmiste-lusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa. Ministeriössä on oh-jausyksikkö yleisen ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen toimeenpanoa varten.

27 §

Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon jär-jestämiseksi. Tavoitteiden tulee perustua väestön hyvinvointi- ja terveysseurantatietoihin, pal-velutarpeeseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatie-toihin. Lisäksi otetaan huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliitti-set tavoitteet.

Strategisissa tavoitteissa on määriteltävä maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaamiseksi seuraavat asiat:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet;
- 2) tavoitteet palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden, asukkaiden osallistumisoikeuden ja vaikutusmahdollisuuksien ja kielellisten oikeuksien tur-vaamiseksi sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi;
- 3) tavoitteet maakuntien rajat ylittävälle alueellisten tehtävien työnjaolle sekä maakuntien tukeutumiselle työnjaon mukaisiin yksiköihin;
- 4) tavoitteet valtakunnallisten ja alueellisten erityisyksiköiden sekä yliopistollisten sairaaloi-den tehtäville ja työnjaolle;
- 5) yleiset linjaukset laajakantoisista investoinneista, tuotantorakenteesta ja eri tuotantotapo-jen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista; ja
- 6) miten 1—5 kohtien toteutumista seurataan ja arvioidaan.

Valtakunnalliset tavoitteet voivat koskea myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi tarpeellisia asioita.

28 §

Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee ehdotuksen 27 §:ssä tarkoitetuiksi valtakunnalliseksi tavoitteiksi yhteistyössä maakuntien kanssa. Kuhunkin yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on laadittava sosiaali- ja terveysministeriölle yhteinen ehdotus siitä, miten alueen palvelut ja niiden kehittäminen sekä maakuntien välinen yhteistyö pitäisi ottaa huomioon valtakunnallisissa tavoitteissa. Maakuntien on otettava huomioon alueensa väestön hyvinvointi- ja terveysseurantatiedot sekä palvelutarpeet.

Yhteistyöalueen ehdotus on hyväksyttävä alueen maakuntien valtuustoissa.

Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Päätöstä on tarvittaessa muutettava. Muutos voi perustua yhden tai useamman maakunnan pyyntöön tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteeseen.

29 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta. Sen tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon strategisten linjausten toteutumista sekä edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Lisäksi neuvottelukunta kokoaa ja välittää tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistarpeista. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan.

30 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus

Sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunnat neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää ministeriön ja maakunnan välistä yhteistyötä.

Neuvotteluissa käsitellään maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiä tavoitteita, palvelutuotannon työnjakoa ja yhteistoimintaa muiden maakuntien kanssa sekä omavalvonnan toteutumista. Neuvotteluissa arvioidaan lisäksi yhteistyösopimuksen ja valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista, maakunnan palvelujen kehitystä ja alueellisia kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Lisäksi neuvotteluissa arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä. Neuvotteluissa voidaan käsitellä myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asioita.

Sosiaali- ja terveysministeriö laatii maakunnan kanssa asiakirjan käydyistä neuvotteluista. Asiakirjaan kirjataan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon kokonaisuuden toteutu-

minen. Lisäksi asiakirjassa todetaan neuvotteluissa sovitut seuraavan vuoden keskeiset tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta seuraavat ja arvioivat yhdessä neuvotteluissa sovitujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista.

31 §

Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden (rahoitusperiaate) arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittain vuosittain selvityksen. Selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksessä arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata. Selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, talousarvion sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten.

Selvityksen laatimista varten:

1) kukin maakunta laatii vuosittain raportin alueen palvelujen saatavuudesta ja talouden tilasta;

2) Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen, jäljempänä *valvontaviranomainen*, laatii vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella raportin alueensa maakuntien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta;

3) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos analysoi maakuntien ja valvontaviranomaisen raportit ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisen sekä aluekohtaisen asiantuntija-arvion vuosittain siitä vastaako palvelujen saatavuus väestön tarpeisiin yhdenvertaisesti sekä palvelujen kustannusvaikuttavasta toteutuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee selvityksen laatimisesta ja johtopäätöksistä maakuntien kanssa 30 §:ssä säädettyllä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin tiedoista joiden pitää sisältyä 2 momentin 1–3 kohdissa tarkoitettuihin raportteihin ja ajankohdasta milloin raportit on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle.

32 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon seuranta ja arviointi

Maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut. Lisäksi maakunnan on seurattava oman palvelutuotannon toimintaa ja taloutta sekä verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen laatuun, vaikuttavuuteen ja tuottavuuteen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on seurata ja arvioida väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Terveyden ja hyvin-

voinnin laitos laatii sosiaali- ja terveysministeriölle 27 §:n mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden laadinnassa ja maakuntien kanssa käytävissä neuvotteluissa tarvittavat selvitykset sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta ja toteutumisesta. Selvitykset julkaistaan julkisessa tietoverkossa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos määrittelee 1 momentin mukaisen seurannan vähimmäistietosisällön, mukaan lukien 7 ja 8 §:ien mukaiset hyvinvointikertomukset. Maakuntien on toimitettava seurantatiedot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sen määrittelemällä tavalla.

Maakunnalle palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien on toimitettava 1 momentissa tarkoitettujen seurannan edellyttämät tiedot maakuntien ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen käyttöön Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemällä tavalla.

33 §

Palvelujen tuottajan ohjaaminen

Maakunnan on huolehdittava siitä, että maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja tuottaessa maakunnan palvelulaitos sekä palveluja tuottavat yritykset ja yhteisöt käyttävät toimintansa suunnittelussa ja johtamisessa toiminnan laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia sekä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa.

34 §

Sosiaali- ja terveysministeriön oikeus saada tietoja

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus saada valtion, maakunnan ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskuksesta, sosiaali- tai terveyspalvelun tuottajalta sekä sosiaali- tai terveydenhuollon itsenäisiltä ammatinharjoittajilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä niiden hallussa olevia tietoja, jotka ovat sosiaali- ja terveysministeriölle tässä laissa säädettyjen tehtävien vuoksi välttämättömiä eikä tietoja ole saatavissa julkisista tietolähteistä. Luovutettavat tiedot eivät saa sisältää yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja.

35 §

Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Maakunnan tulee edistää asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista siten kuin maakuntalain (/) 23 §:ssä säädetään.

Asukkaiden näkemykset on otettava huomioon valmisteltaessa maakunnan palvelulupausta, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle siitä, miten alueen palvelut ja niiden kehittäminen sekä maakuntien välinen yhteistyö pitäisi ottaa huomioon 27 §:n mukaisissa valtakunnallisissa tavoitteissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta maakunnassa

Maakunta vastaa alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä alue- ja organisaatorajat ylittävästä kehittämissyhteistyöstä. Lisäksi maakunta koordinoi ja ohjaa tuottajatasolla tapahtuvaa, integroitua kehittämistyötä sekä tukee kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. Maakunta osallistuu kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen sekä toimii yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa.

Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakuntien on kehittämistehtäväänsä liittyen sovittava muiden samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan yhteistyöstä. Lisäksi mainittujen maakuntien on tehtävä yhteistyötä uusien menetelmien, tuotteiden ja palvelujen kehittämisessä yliopistojen, korkeakoulujen, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon osaamistarpeen arviointia ja ammatillisen osaamisen kehittämistä on tehtävä yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa.

Kaikkien maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhteisöjen on osallistuttava palvelujen kehittämiseen maakunnan määrittelemällä tavalla.

Lapin maakunnan tehtävänä on lisäksi tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä. Uudenmaan maakunnan kehittämistoiminnan tehtävänä on tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

5 luku

Kustannusten korvaukset*Maakuntien rahoitus ja kustannusten korvaukset*

37 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus

Maakunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus määräytyy maakuntien rahoituslain (/) perusteella. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voidaan periä asiakasmaksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) säädetään.

38 §

Maakuntien väliset kustannusten korvaukset

Jos maakunnan sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikön asiakkaana on henkilö, joka on toisen maakunnan asukas, on sen maakunnan, jolla on vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kyseiselle henkilölle, korvattava aiheutuneet kustannukset, jollei kustannusten korvaamisesta muualla toisin säädetä.

Korvauksen on perustuttava tuotteistukseen tai tuotehintaan, jolla toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa. Korvauksesta vähennetään henkilön suorittama asiakasmaksu ja muut palvelun tuottajan saamat toimintatulot hoitoon tai hoivaan liittyen. Asiakasmaksu määräytyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisesti. Palvelujen korvausperusteista ja laskutusmenettelystä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella.

Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat rahoittavat yhteisesti ensihoidon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Kustannuksista 80 prosenttia rahoitetaan laskennallisten tarvetekijöiden ja 20 prosenttia suoritteiden perusteella. Tarvetekijöinä otetaan huomioon maakunnan asukasluku, sairastavuus ja asukastiheys. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat sopiva tarkemmin ensihoidon kustannusten korvaamisesta.

Valtion koulutuskorvaukset

39 §

Koulutuskorvaus

Valtion varoista voidaan korvata kustannuksia, jotka aiheutuvat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden yliopistotasoisesta koulutuksesta ja siihen liittyvästä käytännön harjoittelusta sekä Euroopan talousalueeseen kuulumattoman valtion kansalaiselta laillisuuden edellytyksenä olevasta palvelusta. Korvaus suoritetaan maakunnalle, joka ylläpitää yliopistollista sairaalaa. Korvauksen maksamisen edellytyksenä on yhteistyöalueen maakuntien ja koulutusta antavien yliopistojen välinen koulutussopimus.

Valtion korvaus tutkimustoimintaan

40 §

Alueelliset tutkimustoimikunnat

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on asetettava nelivuotiskaudeksi yhteinen sosiaali- ja terveystieteellinen tutkimustoimikunta mahdollisine jaostoineen. Tutkimustoimikunnassa on monitieteinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä.

41 §

Yliopistotasaisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitus

Valtion varoista voidaan korvata yliopistotasoisesta sosiaali- ja terveystieteellisestä tutkimuksesta maakunnille sekä muille julkisille ja yksityisille sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajille aiheutuvia kustannuksia. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö määrittelee yhteistyössä 40 §:ssä tarkoitettujen tutkimustoimikuntien kanssa korvausten perusteena olevan sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen painoalueet ja tavoitteet nelivuotiskausittain.

Valtion rahoitusta myönnetään yhteistyöalueiden tutkimustoimikunnille sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan tekemän päätöksen mukaisesti. Ministeriön päätös

perustuu tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden toteutumiseen sekä tutkimuksen laatuun, määrään ja tuloksellisuuteen edellisellä nelivuotiskaudella. Jos sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden aluejako muuttuu nelivuotiskauden aikana, sosiaali- ja terveysministeriön päätöstä on muutettava aluejaon muutosta vastaavasti.

Tutkimustoimikunta päättää tutkimusrahoituksen myöntämisestä alueellaan hakemusten perusteella.

42 §

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa valtakunnallisen asiantuntijoista koostuvan sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmän. Arviointiryhmän tehtävänä on arvioida tutkimuksen laatua, määrää ja tuloksellisuutta sekä painoalueiden ja tavoitteiden saavuttamista kuluneella nelivuotiskaudella ja tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotus yliopistotasoisesta sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoituksen jakamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueille seuraavana nelivuotiskautena.

Korvausmenettely

43 §

Koulutuskorvauksen ja tutkimusrahoituksen maksaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen maksaa valtion koulutuskorvauksen. Koulutukseen perustuva korvaus maksetaan puolivuositain hakemusten perusteella. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävä maakunta maksaa korvaukset edelleen muille palvelujen tuottajille, yliopistoille ja muille korvaukseen oikeutetuille.

Valvontaviranomainen maksaa tutkimusrahoituksen kuukausittain sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen tutkimustoimikunnalle, joka maksaa rahoituksen edelleen hankkeiden toteuttajille.

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan on annettava sosiaali- ja terveysministeriölle korvauksen saamista seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä selvitys siitä, miten korvaukset on käytetty. Lisäksi kunkin koulutusta antavan yliopiston on ilmoitettava kalenterivuositain koulutettujen määrä.

Muilta osin korvauksen maksamiseen ja muuhun menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvissä asioissa noudatetaan, mitä valtionavustuslain (688/2001) 20 §:n 1 momentissa, 21, 24—26 ja 28 §:ssä, 29 §:n 2 momentissa sekä 30 ja 34 §:ssä säädetään.

44 §

Maakunnan tilojen käyttäminen koulutus- ja tutkimustoimintaan

Yliopistolla on oikeus käyttää yliopistollista sairaalaa lääketieteellisen koulutusyksikön koulutus- ja tutkimustoiminnan tarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjällä on oikeus käyttää maakunnan palvelulaitoksen sairaaloita ja muita toimintayksiköitä muunkin kuin 1 momentissa tarkoitetun sosiaali-

huollon ja terveydenhuoltoalan koulutus- ja tutkimustoiminnan järjestämiseen siten kuin siitä on sovittu maakunnan ja koulutus- ja tutkimustoimintaa harjoittavan koulutuksen järjestäjän kesken.

Maakunnan on huolehdittava siitä, että yliopiston ja muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän käytettävissä on sellaiset koulutus- ja tutkimustoiminnassa tarvittavat huonetilat kiinteine koneineen ja laitteineen sekä koulutus- ja tutkimushenkilökunnan ja opiskelijoiden sosiaaliset tilat, jotka on välttämätöntä sijoittaa maakunnan ylläpitämään toimintayksikköön.

Maakunnan palvelulaitoksen palveluksessa olevat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia osallistumaan koulutus- ja tutkimustoimintaan siten kuin siitä sovitaan alueen ja yliopiston tai muun koulutuksen järjestäjän kesken.

Mitä edellä 2—4 momentissa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta, koskee myös muita palvelun tuottajia silloin kun ne osallistuvat 39 §:ssä tarkoitettujen opiskelijoiden koulutukseen ja siihen liittyvään harjoitteluun.

45 §

Asetuksenantovaltuus

Edellä 39 §:ssä tarkoitettun korvauksen perusteena olevista koulutuksista sekä 39 ja 41 §:ssä tarkoitetuista korvausten perusteista, suuruudesta ja korvausten maksamiseen liittyvistä menettelyistä ja määräajoista, koulutussopimuksessa sovittavista asioista sekä korvaukseen oikeutetuista palvelun tuottajista, yliopistoista ja muista toimijoista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Yliopistotasoisien sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista sekä tutkimusrahoituksen jakamisen muista perusteista ja menettelyistä sekä yliopistotasoisien tutkimuksen arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

6 luku

Viranomaisvalvonta

46 §

Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle.

Mitä tässä luvussa säädetään maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten toiminnan valvonnasta, koskee myös 7 §:n mukaista hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kunnassa.

47 §

Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen valvonta ja siihen liittyvä ohjaus

Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen lainmukaisuuden valvonnasta ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta säädetään sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta ja valvonnasta annetussa laissa (xxx/20xx).

48 §

Ohjaus- ja arviointikäynnit

Valvontaviranomainen voi tehdä 46 §:ssä tarkoitettun ohjauksen toteuttamiseksi ohjaus- ja arviointikäyntejä maakuntiin ja maakuntien palvelulaitoksiin.

Ohjaus- ja arviointikäynneistä ja niiden ohjelmasta on sovittava ennakkoon asianomaisen maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen kanssa.

49 §

Tarkastusoikeus

Valvontaviranomainen voi tarkastaa maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen tässä laissa tarkoitettun toiminnan sekä toiminnassa käytettävät toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta.

Tarkastaja on päästettävä kaikkiin maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tässä laissa tarkoitettuun toiminnassa käytettäviin toimitiloihin. Tarkastuksessa on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki tarkastajan pyytämät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen toimittamiseksi tarpeellisista asiakirjoista. Tarkastajalla on myös oikeus ottaa valokuvia tarkastuksen aikana. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Poliisin on tarvittaessa annettava virka-apua valvontaviranomaiselle tarkastuksen suorittamiseksi.

Tarkastukseen sovelletaan muutoin mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään tarkastuksesta.

50 §

Määräykset ja pakkokeinot

Jos sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka kunnan, maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen toiminta on muutoin tämän tai muun sosiaali- tai terveydenhuoltoa koskevan lain vastaista, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien

poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka.

51 §

Hallinnollinen ohjaus

Jos sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaittu puute, virheellisyys, laiminlyönti tai muu epäkohta ei anna aiheutta 50 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, valvontaviranomainen voi saattaa kunnan, maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai virheellisestä toiminnasta vastuussa olevan henkilön tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. Valvontaviranomainen voi myös kehottaa valvottavaa korjaamaan todetun puutteen tai muun epäkohdan. Jos edellä tässä pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä ei voida asian kokonaisarviointiin vaikuttavat seikat huomioon ottaen pitää riittävinä, valvontaviranomainen voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun käsityksen ilmaisemiseen, huomion kiinnittämiseen, kehoitukseen tai huomautukseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

52 §

Valvonta-asian käsittely

Valvontaviranomainen ryhtyy tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisen tai lain noudattamisen kannalta katsoo olevan aiheutta.

Kanteluihin ja muuhun valvontaan liittyvät toimenpiteet voidaan asettaa kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen niin edellyttäessä. Kahta vuotta vanhempaan tapahtumaan perustuvaa valvonta-asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä.

Kantelumenettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003) sekä muistutus ja kantelumenettelystä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) ja sosiaalihuollon asiakaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000).

53 §

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus

Kunta, maakunta, maakunnan palvelulaitoksen ja maakunnalle sosiaali- ja terveyspalveluja tuottava palvelujen tuottaja on velvollinen antamaan valvontaviranomaiselle sen pyytämät tiedot ja selvitykset, jos ne ovat välttämättömiä valvontatehtävän toteuttamiseksi. Tiedot ja selvitykset on annettava maksutta ja sen estämättä, mitä tietojen salassapitovelvollisuudesta säädetään.

7 luku

Erinäiset säännökset

54 §

Hallintomenettely ja julkisuus

Laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön ylläpitäjän toimintaan sovelletaan hallintolakia tämän lain mukaisessa toiminnassa myös silloin, kun palvelun tuottaja on osakeyhtiö, yhdistys tai muu yhteisö. Hallintolain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan kuitenkin kaikessa palvelun tuottajan toiminnassa. Mainitun lain 28 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohtaa sovelletaan palvelun tuottajaan sekä palvelun tuottajan muodostamaan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettuun konserniin kuuluvaan yhteisöön vain asiassa, jossa palvelun tuottajan ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely sitä edellyttää.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun palvelun tuottajan tämän lain mukaisen toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään mainitun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

55 §

Rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu

Laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilöiden suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

56 §

Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Maakunnan on varauduttava valmiussuunnitelmin sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimenpiteitä edellyttäviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Varautumisessa on varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palvelujen tuottajilta tai palvelusetelillä.

Valtio voi osallistua sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Toimintaa varten sosiaali- ja terveysministeriö voi nimetä ja valtuuttaa valtakunnallisia toimijoita.

Häiriötilanteisiin varautumisesta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

57 §

Toimivalta häiriötilanteissa

Kahta tai useampaa maakuntaa koskevassa häiriötilanteessa sosiaali- ja terveysministeriö voi määrätä yhden maakunnan johtamaan ja koordinoimaan tilannetta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Erityisen merkittävässä häiriötilanteissa sosiaali- ja terveysministeriö voi ottaa sosiaali- ja terveydenhuollon johto- ja koordinaatiovastuun itselleen.

Maakunnan on ilmoitettava sosiaali- ja terveydenhuoltoon vaikuttavista häiriötilanteista ja suuronnettomuuksista sekä niiden uhkista sosiaali- ja terveysministeriölle ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle.

58 §

Virka-apu

Poliisi, puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja pelastusviranomaiset ovat velvollisia antamaan maakunnille niiden pyynnöstä häiriötilanteissa tarvittavaa virka-apua, silloin kun se on ihmisten hyvinvoinnin tai terveyden turvaamisen kannalta välttämätöntä. Maakunnan lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö voi pyytää virka-apua.

59 §

Järjestämisvastuun siirtyminen eräissä tapauksissa

Jos henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle ja hän käyttää kotikuntalain (201/1994) 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan, palveluja koskeva järjestämisvastuu siirtyy henkilön muuttopäivästä lukien sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu.

60 §

Palvelujen järjestäminen maakunnan muuttuessa

Henkilö, joka haluaa muuttaa toisessa maakunnassa sijaitsevan kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä ilman perhehoitoa, laitoshoidoa tai asumispalveluita, voi hakea näitä palveluja siltä maakunnalta, johon tämä toinen kunta kuuluu, samoin perustein kuin jos hän olisi tämän toisen kunnan asukas.

Sen maakunnan, jolle hakemus on saapunut, tulee:

1) ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä hakemuksesta ja sen käsiteltäväksi ottamisesta välittömästi sille maakunnalle, jolla on järjestämisvastuu hakijalle annettavista sosiaali- ja terveyspalveluista;

2) käsitellä hakemus ja arvioida hakijan palvelutarve yhteistyössä järjestämisvastuussa hakemushetkellä olevan maakunnan kanssa;

3) tehdä asiassa päätös.

Hakemusta ei kuitenkaan käsitellä, jos hakija on jo tehnyt vastaavan hakemuksen toiselle maakunnalle ja asian käsittely on vielä kesken.

Jos maakunta on päättänyt myöntää haetun palvelun, hakijan on ilmoitettava kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta, ottaako hän palvelun vastaan. Hakijan tulee lisäksi muuttaa päätöksen mukaiseen hoitopaikkaan tai asumispalveluun kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Jos hakija laiminlyö edellä säädettyjen määräaikojen noudattamisen, hänen oikeutensa päätöksen mukaisiin palveluihin raukeaa.

61 §

Terveysdenhuollon järjestäminen eräissä tapauksissa

Terveysdenhuollon järjestämisessä maakuntaan kuuluvan kunnan asukkaaseen rinnastetaan tässä laissa myös kunnan alueella oleskeleva henkilö, jolla on ulkomaalaislain (301/2004) 78 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 3 momentin 1, 2, 4 tai 7 kohdassa tai 79 §:n 1 momentin 1, 2 tai 6 kohdassa tarkoitettu työnteko-oikeus ja jolla on Suomessa voimassa oleva työ-, virka- tai muu palvelussuhde tai joka on vähintään kuusi kuukautta kestäneen työ-, virka- tai muun palvelussuhteen päätyttyä rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi. Terveysdenhuoltoa järjestettäessä maakuntaan kuuluvan kunnan asukkaaseen rinnastetaan tässä laissa myös kunnan alueella oleskeleva henkilö, jolle on myönnetty ulkomaalaislain 81 §:n nojalla mainitun lain 3 §:n 26 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, sekä ulkomaalaislain 37 §:ssä tarkoitettut tällaisen henkilön perheenjäsenet.

62 §

Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito

Maakunta on henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveysdenhuollon asiakas- ja potilasasiakirjoille. Näistä asiakas- ja potilasasiakirjoista ja niiden käsittelystä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, sosiaali- ja terveysdenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja henkilötietolaissa.

Maakunnan asiakas- ja potilasrekisterit tulee muodostaa sosiaali- ja terveysdenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käyttäen. Velvollisuus koskee myös yritysten, yhteisöjen ja ammatinharjoittajien maakunnille tuottamien ja maakunnan rahoittamien sosiaali- ja terveysdenhuollon palvelujen asiakas- ja potilastietoja palvelun tuottamisperusteesta ja -tavasta riippumatta.

63 §

Henkilöstön ammattitaidon ylläpito

Maakunnan on huolehdittava siitä, että sosiaali- ja terveysdenhuollon henkilöstö osallistuu riittävästi heille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutukseen vaikuttavat peruskoulutuksen pituus, työn vaativuus ja tehtävien sisältö. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarvittaessa tarkemmat säännökset täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

64 §

Muutoksenhaku

Maakunnan päätökseen haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 18 luvussa säädetään, jollei lailla toisin säädetä.

Tämän lain nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti, jollei lailla toisin säädetä. Valtioneuvoston 18 §:n perusteella tekemää päätöstä maakuntien yhteistyösopimuksesta on muutoksenhausta huolimatta noudatettava kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

65 §

Voimaantulo

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

3.

Laki

maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Lain tarkoitus ja lakien voimaantulo

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään maakuntalain (/) ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (/), jäljempänä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, voimaantulosta sekä niiden voimaantulon edellyttämistä toimenpiteistä. Lakia sovelletaan myös pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (/), jäljempänä pelastustoimen järjestämislaki, voimaantuloon ja sen edellyttämiin toimenpiteisiin.

2 §

Lakien voimaantulo

Maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja laki pelastustoimen järjestämisestä tulevat voimaan päivänä kuuta 201 .

Maakuntalain x-x §:t tulevat kuitenkin voimaan X päivänä kuuta 201 .

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselain x-x §:t tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 14 §:n mukaiset ensimmäiset palvelutasopäätökset tulee tehdä viimeistään [1 päivänä joulukuuta 2019]. Ennen ensimmäisen palvelutasopäätöksen tekemistä noudatetaan soveltuvin osin pelastuslain (379/2011) nojalla tehtyjä kyseistä aluetta koskeneita alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksiä.

3 §

Järjestämisvastuun siirtyminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselain mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2019.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain mukainen pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2019.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselain 37, 39 ja 41 §:n mukaiset valtion korvaukset suoritetaan ensimmäisen kerran vuoden 2019 toiminnan perusteella.

2 luku

Maakuntien muodostaminen ja väliaikaishallinto

4 §

Maakuntien perustaminen

Maakuntalain 2 §:ssä tarkoitettut maakunnat julkisoikeudellisina yhteisöinä perustetaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

5 §

Maakuntajako

Alueellisen itsehallinnon perustamista varten maa jakautuu seuraaviin maakuntiin:

1) Uudenmaan maakunta, jonka alue muodostuu Askolan, Espoon, Hangon, Helsinki, Hyvinkään, Inkoon, Järvenpään, Karkkilan, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Lapinjärven, Lohjan, Loviisan, Myrskylän, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Porvoon, Pukkilan, Raaseporin, Sipoon, Siuntion, Tuusulan, Vantaan ja Vihdin kunnista;

2) Varsinais-Suomen maakunta, jonka alue muodostuu Auran, Kaarinan, Kemiönsaaren, Koski Tl:n, Kustavin, Laitilan, Liedon, Loimaan, Marttilan, Maskun, Mynämäen, Naantalin, Nousiaisten, Oripään, Paimion, Paraisten, Pyhärannan, Pöytyän, Raision, Ruskon, Salon, Savon, Someron, Taivassalon, Turun, Uusikaupungin ja Vehmaan kunnista;

3) Satakunnan maakunta, jonka alue muodostuu Euran, Eurajoen, Harjavallan, Honkajoen, Huittisen, Jämijärven, Kankaanpään, Karvian, Kokemäen, Luvian, Merikarvian, Nakkilan, Pomarkun, Porin, Rauman, Siikaisten, Säskylän ja Ulvilan kunnista;

4) Kanta-Hämeen maakunta, jonka alue muodostuu Forssan, Hattulan, Hausjärven, Humppilan, Hämeenlinnan, Janakkalan, Jokioisten, Lopen, Riihimäen, Tammelan ja Ypäjän kunnista;

5) Pirkanmaan maakunta, jonka alue muodostuu Akaan, Hämeenkyrön, Ikaalisten, Juupajoen, Kangasalan, Kihniön, Lempäälän, Mänttä-Vilppulan, Nokian, Oriveden, Parkanon, Pirkkalan, Punkalaitumen, Pälkäneen, Ruoveden, Sastamalan, Tampereen, Urjalan, Valkeakosken, Vesilahden, Virtain ja Ylöjärven kunnista;

6) Päijät-Hämeen maakunta, jonka alue muodostuu Asikkalan, Hartolan, Heinolan, Hollolan, Iitin, Kärkölän, Lahden, Orimattilan, Padasjoen ja Sysmän kunnista;

7) Kymenlaakson maakunta, jonka alue muodostuu Haminan, Kotkan, Kouvolan, Miehikkälän, Pyhtään ja Virolahden kunnista;

8) Etelä-Karjalan maakunta, jonka alue muodostuu Imatran, Lappeenrannan, Lemin, Luumäen, Parikkalan, Rautjärven, Ruokolahden, Savitaipaleen ja Taipalsaaren kunnista;

9) Etelä-Savon maakunta, jonka alue muodostuu Enonkosken, Hirvensalmen, Juvan, Kangasniemen, Mikkelin, Mäntyharjun, Pertunmaan, Pieksämäen, Puumalan, Rantasalmen, Savonlinnan ja Sulkavan kunnista;

10) Pohjois-Savon maakunta, jonka alue muodostuu Iisalmen, Joroisten, Juankosken, Kaavin, Keiteleen, Kiuruveden, Kuopion, Lapinlahden, Leppävirran, Pielaveden, Rautalammin, Rautavaaran, Siilinjärven, Sonkajärven, Suonenjoen, Tervon, Tuusniemen, Varkauden, Vesannon ja Vieremän kunnista;

11) Pohjois-Karjalan maakunta, jonka alue muodostuu Heinäveden, Iломantsin, Joensuun, Juuan, Kiteen, Kontiolahden, Lieksan, Liperin, Nurmeksen, Outokummun, Polvijärven, Rääkkylän, Tohmajärven ja Valtimon kunnista;

12) Keski-Suomen maakunta, jonka alue muodostuu Hankasalmen, Joutsan, Jyväskylän, Jämsän, Kannonkosken, Karstulan, Keuruun, Kinnulan, Kivijärven, Konneveden, Kuhmoisten, Kyyjärven, Laukaan, Luhangan, Multian, Muuramen, Petäjäveden, Pihtiputaan, Saarijärven, Toivakan, Uuraisten, Viitasaaren ja Äänekosken kunnista;

13) Etelä-Pohjanmaan maakunta, jonka alue muodostuu Alajärven, Alavuden, Evijärven, Ilmajoen, Isojoen, Isonkyrön, Karijoen, Kauhajoen, Kauhavan, Kuortaneen, Kurikan, Lappajärven, Lapuan, Seinäjoen, Soinin, Teuvan, Vimpelin ja Ähtärin kunnista;

14) Pohjanmaan maakunta, jonka alue muodostuu Kaskisen, Korsnäsin, Kristiinankaupungin, Kruunupyyn, Laihian, Luodon, Maalahden, Mustasaaren, Närpiön, Pedersören, Pietarsaaren, Uusikaarlepyyn, Vaasan ja Vöyrin kunnista;

15) Keski-Pohjanmaan maakunta, jonka alue muodostuu Halsuan, Kannuksen, Kaustisen, Kokkolan, Lestijärven, Perhon, Toholammin ja Vetelin kunnista;

16) Pohjois-Pohjanmaan maakunta, jonka alue muodostuu Alavieskan, Haapajärven, Haapaveden, Hailuodon, Iin, Kalajoen, Kempeleen, Kuusamon, Kärsämäen, Limingan, Lumijoen, Merijärven, Muhoksen, Nivalan, Oulaisen, Oulun, Pudasjärven, Pyhäjoen, Pyhäjärven, Pyhännän, Raahen, Reisjärven, Sievin, Siikajoen, Siikalatvan, Taivalkosken, Tyrnävän, Utajärven, Vaalan ja Ylivieskan kunnista;

17) Kainuun maakunta, jonka alue muodostuu Hyrynsalmen, Kajaanin, Kuhmon, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon ja Suomussalmen kunnista;

18) Lapin maakunta, jonka alue muodostuu Enontekiön, Inarin, Kemin, Kemijärven, Keminmaan, Kittilän, Kolarin, Muonion, Pelkosenniemen, Pellon, Posion, Ranuan, Rovaniemen, Sallan, Savukosken, Simon, Sodankylän, Tervolan, Tornion, Utsjoen ja Ylitornion kunnista.

Maakuntajaon muuttamisesta säädetään maakuntajakolaissa (/).

6 §

Väliaikainen valmistelutoimielin

Väliaikainen valmistelutoimielin vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus on aloittanut toimintansa. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet ovat viranhaltijoita, joihin sovelletaan, mitä kuntien ja maakuntien viranhaltijoista on muualla laissa säädetty.

Maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston on sovitettava välittömästi tämän lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Maakunnan liitto johtaa sopimusneuvotteluja ja asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Asettamisesta on ilmoitettava valtiovarainministeriölle.

Jos maakunnan liitto ei ole asettanut väliaikaista valmistelutoimielintä viimeistään kahden kuukauden kuluessa tämän lain voimaan tulosta, sen on välittömästi ilmoitettava asiasta valtiovarainministeriölle. Valtioneuvosto asettaa tällöin valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä. Valtioneuvoston asettamassa valmistelutoimielimessä on oltava maakunnan alueen kunnista yhteensä 6 jäsentä, sairaanhoitopiiristä 2 jäsentä, erityishuoltopiiristä 1 jäsen,

maakunnan liitosta 1 jäsen, pelastuslaitoksesta 1 jäsen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta 1 jäsen ja työ- ja elinkeinotoimistosta 1 jäsen sekä heidän varajäsenensä. Valmistelutoimielimen asettamista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kun väliaikainen valmistelutoimielin on asetettu, maakunnan liiton on huolehdittava, että valmistelutoimielimen ensimmäinen kokous kutsutaan koolle. Valmistelutoimielimen iältään vanhin edustaja johtaa ensimmäisessä kokouksessa puhetta siihen saakka, kunnes valmistelutoimielin on valinnut itselleen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat. Maakunnan liiton on järjestettävä valmistelutoimielimelle kokous- ja työtilat sekä huolehdittava valmistelutoimielimen työskentelyedellytysten muusta varmistamisesta. Maakunnan liitto vastaa myös valmistelutoimielimen toiminnan ja henkilöstön edellyttämistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävistä.

Väliaikaiseen toimielimeen sovelletaan miesten ja naisten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:ää julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanosta.

7 §

Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja toimivalta

Väliaikainen valmistelutoimielin johtaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttää sitä koskevaa päätösvaltaa maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti. Valmistelutoimielin voi asettaa keskuudestaan jaostoja hoitamaan erikseen määrättyjä tehtäviä ja siirtää näitä tehtäviä koskevaa päätösvaltaa jaostolle.

Valmistelutoimielimen tehtävänä on yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle:

1) selvittää maakunnille siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi;

2) osallistua maakunnille siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden selvittämiseen;

3) osallistua maakunnille siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen;

4) osallistua maakunnille siirtyvien hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevien tieto- ja viestintäteknisten järjestelmien ja ratkaisujen selvittämiseen;

5) valmistella maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämistä;

6) päättää maakunnan vuoden 2018 talousarviosta;

7) osallistua ensimmäisten maakuntavaalien järjestämiseen;

8) valmistella muut maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyvät asiat.

Valmistelutoimielimen toimivalta on rajoitettu siten, että se voi:

1) nimittää henkilöitä vain määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen siten, että määräaika päättyy viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta;

2) tehdä maakuntaa sitovia sopimuksia vain määräaikaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyy viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Valmistelutoimielimen menettelyyn ja muutoksenhakuun valmistelutoimielimen päätöksistä sovelletaan maakuntalain säännöksiä.

8 §

Velvoite osallistua valmisteluun

Kuntien, sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien, maakuntien liittojen, pelastuslaitosten, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) tarkoitetun kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä tarvittaessa muiden viranomaisten on osallistuttava maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun ja annettava väliaikaiselle valmistelutoimielimelle tarpeellista virka-apua 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

9 §

Tietojensaanti

Väliaikaisella valmistelutoimielimellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maakunnan alueen sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, kunnalta, maakunnan liitolta, pelastuslaitokselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

10 §

Viestintä

Väliaikaisen valmistelutoimielimen on tiedotettava maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, kunnille, järjestöille ja muille yhteisöille sekä varattava näille tarvittaessa mahdollisuus tulla kuulluksi valmistelussa olevista merkittävistä asioista.

11 §

Väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoitus

Valtion varoista maksetaan kullekin maakunnalle tämän lain voimaan tultua maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi määräraha. Määrärahan suuruus on X euroa.

Lisäksi valtio voi myöntää avustusta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin väliaikaisen valmistelutoimielimen hakemuksesta. Valtionavustuksen myöntämisessä noudatetaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään erityisavustuksesta.

12 §

Ensimmäiset maakuntavaalit

Ensimmäiset maakuntavaalit toimitetaan vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä. Maakuntavaltuuston toimikausi alkaa vuoden 2018 maaliskuun alusta ja kestää vuoden 2021 toukokuun loppuun.

Ensimmäisissä maakuntavaaleissa valtuutettuja valitaan kussakin maakunnassa maakuntalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu vähimmäismäärä. Maakuntalain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu asukasluvun määräytymispäivä on ensimmäisissä maakuntavaaleissa 31 päivänä elokuuta 2017.

13 §

Maakunnan järjestäytyminen

Ensimmäisten maakuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen maakuntavaltuuston on viipymättä järjestäydyttävä ja valittava maakuntahallitus ja muut maakunnan toimielimet sekä ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämiseksi.

Väliaikainen valmistelutoimielin valmistelee maakuntavaltuuston ensimmäisessä kokouksessa käsiteltävät asiat ja kutsuu maakuntavaltuutetut kokoukseen. Ensimmäisessä kokouksessa iältään vanhin maakuntavaltuutettu johtaa puhetta siihen saakka, kunnes valtuusto on valinnut puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat.

3 luku

Henkilöstö

14 §

Henkilöstön asema

Maakuntaudistuksessa tehtäviä siirrettäessä kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin, maakuntien palvelulaitoksiin taikka maakuntien omistamiin yhtiöihin, katsotaan tämä työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 25 §:ssä tarkoitetuksi liikkeen luovutukseksi siten kuin 2—4 momentissa säädetään. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy sen maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan omistaman yhtiön palvelukseen, jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä. Alueen pelastustoimen henkilöstö siirtyy sen pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen palvelukseen, jonka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitettuun yhteistyöalueeseen kyseinen alueen pelastustoimi maantieteellisesti kuuluu.

Maakuntaudistuksen yhteydessä lakkautettavien kuntayhtymien palveluksessa työskentelevä henkilöstö sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimen palveluja ja pelastustoimen palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy maakuntien tai maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen.

Kuntien palveluksessa olevat muut kuin edellä tarkoitetut henkilöt, jotka työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä, siirtyvät maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan omistaman yhtiön palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä.

Jos maakunta perustaa 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä yhtiön, jolle siirretään maakunnalle tai sen palvelulaitoksella kuuluvia tehtäviä, katsotaan henkilökunnan siirtyminen tällaiseen yhtiöön 1 momentissa tarkoitetuksi liikkeen luovutukseksi.

15 §

Lisäeläketurva

Tämän lain mukaisen palveluyhtiön on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaantulon (82/2016) 8 §:n 2 momentin tasoisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jotka siirtyvät maakuntaudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta palveluyhtiöön kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu (edellä tarkoitettussa) palveluyhtiössä yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

16 §

Yhteistoiminta maakuntia perustettaessa

Tämän lain mukaiset maakuntien, maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien yhtiöiden perustamista koskevat päätökset käsitellään yhteistoiminnassa maakuntien, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa sen mukaisesti, mitä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään. (Väliaikaishallinto lisätään, kun tiedetään tarkemmin, mitä asiasta muutoin säädetään).

4 luku

Omaisuusjärjestelyt

17 §

Omaisuusjärjestelyjen tavoitteet

Tässä luvussa tarkoitettujen omaisuuden siirtoa koskevien säännösten tarkoituksena on turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulla olevia tehtäviä varten tarvittava omaisuus ja toimitilat kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Lisäksi tavoitteena on, että omaisuusjärjestelyissä kuntia kohdellaan tasapuolisesti eikä järjestelyillä vaaranneta rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien vastuulle jäävissä tehtävissä.

18 §

Sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen siirtäminen maakuntiin

Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 7 §:ssä tarkoitetut sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut maakunnan liitot siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntiin 1 päivänä tammikuuta 2019.

Helsingin erityishuoltopiiriin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset erotetaan Helsingin kaupungin muista varoista, veloista ja sitoumuksista ja siirretään maakuntaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun kuntayhtymän varat ja velat liitetään siihen maakuntaan, jonka alueeseen kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat. Jos kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat eri maakuntiin, kuntayhtymän varat ja velat on jaettava maakuntien välillä jäsenkuntien omistussuhteiden suhteessa, paitsi jos omaisuuden ja velkojen siirrot olisivat maakuntien taloudelliseen kantokykyyn nähden vähäisiä. Maakunnat voivat sopia omaisuuden ja velkojen jakamisesta myös toisin.

Jos kuntayhtymä on perussopimuksensa mukaan huolehtinut muistakin kuin maakunnalle siirtyvistä tehtävistä, jäsenkuntien on järjesteltävä toiminta näiden tehtävien osalta uudelleen vuoden 2018 loppuun mennessä.

19 §

Selvitys kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuudesta ja vastuista

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien on tehtävä viimeistään 31 päivänä toukokuuta 2018 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys:

- 1) kuntayhtymän omaisuudesta;
 - 2) maakunnan vastuulle siirtyvistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista;
 - 3) kuntayhtymän omaisuuden kirjanpidollisen arvostuksen perusteista; sekä
 - 4) sellaisista olennaisista omaisuuserissä tapahtuneista muutoksista sekä toiminnallisista ja taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä.
- Maakunnalla on oikeus saada käyttöönsä tarpeellisiksi katsomiaan lisätietoja ja asiakirjoja. Selvityksen sisällöstä voidaan tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä valtiovarainministeriön asetuksella.

Helsingin erityishuoltopiiriin sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään kuntayhtymästä.

20 §

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät maakunnan hallintaan 1. päivänä tammikuuta 2019.

Maakunnan ja kunnan välillä solmitaan toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se on voimassa vähintään 31 päivään joulukuuta 2021 saakka. Maakunnalla on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa yhdellä vuodella. Maakunnan tulee ilmoittaa oikeuden käyttämisestä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaolon päättymistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettussa vuokrasopimuksessa sovitun vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääomakustannukset ja tilojen ylläpitokustannukset.

Vuokran määräytymisestä voidaan antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella.

21 §

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtaimen omaisuuden siirtyminen maakunnalle

Maakunnalle siirtyy 1 päivänä tammikuuta 2019 sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen maakunnalle siirtyvät kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet

- 1) jonka tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen;
- 2) joka on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6 - 8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteisyrittäjä tai osakkuusyrittäjä ja
- 3) jonka kanssa kunnalla on 1 päivänä tammikuuta 2019 voimassa oleva sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta.

22 §

Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle

Kunta siirtää maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2019 lukien. Jos sopimusta ei ole mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan ja maakunnan on sovittava sopimukseen liittyvän vastuun jakautumisesta.

Jos kunta on antanut 21 §:n 2 momentissa mainitun, sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan osakeyhtiön puolesta takaussitoumuksen, takausvastuu siirtyy maakunnalle.

23 §

Selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista ja kunnalta vuokrattavista toimitiloista

Kunnan on tehtävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2017 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys edellä 20—22 §:ssä tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta sekä sopimuksista.

Maakunta voi pyytää kunnalta käyttönsä tarpeellisiksi katsomiaan lisäselvityksiä ja asiakirjoja. Jos maakunta katsoo, että 1 momentissa tarkoitettun selvityksen mukaan maakunnan hallintaan siirtyvät toimitilat, irtaimisto ja sopimukset eivät turvaa sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen järjestämistä alueella, maakunnan on neuvoteltava kunnan kanssa.

Kunnan on täydennettävä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2019, mikäli 1 momentissa tarkoitetuissa toimitiloissa, siirtyvässä irtaimessa omaisuudessa tai sopimuksissa on tapahtunut olennaisia muutoksia 1 momentissa tarkoitettun selvityksen antamisen jälkeen ja mikäli maakunta katsoo selvityksen täydentämisen tarpeelliseksi.

24 §

Maakunnan päätös

Maakunta päättää 23 §:ssä säädetyn selvityksen perusteella 20—22 §:ssä säädettyistä sopimuksista ja irtaimen omaisuuden siirtymisestä sekä vastuista.

25 §

Kunnan valitusoikeus

Mikäli kunta on tyytymätön 24 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen, kunta voi hakea siihen muutosta hallinto-oikeudelta. Valitukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään (586/1996).

Maakunnalla on oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa irtaimistoa siihen saakka, kunnes hallinto-oikeuden päätös asiassa on lainvoimainen. Maakunnan on maksettava toimitiloista vuokraa siten kuin 20 §:ssä säädetään.

26 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymään

Muihin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiin kuin 18 §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymiin sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 20—25 §:ssä.

27 §

Kuntayhtymän taseeseen kertyneet ali- ja ylijäämät

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti.

28 §

Velkojen aseman turvaaminen

Valtioneuvosto voi 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymän velkojen aseman turvaamiseksi päättää vastavakuutta vaatimatta, mutta muuten määräämillään ehdoilla, omavelkaisen valtiotakauksen myöntämisestä 19 §:ssä tarkoitettujen velkojen, jotka on otettu [xx.xx.xxxx] mennessä sekä niihin liittyvien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden vastaavien suojausjärjestelyjen ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi. 1 momentissa tarkoitettuja takauksia voi olla voimassa enintään eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämän valtuuden mukainen määrä.

29 §

Ilmoitus velkojille ja sopimusosapuolille

Maakunnan on viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2018 lähetettävä kirjallinen ilmoitus maakunnan vastuulle siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille. Maakunnan ilmoituksesta on käytävä ilmi, siirtyykö velka, vastuu tai sopimus maakunnalta edelleen 31 §:ssä tarkoitettu osakeyhtiölle.

Velkojilla ja sopimusosapuolilla on oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 31 päivänä joulukuuta 2018. Irtisanomisesta on ilmoitettava maakunnalle viimeistään 31 päivänä elokuuta 2018.

30 §

Siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivalta

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien viranomaisen ei saa 19 §:ssä tarkoitettua selvityksen antamiseen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä maakuntaa sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien viranomaisen päätöksestä, joka on tehty 19 §:ssä tarkoitettua selvityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan, saa valittaa kuntalaissa (410/2015) säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on tämän pykälän 1 momentin vastainen. Valitusoikeus on myös maakunnalla.

31 §

Maakunnan omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirto valtakunnalliselle osakeyhtiölle

Maakunnan on siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset maakuntien yhdessä omistamalle, tätä tarkoitusta varten perustetulle osakeyhtiölle, josta säädetään maakuntalain 16 luvussa.

Maakunnan tulee päättää siirrosta niin, että siirrettävä omaisuus ja sopimukset ovat 1 momentissa tarkoitetun osakeyhtiön omistuksessa ja hallinnassa 1. päivästä tammikuuta 2019 lukien.

32 §

Omaisuuden saanto

Edellä 18 §:ssä säädettyjen kuntayhtymien ja Helsingin erityishuoltopiirin omaisuus sekä 21 §:ssä säädetty irtain omaisuus siirtyy maakunnalle tämän lain nojalla. Edellä 19 ja 23 §:ssä säädetty selvitys vastaa omaisuuden saantokirjaa.

33 §

Siirrettävän kuntayhtymän tilinpäätöksen käsittely ja vastuuvapauden myöntäminen

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen vuodelta 2018 allekirjoittavat maakunnan hallitus ja maakuntajohtaja.

Maakunnan valtuuston on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitetut tilinpäätökset ja päätettävä tilivelvollisille myönnettävästä vastuuvapaudesta kesäkuun 2019 loppuun mennessä.

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien tilinpäätökseen ja konsernitilinpäätökseen vuodelta 2018 sovelletaan muutoin mitä kuntalaissa (410/2015) säädetään.

Uudistukseen liittyvät veroseuraamukset

34 §

Varainsiirtoveron suorittamisvelvollisuus

Varainsiirtoveroa ei ole suoritettava kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta siirrettäessä kuntayhtymien 18 §:n 1 momentissa tarkoitetut varat momentin mukaisesti maakunnalle, eikä maakuntien siirtäessä varat edelleen 31 §:n 1 momentissa tarkoitetulle tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n 2 momentissa tarkoitetulle osakeyhtiölle mainitun pykälän mukaisesti ennen 31 päivää joulukuuta 2020.

35 §

Kuntayhtymän veronalainen toiminta

Siltä osin kuin toiminta on katsottu kuntayhtymän veronalaiseksi toiminnaksi, siirtoon sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien, erityishuoltopiirien kuntayhtymien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien ei katsota purkautuvan tuloverotuksessa siirrettäessä ne maakuntiin varoi-
neen ja velkoineen sekä sitoumuksineen edellä 18 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Toimintansa lopettavan 2 momentissa tarkoitetun kuntayhtymän verotuksessa poistamatta olevat hankintamenot ja muut vähennyskelpoiset menot vähennetään maakunnan verotuksessa samalla tavalla kuin ne olisi vähennetty toimintansa lopettaneet kuntayhtymän verotuksessa.

36 §

Siirto maakunnalta valtakunnalliselle osakeyhtiölle

Siirrettäessä varoja 31 §:n tarkoittamalla tavalla valtakunnalliselle osakeyhtiölle luetaan maakunnan tuloverotuksessa luovutetun omaisuuden veronalaiseksi luovutushinnaksi omaisuuden verotuksessa poistamatta oleva hankintamenon osa.

Osakeyhtiön verotuksessa luetaan siirtyneen omaisuuden vähennyskelpoiseksi hankintamenoksi vastaava määrä kuin on 1 momentin mukaisesti luettu maakunnan veronalaiseksi luovutushinnaksi. Siirtyneet muut vähennyskelpoiset menot kuin hankintamenot vähennetään osakeyhtiön verotuksessa samalla tavalla kuin ne olisi vähennetty maakunnan verotuksessa.

Siirtyneisiin varoihin kohdistuvat elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 5 a §:ssä tarkoitettut oikaisuerät ja siirtyneeseen toimintaan kohdistuvat varaukset luetaan osakeyhtiön verotuksessa veronalaiseksi tuloksi samalla tavalla kuin ne olisi luettu tuloksi maakunnan verotuksessa.

Vastikkeeksi saatujen osakkeiden verotuksessa vähennyskelpoiseksi hankintamenoksi luetaan siirrettyjen varojen verotuksessa vähentämättä oleva määrä vähennettynä siirtyneiden velkojen ja varausten määrällä.

37 §

Hankintamenon määräytyminen eräissä tapauksissa

Ennen tämän lain voimaantuloa verovapaaksi katsotun toiminnan käytössä olleen käyttöomaisuuden ja muun omaisuuden verotuksessa vähentämättä olevaksi hankintamenoksi ja pitkävaikutteisten menojen verotuksessa vähentämättä olevaksi määräksi katsotaan 31 päivänä joulukuuta 2018 päättyneeltä tilikaudelta laaditun tilinpäätöksen mukainen omaisuuden ja pitkävaikutteisten menojen kirjanpitoarvo.

5 luku

Maakuntien palvelukeskukset

38 §

Palvelukeskusten perustaminen

Valtio huolehtii maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Palvelukeskusten osakkeet ja määräysvalta luovutetaan maakunnille x päivään x kuuta 201x mennessä.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen x prosenttia ICT-palvelukeskuksen osakkeista jää valtion omistukseen.

Valtiolla on kaikissa maakuntalain laissa säädetyissä palveluyhtiöissä yhtiöjärjestyksessä määritellyjä erityisen äänivallan osakkeita, jotka antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta tai yhtiön osakkeiden luovuttaminen muille ilman valtion suostumusta sekä vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä. Valtion omistuksessa olevilla erityisen äänivallan osakkeilla on oikeus vaatia yhtiöjärjestyksessä määritellyissä asioissa yhtiön hallitukselle kuuluvan asian käsittely yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen päätös edellyttää tällöin, että erityisen äänivallan osakkeiden enemmistö puoltaa päätöstä.

39 §

Osakkeiden jakautuminen maakuntien kesken

Palvelukeskusten maakuntien omistukseen tulevat osakkeet jakautuvat maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Asukaslukuna otetaan huomioon maakuntiin kuuluvien kuntien asukasluku 31 päivänä joulukuuta 2017.

40 §

Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana

Palvelukeskukset voivat hankkia niiden tuottamisvastuulle kuuluvia palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja tämän lain voimaan tullessa palveluja kunnille ja kuntayhtymille tuottavilta yksityisiltä tai julkisoikeudellisilta palvelujen tuottajilta ilman kilpailutusta vuodesta 2019 alkaen enintään vuoden 2022 loppuun saakka.

6 luku

Kuntien tuloveroprosentit siirtymäkauden aikana

41 §

Kunnan tuloveroprosentti vuosina 2019—2021

Kunnanvaltuusto voi päättää vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentin vähennettynä 12,30 prosenttiyksiköllä. Vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voi olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Vuonna 2021 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voi olla enintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti.

Kunnanvaltuusto voi päättää korottaa vuosille 2020 ja 2021 tuloveroprosenttia 1 momentissa säädetystä poiketen, jos se on välttämätöntä kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi, eikä maksuvalmiutta voida turvata riittävästi menoja pienentämällä, lainanotolla tai muulla toimenpiteellä.

7 luku

Yhtiöittämisen siirtymäaika

42 §

Yhtiöittäminen

Maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettujen maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat laissa säädetyn laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita, siten, että järjestämislaissa säädetty yhtiöittäminen on viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020.

8 luku

Erinäiset säännökset

43 §

Muutostuki

Sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö tukevat kuntia ja kuntayhtymiä sekä perustettavia maakuntia uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos osallistuu osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun ja toteutukseen asiantuntija-apua antamalla.

Perustettaville maakunnalle osoitetaan taloudellista muutostukea vuosina 2017—2018 valtion talousarviossa tehtävään osoitettavan määrärahan rajoissa.

44 §

Muutoksenhaku

Maakunnan ja edellä 6 §:ssä tarkoitetun väliaikaisen toimielimen päätökseen haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavalituksesta.

Tämän lain nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

45 §

Kumottavat lait

Tällä lailla kumotaan:

- 1) kansanterveyslaki (66/1972);
- 2) erikoissairaanhoitolaki (1062/1989);
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992);
- 4) pelastuslaki (379/2011); ja
- 5) laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003).

46 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 201 . Lain 45 § tulee voimaan kuitenkin vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.

4.

Maakuntien rahoituslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain mukaisesti myönnetään valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi. Maakuntien tehtävistä säädetään tarkemmin maakuntalain (/) 2 luvun 6 §:ssä.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaalla.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan jäljempänä:

- 1) maakunnalla maakuntalain (/) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettua maakuntaa;
- 2) perushinnalla maakunnan valtion rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten perusteena käytettävää asukaskohtaista laskennallista perustetta tai määräytymisperusteiden asukaskohtaista hintaa;
- 3) maakuntaindeksillä indeksiä, joka lasketaan käyttäen yleisen ansiotasoindeksin, kuluttajahintaindeksin ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuista muutosta.
- 4) varainhoitovuodella sitä kalenterivuotta, jolle valtion rahoitus myönnetään;
- 5) asukastiheydellä maakunnan asukasmäärää maaneliökilometrillä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa;
- 6) vieraskielisellä henkilöllä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen;
- 7) työkyvyttömällä henkilöllä, joka saa työkyvyttömyyseläkettä kansaneläkelain (568/2007) 12 §:n, työntekijän eläkelain (395/2006) 35 §:n, julkisten alojen eläkelain (81/2016) 32 §:n tai yrittäjän eläkelain (1272/2006) 32 §:n mukaisesti;
- 8) alimman koulutuksen suorittaneella henkilöllä, jolla ei ole perusasteen opetuksen jälkeistä tutkintoa;
- 9) ei-työllisellä henkilöllä, joka saa työttömyysturvalain (1290/2002) 2 §:ssä tarkoitettua etuutta tai saa laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) 2 §:n 3) -kohdassa tarkoitettua lasten kotihoidon tukea tai on vankeuslaissa (767/2005) tarkoitettu vanki tai suorittaa asevelvollisuuslaissa (1438/2007) 2 §:n 2 momentin mukaista varusmiespalvelusta tai on siviilipalvelusvelvollinen siviilipalveluslain (1446/2007) 2 §:n 1)-kohdan mukaisesti

tai on päätoiminen opiskelija opintotukilain (65/1994) 1 §:n mukaisesti tai on oppivelvollinen perusopetuslain (628/1998) 25 §:n mukaisesti tai ei muista syistä johtuen ole työmarkkinoiden käytettävissä;

10) ei-parisuhteessa olevalla henkilöllä, jonka siviilisäädyksi on väestötietojärjestelmään kirjattu muu kuin avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa väestötietojärjestelmästä ja Väestötietokeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 13 §:n 5 kohdan mukaisesti; sekä

11) toimeentulotuen asiakkaalla henkilöllä, joka saa toimeentulotukea toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 2 §:n mukaisesti.

2 luku

Valtion rahoituksen periaatteet

3 §

Valtion rahoitus maakunnille

Maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. Asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden painoarvo valtion rahoituksessa on 10 prosenttia, palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden osuuden painoarvo on 89 prosenttia ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painoarvo on 1 prosentti.

Kullekin maakunnalle myönnetään valtion rahoituksena euromäärä, joka saadaan laskettaessa yhteen 8 §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja 14 §:ssä tarkoitetut muiden tehtävien laskennalliset kustannukset.

Valtio voi myöntää maakunnalle lyhytaikaista lainaa tai valtioneuvoston päätöksiä siten kuin siitä erikseen säädetään.

4 §

Maakunnan päätösvalta rahoituksen käytössä

Maakunta päättää itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Maakunnalla on oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä siten kuin siitä erikseen säädetään sekä päättää maksutulojen käytöstä.

Maakunnan investointien rahoituksesta säädetään tarkemmin maakuntalain (xx/xxxx) 12 §:ssä.

5 §

Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset

Valtion rahoituksen perusteena käytetään maakuntien toteutuneita käyttökustannuksia, joista on vähennetty maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut.

Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan huomioon valtion rahoituksen laskennallisten kustannusten tarkistuksessa, jos se aiheutuu asi-anomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

6 §

Valtion rahoituksen tarkistaminen

Valtion rahoituksen varainhoitovuotta koskeva taso määräytyy vuosittain tarkistamalla 8, 10—14 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteet ottaen huomioon uusimmat tiedot toteutuneista kustannuksista sekä arvioitu maakuntien perimien asiakas- ja käyttömaksujen yhteismäärä.

Toteutuneet kustannukset huomioidaan siihen määrään asti, että lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättyä 0,5 prosenttiyksiköllä. Toteutuneet kustannukset otetaan huomioon edellä säädetyn ylittävältä osalta, mikäli se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi tai kustannukset johtuvat edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin. Peruspalvelujen saatavuuden turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon peruspalvelujen saatavuuden toteutunut kehitys ja arviot saatavuuden ongelmista sekä maakuntien mahdollisuudet toteuttaa taloutensa ja toimintansa muutoksia.

Valtion rahoituksen tarkistuksessa huomioidaan arvioitu kustannustason muutos, joka määräytyy maakuntaindeksin mukaisesti.

Maakunnan perimien asiakas- ja käyttömaksujen yhteismäärä tarkistetaan vuosittain ottamalla huomioon uusimmat käytössä olevat tiedot toteutuneista maakunnan asiakas- ja käyttömaksutuloista sekä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 2 §:n 2 momentissa säädetään.

7 §

Taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus

Maakunnalle voidaan maksuvalmiusongelmien korjaamiseksi varten myöntää valtion laina tai valtioneuvoston tuki.

Jos maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvittää tehtävistään eikä 1 momentissa tarkoitettua lainaa tai takausta voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena keinona maakunnan taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi, voidaan valtion varoista myöntää maakunnalle valtionavustusta valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti, jos sitä voidaan pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi.

3 luku

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus

8 §

Maakunnan laskennallinen valtion rahoitus

Maakunnan tehtävien laskennallinen rahoitus muodostuu laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla asukaskohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon perushinta maakunnan asukasmäärällä ja sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaiset perushinnat maakunnan ikäryhmittäisillä väestömäärillä.

Edellä 1 momentissa saatuun summaan lisätään maakunnan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden, vieraskielisyyden ja asukastiheyden perusteella sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen määritelty laskennallinen rahoitus.

Laskennallisen rahoituksen ikäryhmäkohtaiset perushinnat määrätään erikseen seuraavasti:

- 1) 0—5-vuotiaat;
- 2) 6-vuotiaat;
- 3) 7—12-vuotiaat;
- 4) 13—15-vuotiaat;
- 5) 16—18-vuotiaat;
- 6) 19—64-vuotiaat;
- 7) 65—74-vuotiaat;
- 8) 75—84-vuotiaat; ja
- 9) 85 vuotta täyttäneet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmiin ja palvelujen käyttöä kuvaaviin tarpeisiin perustuvan rahoituksen määräytymisessä käytetään seuraavia tehtäväkohtaisia painoja:

Terveydenhuolto	58,02 prosenttia
Vanhustenhuolto	22,19 prosenttia, ja
Sosiaalihuolto	19,80 prosenttia

9 §

Ikäryhmien ja palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden painokertoimet

Terveydenhuolto jakautuu seuraaviin tarvetekijöihin, joiden painokertoimet ovat:

Ikäryhmät	
ikä 0–5-vuotiaat	0,66
ikä 6-vuotiaat	0,42
ikä 7–12-vuotiaat	0,58
ikä 13–15-vuotiaat	0,82
ikä 16–18-vuotiaat	0,61
ikä 19–64-vuotiaat	0,25
ikä 65–74-vuotiaat	0,61
ikä 75–84-vuotiaat	0,88
85 vuotta täyttäneet	1,20

Palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät:	
diabetes	0,54
epilepsia	0,93
psykoosit	6,50
reuma	0,80
keuhkoastma	0,45
verenpainetaudit	0,34
sepelvaltimotaudit	0,72
Crohnin tauti	0,81
dementia	0,67
syövät	2,87
neurologiset taudit	1,08
sydämen rytmihäiriöt	1,10
työkyvytön ja alle 55-vuotiaat	3,32
alin koulutus ja 20 vuotta täyttäneet	0,16
ei-työllinen ja 18–64-vuotiaat	0,45
ei parisuhteessa ja 80 vuotta täyttäneet	0,30
nainen	0,15

Vanhustenhoidon jakautuu seuraaviin tarvetekijöihin, joiden painokertoimet ovat:

Ikäryhmät:	
ikä 65—74-vuotiaat	0,01
ikä 75—84-vuotiaat	0,43

Palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät:	
diabetes	0,21
epilepsia	1,04
psykoosit	2,05
dementia	3,67
neurologiset taudit	1,36
sydämen rytmihäiriöt	0,37
nainen ja 85 vuotta täyttäneet	2,79
mies ja 85 vuotta täyttäneet	1,68
ei parisuhteessa ja 80 vuotta täyttäneet	0,94

Sosiaalihuolto jakautuu seuraaviin tarvetekijöihin, joiden painokertoimet ovat:

Ikäryhmät	
ikä 0–5-vuotiaat	0,62
ikä 6-vuotiaat	0,78
ikä 7–12-vuotiaat	1,41
ikä 13–15-vuotiaat	3,99
ikä 16–18-vuotiaat	3,61
ikä 19–64-vuotiaat	-0,1
ikä 65–74-vuotiaat	0,58

ikä 75–84-vuotiaat	1,26
ikä 85 vuotta täyttäneet	3,48

Palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät:	
työkyvytön ja alle 55-vuotiaat	11,28
alin koulutus ja 20 vuotta täyttäneet	0,77
toimeentulotuen asiakas	0,97
ei työllinen ja 18–64-vuotiaat	0,65

10 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin

Valtion rahoituksen sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin lasketaan 8 §:n 4 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painojen ja 9 §:ssä tarkoitettujen palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekertoimen perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta maakunnan asukasmäärällä ja maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroimella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerrointa määriteltäessä käytetään 9 §:ssä mainituista terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon tarvetekijöistä Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Tilastokeskuksen tilastotietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

11 §

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen määräytyvä maakunnan rahoitus lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta maakunnan asukasmäärällä sekä maakunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määritellään maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa ja toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella. Molempien osuuksien painot kertoimen laskemisessa ovat 50 prosenttia.

Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tilastotietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta sekä sitä edeltäneeltä vuodelta. Kertoimen määrittelyssä käytetään uusimpia käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa maakunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

12 §

Asukastiheyskerroin

Maakunnan asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys maakunnan asukastiheydellä. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen tietoja maapinta-alasta.

Asukastiheyden perusteella määräytyvä maakunnan rahoitus lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelly asukastiheyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskerroimella.

13 §

Vieraskielisyyskerroin

Maakunnan vieraskielisyyskerroin lasketaan jakamalla maakunnan vieraskielisten asukkaiden osuus vastaavalla koko maan keskimääräisellä vieraskielisten asukkaiden osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvä maakunnan laskennallinen rahoitus lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelly vieraskielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskerroimella.

4 luku

Maakuntien muiden tehtävien rahoitus

14 §

Asukaskohtainen perushinta

Maakunnan muiden kuin edellä 3 luvussa säädettyjen tehtävien rahoitus lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelly maakuntien muiden tehtävien perushinta maakunnan asukasmäärällä.

5 luku

Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen

15 §

Valtion rahoituksen hallinnointi

Valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa maakunnan lakisääteisistä tehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa maakunnan lakisääteisten tehtävien muutosten vaikutukset valtion rahoituksen perusteisiin valtion talousarvion valmistelua varten.

Edellä 3 §:n 1 momentissa säädettyjen rahoituksen kohdentamisperusteiden prosenttiosuudet, 8 §:n 4 momentissa säädettyjen tehtäväkohtaiset painot, 9 §:n tarvetekijöiden painokerroimet ja 11 §:n 2 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot tarkistetaan määräajoin vähintään 4 vuoden välein lain voimaantulovuoden jälkeen.

16 §

Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen

Valtiovarainministeriö myöntää maakunnalle valtion rahoituksen hakemusta viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtion rahoituksen maakunnalle varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä. Valtiovarainministeriö toimittaa palvelukeskukselle 1 momentissa tarkoitettujen euromäärien maksamista varten tarpeelliset tiedot.

17 §

Laskuvirheen oikaisu

Valtiovarainministeriö voi itse tai hakemuksen perusteella oikaista tässä laissa tarkoitetuissa päätöksissä ja tiedoissa olevan laskuvirheen.

18 §

Saamatta jääneen etuuden suorittaminen

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle 24 §:ssä säädetyn määräajan kuluttua ilmenee tietoja, jotka eivät ole olleet aikaisemmin tiedossa ja maakunnalta on tämän vuoksi jäänyt saamatta valtion rahoitusta, joka olisi lain mukaan kuulunut sille, on saamatta jäänyt euromäärä suoritettava maakunnalle. Suoritettavalle määrälle on maksettava korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtion rahoitus olisi tullut maksaa.

Jos saamatta jääneen valtion rahoituksen merkitys on vähäinen ja sen maksamisesta aiheutuvat menot olisivat epäsuhteessa verrattuna asian taloudelliseen merkitykseen, ei rahoitusta kuitenkaan makseta.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että saamatta jäänyt valtion rahoitus maksetaan myöhemmin seuraavan valtion rahoituksen yhteydessä.

19 §

Perusteettoman edun palauttaminen

Jos maakunta on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtion rahoitusta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta määrästä peritään korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtion korvaus on maksettu.

Jos palautettava valtion rahoitus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan rahoitus jättää määräämättä palautettavaksi.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että palautettava rahoitus vähennetään myöhemmin seuraavan valtion rahoituksen yhteydessä.

20 §

Suoritusvelvollisuuden raukeaminen

Velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt valtion rahoitus tai palauttaa perusteettomasti saatu rahoitus raukeaa viiden vuoden kuluessa sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona valtion rahoitus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

6 luku

Erinäiset säännökset

21 §

Valtion rahoituksen määräytyminen siirrettäessä kunta toiseen maakuntaan

Jos kunta siirretään toiseen maakuntaan, laajentuvan maakunnan valtion rahoitus lasketaan maakuntaan siirretyn kunnan osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat muutoksen voimaantulovuonna supistuvan maakunnan valtion rahoituksen perusteena.

22 §

Uhkasakko

Jos maakunta on julkisia palvelutehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto voi sakon uhalla määrätä maakunnan noudattamaan velvoitetta. Uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

23 §

Asetuksenantovaltuus

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 8, ja 10—14 §:ssä säädetystä perushinnasta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään lisäksi tarkemmin 11 §:ssä säädetyn hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, kertoimen määräytymisperusteena käytettävistä indikaattoreista ja niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua kustannustason tarkistuksen ja 6 §:n 3 momentissa säädetyn maakuntaindeksin laskennasta.

7 luku

Muutoksenhaku

24 §

Oikaisumenettely

Milloin maakunta on tyytymätön valtiovarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen myöntämisestä, sillä on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä valtiovarainministeriölle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

25 §

Muutoksenhaku

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

8 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

26 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Lain 11 §:ää sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2022.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi maakunnalle varainhoitovuodelle 2019.

27 §

Valtion rahoituksen määräytyminen vuonna 2019

Valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2019 vastaa maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää siten kuin 3 § 1 momentissa säädetään. Lakisääteisten tehtävien kustannukset otetaan huomioon siten, että lähtökohdana ovat vastaavien tehtävien kustannukset vuonna 2016 tarkistettuna kustannustason arvioitua muutosta vastaavasti siten kuin 5 §:n 2 momentissa ja 6 §:n 3 momentissa säädetään.

Valtion rahoitus kullekin maakunnalle vastaa asianomaisen maakunnan alueelle kuuluvien kuntien lakisääteisten tehtävien kustannusten yhteismäärää.

28 §

Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020–2023

Valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyy vuonna:

1) 2020 siten, että rahoituksesta 80 prosenttia määräytyy edellä 27 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien kustannusten ja 20 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

2) 2021 siten, että rahoituksesta 60 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien kustannusten ja 40 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

3) 2022 siten, että rahoituksesta 40 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien kustannusten ja 60 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

4) 2023 siten, että rahoituksesta 20 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien kustannusten ja 80 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

Lain 6 §:ää sovelletaan valtion rahoituksen kokonaistason määrittämiseen vuosina 2020—2023.

29 §

Valtion rahoituksen tasoa koskeva poikkeussäännös vuosina 2020—2021

Edellä 6 §:n 2 momentin säännöksestä poiketen toteutuneet kustannukset huomioidaan siihen määrään asti, että 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 1 prosenttiyksiköllä.

5.

Maakuntajakolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Maakuntajako

Suomi jakaantuu maakuntiin, joilla on itsehallinto siten kuin maakuntalaissa (/) säädetään. Maakunnan on muodostuttava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Maakuntaan kuuluu vähintään kaksi kuntaa.

Maakuntajaosta maakuntia perustettaessa säädetään maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta annetussa laissa (/). Maakuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään, valtioneuvosto.

2 §

Maakuntajaon muuttaminen

Tässä laissa maakuntajaon muuttamisella tarkoitetaan maakuntien yhdistymistä tai kunnan siirtämistä kuuluvaksi toiseen maakuntaan.

Maakuntien yhdistymisellä tarkoitetaan maakuntajaon muuttamista, jossa

- 1) yksi tai useampi maakunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan maakuntaan
- 2) maakunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi maakunta; tai
- 3) maakunnan alue jaetaan kahden tai useamman maakunnan kesken siten, että jaettava maakunta lakkaa.

Maakuntajakoa voidaan muuttaa myös siten, että kunta siirretään kuuluvaksi toiseen maakuntaan, jolloin maakuntien lukumäärä ei muutu (*kunnan siirtäminen*).

3 §

Maakuntajaon vaikutukset valtion hallintoon

Valtion viranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että viranomaisen toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta taikka, jos toimialue pienempi kuin maakunta, se on kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

4 §

Kuntajaon muutosten huomioon ottaminen

Jos kunta lakkaa kuntarakennelaisissa (1698/2009) tarkoitetun kuntien yhdistymisen seurauksena, päättää valtioneuvoston kuntarakennelain 35 §:n mukaisesti, mihin maakuntaan uusi kunta kuuluu.

2 luku

Maakuntajaon muuttaminen

5 §

Maakuntajaon muuttamisen edellytykset

Maakuntajakoa voidaan muuttaa, jos maakunnat täyttävät muutoksen jälkeen 1 §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset ja muutos parantaa:

- 1) maakunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää maakunnan toimintakykyä;
- 2) maakunnan asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Maakuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

6 §

Maakuntajaon muuttamisen vireillepano

Esityksen maakuntajaon muuttamisesta voi tehdä muutoksen kohteena oleva maakunta tai kunta. Esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle.

Valtiovarainministeriö voi panna maakuntajaon muuttamisen vireille määräämällä toimitettavaksi 8 §:ssä tarkoitetun maakuntajakoselvityksen.

Maakuntalain 109 §:ssä tarkoitetussa maakunnan arviointimenettelyssä ollutta maakuntaa koskeva maakuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitussa pykälässä tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta.

7 §

Maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen sisältö

Maakunnan tai kunnan tekemässä maakuntajaon muuttamista koskevassa esityksessä on perusteltava maakuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 5 §:ssä säädettyt maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Maakuntien yhteiseen esitykseen maakuntien yhdistymisestä on liitettävä maakuntavaltuustojen yhtäpitävä päätös esityksestä ja siihen liittyvä selvitys:

- 1) maakuntajaon muuttamisen toteuttamistavasta ja ajankohdasta;
- 2) yhdistymisen perusteella syntyvän uuden maakunnan hallinnon järjestämisen periaatteista;
- 3) uuden maakunnan nimestä;
- 4) yhdistyvien maakuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista;
- 5) uuden maakunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista;
- 6) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien toteuttamisen keinoista uudessa maakunnassa.

Maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

8 §

Maakuntajakoselvityksen määrääminen

Valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi maakuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa muutoksen kohteena olevia maakuntia ja siirrettäväksi ehdotettua kuntaa kuuluaan yhden tai useamman maakuntajakoselvittäjän.

Maakuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi:

- 1) valtiovarainministeriön aloitteesta;
- 2) maakunnan tai kunnan esityksestä;
- 3) jos vähintään 20 prosenttia maakunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen maakuntajakoselvityksen toimittamisesta; tai
- 4) maakuntalain 109 §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän esityksestä.

9 §

Maakuntajakoselvityksen toimittaminen

Maakuntien on osallistuttava maakuntajakoselvitykseen ja maakuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun. Selvittäjä laatii ehdotuksen maakuntajaon muuttamisesta sekä 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua maakuntien yhdistymiseen liittyvästä selvityksestä tai 19 §:ssä tarkoitettua kunnan siirtämiseen liittyvästä maakuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä.

Jos maakuntajakoselvittäjä katsoo selvityksen perusteella maakuntajaon muuttamisen tarpeelliseksi, hänen on tehtävä muutoksen kohteena olevien maakuntien valtuustoille ja muutoksen kohteena olevan kunnan valtuustolle ehdotus maakuntajaon muuttamisesta. Ehdotus käsitellään kaikkien muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustoissa ja muutoksen kohteena olevan kunnan valtuustossa.

Selvittäjä toimittaa esityksensä maakuntajaon muuttamisesta valtiovarainministeriölle ja liittää siihen muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustojen ja muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot.

Selvityksen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.

Maakuntajakoselvittäjään sovelletaan soveltuvin osin, mitä kuntarakennelain (1698/2009) 17 §:ssä säädetään kuntajakoselvittäjän asemasta. Maakuntajakoselvittäjällä on salassapittoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset maakuntien, maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen, maakuntien palvelulaitos-

ten ja laitoskonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot sekä muuta apua.

10 §

Päätöksenteon edellytykset.

Valtioneuvosto päättää valtiovarainministeriön esittelystä maakuntajaon muuttamisesta. Päätös voidaan tehdä, jos 5 §:ssä tarkoitetut maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Maakunnan yhdistymistä koskevan päätös edellyttää lisäksi, että yhdistyminen perustuu yhdistyvien maakuntien yhteiseen esitykseen tai maakuntajakoselvittäjän ehdotukseen, joka on hyväksytty yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustoissa. Maakunnan arviointimenettelyssä olleen maakunnan yhdistymisestä voidaan päättää maakuntajakoselvittäjän esityksestä maakuntavaltuuston vastuksesta huolimatta. Maakunnan arviointimenettelyn edellytyksistä säädetään maakuntalain 110 §:ssä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (/) 20 §:ssä.

Valtiovarainministeriön on maakuntajaon muuttamista koskevaa päätöstä valmistellessaan kuultava niitä maakuntia ja kuntia, joita muutos koskee, sekä selvítettävä, miten muutos vaikuttaa valtion viranomaisten toimialuejakoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin.

11 §

Päätös maakuntajaon muuttamisesta

Päätös maakuntajaon muuttamisesta on tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Jos maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, päätös maakuntajaon muuttamisesta on tehtävä vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Maakuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta. Kunnan siirtämistä koskeva maakuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan sitä vuotta seuraavan kalenterivuoden alusta, jona toimitetaan seuraavat maakuntavaalit.

Päätös maakuntajaon muuttamisesta on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa ja toimitettava julkaistavaksi muutoksen kohteena olevassa maakunnassa siten kuin maakunnan ilmoitukset maakunnassa julkaistaan. Päätös maakuntajaon muutoksen hylkäämisestä on annettava erikseen tiedoksi esityksen tekijälle.

3 luku

Maakunnan hallinnon muodostaminen

12 §

Maakuntavaltuuston muodostaminen kesken vaalikauden

Maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen jälkeen yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustot valitsevat keskuudestaan uuden maakunnan maakuntavaltuustoon valtuutetut ja varavaltuutetut maakuntavaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Uuden maakunnan maakuntavaltuustoon valitaan valtuutettuja maakuntalain 18 §:ssä säädetty asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäismäärä. Valtuutettuja valitaan kustakin yhdistyvistä maakunnasta niiden asukaslukujen suhteen mukaan määräytyvä määrä. Maakuntavaltuustossa edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien maakuntavaaleissa saama ääniosuus uuden maakunnan alueella vaalilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

13 §

Uuden maakunnan maakuntahallitus

Edellä 12 §:ssä tarkoitettu uuden maakunnan maakuntavaltuusto valitsee ensimmäisessä kokouksessaan uuden maakunnan maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet. Uuden maakunnan valtuuston ensimmäisen kokouksen kutsuvat koolle ja kokouksen valmistelusta vastaavat yhdistyvien maakuntien maakuntahallitukset yhdessä.

Uuden maakunnan maakuntahallitus huolehtii uuden maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Maakuntahallituksen toimikausi alkaa heti valinnan jälkeen. Maakuntahallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Uuden maakunnan maakuntahallituksesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä maakuntahallituksesta säädetään.

14 §

Maakuntajaon muutoksen huomioon ottaminen vaaleissa

Jos maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, ne on toimitettava muutoksen kohteena olevissa maakunnissa uutta maakuntajako noudattaen.

Maakuntien yhdistyessä 1 momentissa tarkoitettuna ajankohtana vaalilain 12 a §:ssä tarkoitettuna maakuntavaalilautakuntana toimii vaalivuoden alusta lukien kyseisten maakuntien maakuntavaalilautakunnista yhdistetty maakuntavaalilautakunta, jonka puheenjohtajana toimii suurimman yhdistettävän maakunnan maakuntavaalilautakunnan puheenjohtaja. Tällaisen maakuntavaalilautakunnan työskentelyyn sovelletaan, mitä vaalilain 12 b §:ssä säädetään.

Jos maakuntajaon muutos, jossa maakunnan alue jaetaan kahden tai useamman maakunnan kesken ja maakunta lakkaa taikka jossa kunta siirretään maakunnasta toiseen, tulee voimaan I momentissa tarkoitettuna ajankohtana, maakunnan alueen tai kunnan vastaanottavan maakunnan valtuuston on valittava kyseisen maakunnan maakuntavaalilautakuntaan vaalilain 12 a §:n mukaan kuuluvien jäsenten lisäksi yksi tai useampia jäseniä tai varajäseniä, jos siirrettävän maakunnan osan tai kunnan asukasluvun suhde maakunnan asukaslukuun tätä edellyttää.

15 §

Muiden luottamushenkilöiden toimikausi ja viranhaltijoiden viranhoidon alkaminen

Yhdistyvien maakuntien luottamushenkilöiden toimet päättyvät maakuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Uuden maakunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat ryhtyvät hoitamaan toimiaan uuden maakuntavaltuuston päättämästä ajankohdasta, kuitenkin viimeistään maakuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Uuden maakunnan tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat tarkastavat yhdistyvien maakuntien tarkastuslautakuntien ja tilintarkastajien valmistelun pohjalta yhdistyvien maakuntien hallinnon ja talouden maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävältä vuodelta siten kuin maakuntalain 14 luvussa säädetään. Tarkastus koskee myös maakuntajaon muutoksen valmistelua.

4 luku

Maakuntajaon muutoksen vaikutukset

16 §

Henkilöstön asema

Maakuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.

17 §

Omaisuuksien ja velkojen siirtyminen maakunnan lakatessa

Maakuntien yhdistyessä siirtyvät lakkaavan maakunnan oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet uudelle maakunnalle.

18 §

Lakkaavan maakunnan viranomaisen toimivalta

Maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen lakkaavan maakunnan viranomaisen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia. Lakkaavan maakunnan viranomaisen saa päättää asioista, joilla olisi merkit-

täviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.

19 §

Taloudellisen selvityksen toimittaminen

Jos kunta siirretään toiseen maakuntaan, muutoksen kohteena olevien maakuntien on toimitettava maakuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana.

Sellainen kiinteään omaisuuteen kohdistuva vuokra- tai muu käyttöoikeus sekä kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä irtain omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee maakunnan palvelujen järjestämistä kyseisen kunnan alueella asuville henkilöille, siirtyy sille maakunnalle, johon alue siirretään.

Maakunnan on korvattava 2 momentissa tarkoitettu omaisuus alueen luovuttavalle maakunnalle. Korvauksen määrässä otetaan huomioon maakunnille muutoksesta aiheutuvia velvoitteita ja taloudellisia vaikutuksia siten kuin maakunnat sopivat.

Muu muutoksen kohteena olevan maakunnan omaisuus sekä varat ja velat siirtyvät toiselle maakunnalle vain, jos maakunnat niin sopivat.

Omaisuuksien sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien maakuntien kesken ei saa vaarantaa velkojen tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Jollei oikeudenhaltijana ole valtio, vastuuta sitoumuksesta ei saa siirtää toiselle maakunnalle ilman velkojan tai muun oikeudenhaltijan suostumusta.

5 luku

Erinäiset säännökset

20 §

Muutoksenhaku

Valtioneuvoston päätökseen maakuntien yhdistymisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva maakunta ja sen jäsen sekä muuttamisesityksen hylkävään päätökseen esityksen tekijä.

Valtioneuvoston päätökseen kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva maakunta ja sen jäsen sekä muutoksen kohteena oleva kunta ja sen jäsen.

Valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun maakuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on annettu tiedoksi esityksen tekijöille. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Maakuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

21 §

Erityinen valitusoikeus maakunnan viranomaisen päätöksestä

Maakunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty maakuntajaon muuttamista tarkoittavan valtioneuvoston päätöksen antamisen jälkeen, mutta ennen maakuntajaon muutoksen voimaantuloa, saa valittaa maakuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on maakuntajaon muuttamista koskevien perusteiden tai tämän lain 18 §:n vastainen.

Valitusoikeus on myös 13 §:ssä tarkoitetulla uuden maakunnan maakuntahallituksella.

22 §

Voimaantulo

Laki tulee voimaan päivänä kuuta .

Lailla kumotaan maakuntajakolaki (1159/1997). Mainitun lain mukaista maakuntajakoa sovelletaan vuoden 2018 loppuun.

6.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (valtionosuustehtävä), joista säädetään:

- 1) perusopetuslaissa (628/1998)
- 2) varhaiskasvatuslaissa (36/1973);
- 3) ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetussa lain (980/2012) 4 ja 5 §:ssä
- 4) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996)
- 5) terveydenhuoltolain (1326/2010) 11 ja 12 §:ssä
- 6) sosiaalihuoltolain (1301/2014) 8 §:n 1 momentissa, 9 §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä
- 7) lastensuojelulain (417/2007) 3a ja 12 §:ssä
- 8) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 6, 7, 12 ja 13:ssä
- 9) kuntien ympäristösuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986)
- 10) ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) 5 §:ssä
- 11) tupakkalaissa (549/2016)
- 12) kirjastolaissa (908/1998)
- 13) kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992)
- 14) taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998)
- 15) oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 3 §:ssä

Tätä lakia sovelletaan oppilaan kotikunnan maksamaan korvaukseen (kotikuntakorvaus) toiselle kunnalle, kuntayhtymälle tai perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestämisluvan saaneelle rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle ja yliopistolle sekä valtiolle (opetuksen järjestäjä), jos muu kuin oppilaan kotikunta järjestää oppilaalle esi- ja perusopetusta.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Tämän lain perusteella ei myönnetä valtionosuutta käyttökustannuksiin, jotka aiheutuvat:

- 1) perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitetusta aamu- ja iltapäivätoiminnasta;
- 2) perusopetuslain 9 §:ssä tarkoitetusta maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta;
- 3) perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitetusta lisäopetuksesta;
- 4) perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitetusta muille kuin oppivelvollisille järjestettävästä perusopetuksesta;
- 5) perusopetuksen järjestämisestä sisäoppilaitosmuotoisesti;
- 6) taiteen perusopetuksesta annetun lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitetusta opetustuntien määrään perustuvasta opetuksesta;
- 7) kirjastolain 4 §:ssä tarkoitetusta maakunta- ja keskuskirjastotoiminnasta;
- 8) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitetusta kunnallisesta lisästä;

Tätä lakia ei sovelleta, jos esi- ja perusopetusta järjestetään ulkomailla.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään perusopetuslain (628/1998) 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennettyyn oppivelvollisuuteen perustuvan opetuksen sekä sisäoppilaitosmuodossa ja koulukodissa järjestettävän opetuksen käyttökustannuksiin ikäluokkaan perustuvan valtionosuuden lisäksi myönnettävästä rahoituksesta.

Edellä 1 momentin 3—5 ja 7 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitetussa valtionosuusprosentissa.

3 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) mukaisesti valtionosuuksiin ja rahoitukseen siten kuin tässä laissa erikseen säädetään.

4 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan jäljempänä:

- 1) varainhoitovuodella sitä kalenterivuotta, jolle valtionosuus myönnetään;
- 2) perushinnalla kunnan valtionosuuden perusteena olevien laskennallisten kustannusten perusteena käytettävää asukaskohtaista laskennallista perustetta tai määräytymisperusteiden asukaskohtaista hintaa;
- 3) asukastiheydellä kunnan asukasmäärää maaneliökilometrillä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa;
- 4) kaksikielisellä kunnalla kielilain (423/2003) 5 §:ssä tarkoitettua kaksikielistä kuntaa
- 5) saamelaiden kotiseutualueen kunnalla saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitettua saamelaiden kotiseutualueeseen kuuluvaa kuntaa;
- 6) saaristokunnalla saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa;

7) vieraskielisellä henkilöllä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen;

8) saamenkieliselä henkilöllä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen saamen kielen;

9) oppivelvollisella perusopetuslain 25 §:ssä tarkoitettua oppivelvollista; sekä

10) koulutustaustalla ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden osuutta vastaavasta ikäluokasta.

Tässä laissa kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jonka kotikunta kyseinen kunta on kotikuntalain (201/1994) mukaan.

Kunnan asukas ja asukasmäärä sekä ikäluokka määräytyvät, jollei tässä laissa toisin säädetä, väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevien tietojen mukaan.

2 luku

Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat

5 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (valtionosuusperusteet) käytetään:

1) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia;

2) työttömyyden, syrjäisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä saamelaisen kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita.

Kunnalle myönnetään valtionosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6—11 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 19 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Näin saatuun euromäärään lisätään kunnan 12—15 §:ssä tarkoitettujen työttömyyden, syrjäisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä saamelaisen kotiseutualueen kunnan lisäosat.

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta säädetään luvussa 4 ja valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä sekä vähennyksistä säädetään luvussa 5.

6 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisten kustannusten perushinnat määrätään erikseen seuraaville ikäluokille:

- 1) 0—5-vuotiaat;
- 2) 6-vuotiaat;
- 3) 7—12-vuotiaat;
- 4) 13—15-vuotiaat;
- 5) 16 vuotta täyttäneet ja vanhemmat.

7 §

Vieraskielisyyskerroin

Kunnan vieraskielisyyskerroin saadaan laskemalla vieraskielisten asukkaiden osuus kunnan asukasmäärästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelly vieraskielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskerroimella.

8 §

Kaksikielisyys

Kaksikieliselle kunnalle kaksikielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelly kaksikielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,07. Edellä mainittuun kustannukseen lisätään euromäärä, joka saadaan kertomalla kaksikielisyyden perushinta kunnan ruotsinkielisten asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,93. Kunnan kaksikielisydestä säädetään kielilain (423/2003) 5 §:ssä.

Kerrointa määritettäessä käytetään väestötietojärjestelmän tietoja kunnan ruotsinkielisten asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

9 §

Saaristoisuus

Saaristokunnalle saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelly saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä.

Saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä manteeeseen, saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelly saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla näin saatu tulo luvulla 3.

Kerrointa määritettäessä käytetään väestötietojärjestelmän tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

10 §

Asukastiheyskerroin

Kunnan asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys kunnan asukastiheydellä. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen kunnittaisia tietoja maapinta-alasta.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskerroimella. Kerroin on enintään 20.

11 §

Koulutustaustakerroin

Kunnan koulutustaustakerroin saadaan laskemalla ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden asukkaiden osuus kunnan vastaavasta ikäryhmästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen koulutustilaston tietoja ilman tutkintoa olevien lukumäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty koulutustaustakertoimen perushinta kunnan asukasmäärällä ja koulutustaustakertoimella.

12 §

Työttömyyden lisäosa

Kunnalle myönnetään työttömyyden perusteella määräytyvänä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyyden perushinta kunnan asukasluvulla ja työttömyyskerroimella.

Työttömyyskerroin saadaan jakamalla kunnan työttömien osuus kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella.

Työttömyyskerrointa laskettaessa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoa varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden työttömien osuudesta työvoimasta.

13 §

Syrjäisyyden lisäosa

Kunnalle myönnetään syrjäisyyden perusteella määräytyvänä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyysluvulla. Jos kunnan syrjäisyysluku on vähintään 1,5 ilman pyöristystä, kunnan lisäosa on kolminkertainen.

Jos kunnan syrjäisyysluku on pienempi kuin 1,5 ilman pyöristystä, mutta vähintään 1,0 ilman pyöristystä, kunnan lisäosa on 1,5-kertainen.

Syrjäisyysluvun määräytymisperusteista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa

Kunnalle myönnetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta kunnan asukasluvulla sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määritellään kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavien indikaattoreiden sekä toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella.

Indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kertoimen määrittelyssä käytetään viimeisimpiä käytävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

15 §

Saamelaisten kotiseutualan kunnan lisäosa

Saamelaisten kotiseutualan kunnalle myönnetään saamenkielisyyden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä saamelaisten kotiseutualan kunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan saamenkielisten osuudella.

Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja kunnan saamenkielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

16 §

Kertoimien ja määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa

Jos 6—15 §:ssä tarkoitettuja kertoimia ja määräytymistekijöitä laskettaessa ei ole käytävissä mainituissa pykälissä tarkoitettun ajankohdan mukaisia tietoja, käytetään kertoimien laskennassa viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja, jollei asianomaisessa pykälässä ole muuta säädetty.

3 luku

Perushintojen säätäminen, valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjako

17 §

Laskennallisten kustannusten perushinnoista säätäminen

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6—11 §:ssä tarkoitetut laskennallisten kustannusten perushinnat.

Laskennallisten kustannusten perushintaa säädettäessä otetaan huomioon:

- 1) valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset 20 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla;
- 2) kustannustason arvioidut muutokset 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla;
- 3) ne tarkistukset, jotka 21 §:n mukaisesti tehdään vuosittain valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi.

18 §

Lisäosien perushinnoista säätäminen

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 12—15 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat.

Lisäosien perushintaa säädettäessä otetaan huomioon kustannustason arvioidut muutokset 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

19 §

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus

Kunnan 6—11 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on [xx] prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on [xx] prosenttia.

Uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista.

Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien 6—11 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä edellä 1 momentissa säädetyin valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä maan asukasmäärällä.

Kunnan omarahoitusosuus lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty omarahoitusosuus kunnan asukasmäärällä.

20 §

Valtionosuustehtävän ja kustannustentason muutos

Valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Kustannustason muutos määräytyy kuntien peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen. Hintaindeksin laskennasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

21 §

Kustannustenjaon tarkistaminen

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan 2 momentissa tarkoitettut laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten mukaisiksi sekä 19 §:ssä tarkoitettu valtionosuusprosentti kokonaisarvioinnin pohjalta noudattaen, mitä jäljempänä tässä pykälässä sekä 22 ja 23 §:ssä säädetään.

Kustannustenjaon tarkistuksessa valtion ja kuntien välillä tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena 6—11 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain:

- 1) 11 §:ssä tarkoitettu rahoitus lisäopetukseen;
- 2) 13 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu rahoitus muille kuin oppivelvolliselle järjestettävään perusopetukseen;
- 3) 14 §:ssä tarkoitettu rahoitus pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluville oppilaille; ja
- 4) 15 §:ssä tarkoitettu sisäoppilaitoslisä sekä koulukotikorotus.

Valtio osallistuu edellä 2 momentissa tarkoitettuihin laskennallisiin kustannuksiin 19 §:ssä säädetyllä prosentiosuudella. Valtionosuusprosentissa otetaan huomioon edellä 2 momentissa tarkoitettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut perushinnat ja rahoitus määrätään sekä 3 momentissa tarkoitettu valtionosuusprosentti säädetään varainhoitovuosittain. Kustannustenjaon tarkistus suoritetaan vuosittain.

22 §

Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset

Kustannustenjaon tarkistuksessa otetaan huomioon kuntien, kuntayhtymien sekä muiden opetuksen järjestäjien 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuuden perusteena olevien valtionosuustehtävien käyttökustannukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella rahoitettavien tehtävien järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset, jotka aiheutuvat:

- 1) perusopetuslain 1 §:ssä tarkoitettusta lisäopetuksen järjestämisestä;
- 2) perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettusta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen järjestämisestä;
- 3) perusopetuslain 46 §:n mukaisesta muille kuin oppivelvolliselle järjestettävästä perusopetuksesta; ja

4) perusopetuksen järjestämisestä sisäoppilaitosmuotoisesti ja koulukodissa.
Kustannustenjaon tarkistuksessa ei oteta huomioon kuitenkaan käyttökustannuksia, jotka aiheutuvat:

- 1) perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettu aamu- ja iltapäivätoiminnasta;
- 2) perusopetuslain 9 §:ssä tarkoitettu maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta;
- 3) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettu kunnallisesta lisästä ja
- 4) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:n perusteella maksettavasta valtion korvausta vastaavasta osuudesta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä aiheutuvina käyttökustannuksina ei pidetä kustannustenjaon tarkistuksessa seuraavia kustannuksia:

- 1) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 36 §:ssä tarkoitettu perustamishankkeelle säädetyn vähimmäiseuromäärän ylittävästä perustamishankkeesta aiheutuvia kustannuksia;
- 2) maa-alueen hankkimisesta tai vuokraamisesta aiheutuneita kustannuksia;
- 3) tavaran ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa lukuun ottamatta yksityisen opetuksen järjestäjän ja yliopiston tavaran ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa;
- 4) lainojen hoitokustannuksia eikä laskennallisia korkoja ja poistoja;
- 5) kustannuksia, joihin myönnetään erikseen lakiin tai valtion talousarvioon perustuvaa valtion rahoitusta, jos rahoituksen myöntämisessä edellytetään kunnan rahoitusosuutta;
- 6) kunnan maksullisen palvelutoiminnan kustannuksia;
- 7) kustannuksia, jotka merkitsivät käyttökustannuksien huomioon ottamista tai valtion rahoituksen kohdistumista toimintaan kahteen kertaan.

Käyttökustannukset, joihin myönnetään rahoitusta Euroopan yhteisöjen talousarviosta, saadaan lukea käyttökustannuksiksi siltä osin kuin Euroopan yhteisöjen talousarviosta myönnettävä ja sitä vastaava valtion talousarvion mukainen erillinen kansallinen rahoitus ei niitä kata.

23 §

Käyttökustannuksia koskeva tietojen keruu ja tietopohja

Kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään 22 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten perusteena Tilastokeskuksen Kuntataloustilastosta saatavia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön esi- ja perusopetuksesta keräämiä kustannuksia.

Kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja toteutuneista kustannuksista.

4 luku

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

24 §

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 100 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Kunta saa tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys. Tasausvähennys on 15 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukas-kohtaisesta euromäärästä.

Jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Edellä 3 momentissa kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero). Näiden lisäksi laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon 50 prosenttia kiinteistöverosta. Kiinteistöverolain (654/1992) 14 §:ssä tarkoitettujen voimalaitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten sijaintikuntaan sovelletaan kuitenkin mainittujen laitosten osalta mainitun lain 11 §:ssä tarkoitettujen yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä painotettua kiinteistöveroprosenttia. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

5 luku

Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

25 §

Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus

Kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Suunnitelma tulee liittää valtion-

osuuden korotusta koskevaan hakemukseen. Valtionosuuden korotuksen myöntämiselle ja käytölle voidaan asettaa myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Valtionosuuden korotus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

26 §

Perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17 §:n perusteella yksityisen perusopetuksen järjestäjälle toiminnan aloittamiseen myönnettävä rahoitus vähentää kaikille kunnille maksettavia valtionosuuksia rahoituksen yhteismäärää vastaavalla euromäärällä. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

27 §

Maakuntien perustaminen vuonna 2019 ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen

Kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä tai kunnan valtionosuutta vähennetään, jos tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle kunnalta siirrettävä tulo ei vastaa maakunnalle siirtyvää kustannusta. Jos kunnalta siirrettävä tulo on suurempi kuin siirtyvä kustannus, kunnalle hyvitetään valtionosuuden lisäyksenä 60 prosenttia tulojen ja kustannusten erotuksesta. Jos kunnalta siirrettävä kustannus ylittää maakunnalle siirtyvän tulon, kunnan valtionosuutta vähennetään siten, että vähennys on 60 prosenttia siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta. Siirrettävässä tulossa otetaan huomioon siirron vaikutukset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Valtionosuuteen tehtävää lisäystä tai vähennystä laskettaessa käytetään vuonna 2018 voimassa olevia valtionosuusperusteita.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuden lisäysten ja vähennysten laskennan lähtökohtana käytetään Tilastokeskuksen laatimia lopullisia kunnittaisia tulotietoja vuodelta 2016 sekä kunnittaisten kustannustietojen keskiarvoa vuosilta 2015 ja 2016. Lähtökohtana käytettyjen tietojen pohjalta laaditaan arvio vuoden 2018 kustannuksista ja tuloista siten, että otetaan huomioon valtion toimenpiteistä vuosina 2017 ja 2018 aiheutuvat muutokset kunnan tuloihin ja kustannuksiin, kuntien päätökset kunnallis- ja kiinteistöveroprosenteista sekä valtiovarainministeriön ennusteet tulo- ja kustannuskehityksestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kunnan siirtyviä kustannuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon kustannukset siten, että niistä on vähennetty toimintatuotot. Kunnan siirtyviä tuloja ovat kunnallisverotulot, yhteisöverotulot, veroperustemuutoksien johdosta maksettavat valtionosuuden lisäykset sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudet niiltä osin kuin ne koostuvat sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvistä laskennallisista kustannuksista ja lisäosista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettun arvion tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista.

Tässä pykälässä tarkoitetut valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Jos kunnille 1 momentin perusteella maksettavat valtionosuuden lisäykset yhteensä ovat suuremmat kuin valtionosuuteen tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaavat euromäärä. Jos kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Edellä 1 momentissa kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden 2019 alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

27 b §

Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus

Kunnan talouden tasapainotila on vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotus. Kunnan talouden tasapainotilan muutos on erotus, joka saadaan vähentämällä ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden vero- ja valtionosuusperusteiden mukainen vuoden 2018 tasapainotila siitä tasapainotilasta, joka kunnalle olisi muodostunut, jos tämän lain mukaiset valtionosuuden määräytymisperusteet sekä 27 §:ssä tarkoitetut kunnan tulojen ja kustannusten siirrot olisivat olleet voimassa vuonna 2018.

Valtionapuviranomainen vahvistaa valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen niin, että vuonna 2019 kunnan valtionosuutta lisätään tai vähennetään 2 momentissa tarkoitettua tasapainotilan muutosta vastaava määrä. Vuodesta 2020 alkaen kunnan valtionosuuteen lisätään tai siitä vähennetään vuosittain 25 euroa asukasta kohden niin, että 2 momentissa tarkoitettu kunnan tasapainotilan muutos rajoitetaan kokonaisuudessaan 100 euroon asukasta kohden.

Tässä pykälässä tarkoitetut valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaukset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Kuntien valtionosuutta vähennetään tai lisätään siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

28 §

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Vuosina 2016—2019 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuosittain indeksikorotusta vastaava määrä 6,32 euroa asukasta kohden.

[Vuoden 2019 verotuksessa toteutettavien veroperustemuutosten huomioon ottaminen]

6 luku

Kotikuntakorvaus

29 §

Kotikuntakorvauksen maksuvelvollisuus

Jos esi- ja perusopetusta järjestää varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa muu kuin 6—15-vuotiaan tai muun oppivelvollisuuttaan suorittavan oppilaan kotikunta, oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan asianomaiselle kunnalle tai muulle 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulle opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen siten kuin 30—32 §:ssä säädetään. Kunta ei ole velvollinen suorittamaan kotikuntakorvausta alle 6-vuotiaasta perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyä oppivelvollisuutta suorittavasta oppilaasta.

Siltä osin kuin opetuksen järjestäjä ei järjestä opetusta varainhoitovuonna, oppilaan kotikunnalla ei ole velvollisuutta suorittaa kotikuntakorvausta. Kotikuntakorvausvelvollisuus lakkaa opetuksen lakkaamista seuraavan kuukauden alusta.

Jos opetuksen järjestäjän toiminta siirtyy varainhoitovuonna toiselle opetuksen järjestäjälle, kotikuntakorvausoikeus siirtyy tälle toiselle opetuksen järjestäjälle.

Oppilaan kotikuntana pidetään kuntaa, joka on merkitty oppilaan kotikuntalain mukaiseksi kotikunnaksi väestötietojärjestelmään varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa.

30 §

Kotikuntakorvauksen määräytyminen

Kotikuntakorvaus määräytyy kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien esi- ja perusopetuksen toteutuneiden kustannusten perusteella erikseen 6-, 7—12- ja 13—15-vuotiaille.

Toteutuneet kustannukset määräytyvät 22 §:n mukaisesti vähennettynä kuitenkin kustannuksilla, jotka aiheutuvat erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan perusopetuslain 4 a §:ssä tarkoitettujen opetuksen tuesta sekä pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksesta siltä osin kuin ne ylittävät toteutuneen kotikuntakorvauksen tason.

Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitettujen kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6—15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6—15-vuotiaiden määrä saadaan kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7—12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13—15-vuotiaiden määrä luvulla 1,60 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa seuraavasti:

Ikä	Kerroin
6-vuotias	0,61
7—12-vuotias	1,00
13—15-vuotias	1,60

Muulle oppivelvolliselle oppilaalle kotikuntakorvaus määräytyy 13—15-vuotiaiden kotikuntakorvausperusteen perusteella.

Muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saa 94 prosenttia 1—4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista.

Valtiovarainministeriö päättää kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Sen estämättä, mitä edellä tässä pykälässä säädetään kotikuntakorvauksen määräytymisestä, kunnat voivat keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa sopia kotikuntakorvauksesta.

31 §

Kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvaus

Jos esi- ja perusopetusta saavalla 6—15-vuotiaalla tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla oppivelvollisella oppilaalla ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa, valtio on velvollinen maksamaan opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyy sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään. Yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaukseen sovelletaan lisäksi, mitä säädetään 30 §:n 5 momentissa.

Valtio maksaa yksityiselle koulutuksen järjestäjälle, jolle on määrätty erityiseksi koulutus-tehtäväksi järjestää perusopetusta muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, kotikuntakorvauksena niiden oppilaiden osalta, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, 57 prosenttia 1 momentissa tarkoitettua kotikuntakorvauksesta.

32 §

Kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnan ollessa Ahvenanmaan maakunnassa

Jos esi- ja perusopetusta saavalla 6—15-vuotiaalla tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla oppivelvollisella oppilaalla on kotikunta Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevassa kunnassa, valtio on velvollinen maksamaan asianomaiselle kunnalle tai opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyy sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään.

Jos yksityinen opetuksen järjestäjä järjestää opetusta 1 momentissa tarkoitettulle oppilaalle, valtion velvollisuuteen suorittaa kotikuntakorvaus sovelletaan lisäksi, mitä säädetään 30 §:n 5 momentissa yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvauksesta.

33 §

[Erikoissairaanhoidossa olevan,] koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvaus

[Kunta, joka on perusopetuslain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esiopetusta ja perusopetusta saavan oppilaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta hoidon aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle korvauksen, joka lasketaan kertomalla opetuksesta opetuspäivää kohden aiheutuva keskimääräinen todellinen vuosikustannus niiden päivien määrällä, jolloin sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunta järjestää oppilaalle opetusta. Perusopetuslain 4 a §:n 3 momentissa tarkoitettua tukea saavan oppilaan kotikunta on velvollinen maksamaan tuki-

toimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen tukea tarjoavan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle.]

Kunta, joka on lastensuojelulain 57 §:ssä tarkoitettussa koulukodissa perusopetusta saavan oppilaan kotikunta opetuksen aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta koulukotiopetuksen järjestäjälle osana lastensuojelutoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia korvauksen, joka lasketaan kertomalla niiden koulun työpäivien määrä, joina oppilaalle on annettu opetusta, opetuksesta koulun työpäivää kohden aiheutuvilla keskimääräisillä todellisilla vuosikustannuksilla.

Kunta, joka on lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sijoitetun esi- tai perusopetusta saavan oppilaan kotikunta opetuksen aikana, on velvollinen maksamaan opetusta järjestävälle kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle oppilaan esi- tai perusopetuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen.

Edellä 1—3 momentissa tarkoitettua korvausta varainhoitovuodelle laskettaessa otetaan vähennyksenä huomioon oppilaan osuus opetuksen järjestäjälle maksettavasta seuraavasta rahoituksesta:

1) 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa tarkoitettua varainhoitovuoden lopun tilanteen mukaan oppilaasta varainhoitovuodelle päätetystä kuntakohtaisesta oppilaan iän mukaan määräytyvästä koti-kuntakorvauksesta;

2) pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaan opetuksesta varainhoitovuodelle maksettavasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 14 §:ssä tarkoitettua korotuksesta; ja

3) koulukotiopetuksesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 15 §:ssä tarkoitettua koulukotikorotuksesta.

Mikäli 1 momentissa tarkoitettua oppilaan perusopetuslaissa tarkoitettu opetuksen järjestäjä on muu kuin oppilaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta, tulee mainitun opetuksen järjestäjän maksaa 1 momentissa mainittua korvausta vastaava korvaus oppilaan kotikuntalain mukaiselle kotikunnalle. Korvattava määrä on enintään varainhoitovuodessa tässä momentissa tarkoitettulle opetuksen järjestäjälle maksettava osuus tämän pykälän 4 momentissa tarkoitettua rahoituksesta.

Sen estämättä, mitä edellä säädetään korvauksen määräytymisestä, kunnat voivat keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa sopia korvauksesta.

34 §

[Korvaus opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä

Jos perusopetuslaissa tarkoitettua oppilaan tai lukiolaissa (629/1998) tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettua opiskelijan kotikunta on muu kuin koulun tai oppilaitoksen sijaintikunta, oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:n perusteella opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluista järjestämisvastuussa oleva kunta voi laskuttaa opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen käyttämisestä aiheutuneet oppilas- tai opiskelija-kohtaiset henkilöstökustannukset oppilaan tai opiskelijan kotikunnalta.

Jos kunnat ovat erimielisiä, onko toinen kunta oikeutettu saamaan tai velvollinen maksamaan 1 momentissa mainittuja kustannuksia, asiaa koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.]

35 §

Arvonlisäveron huomioon ottaminen yksityiselle opetuksen järjestäjälle ja yliopistolle maksettavissa kotikuntakorvauksissa

Kotikuntakorvausta korotetaan yksityisten opetuksen järjestäjien ja yliopistojen osalta siten, että korotus vastaa yksityisten perusopetuksen järjestäjien ja yliopistojen maksamien arvonlisäverojen osuutta yksityisille opetuksen järjestäjille ja yliopistoille aiheutuneista arvonlisäverottomista kustannuksista esi- ja perusopetuksessa 23 §:n 2 momentin mukaisena vuonna.

36 §

Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen

Kunnan ja muun opetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle kotikuntakorvauksien keskitettyä maksamista varten tiedot esi- ja perusopetusta saavien oppilaiden määrästä jaoteltuina ikäluokittain ja kotikunnittain niiden oppilaiden osalta, joille ne ovat järjestäneet 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa sekä 31 ja 32 §:ssä tarkoitettua kotikuntakorvaukseen oikeuttavaa esi- ja perusopetusta varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tietojen toimittamisesta.

37 §

Kotikuntakorvausta koskeva tiedonsaantioikeus

Valtiovarainministeriöllä ja oppilaan kotikunnalla on oikeus saada pyynnöstä kunnalta tai muulta opetuksen järjestäjältä kotikuntakorvauksen luotettavuuden tarkistamiseksi niiden oppilaiden nimet ja henkilötunnukset, joista oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan kotikuntakorvauksen.

38 §

Kotikuntakorvausta koskeva riita

Jos kunnat tai kotikunta ja muu opetuksen järjestäjä ovat erimielisiä, onko toinen kunta tai opetuksen järjestäjä oikeutettu saamaan tai velvollinen maksamaan kotikuntakorvausta tai 33 §:ssä tarkoitettua korvausta, asiaa koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

7 luku

Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen

39 §

Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen

Valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä tarvittaessa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tässä laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten.

40 §

Valtionosuutta koskeva neuvottelu

Valtiovarainministeriön on yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Valtiovarainministeriön on neuvoteltava osana kuntalain (410/2015) 11 §:ssä tarkoitettua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siitä, miten valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset kehittyvät, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määrätymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

41 §

Valtionosuuden myöntäminen sekä päätös verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta

Valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Valtiovarainministeriön on myönnettävä kunnalle valtionosuus sekä päätettävä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta hakemuksetta viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Valtioneuvosto päättää hakemuksesta harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta on haettava valtiovarainministeriön päättämään ajankohtaan mennessä.

42 §

Valtionosuuksien ja kotikuntakorvauksien maksaminen

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä laissa tarkoitetut valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetut valtionosuudet ja muun rahoituksen yhtenä kokonaisuutena siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Valtiovarainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö toimittavat Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle 1 momentissa tarkoitettujen euromäärien maksamista varten seuraavat tiedot:

1) 41 §:ssä tarkoitettut valtionosuuspäätökset sekä päätökset verotuloihin perustuvasta tasauksesta;

2) 5 luvussa tarkoitettut muut tiedot valtionosuuksiin tehtävistä vähennyksistä ja lisäyksistä;

3) 36 §:ssä tarkoitettujen tietojen perusteella tiedot kultakin kunnalta kuntien valtionosuuden maksamisen yhteydessä vähennettävistä 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista sekä kunnalle ja muulle opetuksen järjestäjälle maksettavista 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa sekä 31 ja 32 §:ssä tarkoitetuista kotikuntakorvauksista;

4) yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista 35 §:ssä tarkoitetuista arvonlisäverosuuksista;

5) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6, 7 ja 10—22 §:ssä tarkoitettut valtionosuudet ja rahoitukset; sekä

6) vapaasta sivistystyöstä annetun lain 17 §:ssä tarkoitettut valtionosuuspäätökset.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä pykälässä tarkoitettut euromäärät kunnille ja muille valtionosuuden tai rahoituksen saajille varainhoitovuoden alusta, kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä.

Jos 2 momentissa tarkoitettujen päätöksien mukaan kunta on velvoitettu suorittamaan enemmän kuin, mitä kunnalle maksetaan, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus perii erotuksen kunnalta siten kuin 3 momentissa säädetään maksamisesta.

Siltä osin kuin valtionosuuksia, rahoitusta tai valtionavustuksia tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 50 §:n 2 momentin nojalla, tarkistukset otetaan huomioon 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuksien, kotikuntakorvauksien ja muun rahoituksen maksamisen yhteydessä varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö päättää harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen maksamisen ajankohdasta.

43 §

Laskuvirheen oikaisu

Valtiovarainministeriö voi itse tai hakemuksen perusteella oikaista tässä laissa tarkoitetuissa päätöksissä ja tiedoissa olevan laskuvirheen.

44 §

Saamatta jääneen etuuden suorittaminen

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle 51 §:ssä säädetyn määräajan kuluttua ilmenee tietoja, jotka eivät ole olleet aikaisemmin tiedossa ja kunnalta on tämän vuoksi jäänyt saamatta valtionosuutta, joka olisi lain mukaan kuulunut sille, on saamatta jäänyt euromäärä suoritettava kunnalle. Suoritettavalle määrälle on maksettava korkolain (633/1982) 3 § 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtionosuus olisi tullut maksaa.

Jos saamatta jääneen etuuden merkitys on vähäinen ja sen maksamisesta aiheutuvat menot olisivat epäsuhteessa verrattuna asian taloudelliseen merkitykseen, ei etuutta kuitenkaan suoriteta.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että saamatta jäänyt etuus maksetaan myöhemmin seuraavan valtionosuuden yhteydessä.

45 §

Perusteettoman edun palauttaminen

Jos kunta on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtionosuutta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtionosuus tai kotikuntakorvaus on maksettu.

Jos palautettava etuus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palautettavaksi.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että palautettava etuus vähennetään myöhemmin seuraavan valtionosuuden yhteydessä.

46 §

Suoritusvelvollisuuden raukeaminen

Velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt etuus tai palauttaa perusteetta saatu etuus raukeaa viiden vuoden kuluessa sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona etuus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

8 luku

Erinäisiä säännöksiä

47 §

Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä

Kuntien yhdistyessä uuden kunnan valtionosuudet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lasketaan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteena.

Kunnan asukasmääränä pidetään kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien yhteenlaskettuja kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun asukasmääriä.

Edellä 6 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset, 7—11 §:ssä tarkoitetut kertoimet ja 12—15 §:ssä tarkoitetut lisäosat saadaan yhdistämällä asianomaisten kuntien laskennallisten kustannusten, kertoimien ja lisäosien perusteet.

48 §

Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan

Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, laajentuvan kunnan valtionosuudet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lasketaan kunnan laajentuvan alueen osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan kunnan valtionosuuden määräämisen perusteena.

Valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus sen kunnan osalta, josta siirretään osa toiseen kuntaan, jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan ja laajentuvan kunnan tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa supistuvan kunnan asukasluku jakautuu niiden kesken.

Opetus- ja kulttuuritoimissa laskennallisiin opiskelija-, opetustunti-, ohjaustunti-, opiskelijaviikko-, opiskelijatyövuosi- ja henkilötyövuosimääriin perustuva valtionosuus myönnetään niille kunnille, jotka kuntajako muutettaessa saavat hoidettavakseen kyseisten palveluiden järjestämisen.

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

49 §

Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa

Jos kunta yhdistetään kahteen tai useampaan kuntaan, lakkaavan kunnan alueen osalta lasketaan uusien tai laajentuvien kuntien valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lakkaavan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka olisivat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteena.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut valtionosuudet jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna uusien tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa lakkaavan kunnan asukasmäärä jakautuu muiden kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kesken.

Opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisiin opiskelija-, opetustunti-, ohjaustunti-, opiskelijaviikko-, opiskelijatyövuosi- ja henkilötyövuosimääriin perustuva valtionosuus myönnetään niille kunnille, jotka kuntajako muutettaessa saavat hoidettavakseen kyseisten palveluiden järjestämisen.

Kunnan alueiden asukasmäärän perusteena pidetään kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun asukasmäärää.

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

50 §

Uhkasakko

Jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto

voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta.

9 luku

Muutoksenhaku

51 §

Oikaisumenettely

Milloin kunta on tyytymätön valtiovarainministeriön päätökseen, joka koskee valtionosuuden myöntämistä, verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta tai kotikuntakorvauksen perusosan euromäärää, kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä valtiovarainministeriölle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

52 §

Muutoksenhaku

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

10 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

53 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1.1.2019.

54 §

Kumottavat säännökset

Tällä lailla kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi sekä valtionosuuden ja kotikuntakorvausten maksamiseksi varainhoitovuodelle 2019.

55 §

Voimaantulosäännökset

Valtionosuutta koskevien laskelmien tarkistaminen

Edellä 27 §:ssä ja 27 b §:ssä tarkoitetut laskelmat tarkistetaan vuonna 2019. Laskelmat tehdään uudelleen Tilastokeskuksen vuosilta 2017 ja 2018 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2018 tulotietojen perustella. Uudet laskelmat ovat vuodesta 2020 lukien 27 §:n ja 27 b §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena.

Jos tarkistuksen jälkeen todetaan, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin 1 momentissa tarkoitettun laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennetään tai lisätään kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruksina erinä vuosina 2020—2023.

Tässä pykälässä tarkoitetut tarkistukset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Kuntien valtionosuutta vähennetään tai lisätään siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettua laskelmien tarkistamisesta.

Valtioneuvoston asetus

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain [x] nojalla

1 §

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 6—15 §:ssä tarkoitetut perushinnat ovat vuonna 2019 seuraavat:

Laskennalliset kustannukset

- 0—5 –vuotiaat [€]
- 6 –vuotiaat [€]
- 7—12 –vuotiaat [€]
- 13—15 –vuotiaat [€]
- 16 vuotta täyttäneet ja vanhemmat [€]
- vieraskielisyys [€]
- kaksikielisyys [€]
- saaristoisuus [€]
- asukastiheys [€]
- koulutustausta [€]

Lisäosat

- työttömyys [€]
- syrjäisyys [€]
- hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen [€]
- saamelaisten kotiseutualueen kunta [€]

2 §

Syrjäisyysluvun määrätymisperusteet

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain [] 13 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku muodostuu kahden väestöpohjaindeksin summasta, joiden kummankin minimiarvo on 0. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Kunnan väestöllinen keskipiste on kunnan laskennallinen väestön keskipiste, joka lasketaan pinta-alaltaan yhden neliökilometrin suuruisista ruuduista käyttäen painomuuttujina kunkin asutun ruudun väestömäärää ja sijaintimuuttujana ruudun keskipisteen koordinaatteja.

Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 15 000:sta enintään 25 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 15 000:lla. Seudullinen väestöpohjaindeksi

saadaan vähentämällä 60 000:sta enintään 50 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 60 000:lla. Indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta, joka koskee väestön jakautumista yhden neliökilometrin kokoisille alueille.

3 §

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määrätymisperusteet

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain [] 14 §:ssä tarkoitettua hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaa määriteltäessä käytetään kunnan toimintaa ja kunnan toiminnan tulosta kuvaavia indikaattoreita.

Toimintaa kuvaavina indikaattoreina käytetään seuraavia tietoja, jotka saadaan seuraavista tietolähteistä ja pisteytetään seuraavasti:

1) Kouluympäristön terveellisyys ja turvallisuus, kouluyhteisön hyvinvoinnin edistäminen. Tarkastus tehdään kunnan toimesta koulussa kolmen vuoden välein. Tarkastus todennetaan tarkastusraportilla.

Pisteytys:

0 pistettä, jos tietoa ei ole lainkaan, tarkastusta ei ole tehty koskaan tai se on tehty viimeksi vuonna 2011 tai tätä aikaisemmin.

100 pistettä, jos tarkastus on tehty joko vuonna 2012, 2013, 2014 tai 2015.

2) Vähintään 16 tuntia viikossa työskentelevien opettajien lukumäärä jaettuna 100 oppilaalla.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

Pisteytys alakoulujen osalta:

0 pistettä, jos suhdeluku on pienempi kuin 5,8

25 pistettä, jos suhdeluku on 5,8—6,39

50 pistettä, jos suhdeluku on 6,4—7,09

75 pistettä, jos suhdeluku on 7,1—8,19

100 pistettä, jos suhdeluku on yhtäsuuri tai suurempi kuin 8,2

Pisteytys yläkoulujen osalta:

0 pistettä, jos suhdeluku on pienempi kuin 8,4

25 pistettä, jos suhdeluku on 8,4—9,19

50 pistettä, jos suhdeluku on 9,2—10,19

75 pistettä, jos suhdeluku on 10,2—11,59

100 pistettä, jos suhdeluku on yhtäsuuri tai suurempi kuin 11,6

Pisteytys yhdistettyjen ala- ja yläkoulujen osalta:

0 pistettä, jos suhdeluku on pienempi kuin 7,4

25 pistettä, jos suhdeluku on 7,4—8,19

50 pistettä, jos suhdeluku on 8,2—9,09

75 pistettä, jos suhdeluku on 9,1—10,49

100 pistettä, jos suhdeluku on yhtäsuuri tai suurempi kuin 10,5

3) Koulupsykologin työpanoksen määrä viikossa jaettuna 100 oppilaalla

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei tietoa/ Ei lainkaan

25 pistettä: 0,01—0,29 tuntia

50 pistettä: 0,3—0,79 tuntia

75 pistettä: 0,8—2,19 tuntia

- 100 pistettä: 2,2 tuntia tai enemmän
Koulukuraattorin työpanoksen määrä viikossa jaettuna 100 oppilaalla.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei tietoa/ Ei lainkaan
- 25 pistettä: 0,01—0,69 tuntia
- 50 pistettä: 0,7—1,99 tuntia
- 75 pistettä: 2—4,49 tuntia
- 100 pistettä: 4,5 tuntia tai enemmän
- 4) Oppilaiden poissaolojen kokonaismäärää seurataan koko koulussa.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei tiedossa
- 100 pistettä: On tiedossa
- 5) Koulussa on yhteisesti sovittu käytäntö tai menettelytapa koulutapaturmien ennaltaehkäisemisestä.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei yhtenäistä käytäntöä, henkilöstö toimii parhaaksi katsomallaan tavalla
- 50 pistettä: On tietyt yhteiset periaatteet, mutta ei varsinaista kirjallista toimintamallia
- 100 pistetty: On opetussuunnitelmaan kirjattu käytäntö, jonka mukaan toimitaan / On muuten kirjattu yhteinen käytäntö, jonka mukaan toimitaan
- 6) Koulun oppilaita aktivoidaan koulumatkaliikuntaan.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei
- 100 pistettä: Kyllä
- 7) Koulussa pitkät liikuntavälitunnit.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei
- 100 pistettä: Kyllä
- 8) Koulussa noudatetaan Valtion ravitsemusneuvottelukunnan kouluruokailusuositusta koulu-lounaan ja välipalojen järjestämisessä.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: En osaa sanoa / Ei
- 100 pistettä: Kyllä
- 9) Koulun opetussuunnitelmassa on kuvattu kouluruokailun järjestämisessä tehtävä yhteistyö ruokailusta vastaavan henkilökunnan kanssa.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei
- 100 pistettä: Kyllä
- 10) Kunnassa on päätetty terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan vastuutahosta.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
- 100 pistettä: Kyllä
- 11) Liikunnan edistämisestä vastaavat viranhaltijat osallistuvat toimielinten vaikutusten ennakkoarviointiin.
Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
- 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
- 100 pistettä: Kyllä
- 12) Kunta kutsuu säännöllisesti koolle liikuntaseurojen ja yhdistysten yhteiskokouksen.

- Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
 100 pistettä: Kyllä
- 13) Kunnan viimeksi laadittuun hyvinvointikertomukseen tai muuhun vastaavaan kertomukseen sisältyy kuvaus kuntalaisten liikunta-aktiivisuudesta.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
 100 pistettä: Kyllä
- 14) Lasten ja nuorten liikunta-aktiivisuutta raportoidaan vuosittain kunnan hyvinvointikertomuksessa tai vastaavassa kertomuksessa.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
 100 pistettä: Kyllä
- 15) Kunnassa kokoontuu säännöllisesti liikuntaseurojen ja -yhdistysten sekä kunnan yhteinen asiantuntijaelin.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei
 100 pistettä: Kyllä
- 16) Kunta tekee liikuntapaikkojen- ja palveluiden käyttäjille asiakaspalautekyselyjä vähintään joka toinen vuosi.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei
 100 pistettä: Kyllä
- 17) Kuinka usein kunta seuraa lasten ja nuorten liikunta-aktiivisuutta
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei seurata
 50 pistettä: Valtuustokausittain
 100 pistettä: Kahden vuoden välein / Vuosittain tai jatkuvasti
- 18) Kunnassa järjestetään kohdennettuja liikkumisryhmiä liikuntaseuratoiminnan ulkopuolella oleville lapsille ja nuorille.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
 100 pistettä: Kyllä
- 19) Kunnassa toimii liikunnan edistämistä käsittelevä poikkihallinnollinen työryhmä.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei
 100 pistettä: Kyllä
- 20) Kunnan investointiohjelmassa otetaan huomioon kunnan hyvinvointi- ja terveystavoitteet.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
 100 pistettä: Kyllä
- 21) Kunnan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa arvioidaan valtuustokausittain kunnan hyvinvointi- ja terveystavoitteiden toteutuminen.
 Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.
 0 pistettä: Ei/ ei tietoa
 100 pistettä: Kyllä

22) Kunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa määritellään talousarviovuodelle mittarit, joilla seurataan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteiden toteutumista.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei

100 pistettä: Kyllä

23) Kunnassa laaditaan laaja hyvinvointikertomus kerran valtuustokaudessa.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei

100 pistettä: Kyllä

24) Kunnassa toimii erikseen nimetty asiantuntija, suunnittelija tai vastaava, joka koordinoi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei

100 pistettä: Kyllä, oman toimen ohella/ osa-aikaisesti/ Kyllä, kokopäiväisestä/ Kyllä, yhteistoiminta-alueen tai kuntien yhteinen.

25) Kunnassa toimii hallituksen tai valtuuston asettama lapsiparlamentti tai vastaava.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei

100 pistettä: Kyllä

26) Kunnan palveluluiden suunnittelussa ja kehittämisessä hyödynnetään asukasraateja ja foorumeja.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei

100 pistettä: Kyllä

27) Valtuustolle raportoidaan vuosittain väestön elintavoista ja niissä tapahtuneista muutoksista.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei

100 pistettä: Kyllä

28) Kunnanhallituksessa tai kunnanvaltuustossa on käsitelty paikallista turvallisuussuunnitelmaa ja päätetty toimenpiteistä.

Tieto saadaan kunnan asiakirjoista.

0 pistettä: Ei ole laadittu

25 pistettä: Ei käsitelty

50 pistettä: Jaettu tiedoksi

75 pistettä: Esitelty

100 pistettä: Keskusteltu ja päätetty toimenpiteistä

Toiminnan tulosta kuvaavina indikaattoreina käytetään seuraavia tietoja, jotka saadaan seuraavista tietolähteistä:

1) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kouluterveyskyselyn tuloksia oppilaille tehtävistä seuraavista kysymyksistä:

kokee terveydentilansa keskinertaiseksi tai huonoksi, osuus 8. ja 9. luokan oppilaista;

tupakoi päivittäin, osuus 8. ja 9. luokan oppilaista ja

ylipaino, osuus 8. ja 9. luokan oppilaista

2) Tilastokeskuksen tutkintorekisterin tietoja:

Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17—24-vuotiaat, osuus vastaavanikäisestä väestöstä

3) Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoa:

Nuorisotyöttömät, osuus 18—24-vuotiaasta työvoimasta
4) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, toimeentulorekisteri:
Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 25—64-vuotiaat, osuus vastaavanikäisestä väestöstä

5) Eläketurvakeskus, eläketilastot:

Työkyvyttömyyseläkettä saavat 25—64-vuotiaat, osuus vastaavanikäisestä väestöstä

6) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Erikoissairaanhoido- ja perusterveydenhuoltotilastot, hoitoilmoitustiedot:

Kaatumisiin ja putoamisiin liittyvät hoitajaksot 65 vuotta täyttäneillä henkilöillä verrattuna 10 000 vastaavan ikäiseen henkilöön.

Toiminnan tulosta kuvaavista indikaattoreista lasketaan kahden viimeisimmän vuoden erotus kuvaamaan tapahtunutta muutosta. Kaikki erotukset skaalataan niin, että vaihteluväliksi tulee 0—100. Jos indikaattorin arvo on jo tavoitetilanteessa, otetaan tämä huomioon laskennassa siten, että kunta saa kyseisen indikaattorin osalta maksimipisteet.

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin lasketaan keskiarvona toimintaa kuvaavien indikaattoreiden keskiarvosta ja toiminnan tulosta kuvaavien kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta.

4 §

Kuntien peruspalvelujen hintaindeksi

Tilastokeskus tuottaa ja julkaisee kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain [] 20 § 2 momentissa tarkoitetun kuntien peruspalveluiden hintaindeksin. Indeksiksi lasketaan Tilastokeskuksen julkaiseman kunnan palkansaajien ansiotason muutoksen, Tilastokeskuksen julkaisemien kuluttaja-, tukku- ja rakennuskustannusindeksien muutosten sekä kuntien palkkasidonnaisten maksujen muutosten perusteella. Palkkasidonnaisina maksuina pidetään kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä kuntien työnantajina suorittamia kansaneläke-, sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja.

Kuntien peruspalveluiden hintaindeksissä painotetaan 1 momentissa mainittujen hinta- ja kustannusindeksien kehitystä kuntien ja kuntayhtymien opetus- ja kulttuuritoimen tilinpäätösten mukaisilla kustannusosuuksilla. Kustannuksiksi luetaan henkilöstön palkkausmenot sivukuluihin, tavaroiden ja palveluiden ostot sekä muut käyttökustannukset.

Kuntien peruspalveluiden hintaindeksin pisteluku on 100 vuonna 2000. Edellä 2 momentissa tarkoitettujen kustannusten painorakenne tarkistetaan määräajoin, vähintään joka viides vuosi. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettu varainhoitovuodelle arvioitu kustannustason muutos perustuu valtiovarainministeriön ennusteeseen peruspalveluiden hintaindeksin muutoksesta. Ennuste perustuu uusimpiin käytettävissä oleviin 1 momentissa tarkoitettuihin indeksin laskennassa käytettäviin tietoihin. Varainhoitovuoden toteutuneen kustannustason muutoksen ja edellä mainitun arvion erotus perustuu peruspalveluiden hintaindeksin toteutuneeseen muutokseen.

5 §

Verotuloihin perustuvassa valtiosuuden tasauksessa huomioon otettavat verotulot

Määrättäessä kunnan verotuloihin perustuvaa valtiosuuden tasausta otetaan kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 24 §:n mukaisina laskennallisina verotuloina huomioon verot varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä verovuodelta. Jos verotulojen maksuunpanotiedot eivät ole käytettävissä varainhoitovuotta edeltävän joulukuun 1 päivään mennessä, voidaan käyttää tätä aikaisemman verovuoden tietoja. Tällöin valtiosuuksien tasausten oikaisu tehdään kahden kuukauden kuluessa maksuunpanotietojen valmistumisesta.

Kunnan laskennallisena kunnallisverona käytetään verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettua laskennallista kunnallisveroa ja kunnan yhteisövero-osuutena mainitun pykälän mukaista maksettavaa yhteisöveroa.

[Kiinteistöveron osalta valmistelu kesken]

Laskennallista verotuloa laskettaessa asukaslukena käytetään sen vuoden asukaslukea, jonka tuloihin kunnallisvero ja yhteisövero perustuvat.

6 §

Maakuntien perustaminen vuonna 2019 ja järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen

[Valmistelu kesken. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista sekä niiden muuntamisesta vuoden 2018 tasolle.]

7 §

Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen

Kunnan ja muun esi- ja perusopetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:ssä tarkoitetut tiedot niiden oppilaiden määrästä ja kotikunnista, joille se järjestää esi- ja perusopetusta. Tiedot on toimitettava Tilastokeskuksen lomakkeella viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden 20 päivään helmikuuta mennessä. Oppilaiden määrät ja kotikunnat on ilmoitettava erikseen 6, 7—12 ja 13—15 -vuotiaiden osalta. Lisäksi ne oppilaat, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joiden kotikunta on Ahvenanmaan maakunnassa, on ilmoitettava eriteltyinä.

8 §

Kustannustenjaon tarkistusta koskevat neuvottelut

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 39 §:n 1 momentissa tarkoitetut neuvottelut valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n välillä käydään valtiovarainministeriön johdolla.

9 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Tällä asetuksella kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu asetus (1446/2014).

Sen estämättä, mitä 2 § 1 momentissa säädetään syrjäisyyslukujen tarkistamisesta, syrjäisyysluvut tarkistetaan tämän asetuksen perusteella ensimmäisen kerran vuodenvaihteen [20xx—20yy] tilaston perusteella

Helsingissä päivänä kuuta 2016

7.

Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa määrätään tuloverolain (1535/1992) perusteella valtiolle ansiotulosta suoritettava tulovero progressiivisen tuloveroasteikon mukaan seuraavasti:

Verotettava ansiotulo, euroa	Vero alarajan kohdalla, euroa	Vero alarajan ylittävästä tulon osasta, %
3 100—15 300	8,00	14,50
15 300—20 000	1 777,00	20,00
20 000—25 000	2 717,00	20,25
25 000—30 000	3 729,50	28,25
30 000—39 000	5 142,00	29,00
39 000—72 300	7 752,00	34,00
72 300—	19 074,00	44,25

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

8.

Laki

tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan tuloverolain (1535/1992) 104, 105 ja 126 §, sellaisen kuin ne ovat, 104 § osaksi laissa 896/2001, 105 § laissa 1141/2007 ja 126 § osaksi laissa 858/2005,
muutetaan 3 §, 21 §:n 1 ja 4 momentti, 31 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 momentti, 82 §:n 2 momentti, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 106 § sekä 125 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 3 § osaksi laeissa 1223/1994 ja 1736/2009, 21 §:n 1 momentti laissa 654/2015, 31 §:n 1 momentti osaksi laissa 1088/2005, 49 §:n 1 momentti osaksi laissa 1502/1993, 100 §:n 2 ja 3 momentti laissa 1410/2010, 101 §:n 2 momentti laissa 1086/2014 sekä 106 § ja 125 §:n 2 momentti laissa 1546/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 97 a § seuraavasti:

3 §

Yhteisö

Yhteisöllä tarkoitetaan tässä laissa:

- 1) valtiota ja sen laitosta;
- 2) maakuntaa;
- 3) kuntaa ja kuntayhtymää;
- 4) seurakuntaa ja muuta uskonnollista yhdyskuntaa;
- 5) osakeyhtiötä, osuuskuntaa, säästöpankkia, sijoitusrahastoa, yliopistoa, keskinäistä vakuutusyhtiötä, lainajvästötä, aatteellista tai taloudellista yhdistystä, säätiötä ja laitosta;
- 6) ulkomaista kuolinpesää;
- 7) edellä 1—6 kohdassa tarkoitettuihin yhteisöihin verrattavaa muuta oikeushenkilöä tai erityiseen tarkoitukseen varattua varallisuuskokonaisuutta.

21 §

Osittain verovapaat yhteisöt

Tulon perusteella suorittavat veroa kunnalle 124 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuloveroprosentin mukaan:

- 1) valtio ja sen laitokset;
- 2) Raha-automaattiyhdistys sekä Oy Veikkaus Ab muusta kuin arpajaisverolaissa (552/1992) ja viihdelaitelaissa (164/1995) tarkoitetun toiminnan ja musiikkiautomaattien pitämisestä saamastaan tulosta;
- 3) kunta, kuntayhtymä, maakunta, Ahvenanmaan maakunta sekä näiden palveluksessa olevia varten perustettu eläkelaitos, eläkesäätiö tai -kassa tai muu vastaava eläkelaitos, -säätiö tai -kassa, joka saa avustusta yhteiskunnan varoista.

Maakunta, Ahvenanmaan maakunta, kunta ja kuntayhtymä, evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä niiden seurakunta ja muu uskonnollinen yhdyskunta ovat verovelvollisia 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Kunta ei ole verovelvollinen omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta.

31 §

Luonnollisia vähennyksiä koskevat erityiset säännökset

Tulon hankkimisesta johtuneita menoja ovat muun ohessa:

- 1) verovelvollisen tulonhankinnassa työskennelleille henkilöille maksettu palkka ja muut edut;
 - 2) yhtymän, yhteisyyden ja kuolinpesän tulonhankinnassa työskennelleelle osakkaalleen maksama kohtuulliseksi katsottava palkka;
 - 3) verovelvollisen tulonhankinnassa työskennelleille palkansaajille huoltoapulain 5 §:n nojalla annettu elatus sekä heidän ja heidän omaistensa eläkkeet;
 - 4) ammattikirjallisuuden sekä tutkimusvälineiden ja tieteellisen kirjallisuuden hankkimisesta sekä tieteellisestä työstä ja taiteen harjoittamisesta muutoin johtuneet menot, jos niitä ei ole suoritettu 82 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla stipendillä tai apurahalla;
 - 5) valtiollisen luottamustehtävän hoitamisesta välittömästi aiheutuneet kohtuulliset kustannukset sekä kunnallisista ja maakunnallisista luottamustoimista maksetuista kokouspalkkioista peritty luottamushenkilömaksu;
 - 6) työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut;
 - 7) maatalousyrittäjien eläkelaitokselle maksetut pakolliset eläkevakuutusmaksut, tapaturmavakuutusmaksut sekä ryhmähenkivakuutuksen maksut siltä osin kuin ne kohdistuvat metsätalouden pääomatuloon tai porotalouden tuloon.
-

49 §

Osittain verovapaat luovutusvoitot

Muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaisista määriä laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, jos

- 1) kiinteä omaisuus, toisen maalla oleva rakennus tai niiden pysyvä käyttöoikeus, joita verovelvollinen ei ole hankkinut ilmeisesti keinottelutarkoituksessa, on luovutettu kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaisella menettelyllä tai muulla siihen rinnastettavalla menettelyllä;
- 2) kiinteistö on vapaaehtoisesti luovutettu sellaiseen tarkoitukseen, johon vastaanottajalla on oikeus lunastaa kysymyksessä olevan kaltaista omaisuutta tai saada sen pysyvä käyttöoikeus mainitulla menettelyllä;

3) verovelvollinen on vesistön patoamista tai säännöstelyä varten vapaaehtoisesti luovuttanut omaisuuden tai pysyvän käyttöoikeuden mainituista toimenpiteistä hyötyä saavalle voimailaitoksen omistajalle sellaiseen tarkoitukseen, johon valtiolle on annettu lunastusoikeus;

4) kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, Ahvenanmaan maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle.

82 §

Stipendi, apuraha ja tunnustuspalkinto

Muulta kuin valtiolta, kunnalta, maakunnalta tai muulta julkisyhteisöltä taikka Pohjoismaiden neuvostolta saadut stipendit, opintorahat ja muut apurahat sekä palkinnot ovat kuitenkin veronalaista tuloa siltä osin, kuin niiden sekä julkisyhteisöiltä ja Pohjoismaiden neuvostolta saatujen stipendien, muiden apurahojen, opintorahojen ja palkintojen yhteenlaskettu määrä tulojen hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen verovuonna ylittää valtion taiteilija-apurahan vuotuisen määrän.

97 a §

Opintorahavähennys

Jos verovelvollinen on saanut opintotukilaisa tarkoitettua opintorahaa, hänen puhtaasta ansiotulostaan vähennetään opintorahavähennys sekä kunnallisverotuksessa että valtionverotuksessa. Sen täysi määrä on 2 600 euroa, kuitenkin enintään opintorahan määrä. Vähennystä pienennetään 50 prosentilla siitä määrästä, jolla verovelvollisen puhtaan ansiotulon määrä ylittää opintorahavähennyksen täyden määrän.

100 §

Valtionverotuksen eläketulovähennys

Täyden eläketulovähennyksen määrä lasketaan siten, että luvulla 1,53 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennetään progressiivisen tuloveroasteikon alimman verotettavan tulo määrän ja jäännös pyöristetään seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään.

Eläketulovähennys ei kuitenkaan voi olla eläketulon määrää suurempi. Jos verovelvollisen puhdas ansiotulo on suurempi kuin täyden eläketulovähennyksen määrä, eläketulovähennystä pienennetään 28 prosentilla määrästä, jolla puhdas ansiotulo ylittää täyden eläketulovähennyksen määrän.

101 §

Kunnallisverotuksen eläketulovähennys

Täyden eläketulovähennyksen määrä lasketaan siten, että luvulla 1,44 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennetään 1 480 euroa ja jäännös pyöristetään seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään. Eläketulovähennys ei kuitenkaan voi olla eläketulon määrää suurempi. Jos verovelvollisen puhdas ansiotulo ylittää täyden eläketulovähennyksen määrän, eläketulovähennystä pienennetään xx prosentilla ylimenevän osan määrästä.

106 §

Kunnallisverotuksen perusvähennys

Jos verovelvollisen luonnollisen henkilön puhdas ansiotulo edellä mainittujen vähennysten jälkeen ei ole 2 960 euron määrää suurempi, on siitä vähennettävä tämän tulon määrä. Jos puhtaan ansiotulon määrä mainittujen vähennysten jälkeen ylittää täyden perusvähennyksen määrän, vähennystä pienennetään 12 prosentilla yli menevän tulon määrästä.

125 §

Työtulovähennys

Vähennys on 21 prosenttia 1 momentissa tarkoitettujen tulojen 20 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 1 730 euroa. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 22 500 euroa vähennyksen määrä pienenee 1,97 prosentilla puhtaan ansiotulon 22 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennys tehdään ennen muita tuloverosta tehtäviä vähennyksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 3 §, 21 §:n 1 ja 4 momentti, 49 §:n 1 momentti ja 82 §:n 2 momentti tulevat kuitenkin voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 16 §:n 11 momentti, 18 §:n 5 ja 6 momentti, 20 §:n 1 momentti ja 91 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 16 §:n 11 momentti, 18 §:n 5 ja 6 momentti, 20 §:n 1 momentti laissa 520/2010 ja 91 a §:n 1 momentti 520/2010, sekä *lisätään* lakiin väliaikaisesti uusi 91 b § seuraavasti:

16 §

Meno- ja vähennystietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus

Kunnan ja kuntayhtymän sekä maakunnan, joka perii maksamistaan palkkioista tuloverolain 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja luottamushenkilömaksuja, on toimitettava Verohallinnolle tarpeelliset tiedot perimistään luottamushenkilömaksuista. Luottamushenkilömaksun saajan on toimitettava Verohallinnolle tarpeelliset tiedot niistä luottamushenkilömaksuista, jotka verovelvollinen on itse suoraan maksanut luottamushenkilömaksun saajalle.

18 §

Viranomaisen yleinen tiedonantovelvollisuus

Valtion, maakunnan ja kunnan viranomaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot kiinteistöistä, niillä olevista rakennuksista, maapohjan ja rakennusten ominaisuuksista, kaavoituksesta ja omistajista.

Valtion, maakunnan ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot myöntämistään elinkeino-, työllistämisen- ja niihin verrattavista tuista ja avustuksista sekä niiden saajista ja maksetuista määristä. Tiedonantovelvollisuus koskee myös muuta yhteisöä, jonka myöntämien edellä tarkoitettujen tukien ja avustusten rahoitus tapahtuu kokonaan tai osaksi julkisista varoista.

20 §

Viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus

Valtion, maakunnan ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on Verohallinnon pyynnöstä annettava tai esitettävä tarkastettaviksi sellaiset tiedot, jotka saattavat olla tarpeen

verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

91 a §

Kunnan ja seurakunnan tuloveroprosentin ilmoittaminen

Kunnan ja seurakunnan tulee ilmoittaa Verohallinnolle viimeistään verovuotta edeltävän vuoden marraskuun 17 päivänä tuloveroprosentin suuruus. Kunta ilmoittaa tuloveroprosentin prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella.

91 b §

Kunnan tuloveroprosentin tarkkuus vuosille 2019—2021

Poiketen siitä, mitä 91 a §:ssä säädetään, vuosille 2019—2021 kunta ilmoittaa tuloveroprosentin prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 91 a §:n 1 momentti tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Lain 91 b § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

10.

Laki

verontilityslain 12:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verontilityslain (532/1998) 12 § sellaisena kuin se on, laissa 655/2015 seuraavas-
ti:

12 §

Veronsaajaryhmien jako-osuudet

Valtion jako-osuus on 80,72 prosenttia ja kuntien jako-osuus 19,28 prosenttia yhteisöveros-
ta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

11.

Laki

Verohallinnosta annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 30 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 656/2015, seuraavasti:

30 §

Verotuskustannukset ja niiden jakautuminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista vuotuisista kustannuksista valtio perii kunnilta yhteensä 15,8 prosenttia, evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta yhteensä 3,4 prosenttia ja Kansaneläkelaitokselta 5,9 prosenttia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

12.

Laki

kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) nimike, 1 ja 2 §, 3 §:n 1 momentti, 5 §, 6 §:n 1 ja 2 momentti, 16 a ja 23 §, 25 §:n 1 momentti, 39 §:n 2 momentti, 43 §:n 2 momentti, 48 §:n 1 momentti, 50 § ja 53 §:n 1 momentti sellaisina kuin niistä ovat 1 §, 3 §:n 1 momentti, 5 §, 6 §:n 1 ja 2 momentti, 23 §, 25 §:n 1 momentti, 39 §:n 2 momentti, ja 48 §:n 1 momentti laissa 304/2003, 2 ja 16 a § laissa 419/2015, 43 §:n 2 momentti laissa 450/2007, 50 § osaksi laeissa 419/2015 ja 191/2016 sekä 53 §:n 1 momentti laissa 586/1996, sekä

lisätään lakiin uusi 5 a § seuraavasti:

13.

Laki

kunnan ja maakunnan viranhaltijasta

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kunnan ja maakunnan viranhaltijoihin, jollei muussa laissa toisin säädetä tai kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain () nojalla toisin sovita.

Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää. Mitä tässä laissa säädetään maakunnasta, koskee myös maakunnan julkisoikeudellista laitosta eli maakunnan palvelulaitosta.

2 §

Viranhaltija ja virkasuhde

Tässä laissa viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan tai maakuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta tai maa-

kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Henkilö otetaan virkasuhteeseen kuntalain (410/2015) 87 §:n 2 momentissa sekä maakuntalain () tarkoitetuissa tapauksissa.

2 luku

Virkasuhteen alkaminen

3 §

Virkasuhteen kestoaika

Viranhaltija otetaan virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi.

Viranhaltija voidaan ottaa määräajaksi vain viranhaltijan omasta pyynnöstä tai jos määräajaksi ottamisesta on erikseen säädetty taikka tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen tai muu näihin rinnastettava kunnan tai maakunnan toimintaan liittyvä määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka sitä vaatii.

Viranhaltijalla, joka on ilman 2 momentin mukaista perustetta otettu määräajaksi tai joka on ilman perusteltua syytä toistuvasti otettu peräkkäin määräajaksi, on oikeus saada virkasuhteen päättyessä vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvausvaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

5 §

Virkasuhteeseen ottaminen

Sellaiseen virkasuhteeseen, joka on ollut julkisesti haettavana, voidaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut sitä kirjallisesti ennen hakuajan päättymistä ja silloin täyttää kelpoisuusvaatimukset. Hakemukseen on liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta.

Kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaisesti muuhunkin kunnan virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys.

5 a §

Karenssisopimus

Kunnanhallitus, maakuntahallitus tai hallintosäännössä tai vastaavassa johtosäännössä mainittu muu viranomais voi tehdä virkasuhteeseen otettavan henkilön kanssa sopimuksen, jolla mahdollisesti rajoitetaan määräajaksi viranhaltijan oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun toiminnan (karenssisopimus). Sopimus voidaan tehdä myös viranhaltijan kanssa silloin kun viranhaltijan tehtävät muuttuvat virkasuhteen aikana.

Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että viranhaltijalla on virkasuhteessaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai

toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karensisopimuksen tekeminen on edellä mainituissa tilanteissa virkasuhteeseen ottamisen tai tehtävien muuttamisen edellytys.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään 12 kuukautta virkasuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta maksetaan säännöllisen työajan ansioita vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Viranhaltijan on ilmoitettava työnantajalle 1 momentissa tarkoitetusta siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos 1 momentissa tarkoitettu viranomaisen arvioi, että viranhaltijan siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Karensisopimus ei kuitenkaan sido viranhaltijaa, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

6 §

Kelpoisuusvaatimukset

Virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty taikka kunnan tai maakunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään taikka kunta tai maakunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää.

Virkasuhteeseen voidaan ottaa vain 18 vuotta täyttänyt henkilö.

3 luku

Työnantajan velvollisuudet

16 a §

Viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten

Viranhaltijalla on oikeus saada vapaata työstään kunnan ja maakunnan luottamustoimen hoitamista varten siten kuin kuntalain 80 ja 81 §:ssä ja maakuntalain (XX/201)78 §:ssä säädetään.

5 luku

Virkasuhteessa tapahtuvat muutokset

23 §

Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen

Toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan tai maakunnan viranomaisen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhalti-

jan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

25 §

Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa

Työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai maakunnan toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Mitä edellä on lausuttu oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä, ei tällöin kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle.

Ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä kuten työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä säädetään.

8 luku

Virkasuhteen päättyminen

39 §

Irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen yhteydessä

Luovutuksensaaja ei saa irtisanoa viranhaltijan palvelussuhdetta pelkästään 25 §:n 1 momentissa tarkoitetun liikkeen luovutuksen perusteella.

Kunnan tai maakunnan luovuttaessa liikkeensä edellä 25 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla viranhaltija saa virkasuhteessa muutoin sovellettavaa irtisanomisaikaa noudattamatta tai sen kestoajasta riippumatta irtisanoa virkasuhteen päättymään luovutuspäivästä, jos hän on saanut tiedon luovutuksesta työnantajalta tai liikkeen uudelta haltijalta viimeistään kuukautta ennen luovutuspäivää. Jos hänelle on annettu tieto luovutuksesta myöhemmin, hän saa irtisanoa palvelussuhteensa päättymään luovutuspäivästä tai tämän jälkeen, viimeistään kuitenkin kuukauden kuluessa saatuaan tiedon luovutuksesta.

9 luku

Virantoimituksesta pidättäminen

48 §

Virantoimituksesta pidättämisessä noudatettava menettely

Virantoimituksesta pidättämisestä päättää kunnanhallitus tai maakuntahallitus tai johtosäännössä määrätty muu viranomainen. Kunnanjohtajan tai maakuntajohtajan virantoimituksesta

pidättämisestä päättää kuitenkin valtuusto. Ennen valtuuston kokousta voi kunnanjohtajan tai maakuntajohtajan virantoimituksesta pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Muiden viranhaltijoiden virantoimituksesta pidättämisestä voi väliaikaisesti päättää kunnanjohtaja, maakuntajohtaja tai muu johtosäännössä määrätty johtava viranhaltija.

Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan virantoimituksesta pidättämisestä päättää kuntayhtymän ylin toimielin. Ennen kuntayhtymän ylimmän toimielimen kokousta voi kuntayhtymän johtavan viranhaltijan virantoimituksesta pidättämisestä väliaikaisesti päättää kuntayhtymän ylimmän toimielimen puheenjohtaja. Ennen kuin virantoimituksesta pidättämisestä tehdään päätös, viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.

Virantoimituksesta pidättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön heti.

10 luku

Muutoksenhaku

50 §

Muutoksenhaku

Työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaisissa tai maakuntalaisissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta sekä maakuntavalituksesta säädetään. Oikaisuvaatimusaika 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kuitenkin kulua vasta 40 §:n 1 momentissa säädetyn irtisanomisajan päättymisestä. Sama koskee valitusaikaa silloin, kun 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevan päätöksen on tehnyt valtuusto tai kuntalain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettu kuntayhtymän toimielin.

Viranhaltija ei saa valittamalla hakea muutosta viranomaisen päätökseen kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain 2 §:ssä tarkoitettua asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana ratkaistavaksi, jos hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan vain viranhaltijaan, joka on jäsenenä sellaisessa viranhaltijayhdistyksessä, jolla on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa, tai sen alayhdistyksessä

53 §

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Sen estämättä, mitä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, on kunnallisvalituksen tai maakuntavalituksen tehnyt asianomainen viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, vaa-dittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli valitus koskee tässä laissa tarkoitettua asiaa eikä valitusta hyväksytä. Vastaavasti viranomaisen on velvoitettava korvaamaan kunnallisvalituksen tai maakuntavalituksen tehneen asianosaisen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli päätös valituksen johdosta osittain tai kokonaan kumotaan.

Edellä 1 momentista poiketen oikeudenkäyntikuluja ei velvoiteta korvattavaksi silloin, kun päätös koskee virkaan ottamista tai jos asia on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että oikeu-

denkäyntiin on ollut perusteltu syy tai oikeudenkäyntikulujen korvaamista on muutoin pidettävä asian laatu tai olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä _____ kuuta 20 _____.

13.

Laki

kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnallista työehtosopimuksista annetun lain (670/1970) nimeke, 1 , 1 a ja 2 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laeissa 670/1970 ja 1/1975, 1a § laissa 205/1991 sekä 2 § laissa 670/1970, seuraavasti:

Laki

kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista

1 §

Työehtosopimuksen kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen sekä kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain () 4 §:n 2 momentin mukaisen jäsenyhteisön puolesta tekee Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, johon sovelletaan, mitä työehtosopimuslaissa on säädetty työnantajasta tai rekisteröidystä työnantajain yhdistyksestä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n järjestysmuodosta ja toiminnasta säädetään erikseen lailla.

Mitä tässä laissa on säädetty Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:stä, on Ahvenanmaan maakunnassa sovellettava elimeen, joka sen mukaan kuin siitä on maakunnanlainsäädännössä säädetty edustaa kuntia kunnallisia työehtosopimuksia tehtäessä Ahvenanmaan maakunnassa.

1 a §

Jos työehtosopimuksen soveltamisesta tai työntekijän palkasta taikka muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on työehtosopimuksessa jätetty kunnan tai kuntayhtymän harkintaan, voidaan kunnanvaltuuston tai yhtymävaltuuston päätösvaltaa kuntalain (410/2015) 91 §:n estämättä hallintosäännöllä taikka muutoin kunnanvaltuuston tai yhtymävaltuuston päätöksellä siirtää muulle kunnalliselle viranomaiselle.

Jos työehtosopimuksen soveltamisesta tai työntekijän palkasta taikka muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on työehtosopimuksessa jätetty maakunnan harkintaan, voidaan maakuntavaltuuston päätösvaltaa maakuntalain () x §:n estämättä hallintosäännöllä taikka muutoin maakuntavaltuuston päätöksellä siirtää muulle maakunnan viranomaiselle.

2 §

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen tai kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain () 4 §:n 2 momentin mukaisen jäsenyhteisön omasta puolestaan tekemään työehtosopimuksen hallituksen tai jaoston määräämissä rajoissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

14.

Laki

kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

kumotaan kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 29 § sellaisina kuin se on laissa 669/1970, muutetaan lain nimike, 1 §, 2 §:n 3 momentin 2 kohta, 3§:n 1,2 ja 3 momentti, 5, 5 a, 8, 11 ja 13 §, 14 §:n 1 ja 2 momentit, 15, 19 ja 20 §, 21 §:n 1 momentti, 25 ja 28 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §, 3 §:n 1 ja 2 momentti, 5, 8 ja 11 §, 13 §:n 2 momentti, 14 §:n 2 momentti, 15 ja 19 §, 20 §:n 2 ja 3 momentti ja 25 § laissa 667/1970, 2 §:n 3 momentin 2 kohta laissa 485/1996, 3 §:n 3 momentti laissa 436/1993, 5 a § laissa 204/1991, 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti, 20 §:n 1 ja 4 momentti ja 21 §:n 1 momentti laissa 492/1986 sekä 28 § laissa 19/1997 seuraavasti:

Laki

kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista

1 luku

Lain soveltamisala

1§

Kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten xxxx lain y §:ssä tarkoitettujen viranhaltijain palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista on sen estämättä, mitä laissa on säädetty, voimassa mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Viranhaltijalla on kuitenkin vähintään ne edut, joita huonommista ehdoista ei muun lain mukaan hänen osaltaan saa sopia.

Palvelussuhteen ehtoja eivät ole virastojen ja laitosten järjestysmuodon perusteet tai muu virkakoneiston järjestely, viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät eikä virkasuhteen tai siihen verrattavan palvelussuhteen syntyminen taikka niiden lakkaaminen, lukuun ottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita.

Sopia ei saa:

1) virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, viranhaltijain velvollisuuksista eikä kurinpidosta;

2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määrästä taikka kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työnantajan ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävässä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä;

3) niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia; eikä

4) laissa säädettyjen virkasuhteen irtisanomisperusteiden laajentamisesta.

Asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, ja 3 momentissa tarkoitetuista asioista on voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty taikka virkaehtosopimuksen lisäksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n suostumuksella sopimuspalkkaisen viranhaltijan kanssa yksittäistapauksessa sovittu.

Virkaehtosopimuksen määräys, joka on 2, 3 tai 4 momentin vastainen, on mitätön.

2 luku

Virkaehtosopimus

3 §

Neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ja sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu viranhaltijain etujen valvominen kuntien, kuntayhtymien, maakuntien tai maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten palvelussuhteissa (viranhaltijayhdistys) ja jonka kanssa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT harkitsee tarkoituksenmukaiseksi virkaehtosopimuksen tekemisen.

Asiasta, josta saadaan sopia virkaehtosopimuksin, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen omasta puolestaan tekemään virkaehtosopimuksen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n määrittämässä rajoissa.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n järjestysmuodosta ja toiminnasta säädetään erikseen lailla.

Neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista tarkoittavasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (pääsopimus). Samoin voidaan tehdä erillinen sopimus henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen ja viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä (yleissopimus).

Edellä 4 momentissa tarkoitettulla yleissopimuksella ei saa poiketa muussa laissa tai asetuksessa säädetystä menettelytavoista. Muutoin 4 momentissa mainituista sopimuksista on voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä.

5 §

Virkaehtosopimukseen ovat sidotut:

- 1) Kunta- ja maakuntatyönantajat KT;
- 2) maakunnat ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset;
- 3) kunnat ja kuntayhtymät;
- 4) kunnalliset keskusjärjestöt;
- 5) ne viranhaltijayhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkepäin aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet;
- 6) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 4 kohdassa mainittujen viranhaltijayhdistysten alayhdistyksiä; ja
- 7) ne viranhaltijat, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä.

Virkaehtosopimuksen estämättä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen kuntien, kuntayhtymien, maakuntien tai maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei kuitenkaan saa määrätä palvelussuhteen ehtoja huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksissa on sovittu.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT on ennen 2 momentin mukaisen määräyksen antamista neuvoteltava siitä 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua neuvottelumenettelyä koskevan pääsopimuksen osapuolina olevien yhdistysten kanssa sekä kuultava siitä asianomaisia kuntia, kuntayhtymiä, maakuntia ja maakuntien palvelulaitoksia. Jos asia koskee lukuisia kuntia, kuntayhtymiä, maakuntia tai maakuntien palvelulaitoksia, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi kuulla siitä kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten asemesta kuntien tai maakuntien keskusjärjestöjä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi, neuvoteltuaan 3 momentissa tarkoitettujen yhdistysten kanssa, määrätä niiden kuntaa, kuntayhtymää, maakuntaa tai maakunnan palvelulaitosta työnantajana edustavien viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista, joiden osalta virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriä on virkaehtosopimuksessa rajoitettu. Ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa kuntaa, kuntayhtymää, maakuntaa tai maakunnan palvelulaitosta työnantajana, voidaan erikseen säätää asetuksella.

Kunta, kuntayhtymä, maakunta tai maakunnan palvelulaitos ei saa muutoin kuin 2 ja 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa taikka 2 §:n 4 momentissa tarkoitettua yksittäistapauksessa määrätä tai sopia eikä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT suositella virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan, virkaehtosopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavan viranhaltijan palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Edellä 1 ja 5 momentissa säädettyä on noudatettava ainoastaan sikäli kuin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, kunta, kuntayhtymä, maakunta, maakunnan palvelulaitos, viranhaltijayhdistys tai viranhaltija ei ole sidottu aikaisempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka mikäli virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu.

5 a §

Jos virkaehtosopimuksen soveltamisesta tai viranhaltijan palkasta taikka muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on virkaehtosopimuksessa jätetty kunnan tai kuntayhtymän harkintaan, voidaan kunnanvaltuuston tai yhtymävaltuuston päätösvaltaa kuntalain (410/2015) 91 § estämättä hallintosäännöllä taikka muutoin kunnanvaltuuston tai yhtymävaltuuston päätöksellä siirtää muulle kunnan viranomaiselle.

Jos virkaehtosopimuksen soveltamisesta tai viranhaltijan palkasta taikka muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on virkaehtosopimuksessa jätetty maakunnan harkintaan, voidaan maakuntavaltuuston päätösvaltaa maakuntalain 16 §:n estämättä hallintosäännöllä taikka muutoin maakuntavaltuuston päätöksellä siirtää muulle maakunnan viranomaiselle.

3 luku

Työrauha ja työriidat

8 §

Muuhun voimassa olevaa palvelussuhdetta koskevaan työtaistelutoimenpiteeseen kuin työsulkuun tai lakkoon ei saa ryhtyä. Nämäkin ovat kiellettyjä, jos niillä pyritään vaikuttamaan muihin kuin 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisiin asioihin tai jos laissa on erikseen niin säädetty.

Työsululla tarkoitetaan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen toimeenpanemaa ja lakolla viranhaltijayhdistyksen kuntaan, kuntayhtymään, maakuntaan tai maakunnan palvelulaitokseen kohdistamaa työnseisausta, jonka tarkoituksena on vastapuolen painostaminen työriidassa keskeyttämällä työnseisauksen piiriin kuuluvien viranhaltijoiden kaikkien virkatehtävien suorittaminen.

Kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen ryhtymisestä työsulkuun päättää Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

Viranhaltija ei saa osallistua lakkoon muutoin kuin siihen ryhtyneen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella.

11 §

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asiana on valvoa, että kunnat, kuntayhtymät, maakunnat ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset noudattavat tämän lain säännöksiä ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Valvontavelvollisuudesta on vastavasti voimassa, mitä 10 §:ssä on säädetty viranhaltijayhdistyksen velvollisuudesta valvoa alaisiaan yhdistyksiä.

13 §

Jos Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tai viranhaltijayhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnat vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla tai viranhaltijayhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä mainitun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijain toimistoon saattavansa asia asianomaisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. (24.10.1986/765)

Milloin sopimusvaltuuskunta tai viranhaltijayhdistys katsoo työtaistelutoimenpiteen muodostuvan 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yhteiskunnalle vaaralliseksi työtaistelun aikana, se voi välittömästi saattaa asian asianomaisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

14 §

Kuntien virkariitalautakunta käsittelee kuntien ja kuntayhtymien asioita ja maakuntien virkariitalautakunta maakuntien ja maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten asioita. Kummassakin virkariitalautakunnassa on kahdeksan jäsentä. Jäsenet, joiden tulee olla kuntien virkariitalautakunnassa kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoiden työoloihin perehtyneitä ja maakuntien virkariitalautakunnassa maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten viranhaltijoiden työoloihin perehtyneitä, nimeää valtakunnansovittelija kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan, molemmissa näistä neljä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ja neljä asianomaisen alan viranhaltijayhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Kullekin jäsenelle nimetään samojen perusteiden mukaan kaksi henkilökohtaista varajäsentä.

Siinäkin tapauksessa, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tai viranhaltijayhdistykset eivät valtakunnansovittelijan määräämän ajan kuluessa ole tehneet ehdotusta virkariitalautakunnan jäsenistä ja varajäsenistä, nimeää valtakunnansovittelija nämä.

Milloin jäsen tai varajäsen kesken toimikautensa eroaa tai kuolee, nimetään hänen tilalleen uusi jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

15 §

Virkariitalautakunnat kokoontuvat valtakunnansovittelijan kutsusta valitsemaan keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Lautakuntien menot suoritetaan valtion varoista.

19 §

Mitä 13—18 §:ssä on säädetty, sovelletaan mikäli Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ja asianomainen viranhaltijayhdistys eivät ole keskenään asiasta toisin sopineet.

4 luku

Seuraamukset virkaehtosopimuksen ja tämän lain säännösten rikkomisesta

20 §

Virkaehtosopimukseen sidotun, joka tietensä rikkoo tai jonka olisi perustellusti pitänyt tietää rikkovansa sopimuksen määräyksiä, työtuomioistuimella voi tuomita maksamaan hyvityssakon.

Jos Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, kunta, kuntayhtymä, maakunta tai maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakuntien palvelulaitos menettelee 8 tai 9 §:n vastaisesti taikka jättää noudattamatta, mitä 11 §:ssä on säädetty, on sen, jollei virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty, maksettava vahingonkorvauksen sijasta hyvityssakko.

Sama on laki, jos viranhaltijayhdistys menettelee 8 tai 9 §:n vastaisesti taikka jättää noudattamatta, mitä 10 §:ssä on säädetty. Tämän momentin säännöksiä ei ole kuitenkaan sovellettava 9 §:ssä tarkoitettuun suostumuksen antaneeseen yhdistykseen.

Hyvityssakon määrä saa olla Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tai yhdistyksen osalta enintään 17 100 euroa ja viranhaltijan osalta enintään 69 euroa. Valtioneuvoston tulee Kunta- ja maakuntatyönantajat

KT:ta ja keskeisiä viranhaltijayhdistyksiä kuultuaan tarkistaa nämä euromäärät rahan arvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain.

21 §

Hyvityssakkoon tuomittaessa on otettava huomioon kaikki esille tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tahi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen koko. Erityisestä syystä voidaan hyvityssakko jättää tuomitsematta.

Hyvityssakko tuomitaan maksettavaksi, jollei virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty, vahinkoa kärsineelle tai, mikäli vahinkoa ei ole syntynyt, sille asianosaiselle, jonka vaatimuksesta tuomio on annettu. Milloin hyvitykseen oikeutettuja asianosaisia on useita, on tuomiossa määrättävä, ottaen huomioon kunkin asianosaisen ja niiden jäsenten ja edustettavien kärsimän vahingon suuruus, miten tuomittu määrä on asianosaisten kesken jaettava.

5 luku

Erinäisiä säännöksiä

25 §

Työtaistelun piiriin kuuluvalla viranhaltijalle ei suoriteta palkkausta eikä muita taloudellisia etuja siltä ajalta, minkä työnteko on estynyt kuntaan, kuntayhtymään, maakuntaan ja maakunnan julkisoikeudelliseen laitokseen eli maakunnan palvelulaitokseen kohdistetun työtaistelutoimenpiteen vuoksi. Niitä ei myöskään suoriteta kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen toimeenpaneman työnsulun piiriin kuuluvalla viranhaltijalle. Viranhaltijalla on kuitenkin oikeus virka-asunnon käyttämiseen työtaistelun aikana.

28 §

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT on kuukauden kuluessa virkaehtosopimuksen allekirjoittamisesta toimitettava jäljennös tai tekninen tallenne sopimuksesta työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaavalle ministeriölle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneeseen virkaehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan aikaisempaa lakia.

15.

Laki

työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

muutetaan työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) nimike, 1 ja 2 §, 3§:n 1 ja 4 momentit, 4 §, 4 a §:n 1 ja 2 momentit, 6§:n 2 ja 3 momentit, 10 §:n 4 momentti, 14 §, 15 §:n 1 momentti, 18, 19 ja 24 § sellaisina kuin niistä ovat 1 §2 §, 4 §, 6 §:n 1 ja 3 momentti, 10 §:n 4 momentti, 14 §, 15 §:n 1 momentti, 18, 19 ja 24 § laissa 449/2007 ja 4 a §:n 1 ja 2 momentti laissa 1138/2013, seuraavasti:

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kunnassa, maakunnassa ja maakunnan julkisoikeudellisessa laitoksessa eli maakunnan palvelulaitoksessa. Yhteistoiminnan tavoitteena on antaa henkilöstölle mahdollisuus yhteisymmärryksessä työnantajan kanssa osallistua kunnan, maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen toiminnan kehittämiseen ja antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa omaa työtään ja työyhteisöään koskevien päätösten valmisteluun sekä samalla edistää kunnan ja maakunnan palvelutuotannon tuloksellisuutta ja henkilöstön työelämän laatua.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan työnantajan ja henkilöstön väliseen yhteistoimintaan kunnassa, kuntayhtymässä, maakunnassa ja maakunnan julkisoikeudellisessa laitoksessa eli maakunnan palvelulaitoksessa. Mitä tässä laissa jäljempänä säädetään kunnista, sovelletaan myös kuntayhtymiin. Mitä tässä laissa jäljempänä säädetään maakunnista, sovelletaan myös maakuntien julkisoikeudellisiin laitoksiin eli maakuntien palvelulaitoksiin.

Tässä laissa työntekijällä tarkoitetaan kuntaan tai maakuntaan virka- tai työsuhteessa olevaa.

3 §

Yhteistoiminnan osapuolet

Tässä laissa tarkoitettun yhteistoiminnan osapuolia ovat kunta tai maakunta työnantajana ja sen palveluksessa oleva henkilöstö. Yhteistoiminnassa ovat osallisina työntekijä, jota yhteistoimintamenettelyssä käsiteltävä asia koskee, ja hänen esimiehensä taikka henkilöstöryhmän

tai sen osan edustaja tai asianomaisten henkilöstöryhmien edustajat sekä työnantajan edustaja. Liikkeen luovutuksen yhteydessä yhteistoiminnan osapuolena voi olla myös luovutuksensaaja.

Henkilöstöä voi yhteistoimintaneuvotteluissa edustaa työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella valittu luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön nimeämä edustaja.

Jollei jonkin henkilöstöryhmän enemmistöllä ole oikeutta osallistua 2 momentissa tarkoitetun edustajan valintaan, heillä on oikeus valita keskuudestaan enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan yhteistoimintaedustaja, jos enemmistö heistä niin päättää. Yhteistoimintaedustajan valin tai muun valintamenettelyn järjestävät henkilöstöryhmän enemmistöön kuuluvat työntekijät siten, että kaikilla tähän enemmistöön kuuluvilla on tilaisuus osallistua yhteistoimintaedustajan valintaan. Vastaavasti yhteistoimintaedustajan voivat valita keskuudestaan myös sellaisen henkilöstöryhmän työntekijät, jotka eivät ole valinneet 2 momentissa tarkoitettua luottamusmiestä, vaikka heillä olisi siihen oikeus.

Yhteistoimintaedustajan irtisanomissuojasta on hänen toimikautensa ajan voimassa, mitä kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain () ja työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 10 §:ssä säädetään luottamusmiehen irtisanomissuojasta.

4 §

Yhteistoiminnassa käsiteltävät asiat

Työnantajan ja henkilöstön välisessä yhteistoiminnassa käsitellään ainakin sellaiset asiat, jotka koskevat:

1) henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoinnissa, kunnan tai maakunnan palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien tai maakuntien tai näiden välisessä yhteistyössä;

2) palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteita, jos asialla voi olla olennaisia henkilöstövaikutuksia, kuten ulkopuolisen työvoiman käyttöä tai liikkeen luovutusta;

3) henkilöstöön, henkilöstön kehittämiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä työyhteisön sisäiseen tietojenvaihtoon liittyviä periaatteita ja suunnitelmia; sekä

4) taloudellisista tai tuotannollisista syistä toimeenpantavaa osa-aikaistamista, lomauttamista tai irtisanomista.

Jos kunnan tai maakunnan talousarvioehdotuksessa edellytetään sellaisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen todennäköisesti aiheuttaisi useita irtisanomisia, osa-aikaistamisia, lomautuksia taikka merkittäviä heikennyksiä palvelussuhteiden ehdoissa, toimenpiteitä on käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä ennen kuin kunnanhallitus tai maakuntahallitus tekee kunnan tai maakunnan valtuustolle lopullisen talousarvioehdotuksen.

4 a §

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelma

Kunnassa ja maakunnassa on laadittava yhteistoimintamenettelyssä vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelma.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmasta tulee käydä ilmi kunnan tai maakunnan koko huomioon ottaen ainakin:

1) toteutuneiden määräaikaisten työ- ja virkasuhteiden määrä sekä arvio näiden kehityksestä;

- 2) periaatteet erilaisten työsuhdemuotojen käytöstä;
 - 3) yleiset periaatteet, joilla pyritään ylläpitämään työkyvyttömyysuhan alaisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työkykyä sekä työttömyysuhan alaisten työntekijöiden työmarkkinakelpoisuutta;
 - 4) arvio koko henkilöstön ammatillisesta osaamisesta sekä ammatillisen osaamisen vaatimuksissa tapahtuvista muutoksista ja näiden syistä sekä tähän arvioon perustuva vuosittainen suunnitelma henkilöstöryhmittäin tai muutoin tarkoituksenmukaisella tavalla ryhmiteltynä; sekä
 - 5) 1—4 kohdassa tarkoitettujen suunnitelmien toteuttaminen ja seurantamenettelyt.
- Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmassa tulee kiinnittää huomiota:
- 1) osatyökykyisten työllistämisen periaatteisiin; sekä
 - 2) joustaviin työaikajärjestelyihin.
- Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa käsiteltäessä työnantajan on pyydettäessä selvitettävä, miten jatkossa on tarkoitus ylläpitää pidempään osaamisen kehittämisestä vaille jääneiden työntekijöiden ammatillista osaamista.

6 §

Tietojen antaminen

Ennen yhteistoimintamenettelyn aloittamista työnantajan tulee antaa asianomaisille työntekijöille sekä heidän edustajilleen yhteistoimintamenettelyssä käsiteltävän asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot siten, että he voivat riittävästi perehtyä ja valmistautua käsiteltävään asiaan. Salassa pidettäviä tietoja saa kuitenkin antaa vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä yhteistoimintamenettelyssä lain mukaan käsiteltäväksi säädetyn asian käsittelyn kannalta. Tietoja henkilön terveydentilasta, henkilökohtaisista oloista tai muista salassa pidettävistä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista ei saa kuitenkaan antaa ilman sen henkilön suostumusta, jota tiedot koskevat.

Kunnan tai maakunnan tulee kerran vuodessa antaa henkilöstölle tiedot kunnan tai maakunnan työllisyys tilanteesta, toiminnan ja talouden tilasta sekä niiden todennäköisestä kehityksestä. Kunnan tai maakunnan on annettava neljännesvuosittain henkilöstön edustajille heidän pyynnöstään kunnan tai maakunnan työvoimatilannetta kuvaava selvitys kunnan tai maakunnan määräaikaissä ja osa-aikaissä työsuhteissa olevien työntekijöiden määrästä.

Kunnan tai maakunnan on vuosittain esitettävä henkilöstöryhmien edustajille heidän pyynnöstään selvitys kunnassa tai maakunnassa sovellettavista periaatteista tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 2 pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun alihankintasopimukseen perustuvan työvoiman käytämisestä. Selvityksestä tulee käydä ilmi työkohteet, työtehtävät sekä ajanjaksot, joina mainittua työvoimaa käytetään.

10 §

Vuokratyövoiman käyttö

Yhteistoimintamenettelyssä on käsiteltävä vuokratyövoiman käyttöä koskevat periaatteet. Harkitessaan sopimusta 1 momentissa tarkoitettua työvoiman käytöstä työnantajan on ilmoitettava siitä niille henkilöstön edustajille, joiden edustamien työntekijöiden työhön vuokratta-

vien työntekijöiden tekemä työ vaikuttaisi. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi vuokrattavien työntekijöiden määrä, heidän työtehtävänsä ja työkohteensa, sopimuksen kesto sekä ajanjaksot, joina mainittua työvoimaa käytetään.

Saatuaan 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen asianomaisella henkilöstön edustajalla on oikeus viimeistään työnantajan ilmoitusta seuraavana toisena työpäivänä vaatia työnantajan harkitseman sopimuksen käsittelemistä yhteistoimintaneuvotteluissa. Neuvottelut on käytävä viikon kuluessa vaatimuksen esittämisestä. Työnantaja ei saa yhteistoimintaneuvottelujen aikana tehdä käsiteltävää sopimusta vuokrattavien työntekijöiden käyttämisestä.

Henkilöstön edustaja ei kuitenkaan voi vaatia 3 momentissa tarkoitettua yhteistoimintamenettelyä, jos tarkoituksena on teettää vuokrattavilla työntekijöillä työtä, jota kunnan tai maakunnan henkilöstö ei vakiintuneen käytännön mukaan suorita, tai jos kysymyksessä on sellainen lyhytaikainen ja kiireellinen työ taikka asennus-, korjaus- tai huoltotyö, jonka teettäminen ei ole mahdollista kunnan tai maakunnan omalla henkilöstöllä.

14 §

Yhteistoimintaelin

Kunnassa ja maakunnassa on yhteistoimintaelin, joka koostuu työnantajan ja henkilöstön edustajista. Työnantaja ja henkilöstöä edustavat 19 §:ssä tarkoitetut yhdistykset tai niiden rekisteröidyt paikalliset alayhdistykset nimeävät edustajansa yhteistoimintaelimeen, jonka toimikausi on neljä vuotta. Yhteistoimintaelimen toimintaan osallistuu myös 3 §:n 3 momentissa tarkoitettu yhteistoimintaedustaja.

Kunnat, maakunnat ja 1 momentissa tarkoitetut yhdistykset voivat tarvittaessa sopia useamman kunnan tai useamman maakunnan yhteisestä yhteistoimintaelimestä.

15 §

Yhteistoimintamenettelystä poikkeaminen

Jos kunnan tai maakunnan viraston, laitoksen tai muun toimintayksikön toiminnan vaarantuminen tai muut erittäin painavat syyt, joita ei ole voinut ennakolta tietää, ovat yhteistoimintamenettelyn esteenä, voidaan 4 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdassa sekä 7 §:ssä tarkoitetussa asiassa tehdä päätös ilman edeltävää yhteistoimintamenettelyä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu asia tulee käsitellä yhteistoimintamenettelyssä viivytyksettä sen jälkeen, kun perusteita poikkeamiselle säännönmukaisesta menettelystä ei enää ole. Samalla työnantajan on selvitettävä poikkeuksellisen menettelyn syy.

18 §

Yhteistoimintaneuvottelujen suhde työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelumääräyksiin

Jos tässä laissa tarkoitetuissa yhteistoimintaneuvotteluissa käsiteltävä asia tulisi käsitellä myös työnantajaa työehtosopimuksista annetun lain (436/1946) nojalla sitovan työehtosopimuksen tai kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain (/201) nojalla sitovan virkaehtosopimuksen mukaisesti, yhteistoimintaneuvotteluja ei aloiteta tai ne on keskeytettävä, jos työnan-

taja tai sopimukseen sidottuja työntekijöitä tai viranhaltijoita edustava luottamusmies vaatii asian käsittelyä työ- tai virkaehtosopimuksen mukaisessa neuvottelujärjestyksessä.

19 §

Sopimisoikeus

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ja asianomaisten työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtakunnalliset yhdistykset voivat sopimuksin poiketa siitä, mitä 4—10 ja 12—16 §:ssä säädetään. Sopimuksin ei voida kuitenkaan poiketa siitä, mitä 6 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta, eikä siitä, mitä 7 ja 8 §:ssä säädetään, siltä osin kuin säännökset koskevat vähintään kymmenen työntekijän irtisanomista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettulla sopimuksella on samat oikeusvaikutukset kuin työehtosopimuksella työehtosopimuslain ja virkaehtosopimuksella kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista annetun lain mukaan. Työ- ja virkaehtosopimuksen määräyksiä saa siihen sidottu työnantaja soveltaa niihinkin työntekijöihin ja viranhaltijoihin, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja, mutta kuuluvat sopimuksessa tarkoitettuun henkilöstöryhmään.

24 §

Rangaistussäännökset

Kuntaa tai maakuntaa työnantajana edustava viranhaltija tai työntekijä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tai rikkoo, mitä 4 §:n 2 tai 3 momentissa, 5 §:ssä, jos kyseessä ei ole 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu työvoiman vähentämistilanne, 6, 10, 11 tai 20 §:ssä säädetään, lukuun ottamatta, mitä 20 §:ssä säädetään työnantajan maksuvelvollisuudesta, on tuomittava kunnan tai maakunnan yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon. Vastuu työnantajaa edustavien henkilöiden kesken määräytyy rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

Rangaistus 3 §:n 3 momentissa tarkoitettun yhteistoimintaedustajan oikeuksien loukkaamisesta säädetään rikoslain 47 luvun 4 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20...

Tämän lain 6 §:n 2 ja 3 momenttia sovelletaan maakuntaan X vuoden kuluttua tämän lain voimaan tulosta.

16.

Laki

kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaan säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään kuntien, maakuntalaissa (/) tarkoitettujen maakuntien, kuntayhtymien, maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli palvelulaitosten sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä.

2 §

Kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonta

Tässä laissa tarkoitettujen työnantajien työnantajaedunvalvojana toimii julkisoikeudellinen yhteisö Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

3 §

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävänä on työnantajaedunvalvonnan toteuttamiseksi

- 1) neuvotella ja sopia jäsenyhteisöjensä puolesta henkilöstön palvelussuhteen ehdoista siten kuin kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa (670/1970), kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970), kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista annetussa laissa (/), kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslaissa (/) ja työehtosopimuslaissa (436/46) säädetään sekä hoitaa muut näissä laeissa säädetty tehtävät
- 2) neuvotella ja sopia keskusjärjestötasoisia sopimuksista ja suosituksista
- 3) edustaa jäsenyhteisöjään työelämlainsäädännön valmistelussa
- 4) edustaa jäsenyhteisöjään eläkkeitä ja muuta sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön valmistelussa
- 5) hoitaa ja kehittää työnantajatoiminnassa tarvittavaa työmarkkinatutkimusta ja siihen liittyvää tiedonhallintaa
- 6) hoitaa ja kehittää henkilöstöjohtamiseen, tuloksellisuuteen ja työelämän laatuun kuuluvia tehtäviä
- 7) edustaa jäsenyhteisöjään toimialaansa kuuluvissa kansainvälisissä yhteisöissä
- 8) antaa suosituksia yleisistä palvelussuhdetta ja työelämän kehittämistä koskevista asioista
- 9) hoitaa ja edistää työnantajaviestintää
- 10) hoitaa sille muut lain mukaan kuuluvat ja muut työnantajaedunvalvontaan kuuluvat tehtävät.

4 §

Jäsenyhteisöt

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjä ovat kunnat ja maakunnat sekä kuntayhtymät ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli palvelulaitokset.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisönä voi olla myös

1) sellainen osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat 1 momentissa mainittujen jäsenyhteisöjen tai tällaisen jäsenyhteisöksi liittyneen osakeyhtiön omistuksessa;

2) sellainen osakeyhtiö ja säätiö, jossa yhdellä tai useammalla 1 momentissa mainitulla jäsenyhteisöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka avulla tuotetaan kuntien tai maakuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja sekä

3) sellainen osakeyhtiö ja säätiö, jossa yhdellä tai useammalla 1 momentissa mainitulla jäsenyhteisöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka työntekijöiden enemmistö on välittömästi ennen osakeyhtiön tai säätiön perustamista ollut 1 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen palveluksessa.

Hallitus päättää hakemuksen perusteella edellä 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen jäsenyyden hyväksymisestä. Jäsenyhteisöksi liittyneen osakeyhtiön tai säätiön on ilmoitettava Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle olosuhteissaan tapahtuneista sellaisista muutoksista, joiden vuoksi se ei enää täytä 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä. Tällöin hallitus toteaa jäsenyyden päättyneen kyseistä jäsenyhteisöä kuultuaan.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu jäsenyhteisö voi erota Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyydestä 6 kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi perustellusta syystä erottaa 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen noudattaen sanottua irtisanomisaikaa.

5 §

Toimielimet

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä on hallitus sekä kuntajaosto, maakuntajaosto ja yritysjaosto.

6 §

Jaostot

Kussakin jaostossa on 9 jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Jaostot valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Valtiovarainministeriö määrää kuntajaoston jäsenet ja varajäsenet kuntien keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä ja maakuntajaoston jäsenet maakuntien ehdottamista henkilöistä.

Kuntajaoston jäsenet ja varajäsenet määrätään kuntavaaleja seuraavan vuoden alusta alkaen nelivuotiskaudeksi henkilöistä, joilla on kuntalain mukainen vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin ja joka on antanut suostumuksen toimen vastaanottamiseen.

Maakuntajaoston jäsenet ja varajäsenet määrätään maakuntavaaleja seuraavan vuoden alusta alkavaksi nelivuotiskaudeksi henkilöistä, joilla on maakuntalain mukainen vaalikelpoisuus kunnan tai maakunnan luottamustoimiin ja joka on antanut suostumuksen toimen vastaanottamiseen.

Kunta- ja maakuntajaoston jäsenten ja varajäsenten tulee olla niiden jäsenyhteisöjen keskeisessä luottamushenkilö- tai palvelussuhteessa olevia työnantajaa edustavia henkilöitä, joita asianomainen jaosto edustaa. Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon jäsenistön vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat. Jäseneksi tai varajäseneksi jaostoon ei voida määrätä työ- ja virkaehtosopimuksen allekirjoittajajärjestöön tai sen jäsenjärjestöön luottamushenkilö tai palvelussuhteessa olevaa henkilöä.

Valtiovarainministeriön nimeämällä edustajalla on oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa maakuntajaoston kokouksissa. Kuntien keskusjärjestön nimeämällä edustajalla on oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa kuntajaoston kokouksissa.

Yritysjaoston jäsenet valitaan yritysjaoston työjärjestyksessä määrättyllä tavalla yritysten edustajakokouksessa. Edustajakokouksesta määrätään tarkemmin yritysjaoston työjärjestyksessä.

7 §

Hallitus

Hallituksessa on 15 jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Hallituksen jäseninä ovat jaostojen puheenjohtajat, henkilökohtaisena varajäsenenään jaoston varapuheenjohtaja.

Jaostot valitsevat keskuudestaan muut hallituksen jäsenet nelivuotiskaudeksi siten, että kullakin jaostolla on oikeus nimittää hallitukseen jäsenet, joiden lukumäärä määräytyy jaoston edustamien työnantajien viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan yhteenlasketun palkkasumman mukaisessa suhteessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n edustamien työnantajien koko palkkasummaan. Mikäli palkkasummien suhteessa tapahtuu merkittäviä muutoksia hallituksen toimikauden aikana, hallituksen kokoonpanoa tulee tarkistaa kesken toimikauden.

Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja kaksi varapuheenjohtajaa.

8 §

Toimielinten päätösvalta

Edellä 3 §:ssä tarkoitetuissa asioissa päätösvaltaa käyttää hallitus, ellei 4 momentissa toisin säädetä.

Hallituksen päätökset tehdään enemmistöpäätöksinä.

Edellä 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen keskusjärjestötasoisia sopimuksia ja suosituksia koskevien asioiden osalta hallituksen päätöksen tekeminen edellyttää, että päätöksen kannalla on

a) joko hallituksen enemmistö ja kutakin sellaista jaostoa, jonka edustamaa sektoria päätös koskee, edustavista hallituksen jäsenistä vähintään $\frac{1}{2}$

b) tai hallituksen jäsenistä vähintään $\frac{2}{3}$ ja myös vähintään $\frac{1}{3}$ sitä jaostoa edustavista hallituksen jäsenistä, jonka edustamaa sektoria päätös koskee.

Kukin jaosto päättää 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa sanottujen lakien mukaisista tehtävistä jaoston edustamien jäsenyhteisöjen osalta.

Hallitus ja jaosto voivat siirtää päätösvaltaa asettamalleen toimielimelle tai Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palveluksessa olevalle henkilölle, 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kuitenkin vain silloin, kun asia koskee yksittäistä jäsenyhteisöä ja sillä ei ole katsottava olevan laajempaa periaatteellista merkitystä. Jos päätösvalan siirtäminen koskee 3 momentissa tarkoitettuja asioita, päätösvalan siirtämisestä päätetään momentin mukaisessa järjestyksessä.

9 §

Työjärjestys, valmistelu ja täytäntöönpano

Hallitus päättää työjärjestyksestään sekä jaostojen työjärjestyksestä niiden esitysten perusteella.

Hallituksen ja jaostojen asioiden valmistelusta neuvotteluineen sekä esittelystä ja täytäntöönpanosta huolehtivat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palveluksessa olevat henkilöt.

10 §

Hallinto ja talous

Hallitus hyväksyy Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n talousarvion ja tilinpäätöksen sekä valitsee tilintarkastajat. Talousarvion hyväksymispäätöksestä on viipymättä ilmoitettava jäsenyhteisöille. Vastuuvapauden myöntämisestä päättää valtiovarainministeriö.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallinnon ja talouden sekä toimiston järjestämisestä määrätään hallituksen hyväksymässä johtosäännössä.

11 §

Jäsenyhteisöjen maksusuudet

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n menot peritään jäsenyhteisöiltä. Maksuosuus määräytyy kunkin jäsenyhteisön viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan palkkasumman mukaisessa suhteessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen koko palkkasummaan.

Maksuosuuksista voidaan periä ennakkoa. Uusi jäsenyhteisö suorittaa ensimmäisenä jäsenyysvuotenaan maksun vain niiltä kuukausilta, joina se on ollut jäsenyhteisö.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n yksittäiselle jäsenyhteisölle antamasta palvelusta voidaan periä palvelun saaneelta kohtuullinen korvaus hallituksen vahvistamien perusteiden mukaisesti.

Hallitus päättää jäsenmaksun maksuajankohdat. Suorituksen viivästyessä on viivästyneelle määrälle maksettava korkolain (633/82) mukainen viivästyskorke.

12 §

Muutoksenhaku

Jäsenyhteisö voi hakea hallitukselta oikaisua jäsenyhteisölle määrättyyn 11 §:n 1 momentin mukaiseen maksuosuuteen 30 päivän kuluessa maksuosuutta koskevan kirjeen tiedoksisaamisesta. Maksuosuuden oikaisua koskevaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Valituksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta myös hallitus.

Muutoksen hakemisesta on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa (410/2015) säädetään.

Muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallituksen, sen jaoston, toimielimen tai siihen palvelussuhteessa olevan henkilön päätökseen tässä laissa tarkoitettussa asiassa ei saa hakea muutosta. Sama koskee kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan viranomaisen päätöstä, joka on tehty kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain 3 §:n 2 momentin nojalla.

13 §

Esteellisyys ja virkavastuu

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallituksen ja jaostojen jäsenten ja varajäsenten sekä sen palveluksessa olevan henkilön esteellisyydestä on soveltuvin osin voimassa, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:een palvelussuhteessa olevat henkilöt ovat virkavastuun alaisia siten kuin rikoslain (19.12.1889/39) 40 luvussa säädetään virkamiehestä ja hallituksen ja jaostojen jäsenet ja varajäsenet tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan siten kuin 40 luvussa julkista luottamustehtävää hoitavasta henkilöstä säädetään.

14 §

Julkisuus ja tietojensaantioikeus

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimintaan sovelletaan, mitä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on säädetty viranomaisista.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:llä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada kunnilta, kuntayhtymiltä ja maakunnilta 3 §:ssä säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot. Myös 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla jäsenyhteisöillä on velvollisuus antaa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle 3 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:llä on sama oikeus saada valtion viranomaisilta ne tiedot, jotka kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen toimittaneet.

Valtiovarainministeriöllä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 18)-kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ltä ja maakunnilta 6 §:n 6 momentissa tarkoitettua edusta-

jan tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot. Sama oikeus ministeriöllä on xx-lain y §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston päätöksentekoa varten.

15 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta 12. päivänä maaliskuuta 1993 annettu laki (254/93) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

16 §

Siirtymäsäännökset

Edellä 6 §:n 7 momentissa tarkoitettu edustajakokous kutsutaan koolle ensimmäisen kerran 31.5.2018 mennessä. Edustajakokous valitsee 6 §:ssä tarkoitetun yritysjaoston jäsenet sekä hyväksyy yritysjaoston työjärjestyksen. Kokouksen kutsuu koolle Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimisto vähintään 4 viikkoa ennen kokousta. Kullakin jäsenyhteisöllä on kokouksessa yksi ääni ja sen lisäksi yksi ääni jokaista palkkasumman alkavaa kahta miljoonaa euroa kohti. Jäsenyhteisö ei kuitenkaan saa äänestää enemmällä kuin puolella (1/2) kokouksessa edustettuna olevasta äänimäärästä.

Siirtymävaiheessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätösvaltaa käyttää Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/93) 2 §:ssä tarkoitettu valtuuskunta. Valtuuskunnan toimikausi jatkuu siihen saakka, kun Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uudet jaostot on määrätty ja uusi hallitus on valittu.

Ne Suomen Kuntaliitto ry:n palveluksessa olevat henkilöt, jotka lain voimaantullessa toimivat Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tehtävissä siirtyvät Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palvelukseen. Siirtyminen katsotaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä tarkoitetuksi liikkeenluovutukseksi.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uusi hallitus nimittää organisaation ylimmän johtajan. KT Kuntatyönantajien työmarkkinajohtaja toimii sitä ennen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ylimpänä johtajana ilman erillistä nimittämistä.

Mitä muussa laissa on säädetty Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta tai kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta, koskee tämän lain voimaan tultua Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:tä.

Kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, voimassa olevat sitoumukset ja sopimukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle, kuitenkin vain, jollei niiden sisällöstä muuta johdu. Työ- ja virkaehtosopimuksissa ja muissa vastaavissa työmarkkinasopimuksissa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tulee osapuoleksi Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tilalle.

Ennen lain voimaan tuloa voidaan ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin lain täytäntöön panemiseksi.

17.

Laki

Kevasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kevasta annetun lain (66/2016) 2, 3 ja 19 §; sekä
lisätään lakiin uusi 19 a—19 c §, seuraavasti:

1 luku

Soveltamisala ja Kevan jäsenyhteisöt

2 §

Kevan tehtävät

Kevan tehtävänä on hoitaa:

1) julkisten alojen eläkelain (/2015) mukaisen kunta-alan, maakuntien ja maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa ja mainitussa laissa säädettyjä tehtäviä;

2) jäsenyhteisöjensä palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan rahoitus, lukuun ottamatta rahoitusta, johon sovelletaan valtion eläketurvan rahoituksesta annettua lakia (67/2016); sekä

3) valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin ja evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan rahoituksesta annetun lain (68/2016) 3 §:n 1 momentin mukaisten eläkemaksujen periminen.

Kevan on hoidettava 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tehtäväänsä eläketurvaan kuuluvat edut turvaavalla tavalla.

Keva voi sopimuksen perusteella tuottaa eläkehallintopalveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös julkisten alojen eläkelain soveltamisalan ulkopuolisille asiakasryhmille, jos palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä.

3 §

Kevan jäsenyhteisöt

Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat, kuntayhtymät, maakunnat ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset sekä Keva ja Kuntien takauskeskus.

Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä:

1) sellainen yhdistys, jossa on jäsenenä vain 1 momentissa mainittuja jäsenyhteisöjä tai niiden muodostamia yhdistyksiä;

2) sellainen osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat 1 momentissa mainittujen jäsenyhteisöjen taikka Kevan jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten tai tässä kohdassa mainittujen jäsenyhteisöksi liittyneiden osakeyhtiöiden omistuksessa;

3) sellainen osakeyhtiö ja säätiö, jossa yhdellä tai useammalla 1 momentissa mainitulla jäsenyhteisöllä on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka avulla tuotetaan kuntien, maakuntien tai maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja; sekä

4) sellainen osakeyhtiö ja säätiö, jossa yhdellä tai useammalla 1 momentissa mainitulla jäsenyhteisöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka työntekijöiden enemmistö on välittömästi ennen osakeyhtiön tai säätiön perustamista Kevan jäsenyhteisön palveluksessa.

Jäsenyhteisöksi liittyneen yhdistyksen, osakeyhtiön ja säätiön on ilmoitettava Kevalle olosuhteissaan tapahtuneista sellaisista muutoksista, joiden vuoksi se ei enää täytä 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä.

4 luku

Rahoitus

19 §

Jäsenyhteisöjen maksut

Kevan menot jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan hoitamisesta jaetaan jäsenyhteisöjen maksettavaksi siten kuin 19 a, b ja c §:ssä säädetään. Valtiovarainministeriö vahvistaa 19 c §:ssä tarkoitetun tasausmaksun määrän Kevan esityksestä.

Keva päättää jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen ja tasausmaksun määrän ja antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Eläkemaksut, joista säädetään 19 a ja 19 b §:ssä on määrättävä siten, että jäsenyhteisöjen maksu keskimäärin on samantasoinen kuin työntekijän eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan työeläkevakuutusmaksu.

Jäsenyhteisöltä voidaan periä ennakkoja 19 a, b ja c §:ssä säädetyistä maksuista.

19 a §

Työansioihin perustuva eläkemaksu

Työansioihin perustuva eläkemaksu määrätään kullekin jäsenyhteisölle sen palveluksessa olevien henkilöiden julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärien perusteella.

19 b §

Työkyvyttömyyseläkemaksu

Työkyvyttömyyseläkemaksu määrätään ottaen huomioon sekä jäsenyhteisön julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärä että jäsenyhteisön toteutunut työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmeno tai jompikumpi näistä.

19 c §

Tasausmaksu

Tasausmaksu määrätään sen suuruiseksi, kuin arvioidaan tarvittavan eläkemenojen kattamiseksi pitkällä aikavälillä 19 a ja 19 b §:ssä säädetyn eläkemaksun lisäksi. Tasausmaksua maksavat maakunnat ja kunnat.

Tasausmaksu jaetaan maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on maakuntien ja kuntien osuus julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitetuista työansioista tämän lain voimaantullessa. Tätä jakoa käytetään vuosina 2019 -2028. Tätä jakoa laskettaessa maakuntien työansioiksi lasketaan sen henkilöstön työansiot, joka siirtyy maakuntiin maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain (/) mukaan. Lisäksi maakuntien työansioiksi lasketaan ne julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettut työansiot, jotka ovat työntekijöillä sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavassa yhtiössä, jonka osakkeiden omistus siirtyy maakuntien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä maakunnalle. Kuntien työansioiksi lasketaan kuntiin, kuntayhtymiin ja yhtiöihin jäävän henkilöstön julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettut työansiot.

Maakuntien osuus jaetaan maakuntien kesken maakuntien rahoituslain (/) mukaisen valtion rahoituksen suhteessa. Kuntien osuus jaetaan kuntien kesken kunakin vuonna kuntien viimeiseksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen verorahoituksen suhteessa.. Kunnan verorahoituksella tarkoitetaan kunnan saamia kunnallisvero-, kiinteistövero- ja yhteisöverotuloja sekä valtionosuuksia, jotka kunnalle myönnetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/ 1998) perusteella. Kunnan osuutta laskettaessa ei kuitenkaan oteta huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaista harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 201 ____ .

18.

Laki

vaalilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan vaalilain (714/1998) 1 §, 2 §:n 3 momentti, 3 §, 5 §:n 6, 8 ja 9 kohta, 7 §:n 2 momentti, 9 §:n 1 momentti, 18 §:n 2 ja 3 momentti, 19 §:n otsikko ja 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22 §, 31 §, 34 §:n 2 momentti, 37 §:n 2 momentti, 43 §:n 4 momentti, 57 §:n 3 momentti, 58 §:n 1 momentti, 64 §:n 1 momentti, 76 §:n 1 momentti, 81 §:n 1 momentti, 84 §, 96 §, 101 §:n 2 momentti, 103 §, 104 §:n 2 momentti, 105 §:n 2 momentti, 106 §:n 1-3 ja 5 momentti, 184 §:n 1 momentti, 185 § ja 188 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 1 §, 2 §:n 3 momentti, 3 §, 7 §:n 2 momentti, 9 §:n 1 momentti, 18 §:n 2 ja 3 momentti, 19 §:n otsikko ja 1 momentti, 22 §, 31 §, 34 §:n 2 momentti, 37 §:n 2 momentti, 58 §:n 1 momentti, 64 §:n 1 momentti, 76 §:n 1 momentti, 81 §:n 1 momentti, 84 §, 101 §:n 2 momentti, 104 §:n 2 momentti, 105 §:n 2 momentti, 106 §:n 1 ja 5 momentti ja 188 §:n 2 momentti laissa 563/2015, 5 §:n 6, 8 ja 9 kohta laissa 361/2016, 21 §:n 1 momentti laissa 1263/2007, 43 §:n 4 momentti ja 184 §:n 1 momentti laissa 496/2013;

lisätään lakiin uudet 12 a ja 12 b §, 44 §:n uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentit siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 104 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 144 §:ään uusi 2 momentti, 188 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentit siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, lakiin uusi 10 a luku sisältäen 143 a – 143 m §:t sekä lakin uusi 198 § seuraavasti:

I OSA

YHTEISET SÄÄNNÖKSET

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään sen lisäksi, mitä perustuslaissa sekä maakuntalaissa (/2017) ja kuntalaissa (410/2015) vaaleista säädetään, miten toimitetaan:

- 1) kansanedustajien vaalit (*eduskuntavaalit*);
- 2) tasavallan presidentin vaali (*presidentinvaali*);
- 3) maakuntavaalit;
- 4) kuntavaalit;
- 5) Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit (europarlamenttivaalit).

Ahvenanmaan maakunnassa toimitettavista maakunnallisista ja kunnallisista vaaleista säädetään maakunnan lainsäädännössä.

2 §

Äänioikeus

Äänioikeudesta maakuntavaaleissa säädetään maakuntalaissa. Äänioikeudesta kuntavaaleissa säädetään perustuslaissa ja kuntalaissa.

3 §

Vaalikelpoisuus

Vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa ja kelpoisuudesta tasavallan presidentiksi säädetään perustuslaissa. Vaalikelpoisuudesta maakuntavaaleissa säädetään maakuntalaissa ja vaalikelpoisuudesta kuntavaaleissa kuntalaissa. Vaalikelpoisuudesta europarlamenttivaaleissa säädetään tämän lain 164 §:ssä.

5 §

Vaalipiirit eduskuntavaaleissa

Eduskuntavaaleja varten maa on jaettu maakuntajaon pohjalta seuraaviin vaalipiireihin:

6) Hämeen vaalipiiri, johon kuuluvat Asikkalan, Forssan, Hartolan, Hattulan, Hausjärven, Heinolan, Hollolan, Humppilan, Hämeenlinnan, Iitin, Janakkalan, Jokioisten, Kärkölän, Lahden, Lopen, Orimattilan, Padasjoen, Riihimäen, Sysmän, Tammelan sekä Ypäjän kunnat;

8) Kaakkois-Suomen vaalipiiri, johon kuuluvat Enonkosken, Haminan, Hirvensalmen, Imatran, Juvan, Kangasniemen, Kotkan, Kouvolan, Lappeenrannan, Lemin, Luumäen, Miehikkälän, Mikkelin, Mäntyharjun, Parikkalan, Pertunmaan, Pieksämäen, Puumalan, Pyhtään, Rantasalmen, Rautjärven, Ruokolahden, Savitaipaleen, Savonlinnan, Sulkavan, Taipalsaaren sekä Virolahden kunnat;

9) Savo-Karjalan vaalipiiri, johon kuuluvat Heinäveden, Iisalmen, Ilomantsin, Joensuun, Joroisten, Juankosken, Juuan, Kaavin, Keitele, Kiteen, Kiuruveden, Kontiolahden, Kuopion, Lapinlahden, Leppävirran, Lieksan, Liperin, Nurmeksien, Outokummun, Pielaveden, Polvijärven, Rautalammin, Rautavaaran, Rääkkylän, Siilinjärven, Sonkajärven, Suonenjoen, Tervon, Tohmajärven, Tuusniemen, Valtimon, Varkauden, Vesannon sekä Vieremän kunnat;

7 §

Vaalipiirit muissa vaaleissa

Maakuntavaaleissa vaalipiirinä on maakunta ja kuntavaaleissa kunta.

9 §

Ennakkoäänestyspaikat ja vaalipäivän äänestyspaikat

Ennakkoäänestyspaikkoja ovat:

1) ne kotimaan yleiset ennakkoäänestyspaikat, joiden lukumäärästä ja sijainnista kunnanhallitus päättää ja joita on oltava, jollei erityisestä syystä muuta johdu, jokaisessa kunnassa vähintään yksi;

2) valtioneuvoston asetuksella säädettävät Suomen edustustot ja niiden toimipaikat sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävät maakuntavaalien ja kuntavaalien yleiset ennakkoäänestyspaikat Ahvenanmaan maakunnassa;

3) sairaalat, ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut, kunnanhallituksen päätöksellä määrätyt sosiaalihuollon toimintayksiköt sekä rangaistuslaitokset (laitos);

4) suomalaiset laivat, jotka ovat ulkomailla, kun ennakkoäänestys toimitetaan.

2 luku

Vaaliviranomaiset

12 a §

Maakuntavaalilautakunta

Maakuntavaltuuston on asetettava maakuntaan toimikaudekseen maakuntavaalilautakunta. Siihen kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä, joita on kuitenkin oltava vähintään viisi. Varajäsenet on asetettava siihen järjestykseen, jossa he tulevat jäsenten sijaan. Sekä jäsenten että varajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa maakunnassa edellisissä maakuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Jäsen tai varajäsen, joka maakuntavaalilautakunnalle toimitetun ehdokashakemuksen mukaan on asetettu puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi maakuntavaaleissa, ei voi osallistua maakuntavaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa.

Maakuntavaalilautakunnan on ilmoitettava yhteystietonsa Väestörekisterikeskukselle sen määräämällä tavalla.

12 b §

Maakuntavaalilautakunnan työskentely

Maakuntavaalilautakunta on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Jos varajäsen on kuollut taikka estynyt tai esteellinen, saa maakuntahallitus tarvittaessa määrätä väliaikaisen varajäsenen.

Maakuntavaalilautakunnan jäsenen ja varajäsenen esteellisyydestä säädetään hallintolain 27—30 §:ssä.

Maakuntavaalilautakunta ottaa itselleen sihteerin ja muun tarvittavan henkilöstön. Se päättää muiden kuin sen kokouksiin tässä laissa tarkoitettujen tehtäviensä vuoksi osallistumaan oikeutettujen henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta kokouksissaan.

Maakuntavaalilautakuntaan ei sovelleta maakuntalaissa tarkoitetun hallintosäännön määräyksiä maakuntahallituksen edustajan ja maakuntajohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta kokouksissa eikä oikeudesta ottaa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

3 luku

Äänioikeusrekisteri

18 §

Äänioikeusrekisterin perustaminen ja tiedot

Jokaisesta äänioikeutetusta otetaan äänioikeusrekisteriin seuraavat tiedot sellaisina kuin ne ovat väestötietojärjestelmässä 51. päivänä ennen vaalipäivää kello 24:

- 1) henkilötunnus;
- 2) täydellinen nimi;
- 3) eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa 5 §:ssä tarkoitettu vaalipiiri sekä maakuntavaaleissa maakunta;
- 4) kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa;
- 5) äänestysalue;
- 6) äänestyspaikka vaalipäivänä ja sen osoite;
- 7) äidinkieli, jos se on islanti, norja, ruotsi tai tanska;
- 8) eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa asuinvaltio, jollei se ole Suomi;
- 9) maistraatti, jonka toimialueella kotikunta on;
- 10) rekisteriin ottamisen päivämäärä;
- 11) väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ssä tarkoitettu turvakielto.

Jollei äänioikeutetulla ole kotikuntaa Suomessa 51. päivänä ennen vaalipäivää, kotikunnan sijasta äänioikeusrekisteriin merkitään kotikuntalain mukainen väestökirjanpitokunta. Jollei tämä kunta enää kuulu Suomen alueeseen, merkitään sen sijasta Helsingin kaupunki. Jollei maakuntavaaleissa ja kuntavaaleissa tai europarlamenttivaaleissa äänioikeutetulla muun valtion kansalaisella ole kotikuntaa Suomessa, kotikunnan sijasta äänioikeusrekisteriin merkitään äänioikeuskunta. Äänioikeutettu kuuluu näissä tapauksissa äänestysalueeseen, jonka valtuusto on 8 §:n 1 momentin nojalla määrännyt niitä äänioikeutettuja varten, joita ei ole väestötietojärjestelmässä merkitty minkään kiinteistön kohdalle.

19 §

Äänioikeusrekisteriin merkittävät vaalikohtaiset lisätiedot

Maakuntavaaleissa ja kuntavaaleissa jokaisesta äänioikeutetusta, joka ei ole Suomen kansalainen, otetaan äänioikeusrekisteriin sen lisäksi, mitä 18 §:n 2 momentissa säädetään:

- 1) tieto kansalaisuudesta;

2) tieto ajasta, jona hänellä yhtäjaksoisesti on ollut kotikunta Suomessa, jollei hän ole Euroopan unionin muun jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalainen.

21 §

Ilmoituskortti

Väestörekisterikeskus laatii jokaisesta äänioikeusrekisteriin otetusta ilmoituskortin, jossa ovat:

- 1) 18 §:n 2 momentin 2, 5 ja 6 kohdassa tarkoitetut tiedot;
 - 2) äänioikeutetun se osoite, joka on väestötietojärjestelmässä 51. päivänä ennen vaalipäivää kello 24;
 - 3) tieto siitä, missä vaaleissa ja missä vaalipiirissä tai missä maakunnassa ja kunnassa kortin vastaanottajalla on äänioikeus;
 - 4) tiedot vaalipäivästä ja ennakoäänestyksen ajanjaksosta;
 - 5) kortin lähettäjäksi merkityn maistraatin sekä kunnan keskusvaalilautakunnan yhteystiedot;
 - 6) tieto rekisteristä tai tietojärjestelmästä, johon kortissa olevat tiedot perustuvat; sekä
 - 7) oikeusministeriön laatimat ohjeet kortin käyttämisestä ja menettelystä äänestettäessä.
-

22 §

Tiedottaminen Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisille

Väestörekisterikeskuksen on hyvissä ajoin ennen maakuntavaaleja ja kuntavaaleja sekä europarlamenttivaaleja mahdollisuuksien mukaan toimitettava kaikille äänioikeuden edellytykset täyttävälle Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisille sopivalla tavalla tieto siitä, että heillä väestötietojärjestelmän tietojen mukaan tulee olemaan vaaleissa äänioikeus ja vaalikelpoisuus, sekä tieto menettelystä, joka on tarpeen äänioikeuden käyttämiseksi ja vaalikelpoisuuden toteuttamiseksi.

4 luku

Ehdokasasettelun viranomaistehtävät

31 §

Ehdokashakemukset käsittelevä viranomainen

Ehdokashakemukset käsittelee:

- 1) eduskuntavaaleissa vaalipiirilautakunta;
- 2) presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa Helsingin vaalipiirilautakunta;
- 3) maakuntavaaleissa maakuntavaalilautakunta;
- 4) kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunta.

34 §

Asiakirjojen jättämisestä määrääminen ja kuuluttaminen

Määräyksestä on laadittava kuulutus, joka on annettava tiedoksi puolueiden ilmoittamille vaaliasiamiehille ja pantava nähtäväksi viranomaisen kokoushuoneistossa. Kuulutus on julkaistava maakuntavaaleissa sillä tavalla kuin maakunnan ilmoitukset ja kuntavaaleissa sillä tavalla kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi sekä muissa vaaleissa virallisessa lehdessä.

37 §

Ehdokkaiden järjestyksen määrääminen

Eduskuntavaaleissa, maakuntavaaleissa, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa arvotaan:

- 1) vaaliliittoon kuulumattomien puolueiden ja vaaliliittojen keskinäinen järjestys;
- 2) vaaliliitossa sen muodostaneiden puolueiden keskinäinen järjestys; sekä
- 3) yhteislistojen keskinäinen järjestys.

43 §

Valtakunnallinen ehdokasrekisteri

Oikeusministeriö laatii tarvittaessa valtakunnallisesta ehdokasrekisteristä tulosteen, johon otetaan vaalipiireittäin, maakunnittain tai kunnittain kunkin ehdokkaan ehdokaslistojen yhdistelmässä olevat tiedot. Ministeriö huolehtii siitä, että tulostetta toimitetaan tarpeellinen määrä kuntien keskusvaalilautakunnille, vaalitoimikunnille ja kotimaan ennakoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoille sekä ulkoasiainministeriölle jaettavaksi edelleen ennakoäänestyspaikkoina oleviin Suomen edustustoihin ja suomalaisiin laivoihin.

44 §

Ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon jakelu ja tiedoksisäättäminen

Maakuntavaalilautakunnan tulee toimittaa maakuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmiä tarpeellinen määrä:

- 1) maakunnan kuntien keskusvaalilautakunnille jaettavaksi edelleen vaalilautakunnille, vaalitoimikunnille ja vaalitoimitsijoille;
- 2) maakunnassa ehdokkaita asettaneiden puolueiden, yhteislistojen ja yhteislistaan kuulumattomien valitsijayhdistysten vaaliasiamiehille; sekä
- 3) oikeusministeriölle.

Yhdistelmiä on myös pidettävä yleisön saatavana.

5 Luku

Ennakkoäänestys

57 §

Ennakkoäänestyksen aloittaminen ennakkoäänestyspaikassa

Äänestäjälle on varattava tilaisuus tutustua asianomaista vaalia varten laadittuun vaalipiiriin, maakuntansa tai kuntansa ehdokaslistojen yhdistelmään, europarlamenttivaalien ehdokaslistojen yhdistelmään tai presidentinvaalin ehdokasluetteloon taikka valtakunnalliseen ehdokasrekisteriin tai siitä laadittuun tulosteeseen.

58 §

Äänestäminen ennakkoäänestyksessä

Äänestäjällä on oikeus äänestää eduskuntavaaleissa, maakuntavaaleissa ja kuntavaaleissa sen vaalipiiriin, maakunnan tai kunnan ehdokaslistojen yhdistelmässä olevaa ehdokasta, jossa äänestäjä on asianomaisissa vaaleissa merkitty äänioikeutetuksi, europarlamenttivaaleissa ehdokaslistojen yhdistelmässä olevaa ehdokasta ja presidentinvaalissa ehdokasluettelossa olevaa ehdokasta.

64 §

Vaalikuorten toimittaminen vaalipiirilautakunnalle

Eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan on suljettava vaalikuoret kestävään päällykseen äänestysalueittain lajiteltuina. Lähetukseen liitetään tiedot vaalikuorten lukumäärästä kussakin ryhmässä, johon ne on lajiteltu. Lähetys sinetöidään, ja sen päällykseen merkitään vaalipiirilautakunnan osoite ja lähettäjä. Lähetys toimitetaan kiireellisesti vaalipiirilautakunnalle sen määrämällä tavalla.

6 luku

Vaalipäivän äänestys

76 §

Äänestäminen vaalipäivänä

Äänestäjällä on oikeus äänestää eduskuntavaaleissa, maakuntavaaleissa ja kuntavaaleissa sen vaalipiirin, maakunnan tai kunnan ehdokaslistojen yhdistelmässä olevaa ehdokasta, jossa äänestäjä on asianomaisissa vaaleissa merkitty äänioikeutetuksi, europarlamenttivaaleissa ehdokaslistojen yhdistelmässä olevaa ehdokasta ja presidentinvaalissa ehdokasluettelossa olevaa ehdokasta.

81 §

Äänestyslippujen ja vaalipöytäkirjan toimittaminen vaalilautakunnista

Vaalilautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan ja yhden muun jäsenen on yhdessä viipymättä vietävä äänestysliput sisältävä lähetys ja vaalipöytäkirjan sisältävä lähetys maakuntavaaleissa ja kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa vaalipiirilautakunnalle

7 luku

Vaalien tuloksen laskenta ja vahvistaminen

84 §

Tuloksen laskennasta vastaavat viranomaiset

Ennakköäänestyksessä annettujen äänestyslippujen laskennasta ja vaalipäivän äänestyksessä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta huolehtii kokouksissaan:

- 1) eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vaalipiirilautakunta;
- 2) maakuntavaaleissa ja kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunta.

96 §

Presidentinvaalia, maakuntavaaleja ja europarlamenttivaaleja koskevat säännökset

Ehdokkaiden saamien äänimäärien laskemisesta presidentinvaalissa, maakuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa sekä näiden vaalien tuloksen laskentatavasta, määräämisestä, vahvistamisesta ja julkaisemisesta sekä siitä tiedottamisesta säädetään II osassa.

8 luku

Muutoksenhaku

101 §

Valitusoikeus ja valitusperusteet

Lisäksi saavat päätöksestä valittaa sillä perusteella, että vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja että se on saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen:

- 1) jokainen asianomaisessa vaalipiirissä, maakunnassa tai kunnassa äänioikeutettu henkilö;
- 2) maakuntavaaleissa maakunnan jäsen ja kuntavaaleissa kunnan jäsen.

103 §

Valitusviranomaisen päätös

Jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpide on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen, vaalit on määrättävä uusittaviksi asianomaisessa vaalipiirissä, maakunnassa tai kunnassa taikka europarlamenttivaaleissa koko maassa, jollei vaalien tulos ole oikaistavissa.

Jos vaalipiirilautakunta, maakuntavaalilautakunta tai kunnan keskusvaalilautakunta on vaalien tulosta laskiessaan tai vahvistaessaan menetellyt lainvastaisesti ja lainvastaisuus on vaikuttanut vaalien tulokseen, vaalien tulosta on oikaistava.

104 §

Päätöksen tiedoksianto

Maakuntavaaleissa hallinto-oikeuden päätöksestä on annettava tieto valittajalle, maakuntahallitukselle ja maakuntavaalilautakunnalle, puolueiden ja yhteislistojen vaaliasiamiehille sekä, jos päätöksellä on määrätty vaalien tulos oikaistavaksi tai vaalit uusittaviksi, oikeusministeriölle. Maakuntavaalilautakunnan on saatettava hallinto-oikeuden päätös viipymättä tiedoksi asettamalla päätös seitsemän päivän ajaksi nähtäväksi siten kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi.

Kuntavaaleissa hallinto-oikeuden päätöksestä on annettava tieto valittajalle, kunnanhallitukselle ja kunnan keskusvaalilautakunnalle, puolueiden ja yhteislistojen vaaliasiamiehille sekä, jos päätöksellä on määrätty vaalien tulos oikaistavaksi tai vaalit uusittaviksi, oikeusministeriölle. Kunnan keskusvaalilautakunnan on saatettava hallinto-oikeuden päätös viipymättä tiedoksi myös kunnan jäsenille asettamalla päätös seitsemän päivän ajaksi nähtäväksi siten kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi.

105 §

Jatkovalitus

Jos päätöksellä on määrätty vaalien tulos oikaistavaksi tai vaalit uusittaviksi, valitusoikeus on 101 §:ssä mainituilla sekä maakuntavaaleissa myös maakuntahallituksella ja kuntavaaleissa myös kunnanhallituksella. Niiden, jotka eivät ole saaneet päätöstä erikseen tiedoksi, katsotaan saaneen päätöksestä tiedon silloin, kun päätöksestä ensimmäistä kertaa kuulutettiin yleisradio-toimintaa harjoittavan laitoksen lähetyksessä tai kun päätös asetettiin nähtäväksi kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululle.

106 §

Valituksen johdosta uusittavat vaalit

Jos vaalit valituksen johdosta määrätään uusittaviksi, on uusittavien vaalien vaalipäivä:

- 1) eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa ensimmäisenä sunnuntaina 50 päivän kuluttua siitä, kun valitusviranomaisen päätös on saanut lainvoiman;
- 2) maakuntavaaleissa maakuntavaalilautakunnan ja kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan määräämänä sunnuntaina viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun valitusviranomaisen päätös on saanut lainvoiman.

Uusittavien vaalien toimittamisesta huolehtivat samat vaaliviranomaiset kuin kumotuissa vaaleissa. Jos maakuntavaalilautakunnan tai kunnan keskusvaalilautakunnan toimikausi on kuitenkin jo päättynyt, vaalien toimittamisesta huolehtii sen sijaan tullut lautakunta.

Uusittavissa vaaleissa noudatetaan samaa äänestysaluejakoa sekä käytetään samaa lainvoimaista äänioikeusrekisteriä ja samaa ehdokaslistojen yhdistelmää kuin kumotuissa vaaleissa, jollei valitusviranomainen päätöksessään toisin määrää. Väestörekisterikeskus huolehtii siitä, että äänioikeusrekisteriin otetuille lähetetään uusi ilmoituskortti. Ennakoäänestys toimitetaan vain siinä vaalipiirissä, maakunnassa tai kunnassa, jota määräys vaalien uusimisesta koskee. Uusittavien vaalien toimittamisesta on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista vaaleista säädetään.

Uusittavien eduskuntavaalien tuloksesta on heti ilmoitettava eduskunnalle, uusittavien maakuntavaalien tuloksesta asianomaiselle maakuntavaltuustolle ja uusittavien kuntavaalien tuloksesta asianomaisen kunnan valtuustolle.

10 a luku

Maakuntavaalit

Maakuntavaalien ajankohta

143 a §

Vaalipäivä

Maakuntavaalien vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai.
Maakuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti kuntavaalien kanssa.

Ehdokasasettelu maakuntavaaleissa

143 b §

Valittavien valtuutettujen määrästä kuuluttaminen

Maakuntavaalilautakunnan on kuulutettava, montako valtuutettua maakunnassa valitaan. Kuulutus on viipymättä julkaistava sillä tavalla kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi ja pantava nähtäväksi maakuntavaalilautakunnan kokoushuoneistossa. Kuulutus voidaan antaa 34 §:n 2 momentissa tarkoitetun kuulutuksen yhteydessä.

143 c §

Oikeus asettaa ehdokkaita

Maakuntavaaleissa voivat ehdokkaita asettaa:

- 1) puolueet;
- 2) äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen.

Ehdokkaita asetettaessa kahdella tai useammalla puolueella on oikeus yhtyä vaaliliitoksi sopimalla siitä keskenään. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksellä on oikeus vastaavalla tavalla muodostaa yhteislista.

Puolueella, vaaliliitolla tai yhteislistalla on oikeus asettaa maakunnassa enintään valittavien valtuutettujen puolitoistakertainen määrä ehdokkaita.

Sama henkilö saadaan samoissa vaaleissa asettaa vain yhden puolueen tai yhden valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi.

143 d §

Puolueiden ehdokkaiden asettaminen

Puolueen ehdokkaat asettaa puolueen maakuntavaalilautakunnalle ilmoittama puolueen henkilöjäseniä maakunnassa edustava yhdistys.

143 e §

Valitsijayhdistyksen perustaminen

Valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi maakuntavaaleja varten tarvitaan vähintään 100 äänioikeutettua, joilla on kotikunta maakunnassa.

Valitsijayhdistys perustetaan laatimalla päivätty ja allekirjoitettu perustamisasiakirja, jossa on oltava seuraavat tiedot:

- 1) maininta siitä, mitkä maakuntavaalit ovat kyseessä;
- 2) ehdokkaan nimi ja arvo, ammatti tai toimi enintään kahta ilmaisua käyttäen sekä hänen kotikuntansa;
- 3) jokaisen jäsenen nimi, syntymäaika ja osoite;
- 4) jokaisen jäsenen allekirjoittama vakuutus siitä, että hän on kysymyksessä olevissa vaaleissa asianomaisessa maakunnassa äänioikeutettu;
- 5) valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä nimi ja yhteystiedot.

Äänioikeutettu voi olla jäsenenä vain yhdessä valitsijayhdistyksessä. Jos hän on jäsenenä kahdessa tai useammassa valitsijayhdistyksessä, maakuntavaalilautakunnan on poistettava hänen nimensä kaikista perustamisasiakirjoista.

Ehdokashakemus maakuntavaaleissa

143 f §

Vaaliasiamiehet

Kullakin ehdokkaita asettavalla puolueella ja ehdokkaan asettavalla valitsijayhdistyksellä tulee olla vaaliasiamies ja jokaisella vaaliasiamiehellä varamies. Lisäksi yhteislistan muodostaneiden valitsijayhdistysten on valtuutettava jonkin valitsijayhdistyksen vaaliasiamies toimimaan yhteislistan vaaliasiamiehenä ja toinen hänen varamiehenään.

Puolueen tai yhteislistan vaaliasiamies ei saa olla toisen puolueen tai yhteislistan vaaliasiamiehenä. Valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla puolueen vaaliasiamiehenä eikä muun yhteislistan vaaliasiamiehenä kuin mihin hänen valitsijayhdistyksensä kuuluu eikä toisen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehenä. Puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla maakuntavaalilautakunnan jäsenenä eikä varajäsenenä.

Vaaliasiamiehen puolesta saa tässä laissa tarkoitetun hakemuksen, ilmoituksen tai oikaisun tehdä hänen kirjallisesti valtuuttamansa henkilö. Mitä tässä laissa säädetään puolueen, yhteislistan tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehestä, on soveltuvin osin voimassa hänen varamiehestään.

143 g §

Ehdokashakemuksen jättäminen

Puolueen, yhteislistan tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen on annettava ehdokashakemus maakuntavaalilautakunnalle viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16.

143 h §

Puolueen ehdokashakemus

Puolueen ehdokashakemukseen on liitettävä:

1) ehdotus puolueen ehdokaslistaksi, jossa on mainittava siinä järjestyksessä kuin ehdokkaat ehdokaslistojen yhdistelmässä asetetaan, kunkin ehdokkaan nimi ja arvo, ammatti tai toimi enintään kahta ilmaisua käyttäen sekä kotikunta. Etunimen rinnalla tai sen sijasta voidaan käyttää yleisesti tunnettua ehdokkaan puhuttelunimeä tai etunimeä lyhennettynä. Ehdokaslistassa ei saa olla muita merkintöjä, paitsi jos ne ovat tarpeen ehdokkaan henkilöllisyyden täsmentämiseksi;

2) kunkin ehdokkaan allekirjoittama ja hänen henkilötunnuksellaan varustettu suostumus hänet asettaneen puolueen ehdokkaaksi ja suostumus ottaa vastaan valtuutetuntoimi sekä vakuutus, ettei hän ole samoissa maakuntavaaleissa suostunut toisen puolueen eikä valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi;

3) puolueen nimen kirjoittamiseen oikeutettujen antama ilmoitus siitä, että yhdistys, jonka puolesta puolueen vaaliasiamies esiintyy, edustaa puolueen henkilöjäseniä maakunnassa; ja

4) puoluetta edustavan yhdistyksen antama ilmoitus puolueen vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä nimestä, henkilötunnuksesta ja yhteystiedoista sekä yhdistyksen puolueen vaaliasiamiehelle ja hänen varamiehelleen antama valtakirja.

Puolueen vaaliasiamiehen on päivättävä ja allekirjoitettava ehdokashakemus ja vakuutettava siinä, että ehdokkaat ovat vaalikelpoisia.

143 i §

Ilmoitus vaaliliitosta

Jos puolueet ovat sopineet yhtymisestä vaaliliitoksi, siitä on laadittava yhteinen ilmoitus, jossa luetellaan vaaliliittoon yhtyvät puolueet ja joka kaikkien vaaliliittoon yhtyvien puolueiden vaaliasiamiesten on allekirjoitettava. Vaaliliittoon yhtyneen puolueen vaaliasiamiehen on annettava ilmoitus maakuntavaalilautakunnalle samanaikaisesti puolueen ehdokashakemuksen kanssa.

143 j §

Valitsijayhdistyksen ehdokashakemus

Valitsijayhdistyksen ehdokashakemukseen on liitettävä:

1) ehdotus valitsijayhdistyksen ehdokaslistaksi, jossa ehdokkaasta on 143 h §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot;

2) ehdokkaan allekirjoittama ja hänen henkilötunnuksellaan varustettu suostumus hänet asettaneen valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi ja suostumus ottaa vastaan valtuutetuntoimi sekä vakuutus, ettei hän ole samoissa maakuntavaaleissa suostunut toisen valitsijayhdistyksen eikä puolueen ehdokkaaksi; ja

3) valitsijayhdistyksen perustamisasiakirja.

Valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen on päivättävä ja allekirjoitettava ehdokashakemus, merkittävä siihen henkilötunnuksensa sekä vakuutettava siinä, että ehdokas on vaalikelpoinen ja että valitsijayhdistyksen jäsenet ovat itse allekirjoittaneet perustamisasiakirjan.

143 k §

Ilmoitus yhteislistasta

Jos valitsijayhdistys on sopinut yhteislistasta yhden tai useamman muun valitsijayhdistyksen kanssa, ilmoitus yhteislistasta ja siihen kuuluvista valitsijayhdistyksistä sekä niiden ehdokkaista siinä järjestyksessä kuin ehdokkaat ehdokaslistojen yhdistelmässä asetetaan on annettava samanaikaisesti valitsijayhdistyksen ehdokashakemuksen kanssa. Ilmoituksen allekirjoittavat yhteislistan muodostaneiden valitsijayhdistysten vaaliasiamiehet.

Ilmoituksessa on lisäksi mainittava yhteislistan vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä nimi ja yhteystiedot.

Ilmoituksessa voidaan ehdottaa ehdokaslistojen yhdistelmään otettavaksi yhteislistan nimitys, johon tulee sisältyä sana "yhteislista". Nimitys ei saa olla sopimaton eikä merkitykseltään yleistävästi tai muutoin harhaanjohtava. Nimitykseen voi aina sisältyä yhdistysrekisteriin merkitty nimi, jonka käyttämiseen yhteislistan muodostaneet valitsijayhdistykset ovat saaneet yhdistykseltä todisteellisesti luvan. Nimitykseen ei kuitenkaan saa sisältyä puolurekisteriin merkityn puolueen nimeä.

Vaalien tuloksen laskenta ja vahvistaminen

143 l §

Vaalien tuloksen vahvistaminen

Kunkin kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen viimeistään kello 18 aloitettavassa kokouksessaan äänimäärät, jotka kukin ehdokas sekä puolue, vaaliliitto tai yhteislista yhteensä ovat maakuntavaaleissa saaneet kunnassa, sekä ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut äänimäärät ja vaaleissa annettujen äänten kokonaismäärän sekä mitättömien äänten määrän oikeusministeriön määräämällä tavalla maakuntavaalilautakunnalle.

Saatuaan I momentissa tarkoitetun ilmoituksen kaikkien kuntien keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta vahvistaa viipymättä maakuntavaalien tuloksen noudattaen, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä 88—91 §:ssä säädetään.

Maakuntavaalilautakunnan on tuloksen vahvistamisen jälkeen viipymättä:

- 1) julkaistava vaalien tuloksen sisältävä pöytäkirja valitusosoituksineen seitsemän päivän ajan siten kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi;
- 2) annettava luettelo valtuutetuiksi valituista ja heidän varajäsenistään maakuntavaltuustolle ja tiedotettava siitä sillä tavalla kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi; sekä
- 3) annettava tieto vaalien tuloksesta oikeusministeriölle sen määräämällä tavalla.

143 m §

Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutetut siten kuin maakuntalain 16 §:ssä säädetään.

Jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi, maakuntavaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja maakuntalain 16 §:n mukaisesti.

Jollei kaikkia varavaltuutetun toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, jää varavaltuutettujen määrä vajaaksi.

11 luku

Kuntavaalit

Kuntavaalien ajankohta

144 §

Vaalipäivä

Kuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti maakuntavaalien kanssa.

III OSA

ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

13 luku

Täydentävät säännökset

184 §

Vaaliasiamiesten ja vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeus

Vaalipiirilautakunnan, maakuntavaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan ja vaalilautakunnan kokouksissa, jotka pidetään ehdokkaiden numeroiden määräämistä, äänestyslippujen järjestämistä tai laskemista taikka vaalien tuloksen määräämistä varten, puolueiden ja yhteislistojen sekä yhteislistaan kuulumattomien valitsijayhdistysten vaaliasiamiehillä taikka heidän kutakin vaaliviranomaista varten erikseen kirjallisesti valtuuttamallaan henkilöillä on oikeus olla läsnä.

185 §

Vaaliviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu

Jos vaalipiirilautakunnan, maakuntavaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan tai vaalitoimikunnan jäsen tai vaalitoimitsija taikka muu henkilö tässä laissa tarkoitettuna vaaliviranomaisena toimiessaan laiminlyö velvollisuutensa, häntä rangaistaan niin kuin virkamiestä virkarikoksesta.

188 §

Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä

Maakunta vastaa maakuntavaalilautakunnan toiminnasta aiheutuneista kustannuksista.

Kunta vastaa kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakuntien, vaalitoimikuntien, yleisten ennakköäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoiden ja kotiäänestyksen vaalitoimitsijoiden toiminnasta aiheutuneista sekä muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista vaalien toimittamisesta aiheutuneista kustannuksista. Eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa oikeusministeriö suorittaa kunnalle kertakorvauksena ministeriön vahvistaman euromäärän jokaiselta vaaleissa äänioikeutetulta kunnan asukkaalta. Maakuntavaaleissa maakunta korvaa kunnalle niistä aiheutuneet kustannukset.

14 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

198 §

Ensimmäiset maakuntavaalit

Ensimmäiset maakuntavaalit toimitetaan vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä.

Ensimmäisiä maakuntavaaleja varten maakuntahallinnon väliaikainen valmistelutoimielin asettaa hyvissä ajoin ennen vaaleja maakuntavaalilautakunnan, jonka jäsenten tulee edustaa maakunnan kunnissa edellisissä kuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Tähän maakuntavaalilautakuntaan sovelletaan muutoin, mitä 12 a ja 12 b §:ssä säädetään.

Ensimmäisissä maakuntavaaleissa noudatetaan saamaa ehdokasasettelun aikataulua kuin presidentinvaalissa. Maakuntavaalien ehdokkaat numeroidaan ehdokaslistojen yhdistelmässä alkaen numerosta 22.

Kunnan keskusvaalilautakunta toimittaa maakuntavaalien hyväksytyt vaalikuoret vaalipiirilautakunnalle 64 §:ssä säädetyllä tavalla. Vaalilautakunta toimittaa vaalipäivän äänestyksessä annetut maakuntavaalien äänestysliput vaalipiirilautakunnalle 81 §:ssä säädetyllä tavalla.

Ensimmäisissä maakuntavaaleissa annettujen ennakköänten laskennasta ja vaalipäivän äänten tarkastuslaskennasta huolehtivat vaalipiirilautakunnat seuraavasti:

- 1) Uudenmaan vaalipiirilautakunta laskee Uudenmaan maakunnan äänet;
- 2) Varsinais-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Varsinais-Suomen maakunnan äänet;

- 3) Satakunnan vaalipiirilautakunta laskee Satakunnan maakunnan äänet;
- 4) Hämeen vaalipiirilautakunta laskee Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakuntien äänet;
- 5) Pirkanmaan vaalipiirilautakunta laskee Pirkanmaan maakunnan äänet;
- 6) Kaakkois-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Etelä-Savon maakuntien äänet;
- 7) Savo-Karjalan vaalipiirilautakunta laskee Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntien äänet;
- 8) Vaasan vaalipiirilautakunta laskee Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien äänet;
- 9) Keski-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Keski-Suomen maakunnan äänet;
- 10) Oulun vaalipiirilautakunta laskee Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien äänet;
- 11) Lapin vaalipiirilautakunta laskee Lapin maakunnan äänet.

Kukin vaalipiirilautakunta vahvistaa viimeistään 3. päivänä vaalipäivän jälkeen äänimäärät, jotka kukin ehdokas sekä puolue, vaaliliitto tai yhteislista ovat kussakin maakunnassa maakuntavaaleissa saaneet, sekä ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut äänimäärät ja maakuntavaaleissa kussakin maakunnassa annettujen äänten määrän asianomaiselle maakuntavaalilautakunnalle, joka vahvistaa maakuntavaalien tuloksen noudattaen, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä 88—91 §:ssä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

19.

Laki

ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 1 §:n 1 momentti, 4 §:n 2, 4 ja 5 momentti, 5 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 ja 2 momentti, 9 §, 11 a § ja 12 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 1 momentti, 4 §:n 2, 4 ja 5 momentti, 5 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 ja 2 momentti, 9 § ja 12 §:n 2 momentti laissa 1689/2015 ja 11 a § laissa 648/2010, *lisätään* 5 §:ään uusi 3 momentti ja 6 §:ään uusi 6 momentti seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta ja sen ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, maakuntavaaleissa, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

4 §

Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kuntavaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja maakuntavaaleissa sekä 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tuki puoluelaisissa (10/1969) tarkoitettulta puolueelta tai puolueyhdistykseltä voi kuitenkin olla tätä suurempi, jollei se sisällä mainittua rahamäärää enempää muulta tukijalta välitettävää tukea.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan valtiolta, maakunnalta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtion, maakunnan tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettua maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksaja. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on kuntavaaleissa pienempi kuin 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, maakuntavaaleissa, europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa pienempi kuin 1 500 euroa.

5 §

Ilmoitusvelvollisuus

Velvollinen tekemään ilmoituksen vaalirahoituksesta on:

- 1) eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varaedustajaksi määrätty;
- 2) presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies;
- 3) maakuntavaaleissa maakuntavaltuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittu;
- 4) kuntavaaleissa valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittu;
- 5) europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varajäseneksi määrätty sekä vaalilain (714/1998) 91 §:ssä tarkoitettussa nimisarjassa varajäsenestä seuraavana oleva ehdokas.

Ehdokas, joka on ollut ehdolla samanaikaisesti sekä maakuntavaaleissa että kuntavaaleissa, mutta tullut valituksi vain toisessa näistä vaaleista, on ilmoitusvelvollinen koskien molempien vaalien vaalirahoitusta.

6 §

Ilmoitettavat tiedot

Ilmoitukseen merkitään:

- 1) maininta siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä;
- 2) ehdokkaan nimi, arvo, ammatti tai tehtävä, hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokas on ollut valitsijayhdistyksen ehdokas, sekä eduskuntavaaleissa se vaalipiiri, maakuntavaaleissa se maakunta ja kuntavaaleissa se kunta, jossa ehdokas oli ehdolla;
- 3) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltyinä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelua aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainonnasta, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimisesta, mainonnan suunnittelusta ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä aiheutuneisiin kuluihin sekä muihin kuluihin;
- 4) vaalirahoitus yhteensä sekä eriteltyinä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin mukaan luettuina ilmoitusta annettaessa maksamattomina olevat laskut sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltynä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueelta, puolueyhdistyksiltä ja muilta tahoilta;
- 5) muut ilmoitusvelvollisen tarpeellisiksi katsomat tiedot vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kuntavaaleissa vähintään 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, maakuntavaaleissa, europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa vähintään 1 500 euroa. Jos tämä tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka vastaavalla vastikkeellisella tavalla, erikseen ilmoitettavaksi tuoksi luetaan vain sen nettomääräinen arvo. Jos erikseen ilmoitettava yksittäinen tuki sisältää kolmannelta taholta välitettyä tukea vähintään edellä mainitun rahamäärän, tuen saajan on ilmoitettava myös tieto välitetyn tuen antajasta.

Ilmoitusvelvollinen, joka on ollut ehdokkaana samanaikaisesti sekä maakuntavaaleissa että kuntavaaleissa, tekee yhden ilmoituksen koskien molempien vaalien vaalirahoitusta. Tällaisessa ilmoituksessa erikseen ilmoitettavan tuen osalta noudatetaan, mitä 2 momentissa säädetään kuntavaaleista.

9 §

Oikeusministeriön tiedonantotehtävät

Oikeusministeriö toimittaa maksutta valtionalouden tarkastusvirastolle vaalilain 43 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisen ehdokasrekisterin tiedot sekä eduskuntavaaleissa, maakuntavaaleissa, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa viipymättä vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen ja presidentinvaalissa viipymättä ehdokasasettelun päättymisen jälkeen tiedot ilmoitusvelvollisista.

11 a §

Jälki-ilmoitus

Jos ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö on ottanut lainaa vaalikampanjan kulujen kattamiseksi eduskuntavaaleissa, maakuntavaaleissa tai europarlamenttivaaleissa, on ilmoitusvelvollisen toimitettava valtionalouden tarkastusvirastolle tieto lainan määrästä sekä lainan maksamiseen saadusta vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta (jälki-ilmoitus). Ilmoitus tehdään laina-aikana kalenterivuosittain sillä vaalikaudella, johon ilmoitusvelvollisuus liittyy.

12 §

Ilmoitusrekisteri ja sen tietojen julkisuus

Eduskuntavaaleja, maakuntavaaleja ja kuntavaaleja koskevat tiedot pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa viiden vuoden, europarlamenttivaaleja koskevat tiedot kuuden vuoden ja presidentinvaalia koskevat tiedot seitsemän vuoden ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta. Muiden kuin 5 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten tekemät ennakoilmoitukset pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 30 päivän ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

20.

Laki

puoluelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puoluelain (10/1969) 8 §:n 2 momentti, 8 a §:n 2 momentti, 8 b §:n 3 momentti ja 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 683/2010, seuraavasti

8 §

Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle

Tueksi puolueelle tai puolueyhdistykselle luetaan sen rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saamat suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä:

- 1) tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaisupalveluja;
 - 2) puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyviä käyvän arvon mukaisia suorituksia;
 - 3) puolueen ja sen puolueyhdistysten toisiltaan saamia suorituksia;
 - 4) puolueen tai puolueyhdistyksen pysyväisluonteisen, yleisillä markkinoilla markkinaehtoisesti harjoittaman liiketoiminnan tuloja;
 - 5) puolueen tai puolueyhdistyksen harjoittaman sijoitustoiminnan tuloja;
 - 6) 9 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta eikä muuta vastaavaa lakiin taikka valtion, maakunnan tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta.
-

8 a §

Tuki puolueen lähiyhteisölle

Tueksi puolueen lähiyhteisölle luetaan sen rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saamat suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä:

- 1) tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaisupalveluja;
- 2) puolueen lähiyhteisön tavanomaiseen perustoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyviä käyvän arvon mukaisia suorituksia;
- 3) saman puolueen lähiyhteisöjen toisiltaan saamia suorituksia;
- 4) puolueen lähiyhteisön pysyväisluonteisen, yleisillä markkinoilla markkinaehtoisesti harjoittaman liiketoiminnan tuloja;
- 5) puolueen lähiyhteisön harjoittaman sijoitustoiminnan tuloja;
- 6) lakiin taikka valtion, maakunnan tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta puolueen lähiyhteisölle.

8 b §

Tukea koskevat rajoitukset

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea valtiolta, maakunnalta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtion, maakunnan tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

10 §

Tasapuolisuusvaatimus

Valtion, maakunnan, kunnan ja kuntayhtymän viranomaisten sekä niiden määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

21.

Laki

neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain (656/1990) nimike sekä 1-7 §, 8 §:n 2 momentti, 9 §:n 1 momentti, 10 §:n 2 momentti, 12 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdat, 13 §, 14 §, 16 §, 17 § ja 19 §,

sellaisina kuin ne ovat, 1 ja 4 § laissa 1649/1995 sekä 2 §:n 2 momentti, 5, 7, 8 §:n 2 momentti, 16 ja 17 § laissa 716/1998,

lisätään lakiin uusi 2 a §, 8 §:ään otsikko ja uusi 4 momentti, lakiin uusi 8 a §, 9 §:ään otsikko ja uusi 3 momentti, 10 §:ään otsikko, 11 §:ään otsikko ja uusi 2 momentti, 12 §:ään otsikko, 15 §:ään otsikko sekä 18 §:ään otsikko, seuraavasti:

Laki

maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä

1 §

Lain soveltamisala

Tämä laki koskee menettelyä, jota noudatetaan maakuntalain (/2017) x §:ssä tarkoitetuissa maakunnan neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä ja kuntalain (410/2015) 24 §:ssä tarkoitetuissa kunnan neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä.

2 §

Kansanäänestyksen ajankohta

Maakunnan kansanäänestys toimitetaan maakuntavaltuuston ja kunnan kansanäänestys kunnan valtuuston määräämänä sunnuntaina. Äänestystä ei kuitenkaan voida määrätä toimitettavaksi uudenvuodenaattona tai -päivänä, loppiaisenä, ensimmäisenä pääsiäispäivänä, vapunaattona tai -päivänä, helluntaipäivänä, itsenäisyyspäivänä taikka jouluaattona tai ensimmäisenä tai toisena joulupäivänä. Äänestystä ei saa määrätä toimitettavaksi myöskään valtiollisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä.

2 a §

Kansanäänestyksen toimittamistapa

Kansanäänestys toimitetaan kunnassa äänestysalueittain noudattaen vaalilain (714/1998) 8 §:n nojalla viimeksi määrättyä äänestysaluejakoa. Kunnan valtuusto voi kuitenkin päättää, että useammalla äänestysalueella on kunnassa yhteinen äänestyspaikka.

Äänestykseen voidaan osallistua myös ennakolta kirjeitse (kirjeäänestys) sen mukaisesti kuin jäljempänä säädetään.

Maakuntavaltuusto voi päättää, että maakunnan kansanäänestys toimitetaan maakunnan kaikissa kunnissa pelkästään kirjeäänestyksenä. Kunnan valtuusto voi päättää kunnan kansanäänestyksen toimittamisesta vastaavasti. Tällöin äänestyspäiväksi määrättyä sunnuntaina ei toimiteta äänestyspäivän äänestystä, mutta kirjeäänestysasiakirjoja voi palauttaa 10 §:n mukaisesti kunnan keskusvaalilautakunnalle kyseisenä päivänä kello 20:een saakka.

Jos äänestys on määrätty toimitettavaksi maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, 1-3 momenttia ei sovelleta, vaan äänestys toimitetaan vaalilain 4 §:n mukaisesti järjestämällä ennakoäänestys ja vaalipäivän äänestys. Kansanäänestyksen ennakoäänestys toimitetaan kuitenkin vain kyseisen maakunnan tai kyseisen kunnan alueella.

3 §

Kansanäänestyksen toimittamispäätös

Maakuntavaltuuston tai kunnan valtuuston on päätettävä kansanäänestyksen toimittamisesta viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää. Jos kansanäänestys toimitetaan maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, päätös on tehtävä viimeistään 90. päivänä ennen äänestyspäivää.

Päättyessään kansanäänestyksen toimittamisesta valtuuston on samalla päätettävä äänestyksen aiheesta ja ajankohdasta sekä äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Vaihtoehdot voivat sisältyä samaan äänestyslippuun tai kutakin vaihtoehtoa varten voi olla oma äänestyslippu. Äänestäjällä tulee kuitenkin aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Valtuuston on päätöksessään määrättävä äänestyslippujen lukumäärä, sisältö ja ulkomuoto.

Valtuuston on ilmoitettava päätöksestään viivytyksettä oikeusministeriölle ja Väestörekisterikeskukselle sekä maakunnan kansanäänestyksessä lisäksi maakuntaan kuuluville kunnille.

4 §

Kansanäänestysaloitteen tekeminen

Maakuntalain x §:ssä ja kuntalain 25 §:ssä tarkoitettussa kansanäänestyksen toimittamista tarkoittavassa aloitteessa on yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan toimitettavaksi. Aloitteen tekijöiden on allekirjoituksellaan aloitteessa vakuutettava, että he ovat 15 vuotta täyttäneitä maakunnan tai kunnan asukkaita.

Aloitteen tekijöiden allekirjoitukset kerätään paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa.

Paperimuodossa kerättävän allekirjoituksen tulee olla omakätinen ja siihen tulee liittää aloitteen tekijän nimi ja syntymäaika sekä maakunnan kansanäänestysaloitteessa myös kotikunta.

Kerättäessä allekirjoituksia sähköisesti tietoverkossa on käytettävä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista.

5 §

Äänestysviranomaiset

Äänestysviranomaisina kansanäänestyksessä ovat vaalilain 12 a §:ssä tarkoitettu maakunta-vaalilautakunta ja 13 §:ssä tarkoitettu kunnan keskusvaalilautakunta sekä kunnan äänestyslautakunnat. Kunnanhallituksen on hyvissä ajoin ennen äänestystä asetettava kutakin 2 a §:n 1 momentissa tarkoitettua äänestysaluetta tai, jos useammalla äänestysalueella on yhteinen äänestyspaikka, kutakin tällaista useamman äänestysalueen äänestyspaikkaa varten äänestyslautakunta noudattaen soveltuvin osin, mitä vaalilain 15 §:ssä säädetään vaalilautakuntien asettamisesta.

Jos äänestys on määrätty toimitettavaksi maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, äänestysviranomaisina kunnassa toimivat vaalilain 13, 15 ja 17 §:ssä tarkoitettut viranomaiset.

6 §

Äänestysviranomaisen kokoukset

Maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta ja kunnan keskusvaalilautakunta kokoontuvat ensimmäisen kerran viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää ja sen jälkeen, milloin asian käsittely sitä vaatii.

Kunnan kansanäänestyksessä kunnan keskusvaalilautakunta kokoontuu ensimmäisen kerran viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää ja sen jälkeen, milloin asian käsittely sitä vaatii.

7 §

Tiedottaminen kansanäänestyksestä

Kansanäänestyksen aihe ja ajankohta, äänestyksessä noudatettava menettely, äänestyspaikat sekä äänestyksen kohteena olevat vaihtoehdot on saatettava hyvissä ajoin ennen äänestystä yleisesti tiedoksi sillä tavalla kuin maakunnan tai kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi. Maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta ja kunnan keskusvaalilautakunta sopivat keskenään tarkoituksenmukaisesta tiedottamisesta. Kunnan kansanäänestyksessä tiedottamisesta huolehtii kunnan keskusvaalilautakunta. Muutoin on kansanäänestykseen liittyvästä tiedottamisesta voimassa, mitä maakuntalain x §:ssä ja kuntalain 29 §:ssä säädetään.

8 §

Äänestysoikeusrekisteri

Kunnan keskusvaalilautakunnan on viimeistään 55. päivänä ennen äänestyspäivää ilmoitettava Väestörekisterikeskukselle siitä, haluaako se äänestysoikeusrekisteriin otettavat tiedot

käyttöön konekielisinä vai paperitulosteina. Paperitulosteista on soveltuvin osin voimassa, mitä vaalilain 71 §:ssä säädetään vaaliluetteloista.

Maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa kansanäänestyksessä äänestys-oikeusrekisterinä käytetään sanottujen vaalien äänioikeusrekisteriä.

8 a §

Äänestysasiakirjojen laatiminen ja toimittaminen

Maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta valmistuttaa kansanäänestyksen äänestysliput ja laatii äänestysohjeet sekä huolehtii niiden toimittamisesta maakuntaan kuuluvien kuntien keskusvaalilautakunnille toimitettavaksi edelleen äänestysoikeutetuille. Kunnan keskusvaalilautakunta valmistuttaa muut asiakirjat.

Kunnan kansanäänestyksessä keskusvaalilautakunta laatii ja valmistuttaa kaikki asiakirjat.

Äänestyslipusta on käytävä ilmi, miten se taitetaan kokoon, ja sen on turvattava äänestyssalaisuuden säilyminen.

9 §

Kirjeäänestysasiakirjojen lähettäminen

Kirjeäänestystä varten kunnan keskusvaalilautakunta lähettää viimeistään 19. päivänä ennen äänestyspäivää kunnan jokaiselle äänestysoikeutetulle, jonka osoite on tiedossa, edellä 3 §:ssä tarkoitetussa päätöksessä käytettäväksi määrätyt äänestysliput, vaalikuoren, lähetekirjeen, lähetekuoren ja laatimansa äänestysohjeet sekä maakunnan kansanäänestyksessä myös maakuntavaalilautakunnan laatimat äänestysohjeet (kirjeäänestysasiakirjat).

Maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta ja kunnan kansanäänestyksessä kunnan keskusvaalilautakunta lähettää äänestysoikeutetuille vain laatimansa äänestysohjeet.

10 §

Äänestäminen ja kirjeäänestysasiakirjojen palauttaminen

Tehtyään äänestysmerkinnän äänestysoikeutetun tulee sulkea äänestyslippu tai, jos niitä on käytettävissä useampia, valitseman äänestyslippu vaalikuoreen, täyttää ja omakätisesti allekirjoittaa lähetekirje, sulkea vaalikuori ja lähetekirje lähetekuoreen ja lähettää lähetekuori postitse kunnan keskusvaalilautakunnalle siten, että se saapuu sille viimeistään keskusvaalilautakunnan määräämän ajankohtana, joka voi olla aikaisintaan äänestyspäivää edeltävä keskiviikko kello 18 sekä viimeistään äänestyspäivää edeltävä perjantai kello 18 tai, jos kansanäänestys toimitetaan kunnassa pelkästään kirjeäänestyksenä, viimeistään 2 a §:n 3 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

11 §

Kirjeäänestyksessä annettujen äänestyslippujen leimaaminen

Jos äänestys on toimitettu pelkästään kirjeäänestyksenä, lippuja ei tarvitse leimata.

12 §

Äänestyslipun mitättömyysperusteet

Äänestyslippu on mitätön:

- 1) jos vaalikuoreessa on useampia tai muutakin kuin yksi äänestyslippu;
 - 2) jos vaalikuoreessa on sellainen puutteellisuus tai merkintä, että äänestys olisi vaalilain 63 §:n 2 momentin 1—3 kohdan mukaan ollut jätettävä huomioon ottamatta;
 - 3) jos äänestyslippuna on käytetty muuta kuin maakunnan tai kunnan painattamaa äänestyslippua;
 - 4) jos äänestyslippu on leimaamaton, ottaen kuitenkin huomioon, mitä 11 §:n 2 momentissa säädetään;
 - 5) jos äänestyslippuun on kirjoitettu äänestäjän nimi tai erityinen tuntomerkki taikka siihen on tehty muunlainen asiaton merkintä;
 - 6) jos äänestysmerkintä on tehty useamman kuin yhden äänestyslipussa olevan vaihtoehdon kohdalle; tai
 - 7) jos äänestysmerkintä on niin epäselvä, ettei voida tietää, mitä vaihtoehtoa on tarkoitettu.
- Edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuna asiattomana merkintänä ei ole pidettävä äänestyslippuun tehtyä merkintää, joka ainoastaan selventää, mitä äänestäjä on tarkoittanut.

13 §

Äänten laskenta ja tuloksen vahvistaminen

Maakunnan kansanäänestyksessä kunkin kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa viimeistään 3. päivänä vaalipäivän jälkeen kullekin äänestysvaihtoehdolle kunnassa annetun äänimäärän, kunnassa annettujen äänten kokonaismäärän ja mitättömien äänten määrän sekä ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut äänimäärät maakuntavaalilautakunnalle sen määräämällä tavalla.

Saatuaan 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen kaikkien kuntien keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta vahvistaa viipymättä kansanäänestyksen tuloksen.

Kunnan kansanäänestyksessä keskusvaalilautakunta vahvistaa äänestyksen tuloksen. Tuloksen vahvistamista koskevaan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

14 §

Tuloksesta tiedottaminen

Maakuntavaalilautakunnan tai kunnan keskusvaalilautakunnan on saatettava kansanäänestyksen tulos tiedoksi sillä tavalla, kuin ilmoitukset maakunnassa tai kunnassa julkaistaan.

15 §

Äänestyslippujen säilyttäminen

16 §

Sinetöinti

Kunnan keskusvaalilautakunta määrää tavan, jolla äänestyslautakunnissa sinetöidään kunnan keskusvaalilautakunnalle toimitettavat lähetykset ja hankkii tarvittavat sinetöimisvälineet.

17 §

Kustannukset

Maakunnan kansanäänestyksestä aiheutuneet kustannukset suoritetaan maakunnan varoista. Maakunta korvaa kunnille aiheutuneet kustannukset.

Kunnan kansanäänestyksestä aiheutuneet kustannukset suoritetaan kunnan varoista.

18 §

Vaalilain soveltaminen

19 §

Tarkemmat määräykset ja ohjeet

Tarkempia määräyksiä ja ohjeita tässä laissa tarkoitettujen viranomaisten tehtävistä annetaan tarvittaessa oikeusministeriön asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

22.

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, maakuntien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

45 §

Päätöksen perustelevinen

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee maakunnan tai kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;

58 §

Tiedoksianto viranomaiselle

Todisteellinen tiedoksianto kunnalle toimitetaan kunnanjohtajalle tai kunnan puhevaltaa asiassa käyttävän toimielimen puheenjohtajalle. Tiedoksianto voidaan toimittaa myös muulle henkilölle, joka on oikeutettu kunnanjohtajan tai toimielimen puheenjohtajan puolesta vastaanottamaan tiedoksiantoja. Todisteelliseen tiedoksiintoon maakunnalle sovelletaan vastavasti, mitä edellä säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta kunnalle.

60 §

Todisteellinen tiedoksianto

Jos viranomainen katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa haastetiedoksiannona. Haastetiedoksiannosta on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä oikeudenkäymiskaa-

ren 11 luvussa säädetään. Haastetiedoksiannon voi toimittaa myös valtion, maakunnan tai kunnan viranomaisen palveluksessa oleva virkamies tai viranhaltija, joka eri määräyksellä on oikeutettu toimittamaan haastetiedoksiantoja viranomaisen toimialaan kuuluvassa asiassa. (Maakunnan palvelulaitos ei ole muodollisesti ”maakunnan viranomainen”, joten säännös ei tule sen osalta sovellettavaksi.).

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 201 .

23.

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

1 §

Julkisuusperiaate

Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden maakunnan tai kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen.

4 §

Viranomaiset

Viranomaisilla tarkoitetaan tässä laissa:

4) maakuntien viranomaisia ja kunnallisia viranomaisia;

8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja maakunnan, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

11 §.

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Mitä tässä pykälässä säädetään asianosaisesta, ei koske sitä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu yksinomaan maakunnan, kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Maakuntavaltuusto tai kunnan valtuusto voi hallintosäännössään kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle maakunnan toimielimelle tai kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiannottavaa suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu. (23.6.2005/495)

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, maakunnan, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

18) asiakirjat, jotka sisältävät valtion, maakunnan, kunnan tai muun julkisyhteisön työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin julkisyhteisön etua työnantajana, sekä asiakirjat, jotka sisältävät valtion edustajien maataloustukineuvotteluja varten laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena;

34 §

Maksut

Tietojen antamisesta asiakirjasta tämän lain nojalla muissa kuin 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa peritään maksu noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa tai muussa laissa säädetään tai maakuntalain (/) tai kuntalain nojalla päätetään. Sellaiset 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset, joita maakuntalaki, kuntalaki tai valtion maksuperustelaki eivät koske, voivat

maksuja määritellään soveltaa valtion maksuperustelaisissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 201 .

24.

Laki

hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

8 §

Valitus maakunnan viranomaisen, kunnallisen viranomaisen, kirkollisen viranomaisen päätöksestä

Valituksesta maakunnan viranomaisen ja maakunnan palvelulaitoksen päätöksestä säädetään maakuntalaissa (/). Valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa (365/95).

Valituksesta Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen sekä Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/91).

38 §

Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu maakunnan, kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

70 §

Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa

Hallintoriita-asia käsitellään siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä sillä asianosaisella, johon tehty vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, maakuntaan, kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, asian käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen tai toimielimen toimipaikka sijaitsee.

209

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 201 .

25.

Laki

kielilain muuttamisesta

3 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan tuomioistuimissa ja muissa valtion viranomaisissa, maakuntien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen), jollei erikseen toisin säädetä. Maakuntalaissa (xx/xx) tarkoitettuun palvelulaitokseen sovelletaan mitä tässä laissa säädetään maakunnan viranomaisessa.

6 §

Yksi- ja kaksikielinen viranomainen

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) yksikielisellä viranomaisella valtion viranomaista ja maakunnan viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia, sekä yksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia; sekä

2) kaksikielisellä viranomaisella valtion keskushallintoviranomaista sekä sellaista muuta viranomaista ja maakunnan viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, ja kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista tai kuntalain (410/2015) 51 §:ssä tarkoitettua kuntien yhteistä toimielintä, jos kuntayhtymässä tai kuntien yhteistoiminnassa on erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta.

10 §

Yksityishenkilön kielelliset oikeudet viranomaisissa

Valtion viranomaisessa, kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

24 §

Liikelaitoksen sekä valtion, maakunnan ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut

Valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä maakunnalla tai kunnalla taikka erikielisillä maakunnilla tai kunnilla on määräämisvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Valtion liikelaitoksen hoitaessa viranomaistehtävää siihen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.

27 §

Viranomaisten kirjeenvaihto

Valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä maakunnalle tai kunnalle käytettävä vastaanottajan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen maakunta tai kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen maakunta tai kunta, jollei 3 momentista muuta johdu. Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.

Maakunnan viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä virka-alueeseensa kuuluvalla kunnalle käytettävä kunnan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen kunta, ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta.

Pyytäessään ja antaessaan lausunnon asiassa, jossa annetaan toimituskirja tai muu asianosaiselle annettava asiakirja, valtion, maakunnan ja kunnan viranomaisen on käytettävä asian käsittelevää kieltä. Yksikielinen viranomaisen saa kuitenkin antaa lausuntonsa omalla kielellään. Asiaa käsittelevän viranomaisen on tällöin asianosaisen pyynnöstä annettava lausunnon maksuton virallinen käännös.

28 §

Monijäseniset toimielimet

Valtioneuvoston sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän ja vastaavan toimielimen jäsenellä samoin kuin kaksikielisen maakunnan, kunnan ja kuntayhtymän toimielimen ja 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kuntien yhteisen toimielimen jäsenellä on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kokouksessa sekä pöytäkirjaan tai mietintöön liitettävässä kirjallisessa lausunnossa tai mielipiteessä. Jos toimielimen muu jäsen ei ymmärrä suullista puheenvuoroa, se on pyynnöstä hänelle lyhyesti selostettava.

29 §

Kokouskutsut, pöytäkirjat ja hallintosäännöt

Kaksikielisen maakunnan maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Maakunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää maakunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että maakunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

Kaksikielisen maakunnan, kunnan ja kuntayhtymän hallintosääntö ja vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä.

32 §

Viranomaisten tiedottaminen

Valtion, maakunnan ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 201 _____ .

26.

Laki

julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaiton muuttamisesta annetun lain 1 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään valtion viranomaisten, maakunnan viranomaisten, kunnallisten viranomaisten sekä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten samoin kuin eduskunnan virastojen ja tasavallan presidentin kanslian (viranomaisen) palveluksessa olevalta henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta sekä kielitaidon osoittamisesta.

5 §

Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen

Henkilöstön kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa kunnallisille viranomaisille kuntalain (410/2015) asettamassa järjestyksessä, ja maakuntien viranomaisille maakuntalain (xx/xx) asettamassa järjestyksessä, jos kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty lailla tai lain nojalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 201____ .

27.

Laki

viittomakielilain 3 §:n muuttamisesta

3 §

Viranomaisen edistämismääräys

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa tuomioistuimia ja muita valtion viranomaisia, maakunnan viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 201____.

28.

Laki

Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettujen tasoitusperusteiden muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 1 momentista poiketen tasoitusperuste on 0,47 prosenttia.

2 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 201____.

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran toimitettaessa vuoden 2019 tasoitusta ja määrättäessä kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa.