

**Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi**

**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 laiksi maakuntien rahoituksesta 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 kuntia 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 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen 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. 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 maakunnan liikelaitos. 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 osallistumisen 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 investoinneista sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Lisäksi sosiaali- ja ter-

veysministeriö neuvottelee vuosittain maakuntien kanssa niiden järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumisesta.

Maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittäville asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädetäisiin 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 12,47 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 kolme valtakunnallista palvelukeskusta. Ne vastaavat maakuntien toimitilapalveluista, henkilöstö- ja taloushallinnosta 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 vuoteen 2030 mennessä 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.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen peruskirjan soveltamisesta Suomessa kuntiin ja maakuntiin. Ilmoitus on tarkoitettu tulemaan voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun siitä on ilmoitettu sopimuksen tallettajalle.

Ehdotuksen mukaiset maakunnat perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen maakunnat valmiste-

## **HE 15/2017 vp**

levat 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.

---

## SISÄLLYS

|  |    |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....   | 1  |
| SISÄLLYS.....  | 4  |
| YLEISPERUSTELUT.....   | 12 |
| 1 JOHDANTO.....  | 12 |
| 1.1 Yleistä.....   | 12 |
| 1.2 Maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen vaikutukset tiivistelmä..... | 13 |
| 1.3 Digitalisaatio uudistuksen toteutuksessa.....  | 19 |
| 2 NYKYTILA.....  | 21 |
| 2.1 Perusoikeudet.....   | 21 |
| 2.1.1 Yleistä.....   | 21 |
| 2.1.2 Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut.....  | 22 |
| 2.1.3 Kielelliset oikeudet.....  | 22 |
| 2.2 Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto.....   | 24 |
| 2.3 Muut itsehallintojärjestelmät.....   | 25 |
| 2.4 Vaalijärjestelmä sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.....                          | 27 |
| 2.4.1 Vaalit ja vaalilaki.....   | 27 |
| 2.4.2 Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.....   | 28 |
| 2.5 Sosiaali- ja terveydenhuolto.....  | 30 |
| 2.5.1 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.....   | 30 |
| 2.5.2 Sosiaalihuolto.....  | 33 |
| 2.5.3 Terveystaloudelliset palvelut.....   | 37 |
| 2.5.4 Kehittämistoiminta ja -rakenteet.....  | 39 |
| 2.5.5 Opetus-, koulutus- ja tutkimustoiminta.....  | 40 |
| 2.6 Muut tehtävät.....   | 41 |
| 2.6.1 Pelastustoimi.....   | 41 |
| 2.6.2 Muut tehtävät.....   | 42 |
| 2.7 Hallintorakenne ja aluejaot.....   | 42 |
| 2.7.1 Kuntarakenne.....  | 42 |
| 2.7.2 Muut aluejaot.....   | 43 |
| 2.8 Kunnan hallinnon ja talouden järjestäminen.....  | 46 |
| 2.8.1 Kunnan hallinto.....   | 46 |
| 2.8.2 Kuntien yhteistoimintamuodot.....  | 50 |
| 2.8.3 Kunnan talous.....   | 55 |
| 2.8.4 Hallinnon ja talouden tarkastus.....   | 57 |
| 2.9 Julkisen talouden kokonaisuohjaus.....   | 59 |
| 2.10 Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely.....   | 60 |
| 2.11 Kunnallisen toiminnan rahoitus.....   | 60 |
| 2.11.1 Kunnallisen toiminnan rahoitus yleisesti.....   | 60 |
| 2.11.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus ja kuntien välinen kustannustenjakojako.....                   | 66 |
| 2.12 Verojärjestelmä.....  | 68 |
| 2.12.1 Kuntien verotusoikeus.....  | 68 |
| 2.12.2 Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta.....  | 69 |
| 2.12.3 Ansiotulojen verotus.....   | 70 |
| 2.12.4 Julkisyhteisöjen asema tuloverotuksessa.....  | 73 |

## HE 15/2017 vp

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 2.12.5  | Verotuskustannusten jako .....   | 75  |
| 2.12.6  | Varainsiirtoverotus.....   | 75  |
| 2.12.7  | Arvonlisäverotus .....   | 76  |
| 2.13    | Ohjaus ja valvonta.....  | 78  |
| 2.13.1  | Sosiaali- ja terveysministeriö .....   | 78  |
| 2.13.2  | Aluehallintovirastot.....  | 78  |
| 2.13.3  | Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto .....  | 79  |
| 2.13.4  | Valviran ja aluehallintovirastojen työnjako ja toimivaltuudet ohjauksessa ja valvonnassa ..... | 80  |
| 2.13.5  | Valvonnan keinot ja seuraamukset.....  | 80  |
| 2.14    | Tietohallinto ja ICT-toiminta .....  | 81  |
| 2.14.1  | ICT-toiminnan varautuminen.....  | 82  |
| 2.14.2  | Tietohallinnon ja ICT-palveluiden tuotantorakenteet .....                                      | 82  |
| 2.14.3  | ICT-toiminnan kustannukset ja resurssit.....   | 84  |
| 2.15    | Omaisuus.....  | 85  |
| 2.15.1  | Sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä oleva kuntasektorin omaisuus.....                       | 85  |
| 2.15.2  | Kuntasektorin lainakanta.....  | 89  |
| 2.15.3  | Kuntasektorin sopimukset.....  | 89  |
| 2.15.4  | Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät .....   | 90  |
| 2.15.5  | Pelastustoimen käytössä oleva kuntasektorin omaisuus .....                                     | 92  |
| 2.16    | Henkilöstö .....   | 93  |
| 2.16.1  | Henkilöstön määrä ja rakenne.....  | 93  |
| 2.16.2  | Henkilöstöön sovellettava lainsäädäntö .....   | 94  |
| 2.16.3  | Eläkkeet.....  | 94  |
| 2.16.4  | Julkisen vallan käyttö ja virkavastuu .....  | 96  |
| 2.16.5  | Liikkeenluovutus.....  | 97  |
| 2.16.6  | Henkilöstöön sovellettavat virka- ja työehtosopimukset.....                                    | 97  |
| 2.16.7  | Työnantajaedunvalvonta .....   | 99  |
| 2.17    | Kansainvälinen vertailu.....   | 100 |
| 2.17.1  | Alueellinen itsehallinto Pohjoismaissa ja eräissä muissa Euroopan maissa .....                 | 100 |
| 2.17.2  | Pohjoismaiden ja eräiden muiden Euroopan maiden sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmät.....   | 110 |
| 2.18    | Nykytilan arviointi .....  | 131 |
| 2.18.1  | Alueellinen itsehallinto .....   | 131 |
| 2.18.2  | Maakunnille siirtyvät tehtäväalat .....  | 132 |
| 2.18.3  | Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne.....  | 135 |
| 2.18.4  | Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.....   | 138 |
| 2.18.5  | Julkisen talouden ohjaus .....   | 139 |
| 2.18.6  | Peruspalvelujen menokehitys.....   | 140 |
| 2.18.7  | Verojärjestelmä .....  | 140 |
| 2.18.8  | Kuntien verotulot .....  | 141 |
| 2.18.9  | Julkisyhteisöjen asema tuloverotuksessa .....  | 141 |
| 2.18.10 | Arvonlisäverotus .....   | 141 |
| 2.18.11 | Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä .....   | 142 |
| 2.18.12 | Maakuntien rahoitus.....   | 144 |
| 2.18.13 | Kehittämistoiminta ja rakenteet .....  | 145 |

## HE 15/2017 vp

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 2.18.14 | Opetus- ja tutkimustoiminta.....  | 146 |
| 2.18.15 | Tietohallinto ja ICT-palvelut.....  | 146 |
| 2.18.16 | Omaisuus.....   | 149 |
| 2.18.17 | Hankinnat.....  | 150 |
| 2.18.18 | Tukipalvelujen organisointi.....  | 151 |
| 2.18.19 | Henkilöstö.....   | 151 |
| 2.18.20 | Työnantajaedunvalvonta.....   | 152 |
| 2.18.21 | Valvonta.....   | 152 |
| 2.18.22 | Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltaminen maakuntiin.....             | 153 |
| 3       | ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....                                       | 155 |
| 3.1     | Tavoitteet.....   | 155 |
| 3.1.1   | Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus.....   | 155 |
| 3.1.2   | Maakuntauudistus.....   | 156 |
| 3.1.3   | Julkisen talouden kestävyden turvaaminen.....   | 157 |
| 3.2     | Toteuttamisvaihtoehdot.....   | 157 |
| 3.2.1   | Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä.....                                   | 157 |
| 3.2.2   | Rahoitus.....   | 163 |
| 3.2.3   | Omaisuusjärjestelyt.....  | 168 |
| 3.2.4   | Työnantajaedunvalvonta.....   | 173 |
| 3.3     | Keskeiset ehdotukset.....   | 174 |
| 3.3.1   | Alueellinen itsehallinto.....   | 174 |
| 3.3.2   | Sosiaali- ja terveydenhuolto.....   | 177 |
| 3.3.3   | Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä.....                                     | 179 |
| 3.3.4   | Maakuntatalouden kokonaisuusohjaus.....   | 181 |
| 3.3.5   | Maakuntien rahoitus.....  | 181 |
| 3.3.6   | Tuloverotus.....  | 184 |
| 3.3.7   | Arvonlisäverotus.....   | 199 |
| 3.3.8   | Omaisuus.....   | 201 |
| 3.3.9   | Hankinnat.....  | 202 |
| 3.3.10  | Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset.....                                       | 202 |
| 3.3.11  | Henkilöstö.....   | 203 |
| 3.3.12  | Eläkejärjestelmä.....   | 204 |
| 3.3.13  | Työnantajaedunvalvonta.....   | 206 |
| 3.3.14  | Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus..... | 207 |
| 4       | ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....  | 207 |
| 4.1     | Yleistä.....  | 207 |
| 4.2     | Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset.....                                      | 209 |
| 4.2.1   | Yleistä.....  | 209 |
| 4.2.2   | Vaikutukset viranomaisten tehtäviin.....  | 209 |
| 4.2.3   | Vaikutukset viranomaisten organisaatioihin ja toimintaan.....                           | 210 |
| 4.2.4   | Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin.....                                  | 212 |
| 4.2.5   | Vaikutukset viranomaisten aluejakoihin.....   | 213 |
| 4.2.6   | Ahvenanmaan asema.....  | 213 |
| 4.3     | Taloudelliset vaikutukset.....  | 216 |
| 4.3.1   | Sosiaali- ja terveydenhuollon menot.....  | 217 |

## HE 15/2017 vp

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 4.3.2  | Tietohallinnon ja ICT:n kustannukset.....  | 221 |
| 4.3.3  | Vaikutukset valtiontalouteen.....  | 226 |
| 4.3.4  | Vaikutukset maakuntien talouteen.....  | 229 |
| 4.3.5  | Maakuntakohtaiset arviot rahoituksen tasosta.....  | 232 |
| 4.3.6  | Vaikutukset kuntatalouteen.....  | 236 |
| 4.3.7  | Rahoitusjärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset kuntien talouden tasapainoon.....           | 238 |
| 4.3.8  | Kunnista siirtyvät kustannukset ja tulot.....  | 239 |
| 4.3.9  | Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ja tulot.....   | 240 |
| 4.3.10 | Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus ja laskelmien tarkistaminen.....                         | 241 |
| 4.3.11 | Vaikutukset kunnittain, kuntaryhmittäin ja alueellisesti.....                                    | 242 |
| 4.3.12 | Arvio kuntien taloudellisesta tilanteesta uudistuksen jälkeen.....                               | 243 |
| 4.3.13 | Vaikutus kuntien asemaan lainamarkkinoilla.....  | 245 |
| 4.4    | Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin ja maakuntiin.....                                     | 248 |
| 4.4.1  | Kuntavaikutukset.....  | 248 |
| 4.4.2  | Maakuntaan siirrettävien kuntayhtymien alijäämät.....  | 250 |
| 4.4.3  | Kuntien vastuut ja sitoumukset, poistot ja käyttötaloustulot.....                                | 251 |
| 4.4.4  | Vaikutukset kuntayhtymiin sekä kuntakonsernien rakenteisiin ja toimintaan.....                   | 252 |
| 4.4.5  | Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin siirtymäaikana ja sen jälkeen.....                     | 253 |
| 4.4.6  | Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset maakuntiin.....  | 260 |
| 4.4.7  | Omaisuusjärjestelyihin liittyvät valtion takausvastuut.....                                      | 261 |
| 4.4.8  | Varainsiirtovero.....  | 261 |
| 4.4.9  | Tulovero.....  | 261 |
| 4.5    | Vaikutukset verotukseen.....   | 262 |
| 4.5.1  | Verotulojen siirtäminen kunnilta valtiolle.....  | 262 |
| 4.5.2  | Vaikutukset eri veronsaajien ansio- ja pääomatuloverojen tuottoon.....                           | 262 |
| 4.5.3  | Yhteisöveron muutokset.....  | 263 |
| 4.5.4  | Vaikutukset verovelvollisille.....   | 263 |
| 4.5.5  | Tulonjakovaikutukset.....  | 266 |
| 4.5.6  | Invaldivähennysten korvaaminen suoralla tuella.....  | 266 |
| 4.5.7  | Valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys.....  | 266 |
| 4.5.8  | Ahvenanmaan maakuntavähennys.....  | 267 |
| 4.5.9  | Verotuskustannusten jaon muuttaminen.....  | 267 |
| 4.5.10 | Verotukseen liittyvien muutosten hallinnolliset vaikutukset.....                                 | 267 |
| 4.5.11 | Vaikutusarvioiden laskentavuosi ja arvioiden tulevat päivitykset.....                            | 267 |
| 4.6    | Arvonlisäverotus.....  | 267 |
| 4.7    | Vaikutukset eläkkeiden rahoitukseen.....   | 269 |
| 4.7.1  | Laskentaoletukset.....   | 269 |
| 4.7.2  | Eläkkeistä aiheutuvat vaikutukset valtion ja kuntien väliseen talouteen.....                     | 270 |
| 4.7.3  | Vaikutukset kuntien talouteen.....   | 270 |
| 4.8    | Vaikutukset asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään..... | 271 |
| 4.8.1  | Vaikutukset asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin.....                         | 271 |
| 4.9    | Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset.....  | 274 |
| 4.9.1  | Vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin ja potilaisiin.....                       | 274 |
| 4.9.2  | Kielelliset oikeudet.....  | 279 |

## HE 15/2017 vp

|   |     |
|---|-----|
| 4.9.3 Sukupuolivaikutukset.....   | 282 |
| 4.9.4 Lapsivaikutukset .....  | 284 |
| 4.10 Palvelujen tuotanto.....   | 286 |
| 4.10.1 Yleistä .....  | 286 |
| 4.10.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut .....   | 287 |
| 4.10.3 Kilpailu- ja markkinavaikutukset.....  | 287 |
| 4.11 Henkilöstövaikutukset.....   | 290 |
| 4.12 Tukipalvelujen organisoimien vaikutukset.....  | 293 |
| 4.13 Uudistuksen vaikutusten seuranta.....  | 295 |
| 5 ASIAN VALMISTELU.....   | 298 |
| 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....   | 298 |
| 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....   | 300 |
| 6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ .....   | 302 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....   | 304 |
| 1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....  | 304 |
| 1.1 Maakuntalaki.....   | 304 |
| 1 luku <b>Yleiset säännökset</b> .....  | 304 |
| 2 luku <b>Maakunnan tehtävät</b> .....  | 307 |
| 3 luku <b>Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin</b> .....   | 329 |
| 4 luku <b>Maakuntavaltuusto</b> .....   | 333 |
| 5 luku <b>Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus</b> .....   | 337 |
| 6 luku <b>Maakunnan toimielimet</b> .....   | 349 |
| 7 luku <b>Maakunnan johtaminen ja maakuntahallitus</b> .....  | 352 |
| 8 luku <b>Maakuntien yhteistoiminta</b> .....   | 364 |
| 9 luku <b>Maakunnan liikelaitos</b> .....   | 368 |
| 10 luku <b>Luottamushenkilöt</b> .....  | 372 |
| 11 luku <b>Henkilöstö</b> .....   | 386 |
| 12 luku <b>Päätöksenteko- ja hallintomenettely</b> .....  | 389 |
| 13 luku <b>Talous</b> .....   | 401 |
| 14 luku <b>Hallinnon ja talouden tarkastus</b> .....  | 410 |
| 15 luku <b>Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla</b> .....  | 415 |
| 16 luku <b>Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset</b> .....   | 421 |
| 17 luku <b>Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus</b> .....   | 428 |
| 18 luku <b>Erinäiset säännökset</b> .....   | 435 |
| 1.2 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä.....   | 438 |
| 1 luku <b>Yleiset säännökset</b> .....  | 438 |
| 2 luku <b>Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen</b> .....   | 445 |
| 3 luku <b>Palvelujen tuottaminen</b> .....  | 463 |
| 4 luku <b>Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen</b> .....   | 468 |
| 5 luku <b>Kustannusten korvaukset</b> .....   | 477 |
| 6 luku <b>Viranomaisvalvonta</b> .....  | 485 |
| 7 luku <b>Erinäiset säännökset</b> .....  | 490 |
| 1.3 Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta..... | 498 |
| 1 luku <b>Lakien voimaantulo</b> .....  | 498 |
| 2 luku <b>Maakuntien muodostaminen ja väliaikaishallinto</b> .....  | 500 |
| 3 luku <b>Henkilöstö</b> .....  | 508 |



HE 15/2017 vp

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 4 luku | <b>Omaisuusjärjestelyt</b> .....   | 513 |
| 5 luku | <b>Uudistukseen liittyvät veroseuraamukset</b> .....   | 524 |
| 6 luku | <b>Maakuntien palvelukeskukset</b> .....   | 527 |
| 7 luku | <b>Erinäiset säännökset</b> .....  | 527 |
| 1.4    | Laki maakuntien rahoituksesta.....   | 529 |
| 1 luku | <b>Yleiset säännökset</b> .....  | 529 |
| 2 luku | <b>Valtion rahoituksen periaatteet</b> .....   | 530 |
| 3 luku | <b>Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus</b> .....  | 540 |
| 4 luku | <b>Maakuntien muiden tehtävien rahoitus</b> .....  | 551 |
| 5 luku | <b>Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen</b> .....   | 552 |
| 6 luku | <b>Muutoksenhaku</b> .....   | 553 |
| 7 luku | <b>Erinäiset säännökset</b> .....  | 553 |
| 8 luku | <b>Voimaantulo</b> .....   | 553 |
| 1.5    | Maakuntajakolaki.....  | 555 |
| 1 luku | <b>Yleiset säännökset</b> .....  | 555 |
| 2 luku | <b>Maakuntajaon muuttaminen</b> .....  | 557 |
| 3 luku | <b>Maakunnan hallinnon muodostaminen</b> .....   | 565 |
| 4 luku | <b>Maakuntajaon muutoksen vaikutukset</b> .....  | 567 |
| 5 luku | <b>Erinäiset säännökset</b> .....  | 568 |
| 1.6    | Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta .....   | 569 |
| 1 luku | <b>Yleiset säännökset</b> .....  | 569 |
| 2 luku | <b>Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat</b> .....  | 574 |
| 3 luku | <b>Perushintojen säätäminen, valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjak</b> o..... | 581 |
| 4 luku | <b>Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus</b> .....  | 585 |
| 5 luku | <b>Valtionosuudesta tehtävät vähennykset ja siihen tehtävät lisäykset</b> .....  | 586 |
| 6 luku | <b>Kotikuntakorvaus</b> .....  | 589 |
| 7 luku | <b>Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen</b> .....   | 592 |
| 8 luku | <b>Muutoksenhaku</b> .....   | 594 |
| 9 luku | <b>Erinäiset säännökset</b> .....  | 595 |
| 1.7    | Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki .....   | 596 |
| 1.8    | Tuloverolaki.....  | 597 |
| 1.9    | Laki verotusmenettelystä .....   | 600 |
| 1.10   | Verontilityslaki .....   | 602 |
| 1.11   | Laki Verohallinnosta.....  | 602 |
| 1.12   | Arvonlisäverolaki.....   | 602 |
| 1.13   | Laki kunnallisesta viranhaltijasta.....  | 607 |
| 1.14   | Laki kunnallisista työehtosopimuksista .....   | 610 |
| 1.15   | Kunnallinen virkaehtosopimuslaki .....   | 611 |
| 1.16   | Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa .....   | 614 |
| 1.17   | Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä .....   | 615 |
| 1.18   | Laki Kevasta .....   | 623 |
| 1.19   | Vaalilaki.....   | 626 |
| 1.20   | Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta .....  | 632 |
| 1.21   | Puoluelaki .....   | 633 |
| 1.22   | Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä .....   | 633 |
| 1.23   | Hallintolaki .....   | 637 |

## HE 15/2017 vp

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 1.24 | Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki   | 638 |
| 1.25 | Hallintolainkäyttölaki   | 638 |
| 1.26 | Kielilaki  | 638 |
| 1.27 | Laki julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaidosta  | 640 |
| 1.28 | Viittomakielilaki  | 640 |
| 1.29 | Kirjanpitolaki   | 640 |
| 1.30 | Laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta   | 641 |
| 1.31 | Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta   | 641 |
| 1.32 | Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista  | 642 |
| 1.33 | Arkistolaki  | 642 |
| 1.34 | Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta  | 642 |
| 2    | TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET   | 643 |
| 3    | VOIMAANTULO  | 645 |
| 4    | SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS  | 646 |
| 4.1  | Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi   | 647 |
| 4.2  | Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen   | 651 |
| 4.3  | Kielelliset oikeudet   | 654 |
| 4.4  | Saamelaisten oikeudet  | 658 |
| 4.5  | Maakuntajako ja sen muuttaminen  | 659 |
| 4.6  | Kansanvaltaisuus   | 661 |
| 4.7  | Julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen   | 665 |
| 4.8  | Maakuntien rahoitus  | 667 |
| 4.9  | Tehtävien siirto kunnilta maakunnille  | 674 |
| 4.10 | Kunnan verotusoikeus   | 675 |
| 4.11 | Kuntien valtionosuusjärjestelmä ja omaisuusjärjestelyt   | 677 |
| 4.12 | Ahvenanmaan asema  | 683 |
| 4.13 | Demokratian toteutuminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet  | 686 |
| 4.14 | Työ- ja virkaehtosopimussääntely   | 687 |
| 4.15 | Eläkemaksujen käsittely  | 688 |
| 4.16 | Asetuksenantovaltuudet   | 688 |
| 4.17 | Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus  | 692 |
| 4.18 | Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi  | 693 |
| 4.19 | Yhteenvedo   | 693 |
|      | LAKIEHDOTUKSET   | 695 |
| 1.   | Maakuntalaki   | 695 |
| 2.   | Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä   | 739 |
| 3.   | Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta | 760 |
| 4.   | Laki maakuntien rahoituksesta  | 775 |
| 5.   | Laki Maakuntajakolaki  | 785 |
| 6.   | Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta   | 792 |
| 7.   | Laki Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki  | 811 |
| 8.   | Laki tuloverolain muuttamisesta  | 812 |
| 9.   | Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta  | 818 |
| 10.  | Laki verontilityslain 12 ja 13 §:n muuttamisesta   | 820 |
| 11.  | Laki Verohallinnosta annetun lain 30 §:n muuttamisesta   | 821 |
| 12.  | Laki arvonlisäverolain muuttamisesta   | 822 |
| 13.  | Laki kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta  | 825 |
| 14.  | Laki kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta  | 830 |

## HE 15/2017 vp

|  |     |
|--|-----|
| 15. Laki kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta.....   | 831 |
| 16. Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta.....                 | 835 |
| 17. Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä .....   | 840 |
| 18. Laki Kevasta annetun lain muuttamisesta.....   | 846 |
| 19. Laki vaalilain muuttamisesta.....  | 848 |
| 20. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....  | 863 |
| 21. Laki puoluelain muuttamisesta .....  | 866 |
| 22. Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta..... | 868 |
| 23. Laki hallintolain muuttamisesta .....  | 874 |
| 24. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.....   | 876 |
| 25. Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta .....  | 878 |
| 26. Laki kielilain muuttamisesta .....   | 879 |
| 27. Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 1 ja 5 §:n muuttamisesta.....           | 882 |
| 28. Laki viittomakielilain 3 §:n muuttamisesta.....  | 883 |
| 29. Laki kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n muuttamisesta.....   | 884 |
| 30. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n muuttamisesta..                                  | 885 |
| 31. Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 2 ja 5 §:n muuttamisesta.....                        | 886 |
| 32. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n muuttamisesta.....                  | 887 |
| 33. Laki arkistolain 1 §:n muuttamisesta .....   | 888 |
| 34. Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta                                      | 889 |
| LIITTEET .....   | 890 |
| RINNAKKAISTEKSTIT .....  | 890 |
| ASETUSLUONNOS .....  | 992 |
| Valtioneuvoston asetus maakuntien rahoituksesta.....   | 992 |
| Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....  | 996 |

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

#### 1.1 Yleistä

Suomen hyvinvointiyhteiskunta perustuu kuntien keskeiseen asemaan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu on kunnalla. Suomessa on vuoden 2017 alussa 311 kuntaa, joista 295 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 vah-

vistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Mahdollisina vaihtoehtoina valiokunta linjasi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämisen perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, yksitasoisille kuntayhtymille tai järjestämisvastuun siirtämistä valtion vastuulle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistaminen laajaan integraatioon perustuvalta kuntapohjaisella mallilla ei ole toteutettavissa kuntarakenteen heterogeenisuuden ja kuntien kantokykyerojen vuoksi. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden (SOTE) järjestämiskokouksissa 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. 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 valtionosuusjärjestelmään. 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 liittojen tehtävät sekä ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät ja lisäksi mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Aluehallintouudistuksen valmistelusta ja itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä päätettiin erikseen huhtikuussa 2016. Pelastustoimen ja muut siirrettäviä tehtäviä koskevat esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle erillisinä hallituksen esityksinä.

## **1.2 Maakuntaudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen vaikutukset tiivistelmä**

Uudistuksen tavoitteena on kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja ja parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta sekä pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta hidastamalla sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kasvua. Organisaatioiden ja hallinnon uudistamisen avulla luodaan edellytyksiä tehokkaimpien ja vaikuttavimpien toimintatapojen käyttöönottoon. Siirtämällä palvelujen järjestäminen ja rahoitus maakunnille pyritään siihen, että palvelut pystytään tuottamaan tehokkaasti ja yhdenvertaisesti kaikille. Maakunnat pystyvät kohdentamaan resursseja ja palveluja alueen tarpeen mukaan ja hyödyntämään erikoistumista ja suurtuotannon etuja. Tätä tehostetaan maakuntien yhteisillä palveluyhtiöillä. Sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden saavuttamista pyritään edistämään luomalla aiempaa paremmat edellytykset sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon integrointiin saumattomiksi palveluketjuiksi. Samalla perustason palveluja pyritään vahvistamaan.

Rakenteellisilla ja hallinnollisilla muutoksilla pyritään edistämään uudistuksen päätavoitteiden saavuttamista. Muutosten laajuuden vuoksi välittömät vaikutukset kohdistuvat laajalti eri hallintotason keskinäiseen tehtävien jakoon, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, koko palvelujärjestelmän ohjaukseen ja valvontaan, henkilöstöön, kuntien ja kuntayhtymien hallintoon ja talouteen, omaisuusjärjestelyihin kuntien ja maakuntien välillä, kunta- ja valtionverotukseen sekä yrityksiin ja muihin palveluja tuottaviin yhteisöihin.

Uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten maakunnat toteuttavat niiden järjestämisvastuuta ja kuinka valtakunnallinen ohjaus, julkinen palvelujen laatua ja saatavuutta koskeva tieto sekä digitalisaatio tukee tavoitteiden saavuttamista. Näistä ei ole juurikaan yksityiskohtaisia säännöksiä ehdotuksen mukaisissa laeissa, joten nimenomaan uudistuksen toimeenpanolla on merkittävä vaikutus. Näin olleen varmaa tietoa uudistuksen vaikutuksista ei voida esittää. Vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida mm. aiemmin toteutettujen uudistusten kokemusten perusteella.

Uudistusta on arvioitu useasta näkökulmasta: hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset, taloudelliset vaikutukset, omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin ja maakuntiin, vaikutukset verotukseen, vaikutukset arvonlisäveroon, vaikutukset eläkkeiden rahoitukseen, vaikutukset asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään sekä ihmiseen kohdistuvat vaikutukset ja vaikutukset palvelujen tuotantoon.

Tärkeimmät vaikutukset ovat:

**Uudistus selkeyttää moniportaisia hallintorakenteita, vähentää merkittävästi kuntien tehtäviä, keventää kuntien hallinnon organisaatioita ja muuttaa olennaisesti viranomaisten keskinäisiä suhteita sekä keskittää mm. viranomaistoimintoja suuremmille yksiköille.**

Itsehallinnolliset maakunnat muodostavat Suomeen uuden hallinnollisen tason. Valtio ohjaisi kuntien ja maakuntien toimintaa ja taloutta. Koska maakunnilla ei olisi verotusoikeutta, valtio maakuntien toiminnan rahoittajana ohjaisi niitä tiukemmin kuin kuntia.

**Kestävyysvajeen kaventamisen näkökulmasta uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat eri tavoin, lyhyellä aikavälillä syntyy kertaluonteisia muutuskustannuksia ja myös investointitarpeita, hyödyt saadaan usean vuoden kuluessa.**

Taloudelliset vaikutukset syntyvät organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Uudistuksen rakenteellisiin muutoksiin ja palvelujärjestelmän toiminnallisiin uudistuksiin liittyy muutuskustannuksia ja pitkäkestoisia investointitarpeita mm. asiakas- ja potilastietojärjestelmiin, minkä vuoksi kustannusten nousun hidastumisen alkuun pääseminen vie helposti vähintään 2–3 vuotta ja tietojärjestelmämuutoksissa osin selvästi pitempäänkin. Suurimmat yksittäiset muutuskustannukset aiheutuvat tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien yhtenäistämistä ja muutoksista. Myös maakuntiin siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen ehtojen yhdenmukaistamisesta aiheutuu kustannuksia.

Täysimääräisesti menojen kasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan vasta useiden vuosien kuluessa.

**Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisellä ja toiminnan kehittämällä digitalisoinnin avulla odotetaan olevan positiivisia vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillintään keskipitkällä aikavälillä.**

Tavoitellut vaikutukset toteutuvat vasta toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen ja uusien toimintamallien käyttöönoton tuloksena.

Hyötyjen saamisen edellytyksenä on myös mittavien kehittämispanostusten osoittamista toiminnan digitalisointiin ja toisaalta investointeja yhtenäisiin tietojärjestelmäratkaisuihin. Monet järjestelmät ovat kuitenkin elinkaarensa päässä, joten ne olisi uusittava joka tapauksessa. Aiempien rakennemuutosten kokemusten perusteella ICT- investointien takaisinmaksuaika on melko pitkä, ja niiden avulla saatavat toiminnan hyödyt toteutuvat täysimääräisesti usein vasta noin 5–10 vuoden päästä.

**Uudistuksen toimeenpano ei automaattisesti hidasta sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua.**

Pitkällä aikavälillä asetettujen tavoitteiden mukaisia säästöjä on mahdollista saavuttaa, mutta säästöpotentiaalin saavuttaminen edellyttää mm. parhaiden käytäntöjen laajaa käyttöön ottamista, kilpailutalouden hyväksikäyttöä ja tiukkaa ohjausta. Kustannusten hillinnän potentiaalseksi suuruudeksi on laskettu noin 3mrd. euroa, jos palveluissa otetaan laajalti käyttöön parhaat käytännöt. 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- ja hoito- ja suun terveydenhuolto),
- 3) kalliissa erikoistuneissa terveyspalveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseen osaamisen kokoamisella, työnjaolla ja integraatiolla (esim. päivystys, operatiiviset toiminnot) sekä
- 4) resurssitarpeen vähentämiseen koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla.

**Perustettavat maakunnat ovat kooltaan ja olosuhteiltaan keskenään erilaisia ja siksi vaikutukset voivat vaihdella alueittain.**

Tehostamispotentiaalin realisoitumisessa olennaista on, miten muodostettavat maakunnat pystyvät toteuttamaan ja hyödyntämään tarvittavat toimintatapojen muutokset uudessa monituotajaympäristössä.

Mittakaavan suureneminen palvelujen järjestämisessä luo aiempaa paremmat mahdollisuudet toimintojen tarkasteluun kokonaisuutena. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen ja yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen puolestaan voivat luoda edellytyksiä palvelutuotannon tehostamiselle, tuottavuuden kasvulle sekä kustannusvaikuttavuuden paranemiselle.

**Valtio rahoittaa maakuntien toiminnasta aiheutuvat kustannukset.**

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannukset olisivat valtionvarainministeriön arvion mukaan vuoden 2016 tasossa noin 17,6 miljardia euroa. Näistä noin 17,2 miljardia euroa muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 410 miljoonaa euroa pelastustoimen kustannuksista. Lisäksi maakunnille siirtyy muita tehtäviä noin 1,3 miljardin euron edestä.

Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoittamisesta siirtyy kunnilta valtiolle. Valtion talousarviossa näistä aiheutuvat menot ovat lähes 11,8 miljardia euroa nykyistä suuremmat. Lisärahoitusosuus katetaan ehdotuksen mukaan lisäämällä valtion verotuloja. Kunnallisveroja vähennetään vastaavasti.

Maakuntien rahoitus perustuu laskennalliseen malliin, joka ottaa huomioon maakunnittaiset tarve- ja olosuhde-erot. Pelastustoimen rahoitus on tarkoitettu kohdentaa asukasluvun perusteella. Maakuntien sopeutumista menoperusteisuudesta laskennalliseen tarveperustaiseen järjestelmään helpotetaan siirtymällä uuteen rahoitusjärjestelmän liukuvasti vuosina 2020–2023. Toisaalta rahoituksen kokonaistasoa sopeutetaan kustannusten kasvun hillintätavoitteita vastaavaksi vuodesta 2020 alkaen.

**Järjestämisvastuun siirrolla kunnista maakunnille on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen.**

Kuntien käyttötalousmenot putoavat lähes puoleen nykyisestä. Vuonna 2019 tapahtuva kunnallisveron lakisääteinen alentaminen vähentää vastaavasti kuntien tuloja, mutta niiden taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan. Toisaalta, väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta. Tämä muutos näkyy keskipitkällä aikavälillä.

**Tavoitteena on kunnan tulorahoitusaseman säilyttäminen mahdollisimman ennallaan.**

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan myös sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen. Merkittävin kuntakohtaisia valtionosuuksia koskeva muutos tapahtuu verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Kunnallisveron määrä pienenee noin 60 prosenttia ja yhteisöverosta kunnille tuleva määrä lähes 40 prosenttia. Tämä merkitsee tasauksen tasausrajan oleellista alentumista nykyisestä. Kuntien tasauslisät vähenevät 1,3 miljardista eurosta alle 0,7 miljardiin euroon eli ne lähes puoliintuvat. Järjestelmämuutoksen tasaus toteutetaan vaiheittain, siten että uudistus ei aiheuta yhdellekään kunnalle yli yhden tuloveroprosenttiyksikön muutospainetta. Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan oikeutta päättää veron korottamisesta vuonna 2019.

**Tehtävien siirron ja omaisuusjärjestelyjen seurauksena sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymäosuudet sekä sosiaali- ja terveystoimeen ja pelastustoimeen liittyvä irtaimisto siirtyvät kuntien omistuksesta maakuntien ja niiden palvelukeskuksen omistukseen.**

Pelastuslaitosten, sosiaalihuollon sekä perusterveydenhuollon irtaimen omaisuuden poistuminen kuntien omistuksesta vaikuttaisi vain vähäisessä määrin kuntien omavaraisuusasteisiin. Kuitenkin omaisuuden siirrolla olisi negatiivinen vaikutus kuntien tulokseen ja siksi kuntayhtymäosuuksien ja irtaimiston poistuminen kunnan taseesta olisi perusteltua kattaa ilman tulovaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla.

**Maakunnille siirtyy investointihankkeista ja sopimuksista kustannuksia, vastuita ja velvoitteita.**

Sairaanhoitopiireissä ja osin myös erityishuoltopiireissä on parhaillaan käynnissä investointihankkeita, jotka siirtyvät velkoineen maakuntien ja edelleen valtakunnallisen palvelukeskuksen vastuulle. Vuonna 2014 kuntien järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistui noin 880 miljoonan euron toimitilavuokrat. Maakunnille on siten siirtymässä vähintäänkin tä-



män suuruinen kustannus ainakin kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi. Maakuntien vastuulle siirtyy myös huomattava määrä sopimuksiin liittyviä vastuita ja velvoitteita sekä kunnista että maakuntiin siirrettävistä kuntayhtymistä. Omaisuusjärjestelyjen seurauksena valtion takausvastuut olisivat kasvamassa. Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien siirtymävaiheen ve-loille ja niihin liittyville sitoumuksille (1,3 miljardia euroa) myönnettäisiin valtiontakaus.

**Uudistuksen yhteydessä verotuottoja siirretään kunnilta valtiolle, koska valtio rahoittaa maakuntien toiminnan ja kuntien tehtävät vähenevät.**

Verotusta koskevien muutosten lähtökohtana on hallituksen linjaus siitä, että kokonaisveroaste ei nouse ja työn verotus ei kiristy. Valtion verotuksen kiristäminen on mitoitettu siten, että se vastaa kunnallisveroprosenttien alentamista arviolta 12,47 prosenttiyksikköä. Uudistuksen vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon tai kunnallisveroprosentteihin eri kunnissa vuoden 2019 jälkeen ei pystytä luotettavasti arvioimaan, koska ne ovat riippuvaisia kuntien päätöksistä. Näin ollen ei pystytä arvioimaan myöskään sitä, kasvavatko verotuksen alueelliset erot uudistuksen jälkeen ja kohdistuvatko uudistuksen vaikutukset kansalaisiin tasavertaisesti asuinpaikasta riippumatta.

**Uudistuksella arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia demokratiaan, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin sekä poliittiseen toimintakulttuuriin ja -järjestelmään.**

Perustettavat maakunnat muodostavat kokonaan uuden hallinnon tason ja siten vaikutuksia voidaan arvioida monilta osin vasta myöhemmin. Vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, millaiseksi maakuntien toiminta ja muun muassa toimielin- ja päätöksentekorakenteet muodostuvat ja missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia osallistumis- ja vaikuttamistapoja ja miten niitä eri maakunnissa sovelletaan. Uuden hallinnontason perustamisen vaikutukset demokratiaan kytkeytyvät myös siihen, missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan.

**Palvelujen sisältö ja saatavuus yhdenmukaistuvat.**

Lakiesityksen tavoitteena on väestön hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen ja tätä kautta väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen. Väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla on nykyistä paremmat edellytykset arvioida eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta, suunnata voimavaroja todettujen tarpeiden perusteella ja yhtenäistää hoito- ja palvelukäytäntöjä. Palvelutuotantoon suuremmat volyymit mahdollistavat palvelutuotannon alueellisten ja paikallisten vaihteluiden hallinnan. Näin maakunnan asukkaiden saamien palveluiden sisältö ja laatu vähitellen yhdenmukaistuvat verrattuna nykytilanteeseen ja asukkaiden yhdenvertaisuus paranee.

Yksittäistapauksissa palvelujen saavutettavuus voi harvoin tarvittavissa palveluista heikentyä, koska palvelujen saatavuuden ja laadun varmistamiseksi niitä joudutaan kokoamaan suurempiin kokonaisuuksiin. Toisaalta vähenevän väestön alueilla tällainen kehitys olisi ilmeistä myös ilman ehdotettua uudistusta. Harvoin tarvittavien palvelujen kokoamisella suurempiin yksiköihin voidaan varmistaa palvelujen saatavuus pitkällä aikavälillä ja sitä kautta myös parempi saavutettavuus kuin mikä olisi mahdollista ilman uudistusta.

**Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen.**

Maakuntien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa olevalla palvelun kieltä koskevalla säännöksellä, jonka perusteella palveluja on oikeus saada koko maassa suomeksi tai ruotsiksi. Lisäksi lainsäädännössä

otetaan huomioon muita kieliä puhuvien asema, samoin viittomakieltä käyttävien ja muiden aistivammaisten asema. Ruotsin- ja kaksikielisen koulutetun henkilöstön saatavuus on avaintekijä kielellisten oikeuksien toteutumiselle. Uudistuksella ei ole välittömiä vaikutuksia ruotsinkielisen ja kaksikielisen henkilöstön määrään tai saatavuuteen.

Ruotsinkielisten osuus kaksikielisissä maakunnissa on pieni (pl. Pohjanmaa) ja siksi erityisesti kaksikielisissä kunnissa asuvien ruotsinkielisten todellinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon saattaa jossain määrin kokonaisuutena ottaen heiketä. Tämän takia esitetään perustettavaksi kielivähemmistön vaikuttamiselin, jonka tehtävä on mm. selvittää ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Lapin maakunnassa on lisäksi oltava vastaava saamen kielen vaikuttamistoimielin.

### **Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen lisänee kilpailua ja sitä kautta asiakaslähtöisyyttä ja laatua.**

Ehdotetussa uudistuksessa sosiaali- ja terveystalvija tuottaisivat maakuntien liikelaitokset sekä markkinoilla tuotettavissa palveluissa maakuntien, yksityisten ja järjestöjen omistamat yhtiöt ja itsenäiset ammatinharjoittajat. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle, hoitaa maakunta ja maakunnan liikelaitos.

Tuotantorakenne monipuolistuu ja palvelutuotanto hajautuu nykyistä useampiin erillisiin yksiköihin. Palvelun tuottajien lukumäärän kasvu lisänee tuottajien välistä kilpailua, jonka kautta on mahdollista mm. parantaa toiminnan asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja laatua. Toisaalta palvelun tuottajien lukumäärän lisääntyminen ja uusien tuottajien tulo voi kasvattaa hallintoa, sillä palvelujen tuottajien kanssa on laadittava sopimukset, toimintaa ja laatua on seurattava ja vaikuttavuutta arvioitava.

Uudistus suuntaa toimialaa kuluttajaorientoituneemmaksi ja mahdollisesti tehostaa innovaatioiden leviämistä.

Erikseen valmisteltava valinnanvapausmalli, erityisesti tuottajilta vaadittavan itse tuotetun palveluvalikoiman laajuus vaikuttaa pienten yritysten mahdollisuuksiin päästä markkinoille. Myös tuottajille asetettavat kriteerit ja kustannusten korvaustaso saattavat vaikeuttaa pienten yritysten mahdollisuuksiin kilpailla markkinoilla. Näiltä osin osana uudistusta toteutettavan valinnanvapausmallin vaikutukset arvioidaan mallin valmistelun yhteydessä.

### **Uudistus vaikuttaa olennaisesti henkilöstön tehtäviin ja sijoittumiseen.**

Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, maatalouslomituksesta ja ympäristöterveydenhuollosta siirtyisi maakuntien ja niiden palveluyhtiöiden palvelukseen arviolta 215 000 henkeä kunnista ja kuntayhtymistä.

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa laajennetaan koskemaan myös maakuntaa. Voimaantulakiehdotuksen mukaan kaikki lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Siirtymäaikana henkilöstön jatkosiirto maakunnan yhtiöön luetaan niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakunnat voivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämissä 31.12.2020 mennessä ja henkilöstö siirtyy tällöin myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein. Liikkeenluovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa muun ohella, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saa irtisanoa pelkästään uudistuksen johdosta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella.

Pitkällä aikavälillä esityksen pohjalta muodostuvat suuremmat ja vahvemmat organisaatiot edistävät henkilöstön työpaikkojen pysyvyyttä. Toisaalta uudistuksessa ei ehdoteta maakuntiin siirtyvälle henkilöstölle samanlaista irtisanomissuojaa, joka on aiemmin säädetty kuntarakennelaisissa liitoskuntien viranhaltijoille ja työntekijöille. Keskipitkällä aikavälillä epävarmuus määräaikaissa palvelussuhteissa kasvaa.

Henkilöstöä koskevat järjestelyt ovat merkittävä mahdollisuus tehostaa toimintaa ja vaikuttaa tulevaan kustannuskehitykseen. Toimintaprosessien yhtenäistämällä ja uudelleenjärjestelyillä voidaan hillitä erityisesti kustannusten kasvua ja etenkin uusien työntekijöiden tarvetta.

### **Maakuntien yhteisesti omistamiin valtakunnallisiin palvelukeskuksiin koottaisiin maakuntien asiantuntija- ja tukipalveluja.**

Maakuntien yhteisesti omistamat palvelukeskukset olisivat toimitila- ja kiinteistöhallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskukset. Palvelukeskukset mahdollistavat osaamisen kehittämisen ja tiedolla johtamisen, sekä teknologian hyödyntämisen ja automatisaation lisäämisen kautta tehokkuuden parantamisen. Palvelukeskukset sekä tuottaisivat palveluja itse että hyödyntäisivät ostopalveluja. Palvelukeskuksille siirrettäisiin suoraan tai maakuntien kautta palvelutuotannon edellyttämä tukipalveluhenkilöstö sekä tarvittava omaisuus (ml. osakeomistukset), tietojärjestelmät ja ostopalvelusopimukset. Toimintaa rakennettaisiin olemassa olevalle pohjalle päällekkäisiä investointeja välttäen.

### **1.3 Digitalisaatio uudistuksen toteutuksessa**

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. Hyvin suunnitellut tietojärjestelmät tukevat palvelujen ohjaamista ja sen myötä vähentävät alueellisia ja väestöryhmittäisiä eroja palveluiden saatavuudessa. Kattavien valtakunnallisten rekisterien ja sähköisten asiakastietojärjestelmien avulla voidaan rakentaa palvelujen kustannusvaikuttavuutta ja muita keskeisiä tavoitteita arvioivia tietojärjestelmiä.

Maakunnille siirtyvää toimintaa tukevien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja ratkaisujen käyttö ja digitalisaation kehitysaste vaihtelee suuresti tehtävälaittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen ja tuottaminen edellyttää jo nyt digitaalisessa muodossa olevan tiedon käsittelyä ja käyttämistä. Tietoa haetaan ja kootaan kuitenkin yhteen useista eri rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Osa niistä on valtakunnallisia, osa alueellisia ja merkittävä osa edelleen paikallisia. Vain osassa sairaanhoitopiirejä on käytössä sama potilastietojärjestelmä sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairanhoidossa. Lisäksi käytetään erikoisala- ja toimintokohtaisia erillisjärjestelmiä. Terveydenhuollon ydintoimintaa tukevien järjestelmien lisäksi käytetään erilaisia hallinnon tietojärjestelmiä ja yleisiä tietoteknisiä tukipalveluita. Sosiaalihuollon palvelujen toteuttamisessa lähes kaikilla kunnilla ja kuntayhtymillä on käytössä jokin asiakastietojärjestelmä. Erityisesti terveydenhuollon tietojärjestelmät ovat tällä hetkellä voimakkaassa muutospaineessa ja niiden uudistaminen on tarpeellista niin toiminnallisuuksien kuin myös teknologian osalta. Uudistusten yhteensovitus vaatii erityistä huomiota kansallisen, alueellisten ja organisaatiokohtaisten ICT-muutosohjelmien valmistelussa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-menot ovat noin 550 miljoonaa euroa vuodessa. Kuntien ja kuntayhtymien omistamien inhouse yhtiöiden liikevaihto on noin 180 miljoonaa euroa.

Tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämisellä ja toiminnan kehittämistä digitalisoimalla voidaan vaikuttaa positiivisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillintään. Erityisesti kansalaisten käyttämien sähköisten palveluiden ja omahoidon sovellusten käytöllä voi tulevaisuudessa olla merkittävä vaikutus kustannuksiin ja resurssien kohdentamiseen. Tavoitellut vaikutukset toteutuvat vasta toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen ja uusien toimintamallien käyttöönoton tuloksena. Aiempien kokemusten perusteella uudistuksissa ICT:n avulla saatavat toiminnan hyödyt toteutuvat vasta noin 5 – 10 vuoden päästä. Hyötyjen realisoinnin edellytyksenä on myös mittavien kehittämispanostusten osoittaminen toiminnan digitalisointiin.

Digitalisaatio pyritään uudistuksen yhteydessä toteuttamaan muodostamalla yhtenäinen palvelualusta, joka edistää asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen toimintaa sekä luo edellytyksiä uuden liiketoiminnan kasvulle. Tavoitteena on palveluekosysteemi, jossa yhdistyvät eri toimijoiden tietojärjestelmät, toimintaprosessit ja sujuva tietojen liikkuvuus.

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelukeskuksen perustaminen merkitsee sen vastuulle kuuluvien hankintakokonaisuuksien kasvamista nykyisestä ja kustannustehokkuutta verrattuna koordinoimattomaan ja osin päällekkäiseen kehitysohjelmaan. Suuremmissa kokonaisuuksissa tehtävä kehittäminen voi aiheuttaa kehitysohjelman pidempää aikataulua sekä kehittämiskohteiden asiakaskohtaisen joustavuuden vähentymistä. Laajoilla hankinnoilla voi olla myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia markkinaehtoiseen palvelujen tarjontaan, muun muassa pienten ja keskiuurten yritysten mahdollisuuksiin tarjota itsenäisinä toimijoina vastaavia palveluja.

Muutoksen alkuvaiheessa on tehtävä merkittäviä investointeja tietojärjestelmien uudistamiseen. Tietohallinnon ja ICT-palvelujen kustannukset voidaan jakaa jatkuvuuden varmistamiseen ja toiminnan kehittämistä tukevista investoinneista muodostuviin kustannuksiin. Toisen kokonaisuuden muodostavat toiminnan muutoksen ja digitalisaation toteuttavien palveluiden kehitysinvestoinneista ja edellytysten luomisesta digitalisaatiolle. Kustannukset realisoituvat suunnittelu- ja toteutusvaiheissa ja muutostalouden painopiste sijoittuu vuosille 2018–2020 mutta erityisesti digitalisaation toimeenpano edellyttää jatkuvaa panostusta.

Jatkuvuuden turvaamisen, palveluiden konsolidaation ja toiminnan muutoksen ja digitalisaation avulla säästöjä tuovien investointien kustannuksiksi on arvioitu kaksi miljardia euroa. Arvio sisältää sekä käynnissä olevat että uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi suunnitteilla olevat kehittämishankkeet. Yksittäisten kehitysinvestointien suuruusluokan tarkempi arviointi uudistuksen tässä vaiheessa ei ole mahdollista, vaan arviointia tulee jatkaa kehityskohteiden tarkentuessa.

Onnistuessaan toiminnan kokoaminen laajempiin kokonaisuuksiin sekä digitalisaation toimeenpano mahdollista merkittävät kustannussäästöt ja toiminnan tehostamisen. Hyvin suunnitellun ja johdetun tietojärjestelmäinvestoinnin takaisinmaksuaika on seitsemän vuotta. Toimialariippumattomien ICT-palvelujen osalta on mahdollista saavuttaa aiempiin kokemuksiin perustuen noin 10 – 15 % vuosittainen kustannussäästö kilpailuttamalla ja yhdistämällä hankintoja sekä ylläpitotehtäviä organisoimalla. Päällekkäisiä ratkaisuja tai päällekkäisiä kehittämishankkeita karsimalla on mahdollista säästää suorista ICT-kustannuksista. Potentiaalinen säästöarvio nykykustannustasosta on vuosittain noin 10 prosenttia eli 50 - 60 milj. euroa.

Potilas- ja asiakastietojärjestelmien käytettävyyden parantamisella voidaan saavuttaa 80 milj. euron säästö vuositasolla. Merkittävimmät kustannussäästöt, joiden suuruusluokka on vähintään 100 milj. euroa vuositasolla, muodostuvat kuitenkin uusien ja aiempaa tehokkaampien ICT-ratkaisujen mahdollistamista toiminnan muutoksista. Tällöin sama toiminta voidaan tuottaa asiakkaiden kannalta järkevämmän ja palvelutuotannon kannalta tehokkaammin. Kustan-

nushyötyjä muodostuu myös tietotekniikan hallinnan ja ylläpidon päällekkäisten kustannusten vähenemisestä.

## 2 Nykytila

### 2.1 Perusoikeudet

#### 2.1.1 Yleistä

Perustuslain 1 §:n 2 momenttiin sisältyy 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. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy myös mielivallan kieltäminen. Lainsäädäntövallan rajoituksia täsmennyttävät 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 tyhjettäväksi, 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 synnytyserä, 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.

Syrjintäkielto 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 tarkoituksiperän 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 palvelujen turvaamisen, palvelujen alueellisten erojen kuin palvelujen 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 (1227/2016) ja useiden muiden erityislakien säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon talvelut.

Talvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista talvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Riittävät talvelut eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä samaistu kuitenkaan 19 §:n 1 momentin viimesijaiseen turvaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä säännös asetuu keskeiseen asemaan ratkaistaessa kysymystä siitä, kuinka riittävät, mutta myös välttämättömät, sosiaali- ja terveystalvelut pystytään toteuttamaan koko maassa. Sosiaalihuollon talvelujen laatua ja riittävyttä 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 oleskeleuille 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 terveystalvelut tulevat turvatuiksi. Toiminnan edellyttämä rahoitus ja voimavarat toteutetaan nyt pääosin valtion kunnille myöntämällä valtionosuuksilla ja kuntien verotusoikeudella.

Muut perusoikeussäännökset määräävät osaltaan tapaa, jolla talvelujen 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 talvellla asiakasta tai potilasta hänen kielellään laissa säädetyllä tavalla.

Perustuslain 17 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskieliä. Lisäksi perustuslais- sa säädetään saamelaisten, romanien ja viittomakielisten sekä vammaisuuden vuoksi tulkitse- mis- ja käännösapua tarvitsevien kielellisistä oikeuksista. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mu- kaan ”Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistykselli- sistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Perustuslain 6 §:n mu- kaan 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 yhden- vertaisuus.

Kielelliset oikeudet liittyvät myös hyvän hallinnon varmistamiseen. Perustuslain 21 §:n mu- kaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, josta säädetään tarkemmin lailla. Kielilain mu- kaan valtion ja kaksikielisten kuntien viranomaisilta edellytetään, että hallinto toimii ja palve- lua 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 lakivarauksen mukaan saame- laisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Asiasta säädetään ny- kyisin saamen kielilailalla (1086/2003). Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää sosiaali- ja terve- yspalveluja saamen kielellä. Asiakkaalla ja potilaalla on kuitenkin oikeus saada tulkausta 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 terveystalvelujen järjes- tämistä, mikä on kuntien vastuulla. Sen sijaan saamenkielisellä väestöllä tulee olla mahdolli- suus vaikuttaa sosiaali- ja terveystalvelujen 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 2015 lopulla 4 865 628 suomenkielistä ja 290 161 ruotsinkielistä henkilöä. Suomessa asuvien saamenkielisten (lapsen äidinkieleksi ilmoitettu saamenkieli) määrä oli 2015 lopulla 1957 henkilöä. Suomen viittomakieliä, eli suomalaista viittomakieltä ja suomenruotsalaista viittomakieltä, käyttää Kuurojen liiton arvion mukaan 4000–5000 kuuroa tai huonokuuloista ja 6000–9000 kuulevaa.

Sekä vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa (710/1982) että terveydenhuoltolaissa on säädetty kunnan 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 ja asiakkaan 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 luottamus-



toimisuus 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 merkitystä on perustuslain 2 luvussa säädettyillä perusoikeussäännöksillä. Näitä on kuvattu edellä kohdassa 2.1.

Paikallisen itsehallinnon turvaamiseen ja vahvistamiseen on pyritty laajemmin Euroopassa kirjoittamalla tätä koskevat periaatteet Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Peruskirjan tarkoittama paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjassa määritellään paikallisen itsehallinnon käsitteen ohella paikallisen itsehallinnon laajuus, paikallisviranomaisten aluerajojen suoja, edellytykset tehtävien hoitamiseksi paikallisella tasolla, paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollinen valvonta, taloudelliset voimavarat ja yhdistymisvapaus sekä paikallishallinnon oikeussuoja. Peruskirjan paikallisen itsehallinnon periaatteet koskevat kaikkia sopimuspuolen alueella olevia paikallisviranomaisten ryhmiä. Peruskirja mahdollistaa osapuolten välillä jäädä ulkopuolelle tietyistä sopimuksen määräyksistä. Tällä pyritään turvaamaan tasapaino itsehallinnon periaatteiden ja osapuolten kansallisen lainsäädännön välillä.

Peruskirja tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä syyskuuta 1988. Suomi ratifioi peruskirjan vuonna 1991 (SopS 66/1991) ja sitä koskevan lisäpöytäkirjan vuonna 2012. Peruskirja tuli Suomen osalta voimaan 1 päivänä lokakuuta 1991.

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 saamelaisien kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Itsehallintoon on lisäksi viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä erityisesti Kainuun hallintokokeilun 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. Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskeva toimivalta on määritelty niin, että laki sisältää yksityiskohtaisen luettelon niistä asioista, joita koskeva toimivalta on maakunnalla. Lisäksi laki sisältää yksityiskohtaiset säännökset niistä asioista, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Suomen hallitusta edustaa maakunnassa maaherra.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten 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 saamelaisten 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.

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yliopistolain (558/2009) mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksentekooikeus 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 kehittämisestä, 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 kansalaisten 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 toimikautsi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta. Kuntavaalit toimitetaan välittömänä, 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 kokonaisarvioon 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 kokei-

lualue 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 lausunnossa 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 kokeilun alueen yhteenlasketun asukasluvun mukaan ja kokeilun alue muodosti maakuntavaaleissa yhden vaalipiirin. Tässä vaalijärjestelmässä oli mahdollista, että yhdestä tai useammasta kokeilun alueen 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 katsoa vaalijärjestelmän tehdyn muutoksen seurauksena perustuneen aiempaa selkeämmin kokeilun alueen 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 haluan 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 kunnallisissa 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 toimielimistä, vaikuttamistoimielimistä (vanhusneuvosto, vammaisneuvosto, nuorisovaltuusto), kunnallisesta neuvosta-antavasta kansanäänestyksestä ja kansanäänestysaloitteesta sekä aloiteoikeudesta. Se, mi-

tä 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 kaksi 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. Kokemusasiantuntijatoimintaa on viety eteenpäin paljon muun muassa vammaispalveluissa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa.

Kunnan valtuusto voi kuntalain 24 §:n mukaan päättää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä, joka voidaan toimittaa koko kuntaa tai kunnan osa-aluetta koskevana. Kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään neuvoa-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 kuntavaaleista poiketen kirjeitse.

Vuosina 1990—2015 kunnissa on järjestetty yhteensä 61 kansanäänestystä, joista 56 on koskenut kuntaliitosta. Äänestysvilkkaus 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 käsittelyyn 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 talousarvion 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 julkaisu 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 suunnitteluelvoitteet 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 terveystalvet 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 viittaa yhtäältä 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 köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseen.

Kuntalain 1 § velvoittaa kuntia edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä 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 ennakoarvointiin päätöksenteossaan ja ratkaisujen valmistelussa. Kuntien tulee lain 12 §:n mukaan seurata asukkaistensa 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. Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä on velvoitettu tarjoamaan asiantuntemusta ja tukea terveyden toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistämiseen alueellisesti (36 §). Terveyden edistämisen toteutuksesta tulee sopia sairaanhoidopiiriin kuuluvien kuntien yhdessä laatimassa järjestämissuunnitelmassa.

Kuntien on sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan huolehdittava rakenteellisella sosiaalityöllä sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu: 1) sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asukkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista; 2) tavoitteelliset toimet ja toimenpideehdotukset 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 syntyä.

Muuta lainsäädäntöä, jossa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen painottuu, ovat esimerkiksi, nuorisolaki (72/2006), alkoholilaki (1143/1994), tupakkalaki (549/2016) 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 syntyä 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 valtuustokausittain. 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, seuranta- 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 tehtävä



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 sisällyneet 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 säädetty 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 kos-

## HE 15/2017 vp

keviin 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 sosiaalihuoltoa 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) päihteiden 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 järjestettävien 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, toimentulotuen 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 riippumatonta 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 jäse-

ninä 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 piirijaosta riippumatta jäsenkuntiansa ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestäminen (kehitysvammalaki 6 § 5 momentti).

Kehitysvammalain 6 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi piirijaosta 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 sosiaaliryöntekijän 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 asiantuntijapalveluiden ja kiireellisen huollon järjestämisestä.

### 2.5.3 Terveysthuolto

Kunnallisesta terveydenhuollon palvelujärjestelmästä ja järjestämisvastuusta säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Vastuu terveydenhuollon järjestämisestä kuuluu kunnalle. Terveysthuoltolaissa 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.

Terveysthuoltolain 17 §:n perusteella korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto voidaan kunnan suostumuksella järjestää myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston hyväksymällä tavalla. Säännöksen perusteella yliopisto-opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta vastaa Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS).

Kansanterveyslain 2 a luvussa ja vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 2 a luvussa säädetään kotihoitokokeilusta, joka on voimassa vuoden 2018 loppuun saakka. Säännökset mahdollistavat kokeiluun osallistuvilla kunnilla sosiaalihuoltolain mukaisen kotipalvelun ja kansanterveyslain mukaisen kotisairaanhoidon yhdistämisen kotihoidon palvelukokonaisuudeksi, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sujuvan käytön kotihoidon yksikössä.

Terveysthuolto- 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. Terveysthuoltolain mukaisesti vastaa toimintayksikön vastaava lääkäri. Terveysthuoltolain mukaisesti oli vuonna 2016 yhteensä 150, joista 87 on kuntien, 30 kuntayhtymien ja 33 vastuukuntien terveyskeskuksia. Alle 20 000 asukkaan väestöpohjalla toimivia terveyskeskuksia on 75 ja yli 20 000 asukkaan terveyskeskuksia on samoin 75.

#### 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).

Erikoissairaanhoidolaissa on säädetty sairaanhoitopiirin 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 toisin kuntayhtymän perussopimuksessa. Lisäksi yliopistollisen sairaanhoitopiirin osalta on säädetty yliopiston oikeudesta nimetä edustaja liittovaltuustoon ja liittohallitukseen. Muilta osin kuntayhtymän hallintoon ja päätöksentekoon sovelletaan kuntalain säännöksiä.

Sairaanhoitopiirin 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 erikoissairaanhoidon lähetettyjen potilaiden ja kiireellistä erikoissairaanhoidoa tarvitsevien potilaiden hoidon järjestämisestä, mutta muilta osin vastuu säilyy kunnalla.

Kun sairaanhoitopiirillä on vastuu erikoissairaanhoidon järjestämisestä, tulee kaikille sairaanhoitopiirin 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 sairaanhoidtoa antavia yliopistollisia sairaaloita (Helsinki, Turku, Tampere, Oulu ja Kuopio). Sairaanhoitopiiri järjestää ja tuottaa erikoissairaanhoidon palveluja alueensa väestölle. Sairaanhoitopiirin sairaaloita käytetään ensisijaisesti kuntayhtymän jäsenkuntien asukkaiden sairaanhoidtoon. Poikkeuksena ovat erityistason sairaanhoito ja muut mahdolliset sopimuksenvaraiset järjestelyt. Lisäksi potilaalla on terveydenhuoltolain perusteella oikeus valita hoitopaikka myös muiden sairaanhoitopiirien sairaaloista.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä on velvollisuus vastata alueellaan erikoissairaanhoidon palvelujen yhteensovittamisesta väestön ja perusterveydenhuollon tarpeiden mukaisesti. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on yhteistyössä perusterveydenhuollosta vastaavan kunnan kanssa suunniteltava ja kehitettävä erikoissairaanhoidtoa siten, että se muodostaa perusterveydenhuollon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Sairaanhoitopiirin on perustettava perusterveydenhuollon yksikkö, joka antaa asiantuntemusta ja sovittaa yhteen alueellaan perusterveydenhuollossa 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 lääkinnällisen kuntoutuksen palveluista sekä tarvittavasta yhteistyöstä perusterveyden-

huollon, 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 erikoissairaanhoito. 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, lääkinnällinen 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 kanssa. 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 eri-

tyispalvelujen 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.

Osaamiskeskuksen 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 osaamiskeskuksen hallinto järjestetään osaamiskeskusten muodostavien edellä mainittujen tahojen keskinäisen sopimuksen mukaisesti.

Osaamiskeskustoiminnan tukemiseksi suoritetaan valtionavustusta. Valtionavustuksen yleisiä määräytymisperusteita ovat kunkin osaamiskeskuksen 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 osaamiskeskuksen 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 kehittämisyksiköt

Terveysdenhuoltolain 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 osaamiskeskuksen 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 viran-



omaiselta 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 määräytyvät henkilöt ovat virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Pelastuslaitosten ilmoitusten perusteella niillä oli vuonna 2015 yhteensä 6 640 päätoimista henkilöä, joista hallinto- ja tukipalveluissa 359 henkilöä, turvallisuuspalveluissa 305 henkilöä, pelastustoiminnassa 4476 henkilöä ja yksinomaan ensihoitotehtävissä 1500 henkilöä. Sivutoimista henkilöstöä pelastuslaitoksilla oli vuonna 2015 yhteensä noin 4300 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 15 269 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 2015 pelastuslaitokset hoitivat 455 326 ensihoitotehtävää. Loput tehtävistä ovat pelastustoimintaan, onnettomuuksien ehkäisyyn, valvontaan ja väestönsuojeluun sekä muiden viranomaisten tukemiseen liittyviä tehtäviä.

#### 2.6.2 Muut tehtävät

Hallitus linjasi 5 päivänä huhtikuuta 2016 yksityiskohtaisesti maakunnille siirtyvistä muista kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä. Näitä tehtäviä olisivat ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennerahastotoiminnan, elinkeinojen edistämisen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituksen, vesivarojen käytön ja hoidon, vesien- ja merenhoidon, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisen, ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävät sekä maakunnille lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelut. Maakuntien tehtävien perustana olisi selkeä työnjako maakunnan, kunnan ja valtion välillä. Nämä tehtävät siirrettäisiin maakunnille kunnista, maakuntien liitoista, muista kuntayhtymistä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, työ- ja elinkeinotoimistoista sekä aluehallintovirastoista.

Edellä kuvatun tehtäväjaon vaatimat muutokset asianomaisten kuntien, kuntayhtymien ja valtion viranomaisten tehtäviä koskevaan laajaan erityislainsäädäntöön valmistellaan ja toteutetaan tästä hallituksen esityksestä erillisissä hallituksen esityksissä, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2017 aikana.

## 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 kuntarakennelaisissa (1698/2009).

## HE 15/2017 vp

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 2017 yhteensä 311 kuntaa, joista 16 Ahvenanmaalla ja 295 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 2016 edelleen yhteensä 31.

Taulukko 1 Manner-Suomen kunnat

| Manner-Suomen kunnat<br>(pl Ahvenanmaa) | v.2008 * |           | v. 2016 ** |           |
|---|----------|-----------|------------|-----------|
|   | kpl      | asukkaita | kpl        | asukkaita |
| alle 2 000 asukkaan kunta               | 63       | 88 481    | 31         | 44 863    |
| 2 000 – 10 000 asukkaan kunta           | 237      | 1 305 437 | 168        | 867 518   |
| 10 000 – 20 000 asukkaan kunta          | 46       | 662 382   | 43         | 634 474   |
| yli 20 000 asukkaan kunta               | 53       | 3 305 512 | 55         | 3 911 470 |
| kuntia yhteensä                         | 399      |           | 297        |           |

Manner-Suomen kuntien koko ja asukasluvut (\*31.12.2007 asukasmäärätiedoilla, \*\*31.12.2015 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 annetun 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 valituskelppoinen 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 aluekehittämisviranomaisena. 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 mu-

kaan 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 täytyessä. 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 pelastustointia. 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 terveystyöpalvelut. Näin on järjestäytynyt yli 70 prosenttia yhteistoiminta-alueista. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon yhteyteen on organisoitu rakennusvalvonnan ja kaavoituksen toimiala noin 10 prosenttia valvontayksioistä. Ympäristöterveydenhuollon ja rakennusvalvonnan toimialat toimivat yhdessä noin 5 prosenttia valvontayksi-

öistä. 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 arviointimenettelyistä.

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 myönnetyt 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 kieltö. Lisäksi vakiintuneesti yleistä toimialaa määrittäviksi periaatteiksi on katsottu oikeuskäytännössä seuraavat: asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kieltö, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kieltö. 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. Spekulatiokieltöä 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 luottamushenkilöiden 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 siirrettävän 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 tuottamaan 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 esteellisyyssääntelyä. 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 asukkaana 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 viranomaislainen 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 pe-

rustamisesta. 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 säädetyistä asioista, kuten hallinnon järjestämisen perusteista, talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksymisestä ja maksuista. Tämä tarkoittaa, että vastuukunnan valtuustolla on viime kädessä päätösvalta tärkeimmissä 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-puitelaissa 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.

## HE 15/2017 vp

Kuntayhtymästä säädetään kuntalaissa huomattavasti tarkemmin kuin vastuukunnasta ja yhteisestä toimielimestä. Laissa on säädetty perussopimuksen vähimmäissisällöstä, toimielimistä, 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 siirtymisestä;
- 3) yhtymäkokousedustajien tai yhtymävaltuuston taikka muun ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista;
- 4) kuntayhtymän muista toimielimistä sekä niiden tehtävistä, päätösvalasta 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 seurantajärjestelmästä ja raportoinnista jäsenkunnille.

Perussopimuksessa voidaan myös sopia, että sopimuksessa määrätyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määränemmistö.

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 määrätyllä 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 toimielimistä sovitaan perussopimuksessa. Esimerkiksi sairaanhoitopiireissä on myös hallitus. Muussa kuin lakisääteisessä yhteistoiminnassa kunnat voivat päättää, että kuntayhtymällä on vain yksi toimielin. Tällöin kuntayhtymän päätösvalta jakautuu jäsenkunnille ja kuntayhtymän toimielimelle perussopimuksessa sovituin tavoin.

Kuntalain 58 §:n mukaan muiden kuin ylimmän toimielimen eli yhtymäkokouksen tai valtuuston kokoonpano on kuntayhtymässä sovittava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuus-

toissa 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 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

Uudistettu hankintamenettelyä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa hankintansa säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016). Lailla on pantu täytäntöön 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). Direktiivien perusteella EU-alueen tietyn kynnysarvon ylittävät julkiset hankinnat on avattu kilpailulle. Uudessa hankintadirektiivissä on lueteltu joukko palveluja, joissa voidaan kansallisesti säätää kevyemmistä hankintamenetelyistä ja joiden kilpailuttamisessa voidaan soveltaa korkeampaa EU-kynnysarvoa (750 000 euroa). Tätä sääntelyä voidaan soveltaa myös sosiaali- ja terveyspalvelujen 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.

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 mukaisesti 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 mukaisen 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 liikelatoudellisten 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 tulolaskelmaosa 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 kirjanpitolain 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 säädetyn erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät. Vuodesta 2017 lukien kunta voi joutua arviointimenettelyyn joko taseeseen kertyneen alijäämän perusteella tai kuntakonsernia koskevien talouden tunnuslukujen raja-arvojen perusteella.

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 toimenpide-ehdotusten 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 riittävyden 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 oikeushenkilöitä 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 tarkastustehtävänsä 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 toteutumiseksi.

## 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 vakaudesta, 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 57 prosenttia. Suurimpien kuntien tuloista lähes 60 prosenttia koostuu verotuloista, alimmillaan verotulojen osuus tuloista on 38 prosenttia. Keskimääräinen painotettu tuloveroprosentti on noussut 1,29 prosenttiyksiköllä vuosien 2009—2016 välisenä aikana. Kunnallisveroprosentti on noussut tällä ajanjaksolla noin 300 kunnassa. Keskimääräisen tuloveroprosentin nousun ohella kunnittaisten veroprosenttien ääripäiden ero on kasvanut lähes vuosittain. Vuonna 2016 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 neljännes. Sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 2014.

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.

## HE 15/2017 vp

Taulukko 2: Kuntien verotulot, valtionosuudet ja toimintatulot vuonna 2015, kuntakoon mukaan

|                  | Asukas-<br>luku | Toiminta-<br>tuotot | Verotulot | Valtion-<br>osuudet | Toimintatulot, ve-<br>rotulot ja valtion-<br>osuudet yhteensä | Toiminta-<br>tuottojen<br>osuus | Vero-<br>tuottojen<br>osuus | Valtion-<br>osuuksien<br>osuus |
|------------------|-----------------|---------------------|-----------|---------------------|---|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
|                  | €/as            | €/as                | €/as      | €/as                | €/as  | %                               | %                           | %                              |
| Manner-Suomi     | 5 458 325       | 1 378               | 3 969     | 1 502               | 6 848   | 20,1                            | 58,0                        | 21,9                           |
| alle 2 000       | 44 863          | 1 498               | 3 323     | 3 424               | 8 245   | 18,2                            | 40,3                        | 41,5                           |
| 2 000 - 6 000    | 416 629         | 1 231               | 3 324     | 2 997               | 7 552   | 16,3                            | 44,0                        | 39,7                           |
| 6 001 - 10 000   | 460 767         | 1 184               | 3 502     | 2 460               | 7 146   | 16,6                            | 49,0                        | 34,4                           |
| 10 001 - 20 000  | 663 257         | 1 364               | 3 597     | 1 982               | 6 942   | 19,6                            | 51,8                        | 28,5                           |
| 20 001 - 40 000  | 781 650         | 1 289               | 3 944     | 1 423               | 6 657   | 19,4                            | 59,2                        | 21,4                           |
| 40 001 - 100 000 | 1 015 590       | 1 383               | 3 925     | 1 460               | 6 769   | 20,4                            | 58,0                        | 21,6                           |
| Yli 100 000      | 2 075 569       | 1 483               | 4 365     | 843                 | 6 692   | 22,2                            | 65,2                        | 12,6                           |

Kuntien asukaskohtaiset toimintakulut ovat suurimmat alle 2 000 asukkaan kunnissa. Erot eri kuntaryhmien välillä ovat suuret. Keskikokoisissa kunnissa menotaso on 1 000–1200 euroa asukasta kohti pienempi.

Taulukko 3: Kuntien toimintakulut vuonna 2015, kuntakoon mukaan

|                  | Asukasluku | Toimintakulut<br>1 000 € | Toimintakulut<br>€/as |
|------------------|------------|--------------------------|-----------------------|
| Manner-Suomi     | 5 458 325  | 36 335 521               | 6 657                 |
| alle 2 000       | 44 863     | 350 418                  | 7 811                 |
| 2 000 - 6 000    | 416 629    | 2 991 758                | 7 181                 |
| 6 001 - 10 000   | 460 767    | 3 138 154                | 6 811                 |
| 10 001 - 20 000  | 663 257    | 4 414 877                | 6 656                 |
| 20 001 - 40 000  | 781 650    | 5 002 053                | 6 399                 |
| 40 001 - 100 000 | 1 015 590  | 6 762 702                | 6 659                 |
| Yli 100 000      | 2 075 569  | 13 675 559               | 6 589                 |

Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit (brutto) ovat kasvaneet 2000-luvulla varsin tasaisesti, keskimäärin lähes 5 prosenttia vuosittain. Bruttoinvestointien arvo vuonna 2015 oli 4,4 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

## HE 15/2017 vp

koko 2000-luvun ajan ja vuoden 2015 lopussa se oli jo noin 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 4: Kuntien lainakanta 2015, kuntakoon mukaan

|                     | Asukasluku | Suhteellinen velkaantuneisuus | Omavaraisuus-aste | Lainakanta | Lainakanta |
|---------------------|------------|-------------------------------|-------------------|------------|------------|
|                     |            | %                             | %                 | 1 000 €    | €/as       |
| <b>Manner-Suomi</b> | 5 458 325  | 54,9                          | 60,2              | 15 504 296 | 2 840      |
| alle 2 000          | 44 863     | 46,3                          | 56,5              | 130 090    | 2 900      |
| 2 000 - 6 000       | 416 629    | 43,2                          | 55,2              | 1 004 863  | 2 412      |
| 6 001 - 10 000      | 460 767    | 48,5                          | 52,3              | 1 225 494  | 2 660      |
| 10 001 - 20 000     | 663 257    | 52,6                          | 49,6              | 1 837 391  | 2 770      |
| 20 001 - 40 000     | 781 650    | 51,5                          | 53,3              | 1 947 502  | 2 492      |
| 40 001 - 100 000    | 1 015 590  | 56,7                          | 51,8              | 2 963 063  | 2 918      |
| Yli 100 000         | 2 075 569  | 60,4                          | 67,5              | 6 395 893  | 3 082      |

Kuntien konsernilainakanta:

Taulukko 5: Kuntien konsernilainakanta 2015, kuntakoon mukaan

|                  | Asukasluku | Lainakanta | Lainakanta |
|------------------|------------|------------|------------|
|                  |            | 1 000 €    | €/as       |
| Manner-Suomi     | 5 458 325  | 32 689 492 | 5 989      |
| alle 2 000       | 44 863     | 193 575    | 4 315      |
| 2 000 - 6 000    | 416 629    | 1 640 986  | 3 939      |
| 6 001 - 10 000   | 460 767    | 2 080 924  | 4 516      |
| 10 001 - 20 000  | 663 257    | 2 932 025  | 4 421      |
| 20 001 - 40 000  | 781 650    | 3 693 130  | 4 725      |
| 40 001 - 100 000 | 1 015 590  | 6 062 547  | 5 969      |
| Yli 100 000      | 2 075 569  | 16 086 305 | 7 750      |

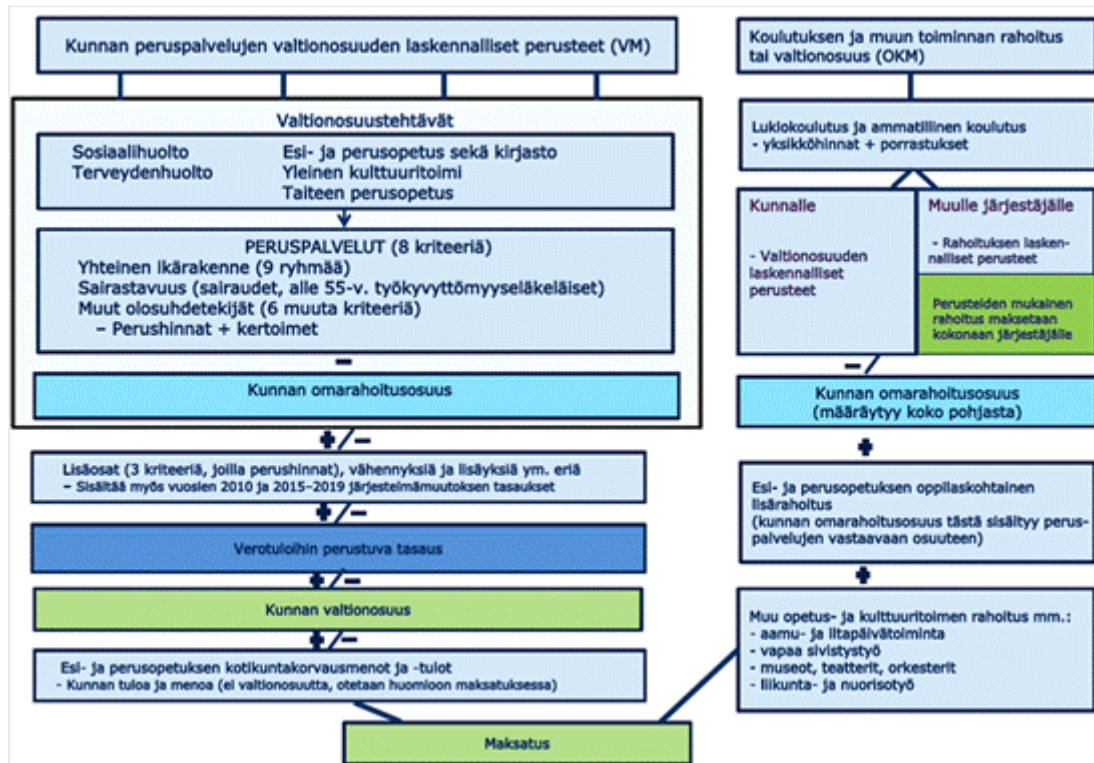
### Valtionosuusjärjestelmä

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.

Kuvio 1: 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 saamelaiden kotiseutualueen 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, vuositasolla maksetusta perustoimeentulotuesta.

Veroperustemuutoksien huomioon ottamisesta valtionosuuksissa säädetään lain 35 §:ssä. Eri-laisten verotuksessa tehtävien vähennysten vuoksi kuntien tuloveroprosentit (nimellinen veroaste) 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-osuismaksatuksessa.

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 -avuksesta sekä muusta rahoituksesta lain 1§:ssä lueteltua toimintaa varten. Pykälän luettelossa ovat mukana lukiolaki (629/1988), ammatillisesta koulutuksesta annettu laki (630/1998), 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. Niihin 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 2014 yhteensä 22,0 miljardia euroa. Tämä oli 48,1 prosenttia kuntasektorin noin 45,7 miljardin euron käyttökustannuksista vuonna 2014. 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 2014 noin 28 prosenttia kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoista.

Yleiskatteellisen peruspalvelujen valtionosuuden määrä oli 8,6 miljardia euroa vuonna 2014. Siitä sosiaali- ja terveyspalvelujen laskennallinen osuus oli 72 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 lääkärin ja hammaslääkärin 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, työterveys- huollon 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 kehittämissuunnitelman (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 terveystaloudellisia 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 aitoa 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 yhteisöverosuus 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 yhteisöverosuuteen 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:

Taulukko 6 Yhteisöveron tuotto ja kuntien osuus siitä

| 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  | 4 455             | 36,87              | 1 651                                 |
| 2016* | 4 676             | 30,92              | 1 452                                 |

\*Vuoden 2016 tuottoarviot ovat ennusteita ja perustuvat tämän esityksen antamisajankohdan mukaiseen arvioon yleisestä ja yritysten talouskehityksestä, ja ne todennäköisesti muuttuvat myöhempien ennusteiden ja toteutumatioiden mukaisesti. Vuosina 2009—2015 kuntien yhteisöverosuus 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 verontilityslain tarkoitetun bruttokantorahatulojen muutosta vastaavasti, joten metsäosuuden euromäärä ei ole niin suhdanneherkkä kuin

yrittöimintäerä 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 yhteisöverosuudesta. Kuitenkin noin puolella kunnista sen osuus yhteisöverosta on ollut yli kolmanneksen. Kaupunkimaisilla kunnilla metsäerän merkitys on pieni, mutta metsävaltaisilla kunnilla yli 90 prosenttia yhteisöverosuudesta 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, jollei niitä ole erikseen säädetty verovapaiksi. Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän tulo jaetaan kahteen tulolajiin, joita ovat ansiotulo ja pääomatulo. 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 5,85 prosenttia siltä osin kuin eläketulo vähennettynä eläketulovähennyksen määrällä ylittää 47 000 euroa. Kuitenkin verovuodelta toimitettavassa ansiotulon verotuksessa sovellettavasta veroasteikosta säädetään vuosittain erikseen.

Vuoden 2017 verotuksessa ansiotuloista maksetaan valtiolle tuloveroa seuraavan asteikon mukaan.

Taulukko 7 Vuoden 2017 tuloveroasteikko

| Verotettava ansiotulo,<br>euroa | Vero alarajan kohdalla,<br>euroa | Vero alarajan ylittävästä<br>tulon osasta, % |
|---------------------------------|----------------------------------|--|
| 16 900—25 300                   | 8,00                             | 6,25   |
| 25 300—41 200                   | 533,00                           | 17,50  |
| 41 200—73 100                   | 3 315,50                         | 21,50  |
| 73 100—                         | 10 174,00                        | 31,50  |

## Kunnallisvero, kirkollisvero sekä sairausvakuutusmaksu

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on maksettava kunnallisverotuksen verotettavasta ansiotulostaan tuloveroa kunnalle kunnallisveroprosentin mukaan. Kukin kunta määrää vuosittain oman veroprosenttinsa kuntalain 111 §:n mukaisesti. Jos verovelvollisen verotettava tulo jää alle 10 euron, kunnallisveroa ei määrätä. Vuonna 2017 kunnallisveroprosentti vaihtelee 17,0 prosentista 22,5 prosenttiin. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti on 19,91. 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 2017 kirkollisveroprosentti vaihtelee 1,00—2,00 prosenttiin.

Sairausvakuutusmaksua maksetaan Kansaneläkelaitokselle. Maksu koostuu sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksusta. Vuonna 2017 sairaanhoitomaksu on 0,00 prosenttia työtulosta ja 1,45 prosenttia muusta ansiotulosta kuten esimerkiksi eläke- ja etuustulosta. Sairaanhoitomaksun maksuperusteesta tehdään kunnallisverotuksen vähennykset. Päivärahamaksu on 1,58 prosenttia veronalaisesta työtulosta vuonna 2017, jos vuotuisen palkka- ja työtulon yhteismäärä on vähintään 14 000 euroa. Jos palkka- ja työtulon yhteismäärä jää alle 14 000 euroa, päivärahamaksu on 0,00 prosenttia. Yrittäjiltä, joilla on yrittäjän eläkevakuutus eli YEL-vakuutus, maksu peritään työtulosta. Yrittäjän työtulosta peritään korotettua maksua. Korotus on 0,06 prosenttiyksikköä eli maksu on 1,64 prosenttia. Maatalousyrittäjän eläkelain (MYEL) (1280/2006) 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 takuueläkettä 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 vähennyksiä. 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 2017 työtulovähennyksen määrä on 12 prosenttia edellä mainittujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 1 420 euroa. Verovelvollisen puhtaasta ansiotulon ylittäessä 33 000 euroa vähennyksen määrä pienenee 1,51 prosentilla puhtaasta ansiotulon 33 000 euroa ylittävältä osalta. Vähennys tehdään ennen muita tuloverosta tehtäviä vähennyksiä.

#### *Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys*

Tuloverolain 105 a §:n mukaan kunnallisverotuksessa verovelvollisen puhtaasta 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 2017 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 puhtaasta ansiotulon ylittäessä 14 000 euroa vähennyksen määrä pienenee 4,5 prosentilla puhtaasta ansiotulon 14 000 euroa ylittävältä osalta.

#### *Eläketulovähennykset*

Tuloverolain 100 §:n mukaan verovelvollisen puhtaasta ansiotulosta vähennetään valtionverotuksessa eläketulovähennys. Täyden eläketulovähennyksen määrä lasketaan siten, että luvulla 3,81 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 38 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 laskeetaan siten, että luvulla 1,393 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 51 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 3 060 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 ja kunnalle. 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 mukaisesti 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,
- 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 yksityisyrittäjiin 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 koetiloiden 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 yksityisyrittäjiin 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 yhdyskunta 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.

#### 2.12.5 Verotuskustannusten jako

Verotuskustannuksista säädetään Verohallinnosta annetussa laissa (503/2010). Lain mukaan verotuskustannusten suorittamisesta huolehtii valtio. Verotuskustannuksia ovat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella tarkistetut Verohallinnon toimintamenot. Kustannusten määrää laskettaessa otetaan huomioon myös edellä mainittuihin Verohallinnon menoihin liittyvät arvonnisäveromenot. Verotuskustannusosuuksia muutettiin vuoden 2017 alusta, kun Verohallinnolle siirtyi osa Tullin toimittamasta verotuksesta. Verotuskustannuksista valtio perii kunnilta yhteensä 29,9 prosenttia, evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta yhteensä 3,3 prosenttia ja Kansaneläkelaitokselta 5,7 prosenttia. Valtion osuus verotuskustannuksista on 61,1 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 nykyiset kustannusosuudet veronsaajien kesken siten, että kunkin osuus suunnilleen vastaa tietyssä suhteessa kerättävien verojen kokonaiskertymää ja verolajien lukumäärää.

Veronsaajan verotuskustannuksen perusteena sovelletaan verokertymän osuutta Verohallinnon keräämistä veroista ja niiden verolajien lukumäärä, joista veronsaaja saa verotuloa. Kustannusten muodostumista näillä periaatteella voidaan perustella asiakaspalvelun määrällä, joka tyypillisesti kasvaa kertymän kasvaessa ja lisäksi tietojärjestelmäkustannuksilla, jotka puolestaan kasvavat erityisesti eri määräytymisperusteita soveltavien verolajien lukumäärän mukaan.

Verohallinnon keräämien verojen osalta verotuskustannusten jako-osuuksia on muutettu yleensä aina kun veronsaajien asemassa on tapahtunut verojen kokonaiskertymään tai verolajien lukumäärään liittyviä muutoksia. Viimeisin muutos kustannuksissa astui voimaan vuoden 2017 alusta, jolloin Tullin tehtäviksi säädetty valmisteverotus ja autoverotus siirrettiin Verohallinnon tehtäviksi. Valmisteverojen ja autoverojen veronsaajana on valtio, joten valtion kustannusosuus nousi ja muiden veronsaajien aleni. Sitä edellisen kerran kustannusosuuksia muutettiin, kun evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien osuus yhteisöveron tuotosta korvattiin vuoden 2015 alusta suoralla valtion avustuksella ja seurakuntien kustannusosuutta alennettiin.

#### 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 määräaikaisia 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.

#### 2.12.7 Arvonlisäverotus

##### Suomen lainsäädäntö

Julkisyhteisöjen asemasta arvonlisäverotuksessa säädetään arvonlisäverolaissa (1501/1993). Arvonlisäverolaissa säädetään muun muassa valtion, kunnan, kuntayhtymän ja Ahvenanmaan maakunnan verovelvollisuudesta. Kuntayhtymään ja Ahvenanmaan maakuntaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin kuntaan.

Julkisyhteisöt ovat pääsääntöisesti verovelvollisia yhtenä yksikkönä. Valtion ja kunnan laitokset ovat siten pääsääntöisesti arvonlisäverotuksellisesti osa kyseistä julkisyhteisöä. Laitosten välisiä tavaroiden ja palveluiden luovutuksia ei siten pidetä arvonlisäverotuksessa verotettavana tapahtumana, vaan verovelvollisen sisäisenä toimintana. Valtion liikelaitokset ja eräät niihin verrattavat laitokset ovat arvonlisäverolain mukaan erillisiä verovelvollisia. Sen sijaan kunnalliset liikelaitokset ovat arvonlisäverotuksessa osa kuntaa. Kuntayhtymä on siihen kuuluviin kuntiin nähden erillinen verovelvollinen.

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. Julkisyhteisöjen harjoittama viranomaistoiminta jää arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle eikä sen katsota tapahtuvan liiketoiminnan muodossa. Myös muu julkisyhteisön harjoittama toiminta kuin viranomaistoiminta voi jäädä arvonlisäverotuksen ulkopuolelle sen vuoksi, että se ei tapahdu liiketoiminnan muodossa. Osaa julkisyhteisöjen harjoittamaa toimintaa, kuten terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa, koskee arvonlisäverolakiin sisältyvät nimenomaiset verovapaussäännökset.

Koska kunnat ovat arvonlisäverolain yleisten säännösten mukaan verovelvollisia liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan tavaroiden ja palveluiden myynnistä, niillä on muiden verovelvollisten tavoin oikeus vähentää verollista toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä vero.

Pääosa kuntien toiminnasta on kuitenkin muuta kuin verollista liiketoimintaa. Kunnan harjoittama viranomaistoiminta ja eräät muut toiminnot jäävät arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle. Muun muassa kuntien järjestämisvastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta on verotonta.

Ilman erityissääntelyä kunnille muodostuisi verotuksellisesti edullisemmaksi tuottaa itse verottomassa ja arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä toiminnassa käyttämänsä erilaiset tukipalvelut kuin hankkia ne verollisina ostopalveluina ulkopuolisilta. Tällaisia palveluja ovat muun muassa kuljetus-, pesula-, siivous-, vartiointi-, jätehuolto- ja tietotekniikkapalvelut. Kunnan itse tuottamien palveluiden ja ostopalveluiden välisen taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävän kilpailuväristymän syntymisen estämiseksi arvonlisäverojärjestelmään siirtymisen yhteydessä kunnille myönnettiin oikeus saada palautuksena verotonta ja arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle jäävää toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä vero. Menettelyn seurauksena arvonlisävero ei vaikuta kunnan hankintamuodon valintaan.

Nykyjärjestelmässä kunnilla on oikeus saada veron palautus myös hankkimistaan verottomista terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankinnoista. Kysymyksessä voi olla käytännössä yksityiseltä sektorilta tapahtuva yksittäisten verottomien terveyden- ja sairaanhoidon tai sosiaalihuollon palvelujen tai esimerkiksi laajemman verottoman terveyden- ja sairaanhoidon palvelukokonaisuuden hankinta. Palautuksen suuruus on 5 prosenttia hyödykkeen ostohinnasta tai muusta vastaavasta arvosta, mikä vastaa yksityiseltä sektorilta ostettujen verottomien palvelujen hintaan keskimäärin sisältyvää arvonlisäverokustannusta. Ilman palautusoikeutta yksityisen kunnalle tarjoaman verottoman palvelun hinta olisi hankintatilanteessa vähentämättä jäävän veron määrän verran korkeampi kuin kunnan itse tuottaman vastaavan palvelun kustannukset, joihin ei palautusjärjestelmän johdosta katsota hankintatilanteessa sisältyvän arvonlisäverokustannusta.

Nykyisen palautusjärjestelmän käyttöönotosta lukien arvonlisäveron palautuksia vastaava määrä on tarkoitettu siirrettäväksi kuntasektorin kustannukseksi. Vaikka hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron korvaaminen on teknisesti toteutettu arvonlisäverojärjestelmän kautta, menettely ei tarkoita, että kunnalla olisi arvonlisäveron vähennysoikeus. Nykyisin palautusten takaisinperintä kuntasektorilta on toteutettu ottamalla palautuksia vastaava kustannus huomioon kuntien yhteisöveron jako-osuutta ja valtion osuuksia alentavana tekijänä.

Myös valtion harjoittamaa muuta kuin liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa toimintaa ja verotonta toimintaa koskee samanlainen hankintaneutraaliteettiongelma kuin kunnallisen sektorin toimintaa. Valtion hankintojen osalta arvonlisäveron neutraalisuutta parannetaan valtion talousarviomenettelyn kautta. Valtion virastot saavat korvauksen hankintoihin sisältyvästä verosta valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen varatulta momentilta. Menettelyn seurauksena arvonlisäverolla ei ole vaikutusta hankintamuodon valintaan.

#### Euroopan unionin lainsäädäntö

EU:n jäsenvaltioiden arvonlisäverojärjestelmien yhteinen veropohja ja verokantarakenne on vahvistettu neuvoston 28 päivänä marraskuuta 2006 annetussa direktiivissä yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 2006/112/EY, jäljempänä arvonlisäverodirektiivi.

Arvonlisäverodirektiivin 9 artiklan mukaan verovelvollisena pidetään jokaista, joka harjoittaa itsenäisesti liiketoimintaa tämän toiminnan tarkoituksesta riippumatta. Direktiivin mukaan liiketoimintana harjoitettu tavarantoiminta ja palvelun luovutus on verollista, ellei siitä ole säädetty poikkeusta. Arvonlisäverodirektiivin mukaan julkisyhteisöt ovat muusta kuin julkisen viran-

omaisen ominaisuudessa harjoittamasta toiminnasta verovelvollisia samojen periaatteiden mukaan kuin muutkin toimijat.

Direktiivin 13 artiklassa säädetään julkisyhteisön viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan verokohtelusta. Artiklan mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt eivät ole verovelvollisia niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittamasta toiminnasta, vaikka ne tämän toiminnan tai liiketoimien yhteydessä kantaisivat maksun, lupamaksun, jäsenmaksun tai korvauksen. Julkisoikeudellisia yhteisöjä on kuitenkin pidettävä verovelvollisina tämän toiminnan osalta, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Julkisyhteisöt ovat joka tapauksessa verovelvollisia tietyistä, direktiivin liitteessä 1 mainituista toiminnoista, jos ne eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

Arvonlisäverodirektiivin 2 luvussa 132—134 artikloissa säädetään tiettyjen yleishyödyllisten toimintojen vapauttamisesta verosta. Vapautukset koskevat muun muassa terveyden- ja sairaanhoitoa hammashoito mukaan lukien sekä sosiaalihuoltoa. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot määrittelevät vapautusten soveltamisalan tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä.

Arvonlisäverodirektiivin mukaan julkisyhteisöjen on liiketoimintaa harjoittaessaan suoritettava tavaroiden ja palvelujen omasta käytöstä veroa samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin liiketoiminnan harjoittajien. Direktiivin 27 artiklassa säädetään jäsenvaltioille vapaaehtoisesta mahdollisuudesta kilpailun vääristymien estämiseksi rinnastaa vastikkeellisesti suoritettuihin palveluihin verovelvollisen yrityksensä tarpeita varten suorittama palvelu, jos palvelu toisen verovelvollisen suorittamana ei oikeuttaisi arvonlisäveron täyteen vähennykseen.

## **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, kansanterveyslain, erikoissairaanhoidon lain, mielen-terveyslain, 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 van- kiterveydenhuollon 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 hakemusasioiden, 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 edistäminen 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. Toimi-alaohjauksesta 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, kansanterveystyön, 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, eri-

koissairaanhoitolaissa, 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 syntyminen. 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 jälkikäteen 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, kehitysvammalain 75 §:ssä, kansanterveyslain 42 §:ssä, erikoissairaanhoitolain 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 toimintayksi-



kön, 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 lakia. 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 hallintolaisissa. 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 2015 vireille kaikkiaan 1091 terveydenhuollon valvonta-asiaa ja 230 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 kuntakokoryhmien 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 terveydenhuollon 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 koordinoititehtävistä.

Sosiaalihuollon tietojärjestelmäratkaisujen osata ei vielä toistaiseksi ole terveydenhuoltoa vastaavaa alueellista yhteistyövelvoitetta ja koordinaatorakenteita. Sosiaalihuollon IT-ratkaisujen osalta on kuitenkin useilla seuduilla syntynyt vapaaehtoista 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 2007. 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

Maakunnalle siirtyvää toimintaa tukevan tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja ratkaisujen ohjauksen, järjestämisen ja tuottamisen organisointitavat määräytyvät tehtäväalakohtaisesti. Esimerkiksi terveydenhuolto muodostaa tietohallinnon näkökulmasta toisenlaisen rakenteen kun aluekehitys tai maan käytön suunnittelu. Vastaavasti kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyviä tehtäviä tukevat ICT-palvelut järjestetään eri tavalla kun vastaavat palvelut valtionhallinnolle.

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 keskittymisen muutamalle suurelle toimijalle. Erityisesti sovellusohjelmistomarkkina kunnallishallinnossa on voimakkaasti keskittynyt muutamalle suurelle toimijalle.

Terveystietojärjestelmä 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 terveystietojärjestelmäkenttä kokonaisuudessaan hajanainen ja organisaatiokohtaisia tai korkeintaan sairaanhoitopiirin alueen kattavia alueellisia installaatioita on runsaasti.

Kaikkien sairaanhoitopiirien alueella varsinaisten ICT-palveluiden tuottaminen on merkittävä osa 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 terveystietojärjestelmät 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 laajuinen tietojärjestelmä.

Maakuntiin siirtyvistä tehtävistä pelastustoimi on Suomessa järjestetty 22 pelastustoimen alueeseen, joiden pelastuslaitokset hoitavat alueellaan pelastustoimen tehtävät. Kunkin pelastuslaitoksen omat tietojärjestelmät koostuvat muun muassa palotarkastusta, kulunvalvontaa, vaimenhallintaa, henkilöstöhallintoa, testausta, varahälytystä, väestön varoittamista, väestönsuojelua, varautumista sekä pelastuslaitoksen päätöksentekoa ja hallintoa tukevista järjestelmistä. Pääosa pelastustoimintaa toimintaan tukevista tietojärjestelmäpalveluista järjestetään

pelastuslaitoskohtaisesti. Isäntäorganisaatioiltaan pelastuslaitokset saavat muun muassa tietoliikenne- ja työasemapalvelut, mobiilipalvelut, puhelinpalvelut, sähköpostin, asiahallinta- ja päätöksentekojärjestelmät sekä taloushallinnon. Pelastustoimen kansallisesti käytettävät tietojärjestelmäpalveluista osa järjestetään sisäministeriön pelastusosaston toimesta (muun muassa paikkatietopalvelut ja nykyinen kenttäjohtamisjärjestelmä sovellus) sekä Pelastusopiston toimesta.

#### 2.14.3 ICT-toiminnan kustannukset ja resurssit

Maakuntien tehtäväalojen tietohallinnon ja ICT:n kustannukset ja niiden osuus tehtäväalan toimintamenoista vaihtelevat suuresti tehtävälästä riippuen. Maakuntiin kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvien tehtävien osalta tietohallinnon ja ICT-toiminnan kustannusten arviointi ja organisaatioiden välinen vertailu on vaikeaa. Tämä johtuu muun muassa palvelujen erilaisista, huomattavasti toisistaan vaihtelevista tuotantorakenteista sekä osin myös kirjanpidollisista syistä. Myös ICT-palvelut määritetään usein eri tavoin ja palvelujen laatu ja sisältö vaihtelevat huomattavasti viranomaisittain. Edellä mainitun lisäksi erityisesti kuntien ICT-toiminnan kustannukset saattavat erilaisista tuotantotavoista johtuen jakautua monille toimialoille ja useille eri toimijoille sekä kohteille. Esimerkiksi terveydenhuollossa osa tietojärjestelmäkuluista saatetaan kirjata sairaaloiden perustamishankkeille, jolloin ICT:n kokonaiskustannusten arviointi on haasteellista. Kuntien ICT-toiminnan kustannuksista ja resursseista onkin olemassa vain suuntaa antavia tietoja, jotka perustuvat pitkälti Suomen Kuntaliiton tuottamiin selvityksiin. 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 yhteenlasketut 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 kokonaisuudesta 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 miljoonalla eurolla. Tietotekniikkamenojen vähentymisen voidaan kuitenkin olettaa olevan väliaikaista. Pelastustoimen ICT kustannusten on arvioitu nykytilanteessa olevan noin 15 – 20 miljoonan euron välillä.

Vuonna 2016 julkaistun Suomen Kuntaliiton ja Akusti-foorumin kartoituksen mukaan mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon julkisissa organisaatioissa tietohallinto ja ICT tehtävissä työskentelisi noin 1800 henkilöä, joista noin 700 työskentelee kuntien ja kuntayhtymien omistamissa sidosyksiköissä yksiköissä. Alueellista ja paikallisten toimijoiden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa kansallisissa tietohallinto- ja ICT tehtävissä valtion organisaatioissa työskentelee noin 150 henkilöä. ELY-keskuksille ja TE-toimistoille ICT-palveluja järjestävässä KEHA-keskuksessa työskentelee noin 75 tietohallintohenkilöä.

## 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 kyseisessä käytössä olevaa omaisuutta 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 lisenssioikeudet.

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. Hankintamenoon 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 on yhteensä noin 14 miljoonaa m<sup>2</sup>. Luvussa ovat mukana kaikki kyseisessä käytössä olevat kiinteistöt omistajatahosta riippumatta. Mukana ovat siis myös yksityisten tahojen, yritysten ja säätiöiden sekä valtion omistamat kiinteistöt. Tiedot perustuvat Nordic Healthcare Groupin (NHG) syyskuussa 2016 julkistettuun selvitykseen (Selvitys kuntien kiinteistöriskistä sote-uudistuksessa). Selvityksen pohjana on käytetty Väestötietokeskuksen kiinteistötietokannan tietoja.

## HE 15/2017 vp

Tämä kiinteistökanta jakautuu käyttöön seuraavasti:

Taulukko 8: Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten käyttö

|  |  |
|--|--|
| Sosiaalipalvelut<br>7,475 milj. m <sup>2</sup> eli 52 %        | Asumispalvelut 2,839 milj. m <sup>2</sup> eli 38% (sisältää esim. vanhusten palvelutalot)<br>Laitoshoito 3,220 milj. m <sup>2</sup> eli 43 %<br>Avohoito 1,192 milj. m <sup>2</sup> eli 16 %<br>Lastensuojelulaitos 0,224 milj. m <sup>2</sup> eli 3 % |
| Terveydenhuoltopalvelut<br>6,889 milj. m <sup>2</sup> eli 48 % | Laitoshoito 2,190 milj. m <sup>2</sup> eli 32 %<br>Avohoito 2,532 milj. m <sup>2</sup> eli 37 %<br>Sairaanhoitopiirien omistamat keskussairaalat ja erityishuoltopiirien kiinteistöt<br>2,166 milj. m <sup>2</sup> eli 31 %                            |

Koko kiinteistökannan (noin 14 milj. m<sup>2</sup>) omistus jakautuu käytettävissä olevien tietojen mukaan seuraavasti:

Taulukko 9: Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten omistus

|   |                            |        |
|---|----------------------------|--------|
| Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät  | 2,166 milj. m <sup>2</sup> | 15,5 % |
| Kunta   | 4,930 milj. m <sup>2</sup> | 34,2 % |
| Muu kuntayhtymä   | 1,621 milj. m <sup>2</sup> | 11,3 % |
| Kunnan tai muun kuntayhtymän määräysvallassa oleva yritys | 0,203 milj. m <sup>2</sup> | 1,4 %  |
| Kiinteistöosakeyhtiö (ei kunnan määräysvallassa oleva)    | 1,177 milj. m <sup>2</sup> | 8,2 %  |
| Säätiö, yhdistys tai muu yhteisö                          | 1,996 milj. m <sup>2</sup> | 13,9 % |
| Muu yksityinen yritys                                     | 1,075 milj. m <sup>2</sup> | 7,5 %  |
| Valtio  | 0,292 milj. m <sup>2</sup> | 2,0 %  |
| Muut  | 0,904 milj. m <sup>2</sup> | 6,3 %  |

Kuntasektori eli kunnat, kuntayhtymät sekä kunnan tai kuntayhtymän määräysvallassa olevat yhteisöt omistavat siis sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevasta kiinteistökannasta noin 8,9 milj. m<sup>2</sup> eli noin 60 %. Tästä määrästä sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit omistavat noin 2,166 milj. m<sup>2</sup> eli noin 24 %. Kunnat ja ns. vapaaehtoiset sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät sekä näiden määräysvallassa olevat yritykset omistavat yhteensä noin 6,8 milj. m<sup>2</sup> eli noin 76 %.

Käytettävissä olleet tilastotiedot eivät välttämättä ole kiinteistöjen käyttötarkoitusten osalta täysin ajantasaisia. Edellä mainitussa NHG:n selvityksessä verrattiin Väestörekisterikeskuksen kiinteistötietokannan tietoja eräistä maakunnista koottuihin tietoihin. Suoraan maakunnista saatujen tietojen perusteella sosiaali- ja terveystoimen käytössä oli jonkin verran vähemmän tiloja kuin mitä tilastotiedoista voitiin päätellä.

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 sairaanhoitopiirien kuntayhtymien osuus on noin 2,3 mrd euroa. Edellä kerrotussa NHG:n selvityksessä arvioitiin myös kuntien ja muiden kuntayhtymien kuin sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistökannan arvoa. Arvonmäärittämismenetelmänä käytettiin ns. vähennettyä jälleenhankintakustannusta. Tätä menetelmää käyttäen kuntien ja muiden kuntayhtymien omistuksessa olevien sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuskannan arvoksi arvioitiin noin 4,2 mrd euroa. Rakennusomaisuuden osuutta kuntien ja kuntayhtymien omaisuudesta kuvaavat jossain määrin myös

## HE 15/2017 vp

niihin kohdistuvat poistot ja arvonalennukset, joita kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväalueelle noin 14,5 prosenttia kuntasektorin koko poistomäärästä.

NHG:n selvityksen mukaan kuntien ja vapaaehtoisten kuntayhtymien laitoksista (esim. vanhainkodit, sairaalat) noin 22 % on alle 5 vuotta vanhoja ja noin 41 % on 20-50 vuotta sitten rakennettuja. Avohoidon rakennuksista noin 26 % on alle 5 vuotta sitten rakennettuja ja noin 53 % on rakennettu 20-50 vuotta sitten.

Eryteisesti sairaanhoitopiirien kuntayhtymien omistuksessa on myös sosiaali- ja terveydenhuollon aktiivikäytöstä poistettuja tai vajaakäytössä olevia, kerrosalaltaan huomattavan suuria rakennuksia. Näiden käytöstä poistettujen tai vajaakäytössä olevien, sairaanhoitopiirien omistamien rakennusten määristä ei ole valmistelun yhteydessä ollut systemaattista tietoa käytettävissä, mutta tiedossa on, että 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):

Taulukko 10: Kuntien omistamat sosiaali- ja terveydenhuollon rakennukset esimerkkikunnissa

| 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  |
| Liekka      | 12 117      | 25,6 M€                         | 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  |

Kuntien ja muiden kuntayhtymien kuin sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksista on NHG:n selvityksen mukaan noin 22 % vanhainkoteja ja noin 21 % on terveyskeskuksia. Lähes saman verran eli noin 20 % on tilastotietojen mukaan sairaalakäytössä. Seuraavaksi suurin osuus eli noin 12 % on asumiskäytössä eli esimerkiksi palvelutaloja. Loppuosa jakautuu muihin sosiaalitoimen rakennuksiin sekä erilaisiin erityislaitoksiin.

### 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 kuntayhtymä, jonka omistuksessa on maa-alueita yhteensä 206 hehtaaria, josta virkistysaluetta on 98 hehtaaria sekä Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, jolla myös on omistuksessaan virkistysaluetta.

#### 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 lääkihelikopteripalveluissa.

Monet kunnat ja kuntayhtymät ovat mukana myös säätiölain mukaan järjestetyssä toiminnassa. Sijoitukset säätiöiden peruspääomaan eivät kuitenkaan ole omistusosuuksiin 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 kaikkien Manner-Suomen kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta vuoden 2015 lopussa oli ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan 17,3 miljardia euroa ja. Tästä kuntien osuus oli noin 15,5 mrd euroa. Kuntasektorin lainakannasta on tarkemmin todettu hallituksen esityksen kohdassa 2.11.

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. Asiasta on tarkemmin todettu hallituksen esityksen kohdassa 2.15.4.

#### 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 päätöksenteossään pitäytyä toimialansa puitteissa ja noudattaa julkisista hankinnoista annettua lakia. Muutoin julkisyhteisöjäkin sitovat sopimusten osalta tavanomaiset sopimusoikeudelliset periaatteet. Kuntasektorin käytössä ovat lähes kaikki samat sopimustyytit 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 sopimustyytit 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 suu-

## HE 15/2017 vp

ressa määrin kunnan tai kuntayhtymän tytäryhteisöjen eli edellä käsiteltyjen kiinteistöosakeyhtiöiden kanssa.

Esimerkiksi Oulun kaupungilla on sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä kaupungin omistuksessa olevia tiloja 128 113 huom2 (huoneala) ja vuokrattuja tiloja 31 603 huom2. 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. Ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan sairaanhoitopiirien vuoden 2015 toimintatuotot olivat yhteensä lähes 8,5 mrd. € ja toimintakulut yhteensä 8 mrd. €. Suurimman sairaanhoitopiirin eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin toimintakulut olivat noin 1,862 mrd. € ja pienimmän eli Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin noin 104 milj. €.

Manner-Suomen kuntayhtymien lainakanta oli ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan vuoden 2015 lopussa 3,043 mrd. €, lainaa oli siten keskimäärin noin 557 €/asukasta kohden. Tästä sairaanhoitopiirien kuntayhtymien osuus oli 1,304 mrd. €. Kuntayhtymien suhteellinen velkaantuneisuus vuoden 2015 lopulla oli 39,9 prosenttia ja omavaraisuusaste 41,1 prosenttia. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien suhteellisen velkaantuneisuuden vaihteluväli 15,6—57,4 prosenttia ja omavaraisuusasteen vaihteluväli 14,9—51,7 prosenttia. Manner-Suomen kuntayhtymillä oli vuoden 2015 taseessa merkittäviä rakennuksia 3,793 mrd. €:n arvosta, joista 2,344 mrd. € oli sairaanhoitopiirien kuntayhtymillä. Kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä eniten lainaa oli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (244 milj. €) ja toiseksi eniten Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (232 milj. €).

Osa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä on huomattavan alijäämäisiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien suurimmat taseisiin kertyneet alijäämät vuoden 2015 ennakollisten tilinpäätöstietojen perusteella (1000 €):

Taulukko 11: Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien merkittävimmät alijäämät vuoden 2015 tilinpäätöksissä (1000 €)

|  |          |
|--|----------|
| Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin ky                                   | - 23 242 |
| Carea - Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä | - 17 970 |
| Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (EKSOTE)    | - 14 303 |
| Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ky                             | - 12 024 |
| Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin ky                                  | - 10 292 |
| Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ky                               | - 8 910  |
| Keski-Suomen sairaanhoitopiirin ky                                   | - 4 789  |
| Riihimäen seudun terveyskeskuksen ky                                 | - 3 123  |
| Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymä                                | - 2 502  |
| Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin ky                                   | - 2 008  |
| Keski-Satakunnan terveydenhuollon ky                                 | -1 601   |
| Oulunkaaren kuntayhtymä  | -1 317   |
| Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin ky                              | -1 312   |

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien konsernirakennetta on käsitelty aiemmin kohdassa osakkeet ja osuudet.

#### Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien purkaminen

Kuntayhtymän tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä toiselle järjestäjälle, 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 purkamisen 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 jäsenosuuksiensa 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.

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 vastuuelkaan. 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 2015 ennakkolisten tilinpäätöstietojen perusteella alueiden pelastuslaitosten yhteenlaskettu kuntamaksuosuus oli noin 400 miljoonaa euroa. Pelastuslaitosten kuntien maksuosuudet vaihtelivat välillä 60–110 €/asukas. 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 vuokratilastus vuoden 2015 ennakkolisten tilinpäätöstietojen perusteella oli 54,5 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 merkittävien 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 31.12.2015 oli ennakkolisten tilinpäätöstietojen mukaan noin 75 miljoonaa euroa. Vuoden

2015 pelastustoimen nettoinvestoinnit olivat 14 miljoonaa euroa ja poistot 18 miljoonaa euroa. Pelastusajoneuvoja oli yhteensä 4 984 ja ensihoidon ajoneuvoja 244.

Pelastuslaitosten sopimuksista

Pelastuslaitosten keskeinen sopimuskanta muodostuu vuokrasopimuksista, palokuntasopimuksista sopimuspalokuntien kanssa, leasing- ja hankintasopimuksista sekä nuohoussopimuksista. Lisäksi alueilla on sopimuksia keskinäisestä yhteistoiminnasta kuten pelastustoiminnan tilannekeskustoiminnoista, 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.

## 2.16 Henkilöstö

### 2.16.1 Henkilöstön määrä ja rakenne

Viidennes Suomen palkansaajista työskentelee kunta-alalla. Lokakuussa 2015 kunnissa ja kuntayhtymissä työskenteli henkilöstöä yhteensä 422 000. Lisäksi palkattomilla työ- tai virkavapailta oli runsaat 30 000 henkilöä. (Lähde: Tilastokeskus, Kunta-alan palkat).

Vuonna 2015 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalveluissa työskenteli yhteensä 203 200 henkilöä. Tästä henkilöstöstä työskenteli kunnissa 105 000 (52 %) ja kuntayhtymissä 98 200 (48 %). 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 sivistustoimen alaisuuteen. Lasten päivähoito ja varhaiskasvatus eivät siirry maakuntiin eivätkä ole em. lukumäärässä (203 200).

Kunta-alan yleisimpiä hoitoalan ammattinimikkeitä ovat sairaanhoitaja, lähihoitaja, terveydenhoitaja ja laitoshuoltaja.

Lokakuussa 2015 sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä oli 16 prosenttia virkasuhteisia ja 84 prosenttia työsuhteisia. Kunnallisista lääkäreistä pääsääntöisesti kaikki muut paitsi terveyskeskushammaslääkärit ovat virkasuhteessa. Sosiaalityöntekijöistä on virkasuhteisia 79 %.

Kunnallisessa pelastustoimessa työskenteli vuonna 2015 yhteensä 6000 henkilöä. Pelastustoimen henkilöstön yleisimpiä ammattinimikkeitä ovat palomies, ensihoitaja, ylipalomies ja paloiesimies. Pelastustoimintaan osallistuvista valtaosa on virkasuhteessa.

Naisten osuus koko kunta-alan henkilöstöstä on 80 prosenttia, ja henkilöstön iän keskiarvo on lähes 46 vuotta.

Kuntien ja kuntayhtymien menoista noin puolet on henkilöstömenoja. Vuonna 2015 kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut työvoimakustannukset olivat 21 miljardia euroa, josta palkkakustannukset olivat 16,1 miljardia euroa ja työnantajien maksamat eläke- ja muut välilliset sosiaalivakuutusmaksut 4,9 miljardia euroa. Tuleviin maakuntiin siirtyvän henkilöstön työvoimakustannukset olisivat arviolta 11 miljardia euroa vuodessa eli noin 52 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. Rikoslain (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 Kevasta annettuun lakiin (66/2016). Keva hoitaa noin 1,3 miljoonan julkisen sektorin työntekijän ja eläkkeensaajan työeläkepalvelut.

Kevalla oli vuoden 2015 lopussa työnantaja-asiakkaana noin 1 000 jäsenyhteisöä. Jäsenyhteisöjä ovat kaikki Suomen kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät sekä osa kunnallisista yhdistyksistä ja osakeyhtiöistä. Lisäksi Kevalla on noin 1300 valtion ja kirkon työnantaja-asiakasta. Myös Kela on Kevan työnantaja-asiakas.

## HE 15/2017 vp

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 2015 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 44,2 miljardia euroa (31.12.2015).

Kuntasektorilta siirtyy eläkkeelle Kevan ennusteen mukaan vuosien 2016–2030 aikana 259000 henkilöä, joka on puolet nykyisestä työntekijämäärästä. Tämä lisää huomattavasti kuntasektorin menoja eläkekustannusten muodossa ja asettaa suuria vaatimuksia rekrytoinnille. Eläkekustannusten rasiutusta pystytään osaksi hillitsemään eläketurvan rahastoinnilla.

Kunnalliseessa eläkejärjestelmässä oli vakuutettuja vuoden 2015 lopussa 521 933 henkilöä, joista naisia on noin 77 prosenttia. Vakuutettujen keski-ikä oli 45,5 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 loppuosa maksuista, joita TyEL-tasoinen eläkemaksutulo ei kata. Sen suuruus vaihtelee vuosittain 4—6 prosenttia välillä. Eläkemenoperusteisella maksulla katetaan henkilöstön ennen eläkeuudistuksia karttunut 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.

#### 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 toimeenpääntöön 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 virkarikos-säännösten 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 työsopimussuhteessa 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 uudelleenorganisoitua eikä hallinnollisten tehtävien siirtoa hallintoviranomaiselta toiselle. Erityislaille on kuitenkin säädettävissä, että julkisyhteisöjen organisoitujen yhteydessä on noudatettava säännöksiä liikkeen luovutuksesta ja sen vaikutuksista työsuhteisiin (esimerkiksi Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 13 § 2 momentti: ”Tässä laissa tarkoitettua uudelleenjärjestelyä, 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.

Kunnallisissa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) säädetään menettelystä, miten viranhaltijoiden palkkauksesta ja muista virkasuhteen ehdoista sovitaan sekä asioista, joista ei voida sopia.

## HE 15/2017 vp

Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa (254/1993) säädetään kunnallisen työmarkkinalaitoksen asemasta ja tehtävistä.

Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön palvelussuhteen ehdoista on seuraavat erilliset sopimukset:

- kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus (KVTES; koskee kaikkia aloja, joita alla mainitut sopimukset eivät koske, ml. terveyden- ja sosiaalihuollon henkilöstö sekä varhaiskasvatuksen henkilöstö);
- opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus (OVTES);
- lääkärien virkaehtosopimus (LS);
- teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus (TS); sekä
- tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus (TTES).

Näistä kaikki muut kuin OVTES koskevat maakuntiin siirtyvää henkilöstöä. Tuntipalkkaista henkilöstöä siirtyy maakuntiin vain muutamia satoja.

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. Maakuntaliittojen henkilöstöön sovelletaan kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta (KVTES).

Kuntien ja kuntayhtymien määräämisvallassa olevien osakeyhtiöiden tai säätiöiden, muiden yhteisöjen tai säätiöiden sekä yksityisten palveluntuottajien 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 610 organisaatiota ja 42 500 henkilöä. Näistä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla on noin 8300 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 3000).

Valtion virkamiesten jaöntekijöiden 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 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 palvelussuhteesta koskevista asioista, palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja työelämän laadusta. Lakiin sisältyy myös työmarkkinalaitoksen taloudenhoitoa ja kuntien maksuoksia koskevia määräyksiä. Työmarkkinalaitoksen menot peritään kunnilta maksuoksina, 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 422 000. Kunta-alan sopimusjärjestelmän piirissä ovat Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät sekä kunnalliset liikelaitokset ja niiden palveluksessa oleva henkilöstö.

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 (KT) toimii tällä hetkellä kuntien ja kuntayhtymien edustajana myös kansainvälisissä asioissa. KT on jäsenenä CEEP:ssä yhdessä Valtion työmarkkinalaitoksen kanssa. CEEP on julkisista työnantajista koostuva Eurooppa-tason työnantajaorganisaatio. KT on jäsenenä myös kunta-alan edunvalvontaorganisaatio CEMR:n työnantajafoorumissa, sairaala-alan työnantajaorganisaatio HOSPEEM:ssä (European Hospital and Healthcare Employers' Association) sekä opetusalan työnantajaorganisaatio EFEE:ssä (The European Federation of Education Employers). Lisäksi kunnallisella 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 lisättyinä 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 kokonaisedustajien määrään. Ehdokkaat, joiden henkilökohtainen äänimäärä on vähintään 8 prosenttia listan saamasta kokonaisedustajien määrästä, 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, valtiovalta 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 kuntalaissa 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 aluekehittämismisviranomaisena 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. Vaalipiirin rajat määritellään niin, että jokaisesta vaalipiiristä valitaan vähintään kahdeksan valtuutettua. 9/10 valtuustopaikoista jaetaan vaalipiirin 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 neuvoa-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 valtionosuuksia 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 alueittaan 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 lääni- 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 suosituimmaksi, mikä tarkoittaa, että äänestäjien mahdollisuus vaikuttaa siihen, ketkä henkilöt tulevat valituiksi valtuustoon on kasvanut. Jos ehdokasasettelu perustuu priorisointijärjestykseen, ehdokkaiden sisäntulojärjestys 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 huolehti- maan 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. Provinssseilla on lainsäädännön antamissa puitteissa melko suuri vapaus toteuttaa niille kuuluvia tehtäviä. Provinssseilla on myös rajoitettu itsenäinen norminantaoikeus. Tämän perusteella niillä on oikeus hyväksyä alueellisia ohjesääntöjä.

Alankomaiden alue- ja paikallishallinto koostuu 12 provinssista ja 390 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 päätöksentekuelin 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. Valtion 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 paikallishallintolailla (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 asukasluku 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 kiinteistövero (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. informaatio- ja tietotekniset asiat, liittyviä asioita. Metropolialueiden valtuustot valitaan uusista provinseista poikkeavasti suoralla kansanvaalilla. Ensimmäiset 8 metropolivaalia käytiin vuonna 2015.

Provinssien päätöksentekuelimiä 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 kehittämisselityötoimialalla alueet vastaavat aluekehittämishajelmista, 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 hallintotasoille 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 tietyille 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 tehtävistä. 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 ettei 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*

Norjassa 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 (Regionale Helseforetak). 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 ohjausdokumentein sekä hallitusvaikuttajien kautta. Valtion rahoituksen jakamisessa alueille oli etenkin aluksi ongelmia sopivien ja oikeudenmukaisten laskentaperusteiden määrittelyssä. Rahoitus koostuu väestöpohjaisesta kapitaatiokorvauksesta ja suoritepohjaisesta korvauksesta. Somaattisesta erikoissairaanhoidosta noin 50 prosenttia korvataan vuoden 2017 alusta suoriteperusteisesti DRG-järjestelmään pohjautuen. Psykiatrinen hoito on korvattu pääasiallisesti kapitaatiopohjaisesti, mutta vuoden 2017 alusta suoritepohjaisia korvauksia ollaan laajentamassa myös psykiatriseen avohoitoon. Vaikka sairaaloilla on itsenäinen vastuu henkilöstöstä, toiminnasta ja taloudesta ja ne voivat periaatteessa tehdä suuriakin taloudellisia ratkaisuja, ne eivät kuitenkaan voi mennä konkurssiin. Kunnille säädettiin myös velvollisuus luoda 2012 – 2015 perusterveydenhuollon yhteyteen vuodepaikkoja esimerkiksi vanhuksien akuutteja hoitotarpeita ajatellen. Näiden lukumäärä on kuitenkin jäänyt verrattain alhaiseksi (alle 500 vuodepaikkaa 2015).

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 korvamerkittynä 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 yksityistä 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), tehtävänkuvaan kuuluu myös joitakin aluekehittämiseen liittyviä toimia.

Kuntien vastuulla ovat muun muassa kouluterveydenhuolto ja kotisairaanhoido 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. Sitten ongelmalliset 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 vaihtoehdoisen 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 erikoissairaanhoitoon 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 sosiaalihallitus (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 erikoissairaanhoito). 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 terveystakuulainsäädännön 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 määrittelemistä 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 järjestämismallin 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. Vanhustenhuollon 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 vanhustenhuollossa. 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 järjestämismalli-

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 korvamerkityin 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 seurantaan 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 (Vårdföretagarna) ja lääketeollisuusyhdistys (LIF), ovat tukenet vertailutietojen keräämistä, analysointia ja raportointia.

Hoidon kehittämisen ja ohjauksen keskeinen strategia on benchmarking-tyyppinen vertailu ja nyttemmin myös suoritepohjaiset laatubonukset. Vuoden 2011 alusta toimintansa aloitti uusi valtion laitos (Vårdanalys), joka tähtää erityisesti potilaiden, asiakkaiden ja veronmaksajien tietotarpeiden tyydyttämiseen. Vårdanalys on muun muassa tuottanut laajaa seurantatietoa 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 järjestelmästä (Den Danske Kvalitesmodel) ja se määrittelee laatu kriteerejä 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 tutkimuskeskus ja vaikuttavuuden kansallista seuranta ja ohjausta on Norjassa kehitetty samaan suuntaan kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Viimeisen 15 vuoden aikana Norjassa on luotu yli 50 kansallista laatu rekisteriä, joille on rakennettu myös yhteinen kansallinen tukija rahoitus rakenne. Valtio investoi informaatio-ohjaukseen muun muassa kansallisen osaa miska keskuksen (Nasjonalt Kunnskapscenter for Helsetjenesten) kautta. Keskus vaikuttaa erityisesti välittämällä tietoa terveydenhuollon ammattihenkilöille. Laatu rekistereistä 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 terveys palvelu järjestelmät

#### *Alankomaat*

Alankomaiden terveydenhuollossa keskushallinnon rooli liittyy toimeenpanon valvontaan ja palvelu järjestelmän tehokkuuden parantamiseen. Terveystieteiden tutkimuskeskus (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) alaisena toimii useita kansallisia viranomais- ja kehittä mistahoja, joiden tehtävänä on valvoa ja ohjata palvelu järjestelmää 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 ympäristö laitos (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM) on terveystieteiden tutkimuskeskuksen alainen tutkimus- ja kehittä mistiläitos, 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 terveydenhuolto järjestelmää. Provinssien vastuut sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyvät lähinnä sosiaali- ja nuorisotyöhön. Myös kunnilla on vastuita sosiaalihuollosta.

Alankomaiden terveydenhuollon vakuutus pohjainen järjestelmä jakautuu kolmeen osastoon (compartimenten). Ensimmäinen osasto kattaa pitkäaikaisen hoidon, josta koituisi vakuutetulle merkittäviä taloudellisia rasitteita. Toinen osasto on yleinen terveysvakuutus järjestelmä ja kolmas osasto on vapaaehtoinen lisä vakuutus järjestelmä. Näistä terveydenhuolto järjestelmän kannalta tärkein on toinen osasto, joka on käytännössä yleinen terveysvakuutus koko Alankomaiden väestölle. Vakuutus kattaa tavanomaiset sairaanhoidon palvelut ja vakuutus maksu peritään kansalaisilta kahdessa osassa. Ensimmäinen maksetaan tasamaksuna suoraan vakuutusyhtiölle, eli vakuutetun riskiprofiili ei saa vaikuttaa vakuutus maksun määrään. Toinen määräy-

tyy vakuutetun tulojen mukaan ja työnantaja tilittää sen vakuutetun palkasta suoraan sairausvakuutusrahastoon toisin kuin ensimmäinen osa. Sairausvakuutusrahasto tilittää rahat vakuutusyhtiöille erityisen riskiprofilijärjestelmän 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. Vakuutusyhtiöllä 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. Itse-

hallintoalueiden tehtävät ja vastuut vaihtelevat, sillä esimerkiksi verotusoikeus on osalla itsehallintoalueista 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, palveluvälikoiman määrittelyyn ja alueiden tehokkuuden seuraamiseen. Terveydenhuolto 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 määritelty 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 palvelusopimuksesta. 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 terveyspalveluja on uudistettu vuonna 2016 voimaan tulleella uudistuksella (The Public Bodies (Joint Working) Scotland Act, 2014). Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa nykyisten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien välistä integraatiota. Lainsäädäntö on luonut Skotlantiin 31 IJB:tä (Integration Joint Board), joiden tehtävänä on järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja koordinoida palvelutuotantoa yhdessä 14 NHS Boardin ja 32 paikallisen toimijan (Council) kanssa. Osana uudistusta palvelujen strategiseen johtamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota ja Skotlannin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmälle on asetettu useita kansallisia tavoitteita. Tiettyjen erityispalveluiden osalta Skotlannissa toimii yhdeksän vastuutahtoa (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. Vuonna 2016 voimaan tullut uudistus kokosi sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen IJB:n hallinnon alle tavoitellun palveluintegraation mahdollistamiseksi.

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 ensikonaktina palvelujärjestelmässä. Arviolta 90 prosenttia potilaskontakteista tapahtuu kokonaisuudessaan perusterveydenhuollossa. Perusterveydenhuollolla tarkoitetaan Skotlannissa joko itsenäisiä 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, vammaispalvelujen 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 terveyspalveluiden 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 terveysopimus (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 standardeja.

Julkisen rahoituksen osuus Italian terveydenhuoltojärjestelmässä on 77,3 prosenttia. Terveydenhuollon rahoitus kerätään pääosin yritysverojärjestelmän 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 vakuutuksilla 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 määrittellä 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, kotihoidon 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 rahoituspohjat 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 laatua. Laatutyössä keskeinen tekijä on terveydenhuollon tuottajien velvollisuus julkaista ns. palvelukartta (Carta dei Servizi). Sen avulla palveluiden käyttäjät saavat tietoa jonotusajoista, laatuindikaattorien tuloksista ja valituksista. Kaikilla terveydenhuollon toimijoilla on oltava akkreditointi. Ilman sitä terveydenhuollon palveluiden tuottaja ei ole oikeutettu saamaan rahoitusta keskushallinnolta. Keskushallinto julkaisee verkkosivuillaan laajasti ja avoimesti tietoa terveydenhuollon toimivuudesta ja tehokkuudesta. Italian potilasturvallisuustyön kansallisena toimijana on potilasturvallisuuden ja hyvien käytäntöjen 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 rahoitettua. Sen osuus valtion budjetista on noin 13 prosenttia. Maan taloudellisen kriisin vuoksi Portugalille määrätty tiukat säästövaatimukset ovat vaikuttaneet myös terveydenhuoltoon. Terveysministeriö allokoi valtion rahoituksen suoraan julkisille sairaaloille. Alueille ohjattu valtionrahoitus perustuu aiempaan käyttöön ja kapitatioon. 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 tähänneet 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 alueellinen virasto solmii sopimuksen ja jotka toimivat yksilö- tai ryhmävastaanoitoilla ja tekevät yhteistyötä terveyskeskusten kanssa (10—15 prosenttia palveluista).

Sosiaalihuollosta vastaa Solidaarisuus- ja sosiaaliturvaministeriö. Sosiaalipalveluja tuottavat perheiden lisäksi pääasiassa kolmannen sektorin toimijat paikallishallinnon roolin rajoituksessa 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 viranomais (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 lääkärille. 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 kuuluvat sekä yksityisen terveysvakuutuksen 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 raporteja 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 terveystieteelliset 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 terveystieteestä 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 ammattihenkilöiden 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. Terveysvakuutusrahastojen 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. Terveysthuollon 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 praktikoissa 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 terveysuunnitelmassa määriteltujen pitkäaikaissairauksien hoitoon. Lisäksi ikääntyvien palveluissa on integroitua tuottajaverkostoja, jonka perustana on uudistuksessa määritelty terveen ikääntymisen ohjelma.

Ranskassa toimii arviolta reilut 1 000 erilaista tuottajaverkostoa. 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 avosairaanhoitoon ja perusterveydenhuoltoon. Horisontaalisessa integraatiossa pyritään integroimaan so-



siaalipalveluja 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 terveystieteiden 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 terveystaloukselle.

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 lääkäriinsä 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 kaupunkeja (Stadt) on yli 11 000.

Saksan terveydenhuoltojärjestelmää leimaa päätöksenteon hajauttaminen liittovaltiotason, osavaltioiden ja kansalaisyhteiskuntaan kuuluvien legitimoitujen organisaatioiden välillä. Toinen merkittävä tekijä Saksan terveydenhuoltojärjestelmässä liittyy vakuutusjärjestelmään.

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. Palkansaaajien sairausvakuutus (Gesetzliche Krankenversicherung GKV), eli sairauskassaan kuulumisen, kattaa myös työelämän ulkopuolella olevat perheenjäsenet. Sairaskassoja edustavat alueelliset ja ammattikuntakohtaiset keskusliitot, jotka osallistuvat palveluiden kiinteiden enimmäishintojen määrittelyyn palveluiden tuottajaosapuolten, eli alueellisten lääkäriyhdistysten 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 palkansaaajan bruttoansioihin ja maksu jakautuu palkansaaajan ja työnantajan kesken. Vuonna 2008 palkansaaajan maksuosuus 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.

Terveystieteiden 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 sopimukseen. 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. Aasukkaat voivat valita sairauskassansa ja tätä kautta kompensatiosuunnitelmansa. Sairauskassaa voi vaihtaa 18 kuukauden välein ja julkisen sairauskassan tilalle voi valita myös yksityisen vaihtoehtoon, mikäli henkilön tulot ylittävät mainitun 48 000 euron rajan. Sairauskassan neuvottelemisen terveyspalveluiden piiristä asiakas voi valita vapaasti esimerkiksi sairaalan ja hoitavan lää-

kärin. 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 laatuvalvoo itsenäinen 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 resursseiltaan 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 säädettyä mallina ja vertailukohtana voidaan käyttää Kainuun hallintokokeilun ohella ainakin jossain määrin myös muita perustuslaissa mainittuja itsehallinnon muotoja kuten kunnallista itsehallintoa ja yliopistojen itsehallintoa koskevaa sääntelyä.

Perustuslaki ei sisällä erityissäännöksiä kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutetun itsehallintoyksikön aluejakoista. 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 ja niiden saatavuutta sekä julkisen hallinnon suunnitelmallista ohjausta ja kehittämistä.

Itsehallintoalueiden aluejakoa on tarkasteltava perustuslain ja muun asiaa koskevan lainsäädännön hallinnon järjestämistä 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 poh-

jalta. Sen sijaan maakuntajakolaki (1159/1997) tulisi uudistuksen yhteydessä kumottavaksi ja korvattavaksi maakuntalakiin, uudistuksen voimaanpanolakiin ja uuteen maakuntajakolakiin sisältyvällä aluejakoa ja sen muuttamista koskevalla sääntelyllä.

## 2.18.2 Maakunnille siirtyvät tehtävälait

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovitukselta 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 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 yhteisen 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 lakisääteiset tehtävät siirretään maakunnille. Tämä tarkoittaa, että alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitettujen 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 osaa-

mista 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 kehittämistehtäviä, 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 hoitettavat 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 tekemän 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 säädettyinä 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 rakennerrahastotoiminnan 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 sopimuserusteisesti 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 elinkeinojen sekä innovaatioympäristön kehittäminen ja rahoittaminen sekä siihen liittyvät yritys- ja neuvontapalvelut.
- 12) Maaseudun kehittäminen sekä maa- ja elintarviketalouden, maaseutuelinkeinojen 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 tehtävälleen 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 tehtävälleen seuraavasti. Maakunnat hoitavat niille laissa säädettyjä tehtäviä eikä niillä ole kuntien tapaan yleistä oikeutta ottaa hoidettavakseen tehtäviä. Maakuntalaissa säädetään maakunnan tehtävälleen. Maakunnat hoitavat laissa säädettyyn tehtävälleen 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 tehtävälleen. Tällöin kunnat osoittavat myös rahoituksen tehtävän hoitoon maakunnassa. Rakennusvalvonta voidaan siirtää maakunnalle maakunnan kaikkien kuntien yhteisellä sopimuksella ja osoittaessa rahoituksen tehtävän hoitoon.

### 2.18.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne

Vuoden 2017 alusta Manner-Suomessa on 295 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 osioiminen rahoitusvastuun siirtämiseksi järjestelmän osalta toiselle aiheuttaa palvelujen pirstaloitumista ja kokonaisvastuun hämäryyttä. 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. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevien päätösten erillisyydet hankaloittavat kokonaisuuden ohjausta erityisesti yh-

teisten 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 kehittymiseen muita voimakkaammin. Esimerkkinä tästä voi todeta sairaanhoitopiirien järjestämän erikoissairaanhoidon ja kuntien vastuulla olevan perusterveydenhuollon. Tämä on merkinnyt sitä, että väestöryhmien erot terveystalvelujen 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 järjestämiskäytännön 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-alaisia. 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 puitelaissa olleiden poikkeusperusteiden myötä uudistuksen ulkopuolelle osan sellaisista kunnista, joilla on vaikeuksia turvata sosiaali- ja terveystalveluja 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. Myös perusterveydenhuollon keinoin vältettävissä olevissa sairaalahoitotilanteissa havaitut alueelliset erot viittaavat eroihin hoitoon pääsystä ja hoidon laadusta (Manderbacka K, Arfman M, Lumme S, Lehikoinen M, Ruuth I, keskimäki I. Perusterveydenhuollon mittatikka? Vältettävissä olevat sairaalajaksot Suomessa 1996-2010. Suomen lääkäri-lehti 2015; 48: 3298-3304.). Palveluihin pääsystä on myös sosioekonomisia eroja. Parempituloisten on todettu käyttävän enemmän lääkäripalveluja palvelun kun tarve on otettu huomioon ja nämä erot selittyvät parempituloisten runsaammalla työterveyshuollon ja yksityislääkäripalvelujen käytöllä (Häkkinen, U., Nguyen, L. (2010) Rikas käy edelleen lääkärisissä köyhää useammin. OPTIMI – Terveys- ja sosiaalitalouden uutiskirje. 2/2010). Viimeaikaiset, vielä julkaisemattomat analyysit vuodelta 2014 ovat näiden aiempien havaintojen suuntaiset.

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 suhteellisesti korkeampi.



hoidossa 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. Lähtöleväisyydessä 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. Lasten ja perheiden pääsy lastensuojelun palvelujen piiriin on vaihdellut kuntien välillä runsaasti. Asiakkaiksi päässeidenkään lasten ja perheiden avohuollon palvelujensaanti ei toteudu riittävästi eikä yhdenvertaisesti (esim. Ahlgren-Leinvuo, Hanna: Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2014. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4/2015.). Kuntien välillä on myös monenlaisia lasten sijoituskäytäntöihin liittyviä eroja. Ensinnäkin eroa on siinä, miten toiminta painottuu avo- ja sijaishuoltoon. Toiseksi sijoitettujen lasten suhteellinen osuus väestön alaikäisistä eroaa eri alueiden välillä, mikä osoittaa, että joillakin alueilla kynnyksen sijoitukseen on korkeampi kuin toisaalla. Kolmanneksi eroja on siinä, mitä sijoitusmuotoja käytetään. Alueiden väliset erot esimerkiksi perhehoidon käytössä huostaanotettujen lasten hoitomuotona vaihtelevat 72 %:sta 48 %:iin, ammatillisten perhekotien käytössä 27 %:sta 12 %:iin ja laitoshuollon käytössä 33 %:sta 12 %:iin. Vaihtelevien ratkaisu- ja toimintakäytäntöjen lisäksi eroja selittää muun muassa se, että yhden sosiaalityöntekijän vastuulla olevien lasten ja perheiden lukumäärä vaihtelee alueittain ja se, että kaikissa kunnissa ei ole riittävästi osaamista eikä kokeneita työntekijöitä vaativimpien tapausten hoitamiseen.

Myös peruspalvelujen riittämätön yhteistyö eri sektoreiden ja tasojen välillä on selkeä heikkous. Lisäksi julkiset palvelut toimivat järjestelmäkeskisesti 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 terveyspalvelut toimivat varsin hyvin. (Kansalaisbarometri 2009). Perheneuvoloissa sekä työhallinnon ja kuntien työvoiman palvelukeskuksissa asiakkaat arvostavat palveluiden saamista yhdestä toimipisteestä siksi, että asiointi on helppoa. Terveyspalvelujen kansainvälisissä vertailuissa sekä perusterveydenhuolto että sairaalapalvelut ovat edellä todetuista ongelmista huolimatta pärjänneet hyvin.

Järjestelmän vahvuuksia on lisäksi korkeasti koulutettu henkilökunta johon voidaan tukeutua kehitettäessä ratkaisuja tulevaisuuden tarpeisiin.

Kuitenkin kokonaisvastuun puute aiheuttaa asiakasprosessien toimimattomuutta ja palvelun käyttäjien ohjaamista luukulta toiselle. Tämä heikentää kustannusten hallintaa, aiheuttaa läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden ongelmia sekä estää parhaiden käytäntöjen levittämistä. Kustannusten nousun hallintaa vaikeuttaa osiooptimointi ja organisaatioiden rajapinnoilla tapahtuva tuhlaus. Kuntatasolla kustannusten ennakoitavuuden ongelmia seuraa pienistä rahoittajavastuista ja väestön tarpeiden satunnaisvaihtelusta.

Ikärakenteen ja huoltosuhteen nopea muutos aiheuttaa paitsi kustannusten hallinnan ongelman, myös palvelujen toteuttajien tarpeen voimakkaan lisääntymisen. Palvelutarpeen kasvun ja työntekijöiden eläköitymisen myötä alalle tarvitaan runsaasti uusia koulutettavia. Maan sisäinen muuttoliike voimistaa alueellisia eroja ja aiheuttaa jopa äkillisiä muutoksia huoltosuhteessa ja palvelujen järjestämisessä. Vaikka väestön odotettavissa olevan eliniän pidentyessä eläkeikäisten määrä kasvaa voimakkaasti, on väestö aiempaa pidempään tervettä ja toimintakykyistä. Viimeisten elinvuosien palvelutarve ei kuitenkaan yksilötasolla näytä vähenevän, mistä johtuen palvelutarve kokonaisuutena kasvaa voimakkaasti.

#### 2.18.4 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Kuntien ja alueiden toiminnassa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on vahvistunut strategisena tavoitteena. Vaikuttavien terveyttä edistävien keinojen löytäminen ja niiden vakiinnuttaminen ja pysyvien hyvinvointia ja terveyttä edistävien rakenteiden luominen vaativat aktiivista 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 terveyttä edistävä monialainen yhteistyö kunnassa edellyttää rakenteita, jotka mahdollistavat ja tukevat kunnan eri hallinnonalojen yhteistä vastuun ottamista ja työnjakoa hyvinvointitavoitteisiin pääsemiseksi. Peruspalvelujen ja erityispalvelujen saumattomuus helpottaa päätöksentekoa ja yhteistyötä. Esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipalvelut, ikäihmisten palvelut sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut sisältävät useilla toimialoilla terveyttä edistäviä, ehkäiseviä, hoitavia ja kuntouttavia palveluja. Kuntien vastuulla oleva väestön hyvinvoinnin 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 aikana. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahot on nimetty 90 % kunnista. Kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin seurannasta ja raportoinnista vastasi useimmin hyvinvointiryhmä (44 %) tai sosiaali- ja terveystoimi (14 %). Keskushallinnon tehtävänä se oli 10 % kunnista. Sairaanhoidopiirin tai yhteistoiminta-alueen tehtäväksi seuranta oli määritelty 6 % kunnista. Kunnista 8 % ei ollut määritellyt seurantavastuuta lainkaan. Valtuuston hyväksymä laaja hyvinvointikertomus on laadittu 80 % kunnista. Valtuustolle oli vuonna 2014 raportoitu yleisimmin 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 elämänhallinnasta 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 alueelli-

sesti 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 oleellisimman 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 (2010), Raahen seutukunnassa (2013), EKSOTE:ssa (2015) sekä HUS (valmisteilla). Alueellinen hyvinvointikertomustyö on kehittymisvaiheessa. 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.

#### 2.18.5 Julkisen talouden ohjaus

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta tuli voimaan 14.2.2014. Käytännössä uuteen julkisen talouden ohjausmalliin siirryttiin vuoden 2015 edus-kuntavaalien jälkeen, kun pääministeri Sipilän hallitus päätti ensimmäisestä julkisen talouden suunnitelmastaan. Erityisesti kuntatalouden menorajoite on uusi ohjausväline, jonka toimivuudesta ei ole vielä käytännön kokemusta. Valtioneuvosto asetti kuntatalouden menorajoitteen 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.

#### 2.18.6 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 työkäisten määrä vähenee ja yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa merkittävästi. Väestörakenteen muutos heikentää siten verotulojen kasvumahdollisuuksia eli julkisen talouden rahoituspohjaa. 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 vuoden 2017 tasossa noin 17,9 miljardin euron menotasoa ja ilman uudistuksia reaalisten menojen ennakoidaan kasvavan tähän verrattuna noin 4,4 miljardilla eurolla vuoteen 2030 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.

#### 2.18.7 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 valtionosuutta. Palveluiden kustannukset ovat kasvaneet ja niiden on ennustettu kasvavan edelleen myös tulevina vuosina. Tämä aiheuttaa omalta osaltaan paineita kunnallisveroprosenttien korottamiseen. Koska kuntien 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 haitalli-

sempana 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.

#### 2.18.8 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 8 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 yhteisöverosuudesta voi muodostua metsäerän perusteella, ja yhteisövero voi olla yli viidenneksen kunnan verotuloista.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa yhteisövero 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 työllisyydenhoitoa. 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.

#### 2.18.9 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 valtioneuvoston päätöksen ja kilpailuneutraaliteetin vaatimusten johdosta.

#### 2.18.10 Arvonlisäverotus

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksen piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveysalan tehtävät ja muut tehtävät siirtyisivät maakunnan järjestämisvastuulle, tähän toimintaan kohdistuviin hankintoihin sisältyvä arvonlisäverokustannus aiheuttaisi ilman erityismenettelyä samanlaisen neutraalisuusongelman, mikä liittyy kunnalliseen ja valtion palvelutuotantoon. Arvonlisäverojärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisesti maakunnan olisi

edullisempaa tuottaa toiminnassa käytettäviä verollisia palveluita itse kuin hankkia niitä ulkopuoliselta verollisena.

Nykyisin julkisen sektorin hankinnat kuuluvat laajalti hankintaneutraalisuutta parantavien menettelyjen soveltamisalaan. Menettelyjä sovelletaan yleisesti kaikissa sellaisissa julkisissa toiminnoissa, joissa ei ole kyse toiminnasta, jossa julkisen sektorin veroton palvelu kilpailee markkinoilla yksityisen palvelun kanssa. Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sillä on velvollisuus yhtiöittää kyseinen toiminta. Yhtiömuodossa harjoitettu kunnallinen toiminta ei kuulu arvonlisäveron palautusjärjestelmän piiriin. Myöskään valtion hankintoihin sovellettava talousarviomenettely ei koske yhtiömuodossa tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön muodossa harjoitettua toimintaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksesta ei aiheudu muutoksia Ahvenanmaan maakunnassa tapahtuvaan palvelutuotantoon. Palvelutehtävät kuuluvat nykyiseen tapaan osin Ahvenanmaan maakunnan ja osin maakuntaan kuuluvien kuntien tehtäviin.

#### 2.18.11 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 sosiaalihuolto. 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 järjestämistä vastuun 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 mukaisista käyttökustannuksista on vähennetty toimintatuotot, kuten siirtyviin tehtäviin liittyvät asiakasmaksut. Siirtyviin nettokustannuksiin sisältyvät myös toimialaan kohdennettavat poistot ja arvonalentumiset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitosten liikelijäämä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien kustannusten erotteluun valtionosuusjärjestelmän laskennallisista kustannuksista ei ole yhtä absoluuttisesti oikeaa tapaa. Koska vuonna 2015 voimaan tulleessa valtionosuusjärjestelmässä ei ole enää tehtäväkohtaisia määräytymisperusteita, laskennallisia kustannuksia ei pystytä kohdentamaan suoraan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Valmistelun pohjana voitaneen kuitenkin käyttää oletusta, että sairastavuuskustannukset siirtyivät 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 järjestämistäsiin 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, saamelaisien 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 terveystoimen 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 siirryväistä sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannuksista. Jotta kokonaisveroaste ei uudistuksen 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 järjestämistäsiin siirtyminen maakunnille tarkoittaisi muutoksia kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaissa säädettyihin valtionosuusperusteisiin, laskennallisten kustannusten taustalla oleviin ikäluokkiin sekä kertoiimiin, 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 toimeentulotukeen 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 terveystoimen palveluja. 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 merkittäväällä 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 tarkastettava 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 järjestämistäsiirto aiheuttaa kaiken kaikkiaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin sekä lain perusteella kunnille myönnettäviin ja maksettaviin valtionosuuksiin edellä kuvatun mukaisesti niin suuria periaatteellisia ja euro-määräisiä 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 maakuntaudistuksen kanssa on kuitenkin erittäin haastavaa. Lisäksi on todennäköistä, että maakuntien toiminnan käynnistyttyä ja järjestämistäsiirron toteuduttua on sängen pian ryhdyttävä tarkastelemaan kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän toimivuutta uudessa tilanteessa.

#### 2.18.12 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 järjestämistäsiirtoille siirtyvien palvelujen kustannukset. Maakuntien nettokustannukset olisivat vuoden 2016 tasossa arviolta noin 17,6 miljardia euroa. Näistä noin 17,2 miljardia euroa muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 410 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 järjestämistäsiirto siirretään lisää julkisia palvelutehtäviä uudistuksen jatkovalmistelun aikana. Näitä koskevat ehdotukset valmistellaan erikseen.

Koska maakuntien järjestämistäsiirto 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 järjestämisen kustannuksiin liittyviä kuntakohtaisia eroja. Uudistuksen yhteydessä



voidaan kuitenkin toisaalta ottaa käyttöön myös osittain uudentyypisiä valtion rahoituksen määräytymisperusteita, jos niiden voidaan arvioida tukevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen yleisiä tavoitteita. Valtion rahoituksen määräytymisperusteita ja mitoitusta koskevissa ehdotuksissa on lisäksi otettava huomioon uudistuksen toimeenpanoon liittyvä yleinen säästötavoite, julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen 3 miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä.

#### 2.18.13 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 kehittämissuunnitelman alueellisten johtoryhmien ohella kansallisen kehittämissuunnitelman 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 käynnistämisessä perusterveydenhuollon kehittämissuunnitelman 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 kehittämissuunnitelmat 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 levi-ä sekä verkostoituneita rakenteita pitkin että myös koko perusterveydenhuollon kenttään.

Kunta- ja palvelurakennemuutosten käytännön toteuttamista ja toimeenpanoa on katsottu voitavan parhaiten edistää ja tukea ohjelmajohtamisen avulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämissuunnitelmaa 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 määriteltäviin selkeisiin ja yhteisiin tavoitteisiin sekä riittävän konkreettisiin keinoihin. Kansallisen kehittämissuunnitelman 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 terveyden-

huollon 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.

#### 2.18.14 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 tutkimustoiminnan 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.

#### 2.18.15 Tietohallinto ja ICT-palvelut

Maakuntiin kunnista ja kuntayhtymistä siirtyviä tehtäviä tukevalle tietohallinnolle sekä ICT-palvelujen järjestämiselle on tyypillistä tietohallinto- ja hankintayksiköiden, kuten kuntien ja erilaisten kuntayhtymien, suuri määrä sekä myös kooltaan ja valmiuksiltaan erilaiset organisaatiot. Erityisesti pienissä kunnissa tietohallintoon käytettävät talous- ja henkilöstöresurssit ovat usein varsin rajalliset. Kuntatasolla pienet volyymit eivät ole myöskään mahdollistaneet kaikilta osin osaamisen, prosessien ja tietojärjestelmien asianmukaista kehittymistä. Se on johtanut epätarkoituksenmukaisiin toimintatapoihin, tehottomuuteen ja laatuongelmiin.

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 miljoonalla eurolla. Tietotekniikkamenojen vähentymisen voidaan kuitenkin olettaa olevan väliaikaista. Kustannusten nousuun vaikuttavat myös julkisen hallinnon ulkoiset kustannukset, kuten lisenssimaksut. Yksikkökustannusten markkinamekanismeista johtuvaan nousuun ei julkisen hallinnon hankintayksiköillä ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa omalla toiminnallaan.

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. Sotien 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 ratkaisuista 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 organisaatio-, 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 kypsyysasteita. 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 kärkimaasta (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.

Erikoissairaanhoidosta 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 lähetejärjestelmästä, joissa on potilaskertomusintegraatio. Pohjoismaisen ministerineuvoston asettaman e-terveysryhmän alainen tutkimusverkosto on kehittänyt ja kokeillut vertailun indikaattoreita. Pohjoismaista vertailua on pidetty kiinnostavana, koska kaikissa Pohjoismaissa on hyvä digitalisoinnin kypsyysaste 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 lääkemääräytilannetta. Suomi on eri toiminnoissa hyvää pohjoismaista tasoa. Kyky välittää tietoa yli organisaatio-rajojen on Ruotsissa ja Suomessa erinomainen, samoin Tanskassa mutta siellä vain erikoissairaanhoidon osalta. 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.

Pelastustoimen osalta nykyiset ohjaus- ja omistajuussuhteet ovat johtaneet siihen, että on ollut vaikea saada aikaan ratkaisuja, jotka johtaisivat valtakunnallisiin ja yhdenmukaisiin toimintamalleihin, yhteisiin tietojärjestelmiin ja yhdenmukaiseen palvelutarjontaan. Pelastustoimen järjestelmästä onkin muodostunut hajanainen, joka ei ole kyennyt riittävän hyvin toteuttamaan suuria valtakunnallisia uudistuksia.

#### 2.18.16 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.

Kunnissa tapahtuu jatkuvasti vähittäistä muutosta tilojen käytössä. Palvelupisteitä lakkauteaan tai niiden käyttötarkoitusta muutetaan ja uusi tiloja rakennetaan esimerkiksi osana kaupunkirakenteen kehittämistä tai uusien palveluiden syntyessä. Toistaiseksi kuitenkin käytössä oleva kiinteistöala ei tyypillisesti ole vähentynyt, vaan vapautuvalle toimitilalle on useimmiten löytynyt uusi käyttäjä kunnan omasta organisaatiosta. Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Yhä useammin vapautuva kiinteistö on niin huonokuntoinen, ettei sitä enää oteta käyttöön eikä peruskorjata. Yhä useamman kunnan ja sairaanhoitopiirin tavoitteena on myös vähentää käytössä olevaan kiinteistöalaa ja parantaa sen käyttöastetta. Esimerkiksi Eksoten hallinnassa olevissa toimitiloissa on jo tapahtunut merkittävä kiinteistöalan väheneminen.

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. Erikoissairaanhoidon hoitopäivät, vuodeosastohoito sekä vanhainkotien määrä ovat jatkuvasti vähentyneet ja tulevina vuosina laitoshoidon paikat vähenevät edelleen. Samanaikaisesti asumispalveluiden määrä on kasvanut. Asumispalveluille on tyypillistä, että ne toteutetaan kunnissa erilaisilla ostopalvelutavoilla, jolloin kuntien omien investointien määrä kyseisiin palveluihin on ollut vähäisempi.

Tällä hetkellä monissa kunnissa on paljon erilaisia pieniä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusteitä, mutta useissa kunnissa on jo nähtävissä tavoite keskittää avopalveluita suurempiin, ns. hyvinvointikeskuksiin. Palveluverkko on myös kehittymässä monimuotoisemmaksi ja erilaiset, liikkuvat palvelut ovat yleistymässä sähköisten palvelujen ohella. Samalla asiakaskäytössä olevan tilan tarve vähenee ja käyttöaste paranee.

Palvelu- ja toimitilaverkkoon tulevaisuudessa kohdistuvia muutoksia on vaikeaa tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti arvioida. Tilanteen arviointiin vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden valinnanvapauteen liittyvät kysymykset. Joka tapauksessa on kuitenkin oletettavissa, 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 uudensuunniteltuihin soveltuviksi. Tilanne näkyy jo muun muassa sairaanhoitopiirien mittavissa investointisuunnitelmissa.

#### 2.18.17 Hankinnat

Sairaanhoitopiirin hankinnat on organisoitu yleensä sairaanhoitopiirin hankintakeskuksen tehtäväksi. Erityisvastuualueilla (erva) terveydenhuollon hoito- ja yleistarvikkeiden sekä lääkintälaitteiden ja kaluston hankintoja on keskitetty alueellisille hankintakeskuksille, jotka järjestävät myös logistiikkapalvelut joko itse tai sopimuskumppanin kautta. Nämä keskuskeskukset palvelevat alueensa yliopistollista sairaalaa, jäsenkuntia ja sairaanhoitopiirejä useassa hankintakategoriassa. Alueellisia keskuksia on viisi ja ne ovat HUS-logistiikka liikelaitos (HYKS), IS-Hankinta Oy (KYS), PPSHP hankintapalvelut (OYS), Tuomi Logistiikka Oy (TAYS) ja VSSHP hankinta- ja logistiikkapalvelut (TYKS). Lääkehankinnat on yleensä keskitetty yliopistosairaalan apteekille. Sairaanhoitopiiri sekä alueen keskustaupunki 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 logistiikan ja varastoinnin henkilöstöä on noin 500—600. 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. Yliopistollisten sairaaloiden yhteyteen ryhmittyneet erva-alueiden hankintakeskukset ovat toimineet tässä kehityksen moottorina ja muodostaneet alueellisia hankintarenkaita. Valtakunnallista hankintayhteistyötä on sairaanhoitopiirien kesken toteutettu vähemmän ja hankintayhteistyön tiivistämisessä ja hankintojen keskittämisessä on tunnustettu merkittävää tehostamisen ja säästön mahdollisuutta.

Sairaanhoitopiirien hankintamäärät ovat suuret ja hankintojen säästöpotentiaalia on hyödynnettävä. Esimerkiksi hallinnollisia ja tukitoimintojen tavaroita ja palveluja hankitaan arviolta noin 1 mrd:lla eurolla vuodessa, samoin lääkkeitä ja hoitotarvikkeita. Hoito-, tutkimus- ja sairaalatarvikkeita, kalusteita ja laitteita hankitaan noin 2 mrd:lla eurolla.

Terveystieteiden laite- ja tarvikkeiden kirjo on laaja, ja niiden saatavuus ja käyttökunnon varmistus edellyttää laajoja resursseja ja erityisjärjestelmiä sairaanhoitopiirien organisaatioilta. Yli 95 % käytettävistä terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista valmistetaan muualla kuin Suomessa. Kotimaisten toimijoiden osuus keskittyy tuotteiden tuontiketjuun ja saatavuuden varmistamiseen.

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.

#### 2.18.18 Tukipalvelujen organisointi

Yhtenäisten tukitoimintojen hoitaminen palvelukeskuksissa on 2000-luvulla yleistynyt sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Palvelukeskuksissa hoidetaan tyypillisesti ns. volyymi-tehtäviä, eli tehtäviä joissa käsitellään tai toteutetaan suuria määriä toistensa kaltaisia tapahtumia, sekä sellaisia erikoistuneita tehtäviä, jotka ovat kuitenkin yhtenäisiä useille toimintayksiköille. Palvelukeskustoiminnan tavoitteena on standardoida ja kehittää toimintatapoja sekä parantaa toiminnan laatua ja asiakaslähtöisyyttä.

Valtio, kunnat ja kuntayhtymät ovat uudistaneet ja tehostaneet tukipalvelujen tuotantoaan. Valtakunnallisia, kuntien ja kuntayhtymien omistamia palveluyhtiöitä on useita ja lisäksi osa isoista kunnista ja sairaanhoitopiireistä on keskittänyt palvelutuotantoaan omiin liikelaitoksiinsa. Osa kunnista on ulkoistanut tukipalveluita kokonaan, mutta merkittävä osa tukipalveluita tehdään edelleen omana hajautettuna tuotantona. Valtiolla palvelukeskustoimintaa on järjestetty pääasiassa in house-muodossa palvelemaan valtion virastoja. Yleisesti palvelukeskusrakenteilla on saavutettu noin 20 % palvelutuotannon tehostuminen hajautettuihin malleihin verrattuna.

Maakuntien julkisen toiminnan piiriin jäävän henkilöstömäärää voidaan verrata valtion henkilöstömäärään (noin 75 000), joille tuotetaan talous- ja henkilöstöhallinnon, toimitilahallinnon, hankintojen ja ICT-palveluja valtakunnallisesti toimivalla palvelukeskusmallilla virastomuodossa (Palkeet ja Valtori), yhtiömuodossa (Hansel Oy, HAUS Oy) ja liikelaitosmuodossa (Senaatti-kiinteistöt). Kuntasektorilla erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon sekä ICT-toimintoja tuotetaan palvelukeskuksissa, jotka palvelevat joko laajaa asiakaskuntaa tai esim. yksittäistä sairaanhoitopiiriä. Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa keskeisiä toimijoita ovat mm. HUS Servis (liikelaitos), Taitoa Oy, KuntaPro Oy ja Monetra Oy. Toimitila- ja kiinteistöpalveluja tuotetaan kaupunkien ja kuntien tila-keskuksissa, jotka toimivat pääasiassa virasto- tai liikelaitosmuodossa. HUS-yhtymään kuuluu HUS-tilakeskus, joka edustaa omistajaa, tuottaa tilat ydintoiminnalle ja liikelaitoksille sekä tilaa kiinteistöjen hoitoon liittyvät palvelut, sekä tuottajaroolissa toimiva HUS-Kiinteistöt Oy.

#### 2.18.19 Henkilöstö

Väestön ikääntyminen ja suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen yhdistettynä sosiaali- ja terveystieteiden tarpeen ja kysynnän kasvuun vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia palkata riittävästi pätevää henkilöstöä. Myös koulutuksesta valmistuvien määrät ja alueellinen sijoit-

tuminen vaikuttavat työvoiman saatavuuteen. Riittävien henkilöstövoimavarojen puute vaikuttaa palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja laatuun.

Henkilöstön saatavuus vaihtelee alueittain ja ammattiryhmittäin. Työvoimapula-ammattien kärjessä on viime vuosina ollut pääosin sosiaali- ja terveysalan ammatteja, kuten lääkärit, hammaslääkärit ja sosiaalityöntekijät. TEM:n työvoiman ammattibarometrin mukaan maaliskuuhun 2016 työvoimapula-ammattien määrä ei ole suuresti muuttunut edellisen vuoden syksystä. Ammattibarometri kerää työ- ja elinkeinotoimistojen näkemyksiä keskeisten ammattien kehitysnäkymistä koko työmarkkinakentässä.

Henkilöstömenot ovat sosiaali- ja terveyspalveluissa keskimäärin 55 prosenttia käyttökustannuksista. Niiden osuus korostuu jatkossa entisestään, kun menojen kasvupaine kohdistuu työvoimavaltaisimpiin hoivapalveluihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä oli vuonna 2015 työsuhteisista 84 prosenttia ja virkasuhteisista 16 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 kunta-alan ja yksityisen alan työ- ja virkaehtosopimusten perusteella. Ammattiryhmien sisällä palkkauksessa on jonkin verran eroja, jotka perustuvat eroihin mm. työn vaativuudessa tai työkokemuksessa. Kunnissa ja kuntayhtymissä sovelletaan palkkausjärjestelmää eri tavoin ja myös paikallisilla sopimuksilla on voitu sopia määrätyistä palvelussuhdeasioista.

#### 2.18.20 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 työnantajatahon luominen edellyttää myös maakuntien työnantajaedunvalvonnasta säätämistä.

#### 2.18.21 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- ja terveyspalvelujen tuottaminen yksityisesti edellyttää lupaviranomaisen lupaa, tilojen ja laitteiden tarkastusta sekä omavalvontasuunnitelmaa, kun taas kunnallisessa palvelutuotannossa 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 tulisi yhdenäistää 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 laatutasoa 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 järjestämislainsäädäntöön tulisi 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 tule 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.

#### 2.18.22 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltaminen maakuntiin

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on Suomea oikeudellisesti sitova. Peruskirjan 12 artiklan mukaan sopimuspuolen tulee ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa tallettaessaan ilmoittaa, mitä peruskirjan kappaleista se katsoo itsensä velvoitetuksi noudattamaan. Sopimusosapuolen tulee noudattaa vähintään kahtakymmentä peruskirjan I osan kappaletta, joista ainakin kymmenen tulee valita 12 artiklassa erikseen määritellyistä kappaleista. 13 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaatteet koskevat kaikkia sopimusosapuolen alueella olevia paikallisviranomaisten ryhmiä. Kukin sopimusosapuoli voi kuitenkin allekirjoittaessaan peruskirjan tai tallettaessaan ratifioimis- ja hyväksymiskirjansa määritellä ne paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmät, joihin se aikoo rajata peruskirjan soveltamisen tai jotka se aikoo sulkea soveltamisalan ulkopuolelle. Se voi myöskin sisällyttää peruskirjan soveltamisalaan muita paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmiä Euroopan neuvoston pääsihteerille myöhemmin tehtävällä ilmoituksella.

Peruskirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 235/1990 vp) sekä asian eduskuntakäsittelyyn liittyvissä asiakirjoissa ilmaistiin, että peruskirjan tarkoittamiksi paikallishallintoviranomaisiksi määriteltäisiin Suomessa kunnat. Tallettaessaan ratifioimiskirjansa Euroopan neuvoston pääsihteerille Suomi ei kuitenkaan sisällyttänyt siihen peruskirjan 12 tai 13 artiklassa tarkoitettua ilmoitusta. Tämä merkitsi, että Suomi sitoutui noudattamaan peruskirjaa kokonaisuudessaan kaikkien paikallis- ja aluehallintoviranomaisten osalta. Peruskirjaa sovellettaisiin siksi lähtökohtaisesti myös tulevaan maakuntahallintoon. Suomen sitoumus noudattaa peruskirjaa kokonaisuudessaan perustui ratifiointiajankohtana voimassa olleeseen hallintorakenteeseen eli keskushallintoon ja paikallista itsehallintoa toteuttaviin kuntiin.

Maakuntahallinto ei täyttäisi kaikkia paikallisen itsehallinnon peruskirjassa määriteltyjä paikallisen itsehallinnon edellytyksiä. Maakunnille ei esityksen mukaan tulisi yleistä toimialaa, jolloin niillä ei voida katsoa olevan peruskirjan 4 artiklan 2 kappaleen mukaista harkintavaltaa aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa asioissa, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle. Niillä ei olisi verotusoikeutta, jolloin niiden taloudelliset voimavarat eivät muodostuisi 9 artiklan 3 kappaleen mukaisesti ainakin osin paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Koska maakunnat voisivat ottaa vain lyhytaikaista lainaa, niillä ei myöskään olisi 9 artiklan 8 kappaleen mukaisesti mahdollisuutta lain asettamissa rajoissa päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa. Edellä mainitut ristiinriidat on todettu myös Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin vuonna 2016 toteuttamassa arvioinnissa siitä, millä tavoin Suomessa noudatetaan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa. Lopullinen arviointiraportti hyväksyttäneen kongressin kevädistunnossa 2017.

Nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen mukainen maakuntahallinto olisi perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaa itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Maakuntien itsehallinnossa ei olisi kyse vain paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoittamasta paikallishallinnosta, vaan pikemminkin paikallishallinnon ja aluehallinnon eräänlaisesta välimuodosta, sillä maakunnat eivät ole vain nykyisten kuntayhtymien tai kuntapohjaisen aluehallinnon seuraajia, vaan niillä on luonteeltaan niin paikallisia kuin alueellisiakin tehtäviä.

Hallituksen esityksen tavoitteena oleva maakunnalliseen itsehallintoon perustuva palvelu- ja hallintojärjestelmä muuttaa oleellisesti Suomen julkisen hallinnon rakennetta. Kaksitasoisesta, kuntiin ja valtioon perustuvasta hallinnosta siirrytään kolmitasoiseen hallintoon.

Edellä mainittu huomioon ottaen olisi tarkoituksenmukaista, että Suomi tässä uudessa tilanteessa antaisi Euroopan neuvostolle sopimuksen 12 ja 13 artiklaan perustuvan ilmoituksen. Ilmoituksessa todettaisiin, että johtuen peruskirjan ratifiointia seuranneesta myöhemmästä hallintorakenteen muutoksesta Suomi sitoutuisi soveltamaan peruskirjaa jatkossakin kokonaisuudessaan paikallishallintoon eli kuntiin. Kuntia suurempien itsehallintoalueiden eli perustettavien maakuntien osalta Suomi sitoutuisi noudattamaan peruskirjan määräyksiä lukuun ottamatta 4 artiklan kappaletta 2 sekä 9 artiklan kappaletta 3 ja 8.

Vastaavan tyyppisen peruskirjan soveltamisalan rajauksen ovat tehneet muutkin maat. Muun muassa Tanska on vuoden 1988 ratifiointinsa jälkeen vuonna 2006 rajannut soveltamisalan vain kuntiin toteutetun kunta- ja aluehallintouudistuksen vuoksi ja esimerkiksi Ruotsi on rajannut soveltamisalan ratifiointinsa yhteydessä kuntiin.

### 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, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä 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 terveyspalvelujen 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 vajaan 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 edelly-

tykset 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 merkittävien 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 epätarkoituksenmukaisesti palvelujen järjestämistä ja käyttöä.

### 3.1.2 Maakuntauudistus

Maakuntauudistuksen tavoitteena on hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen mukaan 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. Maakuntien tehtäväaloista säädettäisiin yksityiskohtaisesti maakuntalaissa. Tehtäviä siirrettäisiin maakunnille kunnista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, työ- ja elinkeinotoimistoista sekä aluehallintovirastoista. Lailla annettaisiin maakunnille mahdollisuus myös ottaa hoitaakseen eräitä sellaisia kunnan tehtäviä, jotka maakunnan alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät maankunnan tehtäväalaan ja joihin kunnat olisivat osoittaneet rahoituksen. Tavoitteena on myös, että maakunnat voisivat järjestää laissa sää-

dettävällä tavalla keskinäistä yhteistyötä ja yhteisiä palveluita niiden omien päätösten ja luon- taisten yhteistyösuuntiensa 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 organi- soinnissa periaatteena on valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alu- eellista tai paikallista läsnäoloa. Periaatteena on myös valtakunnallisesti yhtenäisen toiminta- tavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen sekä digitalisaation hyödyntämistä edistävien parhai- den ratkaisujen käyttö. Organisointi on tarkoitus toteuttaa niin, että nykyisistä kuudesta alue- hallintovirastosta muodostettaisiin yksi valtakunnallinen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavi- ranomainen, joka toimisi alueellisissa yksiköissä tai toimipisteissä.

Edellä kuvatun tehtäväjaon vaatimat muutokset ja lisäykset kuntien, kuntayhtymien ja valtion viranomaisten tehtäviä koskevaan erityislainsäädäntöön sekä asianomaisten valtion viran- omaisten organisointia koskevaan lainsäädäntöön valmistellaan ja toteutetaan tästä hallituksen esityksestä erillisissä hallituksen esityksissä, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2017 aikana.

### 3.1.3 Julkisen talouden kestävyys turvaaminen

Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja ter- veydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019—2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksella pyritään te- hostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi edellä mainittua matalammaksi.

Hallitus on asettanut uudistuksen tavoitteeksi 3 mrd. euron säästön vuoteen 2030 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 hidastumi- sen. Maakunnan talouden hoitoa koskevien säännösten, valtion rahoituksen maakunnille ja julkisen talouden kokonaisuohjauksen tulee ohjata maakuntia yhdenmukaisesti. Osana julkisen talouden kokonaisuohjausta 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 omanlai- sensa järjestelmä. Lisäksi jokainen niistä poikkeaa nykyisestä Suomen kuntapohjaisesta mal- lista.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamista on selvitetty useassa eri yhteydessä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Jäljempänä on lyhyesti tarkasteltu uusimpia selvityksiä ja niissä käsiteltyjä vaihtoehtoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2010 asettama työryhmä laati yhdeksän erilaista raken- nelinjausta ja lisäksi erilaisia rahoitusmalleja. Näiden pohjalta se esitti muistiossaan (STM ra- portteja ja muistioita 2011:7) kolme vaihtoehtoista mallia. Yksi niistä perustui nykyiseen kun-

tarakenteeseen 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. Erityispalveluista 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 järjestämisestä. Sosiaali- ja terveysalueiden lisäksi selvityshenkilöt ehdottivat viittä sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualuetta, joilla olisi laajaa perustasoa tukevia ja koordinoivia tehtäviä, tutkimusta ja koulutusta. Yliopistosairaalat vastaisivat edelleen vaativimman 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 valtioneuvoston 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 kun-

tien 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 yleissäännön 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 järjestämistä. 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 järjestämistä vastuulle, 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 vaapammin. 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 valmisti esityksen laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Uudessa mallissa oli erotettu palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen toisistaan. Järjestämistä vastuu 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 järjestämistä vastuussa kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista. Nämä organisaatiot olisivat siis korvanneet nykyiset järjestämistä vastuussa olevat erilaiset kunnalliset organisaatiot, joita on lähes 200. Viiden sote-alueen lisäksi esitettiin muodostettavan enintään 19 kuntayhtymää, joilla olisi ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista vastuu 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 tuottamistavasta olevien kuntien ja kuntayhtymien palvelukseen.

Lakiesitystä käsiteltiin useissa eduskunnan valiokunnissa. Perustuslakivaliokunnan ensimmäisen lausunnon (PeVL 67/2014 vp) mukaan lakiehdotus olisi voitu käsitellä normaalissa lainsäätämistäjärjestyksessä vain, jos valiokunnan tekemät ehdotukset hallintomallin kansanvaltaisuudesta ja kuntien rahoitusvastuusta, sekä niiden muodostamasta sääntelykokonaisuudesta otettaisiin huomioon. Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysvaliokunta valmisti helmikuussa 2015 hallituksen esityksen pohjalta muutetun mallin, joka olisi perustunut 19 järjestämistä- ja tuottamistavasta 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 ol-

len 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 (erikoissairaanhoidon 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 järjestämistä vastuun pitäisi olla nykyistä harvemmillä tahoilla. Nykymallissa järjestämistä vastuussa 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 järjestämistä vastuu, järjestämistä vastuun siirtäminen yksitasoiselle kuntayhtymälle tai järjestämistä vastuu siirtäminen kuntaa suurempiin itsehallinto-alueisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen arviointia suhteessa muihin vaihtoehtoihin ratkaisumalleihin

Ehdotetussa ratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu siirretään kokonaan pois kuntien vastuulta perustuslain 121 pykälän 4 momentin tarkoittamalle kuntaa suuremmalla hallintoalueella 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 toteuttaminen. 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 järjestämistä ja tuottamista vastuussa olevaan kuntayhtymään, joita olisi sama määrä kuin nykyisiä maakuntia tai jokin muu määrä. Palveluiden järjestämistä vastuu olisi sosiaali- ja terveysalueella, 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 terveysalueen yhtymävaltuusto, jonka jäsenet olisivat jäsenkuntien valtuutettuja. Kunnat rahoittaisivat sosiaali- ja terveysalueen kustannukset sosiaali- ja terveysalueen 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. Kokonaisarviointissa huomioon otettavia seikkoja olisivat valiokunnan mukaan muun muassa alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuuden jakautuminen valtion, 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 terveystalouden järjestäjä-tuottajia olisi vajaa 200. Suuri osa kunnista hoitaisi perusterveydenhuollon, sosiaalihoollon 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 haasteellisena.

Ehdotetun mallin kolmantena vaihtoehtona voisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun keskittäminen kansallisen tason toimijalle. Tuottajavastuun eriyttämisen kautta järjestäjä voisi toimia ensisijaisesti palveluiden tilaajana. Tämänkaltaisen ratkaisun vahvuksina verrattuna esitettyyn maakuntatason alueelliseen järjestäjään voidaan pitää erityisesti keskittymisen kautta saavutettavaa tilaajaosaamisen mahdollisimman korkeaa tasoa sekä mahdollisimman suurta neuvotteluvoimaa suhteessa tuottajiin. Keskitetty ratkaisu voisi myös osaltaan vastata paremmin nykytilaa leimaaviin hajautuneen rahoitusvastuun aiheuttamiin osapointiongelmien. Toisaalta kansallisen tason järjestäjän olisi haastavampaa huomioida paikallisia ja alueellisia erityispiirteitä. Toiminnan ohjaus ja palvelujen integrointi saattaisi vaatia tukseen alueellisia toimijoita.

Neljäntenä vaihtoehtona voisi olla yksityisiin vakuutusyhtiöihin nojaava malli. Se olisi suuri muutos nykyjärjestelmään nähden ottaen huomioon uudistukselle asetetut tavoitteet. Sosiaali- ja terveystalouden palveluihin tarkoitettavat varat kanavoitaisiin valtion hyväksymille vakuutusyhtiöille, ja vakuutusyhtiöistä tulisi palveluiden järjestämisestä vastaavia tahoja. Kansainväliset kokemukset osoittavat, että yksityisiin vakuutusyhtiöihin nojautuva järjestelmä vaatii hyvin toimiakseen erittäin laajaa sääntelyä, jonka luominen kestää kauan. Esimerkiksi Hollannissa vuonna 2006 lanseerattu reformi vaati 20 vuoden työn. Vakuutusperusteiset järjestelmät rajautuvat lähes poikkeuksetta vain terveydenhuoltoon. Joissakin maissa on rinnakkainen hoivavakuutus, joka kohdistuu lähinnä vanhusten hoitoon. Sosiaali- ja terveystalouden integraation varmistaminen on vakuutusjärjestelmässä vaikeaa.

Kansainvälisten palvelujärjestelmien vertailu luvussa 2.17.2 havainnollistaa eri maiden järjestelmien erojen moniulotteisuutta. Järjestelmät eroavat toisistaan esimerkiksi palveluihin käytettävien varojen keräämisen, varoja hallinnoivien tahojen luonteen sekä järjestämis- ja tuottamisvastuun eriyttämisen osalta. Erittäin karkealla tarkastelulla eri kehittyneiden maiden järjestelmien voidaan katsoa jakaantuvan kahteen tyyppimalliin. Järjestelmiä, joissa palveluihin tarkoitettujen varojen keruu painottuu enemmän sosiaali- ja terveydenhuoltoa varten korvauskäyttöön veroluontoisiin maksuihin sekä varojen hallinnointi tapahtuu julkishallinnosta erillisissä rahastomaisissa toimijoissa, voidaan luonnehtia sosiaalivakuutusjärjestelmiksi. Hyvinvointivaltiojärjestelmiin voidaan katsoa kuuluvan Suomen nykyisen kuntapohjaisen mallin kaltaisia järjestelmiä, joissa palveluihin käytettävät varat saadaan julkishallinnon yleisestä verokertymästä ja varojen hallinnoijana eli järjestäjänä toimiva taho kuuluu julkishallintoon. Esi- tetyt alueellisten itsehallintoalueiden järjestämisvastuuseen pohjaava sosiaali- ja terveyden-

huollon palvelujärjestelmä on tällä karkean tason tarkastelulla hyvin samankaltainen kuin nykyinen palvelujärjestelmä.

Hyvinvointivaltiojärjestelmissä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen on havaittu olevan tiukemmin sidoksissa vallitsevaan suhdannetilanteeseen. Järjestäjän julkishallinnollinen luonne voisi teoriassa johtaa tehokkaampaan varojen kohdentumiseen useiden lakisääteisten tehtävien välillä, mutta käytännössä poliittiset intressit saattavat vaikeuttaa varojen kohdentumista kokonaishyödyn kannalta optimaalisella tavalla.

Eri maiden palvelujärjestelmien eroja käsittelevä tutkimuskirjallisuus varoittaa laajalti järjestelmien vertailun vaikeudesta sen väistämättömän suurpiirteisyyden takia. Kirjallisuudessa on kuitenkin empiirisiä viitteitä siitä, että sosiaalivakuutusjärjestelmät olisivat jossain määrin kalliimpia ja rahoitukseltaan kansalaisten tuloihin nähden vähemmän progressiivisia. Esimerkiksi Maailmanpankin vuonna 2009 julkaisemassa OECD- maiden järjestelmämuutoksia koskevassa Adam Wagstaffin tutkimuksessa on osoitettu, että siirryttäessä verorahoituksesta järjestelmästä sosiaalivakuutusjärjestelmään terveystulot ovat nousseet 3 - 4 prosenttia. Ns. transitiomaissa vastaava nousu on ollut jopa 11 prosenttia. Samaan aikaa ei ole pystytty osoittamaan, että muutoksilla olisi ollut kuolleisuudella mitattuna vaikutusta hoidon tuloksiin.

OECD on tehnyt paljon vertailevaa tutkimusta eri terveydenhoitojärjestelmistä ja tulosten mukaan ei ole yhtä järjestelmää, joka olisi kustannustehokkuudeltaan paras. Rahoituksen keräämistavalla ei näytä olevan systemaattista yhteyttä kustannusten hillintään tai hoidon laatuun. OECD toteaa politiikkasuosituksenaan julkaisussa Health Care Systems: Efficiency and Institutions, että radikaalit ja nopeat ("big bang") järjestelmän muutokset eivät ole välttämättömiä, vaan politiikan johdonmukaisuuden lisääminen omaksumalla samantyyppisistä järjestelmistä parhaita käytäntöjä ja lainaamalla sopivimpia elementtejä muista järjestelmistä on todennäköisesti tehokkaampi tapa lisätä kustannustehokkuutta. Tietyissä tilanteissa vakuutusmaksupohjaisessa rahoitusmallissa kustannusten hillintä voi kuitenkin olla vaikeampaa kuin verorahoitteisessa mallissa. Empiiriset vertailut ovat osoittaneet, että talouskriisien kohdatessa verorahoitteisissa järjestelmissä on helpompi jarruttaa menoja kuin vakuutusjärjestelmissä. OECD toteaa v. 2015 julkaisemassaan "Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives" -raportissa, että kustannusten kasvun hillinnässä auttaa selvien menotavotteiden asettaminen, menojen valvominen ja liian nopeasta menojen lisääntymisestä varoitettavien mittareiden käyttö ja nopeat korjaavat toimet sekä tiivis yhteistyö valtiovarainministeriön ja terveysministeriön välillä. Verorahoitteisessa järjestelmissä tämä on helpompaa kuin vakuutusmaksuperusteisessa järjestelmissä.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella hyvinvointivaltiolle ominaista on, että julkinen valta vastaa laajalti yksilöiden ja perheiden hyvinvointiin liittyvistä tehtävistä. Tämä voidaan toteuttaa vakuutusperusteisen tai universaaleihin julkisiin palveluihin perustuvan mallin kautta. Suomessa ja muissa pohjoismaissa on historiallisesti kehittynyt institutionaalinen hyvinvointivaltion malli, jossa sosiaaliset oikeudet ja niihin liittyvät julkiset palvelut ovat universaaleja ja samalla julkinen valta järjestää merkittävässä laajuudessa hyvinvointipalveluita. Julkisen vallan järjestämisen sosiaali- ja terveyspalveluiden laajuus ja universalisuus eli kuuluminen kaikille ovat Suomen ja yleensä pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kantavia piirteitä (ks. Pentti Arajärvi: Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum 2011, erit. luku 5 ja Kaarlo Tuori ja Toomas Kotkas, Sosiaalioikeus, Talentum Pro, V uudistettu laitos, 2016, erityisesti luku 2). Tästä huolimatta sosiaalivakuutuksella ja vakuutusperiaatteeseen eli vakuutettujen maksamiin lakisääteisiin vakuutusmaksuihin perustuvalla mallilla on laajasti sovelluksia Suomessa. Lainvalmistelussa on tutkimuskirjallisuuden havaintojen perusteella lähdetty siitä, että julkisen vallan tehtäviin ja yleiseen verorahoitukseen perustuva malli on osoittautunut suhteellisen tehokkaaksi kaikissa pohjoismaissa tarkasteltaessa esimerkiksi sosiaali- ja terveystulosten suhdetta

bruttokansantuotteeseen ja sen kanssa rinnakkain sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia. Pohjoismaat ovat kärkimaita erilaisissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin indekseissä ja väestön terveydentilassa. Samanaikaisesti sosiaali- ja terveystenonien BKT-osuus ei ole maailman kärkeä. Tämän vuoksi valmistelussa ei ole laajasti selvitetty siirtymistä vakuutusperusteiseen järjestelmään. Valmistelun perusvalintana on näin ollut, että pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti julkisella vallalla säilyy laajalti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistehtävä. Toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnissa on siten keskitytty julkisen vallan järjestämistä vastuuseen perustuviin malleihin.

On kuitenkin huomattava, että Suomen järjestelmä on jatkossakin sekajärjestelmä, jossa sosiaalisia oikeuksia toteutetaan vakuutusperusteisesti ja julkisilla palveluilla. Maakunnan järjestämistä vastuu sisältää myös jossain määrin lisääntyvästi vakuutusperusteisen järjestelmän piirteitä siinä mielessä, että järjestämistehtävään liitetään hallituksen esityksen mukaisessa järjestelmässä selkeästi rahoitusvastuu. Maakunta kantaisi myös pääosin rahoitukseen kuuluvaa riskiä. Palveluiden tuotannossa hyödynnettäisiin aikaisempaa enemmän useita tuottajia. Ratkaisu perustuu siihen, että hyvinvointivaltion toteuttamisen kannalta olennaisinta on universaalien etuuksien ja palveluiden rahoitus julkisen vallan tehtävänä, mutta tuotannossa voidaan hyödyntämällä monipuolista tuotantorakennetta saavuttaa tehokkuusetuja.

### 3.2.2 Rahoitus

Maakunnan rahoituksen järjestämistä vaihtoehtoja voisivat olla kuntien rahoitus, valtion rahoitus tai valtion rahoituksen ja maakunnille myönnettävän verotusoikeuden yhdistelmä. Maakuntien rahoitusmalliksi ehdotetaan täyttää 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 kunnan 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 todellisenä rahoitusmallivaihtoehtona johtuen perustettavien maakuntien suuresta määrästä ja niille osoitettavista tehtävistä. Maakunnat ovat asukasmääriltään ja ikärakenteiltaan hyvin erilaisia, minkä vuoksi niiden sosiaali- ja terveystenonissa 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 eu-

roa. 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 lukumäärä kasvaisi. Maakuntien verotusoikeuteen sisältyisi myös riski verovelvollisten veroprosenttien eriytyemisestä 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.

Maakuntien rahoituksen perustumisessa kokonaan valtion rahoitukseen on riskinä, että se saattaa heikentää maakunnan kannustimia kustannusten hillintään. Pehmeä budjettirajoite muodostuu, jos maakunta voi siirtää kustannuksiaan muiden maakuntien tai valtion katettavaksi. Tutkimuskirjallisuuden mukaan paikallishallinnon pehmeän budjettirajoitteen riskiä lisää erityisesti suuri riippuvuus valtionosuuksista. Riskiä kasvattaa se, että maakuntien järjestämistä vastuulla olevat sosiaali- ja terveystalvet ovat lakisääteisiä peruspalveluita, joiden saatavuudesta valtio vastaa viime kädessä.

Ongelmaa voidaan jossain määrin pienentää finanssipoliittisilla säännöillä ja tehostamalla maakuntien ohjausta, mikä puolestaan voi lisätä hallinnollisia kustannuksia. Sääntöjen tulee olla läpinäkyviä ja uskottavia. Haasteeksi voi muodostua myös valtionrahoituksen oikean tason löytäminen, jotta kaikki maakunnat voivat selvitä lakisääteisistä tehtävistään kuitenkin niin, että kustannuskehitykselle asetetut tavoitteet saavutetaan. Tässä hallituksen esityksessä kustannuskehityksen hillintä ehdotetaan toteutettavaksi sisällyttämällä maakuntien rahoitusla-

kiin sosiaali- ja terveystalouden kustannusten nousun rajoitin. Tätä tukisivat sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus, maakuntalakiin sisältyvä valtion ja maakunnan välinen neuvottelu sekä maakuntien talouden arviointimenettely.

#### 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 vastaavan siirron myötä maakunnille siirtyisivät noin 17,4 miljardin euron nettokustannukset vuoden 2017 tasolla. Maakuntien rahoitukseen siirrettävät kuntien peruspalvelujen valtionosuudet kattaisivat maakunnan järjestämistä vastaavalle siirtyvien tehtävien kustannuksista 5,8 miljardia euroa. Loppuosa kustannuksista katettaisiin vähentämällä kuntien verotuloja noin 11,14 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 11,4 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 tasauksen perustana toimiva tasausraja eli keskimääräinen laskennallinen verotulo laskee automaattisesti, 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 edellyttävätkin verotuloihin perustuvan tasauksen 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 osoitimintimahdollisuuksien 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 tulojen 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 6 000 euroa ja alimmillaan noin 2 400 euroa asukasta kohden. Yhden kunnallisveroprosentin tuotto on vuonna 2017 alimmillaan 93 euroa ja korkeimmillaan 358 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 tulojen siirto

Yksi vaihtoehto olisi, että valtionosuuksien vähentämisen jälkeen loppuosa maakuntiin siirrettävästä 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 maakunnalle 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 5,5 prosenttiyksikköä vuoden 2017 tasolla. Koska kunnan jäljelle jäävä veroprosentti ja maakunnan rahoitukseen siirtyvä tuloveroprosentti summautuvat kunnan nykyiseen kunnallisveroprosenttiin, ei verovelvollisten verorasitus muuttuisi uudistuksen myötä. Verotukseen tehtäviä 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 3 800 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 265 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 2015 lopulliset tiedot. Viimeiset viralliset tilastotiedot, jotka myös kunnat voivat ottaa talousarvioprosesseissaan huomioon, tulevat olemaan vuodelta 2016. Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan vuoden 2017 tasolla, jolloin laselkmat kuvaavat paremmin uudistuksen voimaantulo vuoden tilannetta. Laskelmissa käytetään tammikuun 2017 lopulla valmistuneen kuntien ja kuntayhtymien talousarviokyselyn tietopohjaa.

Uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2019 laskelmat tehtäisiin vuosien 2017 – 2018 keskimääräisten kuntien talousarvotietojen perusteella vuoden 2018 tasoisena. Tällä perusteella laskettaisiin myös järjestelmä uudistuksen 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 tarkistettujen laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennettäisiin tai lisättäisiin kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruusina 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, siirtyykö 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 järjestämisvastuulle 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 omissa 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 tarvitsevänsä. 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 uusinwestoinnit 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 järjestämistä vastuuun 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 järjestämistä vastuulle siirtyvän toiminnan käytössä tietynä 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 raken-

nuskunnan 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 kaupunkikeskus-  
toissa.

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 tase-arvoilla 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 maakunnille 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. Sairaanhoidopiiriin, erityishuoltopiiriin 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 järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kalusto, koneet, laitteet ja materiaalit siirtyisivät järjestämisvastuun ja henkilöstön myötä korvauksetta maakunnalle.

Kunta siirtäisi maakunnalle maakunnan järjestämisvastuulle 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 sopimukseen sovellettaisiin samoja periaatteita kuin kunnan omistamiin toimitiloihin ja irtaimistoon.

Omaisuu­den 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. Maakunnille 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 omistujajärjestelyistä, 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 käyttämättömiksi jäävistä tiloista jakautuisi maakunnan ja kuntien välille. Vastuu sairaanhoitopiirien 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 Työntajaedunvalvonta

Maakuntien työntajaedunvalvonta voitaisiin järjestää joko lakisääteisesti tai maakuntien oman päätöksenteon nojalla. Viimeksi mainittu voisi tapahtua myös siten, maakunnat perustaisivat työntajajyhdistyksen. Lakisääteisesti voitaisiin joko määritellä työntajajyhdistys tai muu toimielin. Muu toimielin voisi olla jo olemassa oleva kehiteltynä tai kokonaan uusi.

Maakuntien työntajaedunvalvonta voitaisiin järjestää erilliseen organisaatioon tai se voidaan järjestää samaan organisaatioon kunta-alan työntajaedunvalvonnan kanssa.

Työmarkkinajärjestöjen kehitys niin työntaja- kuin palkansaajaorganisaatioissakin on edennyt kohti monitoimialaista sopimusalarakennetta ja suurempaa järjestökokoa. 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 terveystalaa. Tämä on tulevaisuudessakin erittäin todennäköistä. Näin ollen on tarpeen turvata, että työntajajaakin edustaa sama taho. Työmarkkinakeskusjärjestöjen rooli muuttuu, kun sopimustoiminnassa siirrytään liitokohtaisiin ratkaisuihin. Tämäkin muutos osaltaan korostaa työmarkkinaedunvalvonnassa koordinoinnin merkitystä kustannusten ja työrauhan hallinnassa.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

#### 3.3.1 Alueellinen itsehallinto

Esityksessä ehdotetaan Suomeen perustettavaksi 18 maakuntaa, nykyisen maakuntajaon pohjalta. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädetään. Julkisessa hallinnossa olisi jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, maakunnat ja kunnat. Koska maakunnat olisivat kokonaan uusia julkisen hallinnon 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, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettua lakia, hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia, kielilakia ja saamen kielilakia on muutettava maakuntien huomioon ottamiseksi.

Perustettavista maakunnista ja kuntien sijoittumisesta maakuntiin säädettäisiin uudistuksen voimaanpanolaissa. Tähän esitykseen sisältyvässä uudessa maakuntajakolaissa 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, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, ELY-keskuksen ja TE-toimiston olisi sovittava välittömästi lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Maakunnan liitto asettaisi väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Valmistelutoimielimen on tarkoitus olla edellä mainittujen organisaatioiden viranhaltijoista koostuva asiantuntijatoimielin. Jos valmistelutoimielintä ei olisi asetettu viimeistään kahden kuukauden kuluessa lain voimaan tulosta, asettaisi valtioneuvosto valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä.

Maakuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat keskeiset säännökset on perusteltua koota niitä koskevaan yleislakiin, maakuntalakiin vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta niistä on säädetty kuntalaissa. 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 tehtäväaloista säädettäisiin tähän esitykseen sisältyvässä maakuntalaissa. 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 tehtävälleen. Tällöin kuntien olisi myös osoitettava maakunnalle rahoitus tehtävän hoitoon. Maakunnille siirtyisi tehtäviä tämän esityksen perusteella kunnista ja kuntayhtymistä. Tällaisia maakunnalle siirtyviä tehtäviä olisivat ensinnäkin sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Lisäksi erikseen valmisteltavilla maakuntauudistusta koskevilla esityksillä on tarkoitus siirtää ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista sekä myös kunnista tehtäviä maakunnille. Näitä tehtäviä olisivat hallituksen 5.4.2016 tekemän

linjauksen mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien lisäksi, ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennerahastotoiminnan, elinkeinojen edistämisen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituksen, vesivarojen käytön ja hoidon, vesien- ja merenhoidon, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisen sekä ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävät samoin kuin maakunnalle lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelutehtävät. Maakuntien tehtävien hoitoa koskevasta yhteistoiminnasta säädettäisiin tähän esitykseen sisältyvässä maakuntalaissa. 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 valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomainen, jolla olisi alueellisia toimipisteitä ja yksiköitä.

Maakuntien päätöksenteon demokraattisuuden edellytyksenä voidaan katsoa olevan, että alueelle valittaisiin ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto suorilla maakuntavaaleilla, joissa maakunnan asukkailla olisi yhtäläinen äänioikeus. Maakuntavaaleista säädettäisiin maakuntalaissa ja valtuuston vaalimenettelystä vaalilainsäädännössä. Ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä ja sen jälkeen vaalit toimitettaisiin aina kuntavaalien yhteydessä. Äänestäjän kannalta olisi selkeintä, että maakuntavaaleja koskevassa sääntelyssä noudatettaisiin mahdollisimman pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön mukaisia periaatteita.

Maakunnasta tulee uusi kansanvaltainen elin ja poliittisen keskustelun areena. Maakuntavaltuuston jäsenet edustavat maakuntaa kokonaisuutena, eivät sen yksittäisiä kuntia ja muulla tavoin määriteltyjä osia. Maakuntien jakamiselle sisäisiin vaalipiireihin ei lähtökohtaisesti ole tarvetta. Kun valtuuston jäsenet valitaan yhdestä vaalipiiristä, he edustavat silloin korostetusti koko itsehallintoaluetta. Jos alue jaettaisiin sisäisiin vaalipiireihin, saattaisi seurauksena olla se, että eri vaalipiireistä valitut edustajat pyrkisivät toimimaan valtuustossa pääasiassa oman vaalipiirinsä edunvalvojina, mikä saattaisi hankaloittaa alueen kokonaisedun huomioimista valtuuston toiminnassa.

Esityksessä ehdotetaan, että pienimmissä maakunnissa (enintään 200 000 asukasta) valtuustoon valittaisiin vähintään 59 jäsentä ja suurimmassa (yli 800 000 asukasta) vähintään 99 jäsentä. Valtuusto voisi kuitenkin itse päättää, että valtuuston koko olisi suurempikin. Ehdokkaiden läpimenoon vaikuttava ns. laskennallinen piilevä äänikynnys jäisi kaikissa maakunnissa melko alhaiseksi ja vaihtelisi eri maakunnissa vain hieman: äänikynnys olisi 1,7 %, jos valtuuston koko olisi 59 ja 1 %, jos valtuuston koko olisi 99. Matala piilevä äänikynnys edistää poliittisen suhteellisuuden toteutumista, koska se antaa käytännössä kaiken kokoisille puolueille mahdollisuuksia saada edustajiaan läpi.

Kuntien joidenkin tehtävien siirtyessä maakuntatasolle olisi lisäksi turvattava, että alueen asukkaiden oikeudet osallistua ja vaikuttaa eivät kapene. Maakuntalaissa säädettäisiin asukkaiden osallistumisoikeuksista ja vaikuttamismahdollisuuksista maakunnissa. Äänioikeuden lisäksi maakunnan asukkailla olisi äänestys-oikeus maakunnan kansanäänestyksissä. Asukkailla ja palvelujen käyttäjällä olisi lisäksi oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan muun muassa tekemällä aloitteita. Maakuntavaltuuston tehtävänä olisi vastata siitä, että asukkailla olisi käytössään monipuolisia osallistumisen mahdollisuuksia. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, asukasraateja sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Maakuntahallituksen tulisi lisäksi asettaa maakunnan vaikuttamistoimielimet eri väestöryhmien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Maakunnan tulisi myös turvata asukkai-

den, palvelujen käyttäjien, järjestöjen ja muiden yhteisöjen riittävä tiedonsaanti maakunnan toiminnasta.

Maakuntavaltuuston lisäksi maakunnassa tulisi maakuntalain mukaan olla maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Muut toimielimet olisivat maakunnan päätettävissä. Maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttäisi maakuntavaltuusto. Maakuntaa johdettaisiin maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntastrategian mukaisesti, jossa valtuusto linjaisi maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin 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 terveystaloudissa ja pelastustaloudessa maakunnan liikelaitos, joita voisi olla maakunnassa yksi tai useampia. Liikelaitos olisi osa maakuntaa, mutta se olisi maakunnan sisällä toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty. Liikelaitosta johtavat johtokunta ja johtaja, joiden tehtävistä säädetään laissa. Liikelaitoksella olisi myös oma talousarvio erillisenä osana maakunnan talousarviota. Liikelaitos käyttäisi tehtäviensä edellyttämää julkista valtaa. Laitoksen palveluksessa olisi myös viranhaltijoita.

Maakunnalla voisi olla palvelutuotantoyhtiöitä tytäryhteisöinä. Laissa säädettäisiin kilpailuilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä sitä koskevista poikkeuksista.

Maakunnille perustettaisiin kolme yhteistä valtakunnallista palvelukeskusta, joihin koottaisiin maakuntien asiantuntija- ja tukipalveluita. Maakuntien yhteiset palvelukeskukset olisivat toimitila- ja kiinteistöhallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskukset. Palvelukeskukset olisivat maakuntien tai maakuntien ja valtion yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä. Palvelukeskukset tuottaisivat palveluita maakunnille ja niiden tytäryhteisöille siltä osin kuin nämä eivät toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus voisi tarjota palveluja laissa määritellyin edellytyksin myös maakunnille palveluja tuottaville yksityisille palvelun tuottajille. Maakuntalaissa asetettaisiin maakunnille ja niiden tytäryhteisöille velvoite käyttää palvelukeskusten palveluja. Lisäksi maakunnat voisivat perustaa kuntien ja valtion vastaavien yksiköiden kanssa yhteisiä asiantuntija- ja tukipalveluyksiköitä.

Maakunnan taloudenhoitoa koskevien säännösten lähtökohtana on edellytys maakunnan talouden pysymisestä tasapainossa, jotta sillä on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja tehtävistä. Maakunnan talouden tasapainovaatimus rakentuisi toiminnan ja investointien rahavirran tasapainolle. Maakuntalaissa säädettäisiin maakunnan taloudenhoidosta sekä maakunnan talouden ja hallinnon tarkastuksesta.

Maakuntajaon muuttamisesta säädettäisiin maakuntajakolaissa. Valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan maakuntajakolaissa määriteltyjen kriteerien perusteella. Maakuntajaon muuttamista voisivat esittää muutoksen kohteena olevat maakunnat ja kunnat. Lisäksi valtiovarainministeriö voisi käynnistää maakuntajakoselvityksen omasta aloitteestaan, kunnan tai maakunnan aloitteesta taikka maakunnan asukkaiden tehtyä aloitteen. Maakuntajakoselvitys voisi tulla vireille myös maakuntalaissa säädetyin arviointimenettelyn kautta.



Maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä olisi maakunnan alueen yhtenäisyyden ja toiminnallisuuden lisäksi se, että maakuntajaon muutos parantaa maakunnan vastuulla olevien palvelujen järjestämisedellytyksiä tai asukkaiden elinolosuhteita, elinkeinojen toimintamahdollisuuksia taikka yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Maakuntajaon muuttaminen olisi mahdollista maakuntajakolain edellytysten täytyessä myös maakuntien vastustuksesta huolimatta. Tällöin edellytettäisiin ensinnäkin, että maakunnassa täytyvät joko taloutta tai sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskykyä koskevat arviointimenettelyn edellytykset. Tällöin valtiovarainministeriö käynnistäisi omasta tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta arviointimenettelyn. Arviointimenettelyssä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien edustajista sekä puolueettomasta puheenjohtajasta koostuva arviointiryhmä arvioisi maakunnan tilanteen. Arviointiryhmä voisi esittää maakuntajakoselvityksen asettamista, jos se arvioisi maakuntien yhdistymisen olevan ratkaisu tilanteeseen. Valtiovarainministeriön asettama yksi tai useampi maakuntajakoselvittäjä valmistelisivat yhdistymistä koskevan ehdotuksensa yhdessä maakuntien kanssa. Maakuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä.

### 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.

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, joilla 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 valmisteltava valinnanvapauslainsäädäntö. Maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuolto siten, et-

tä 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 liikelaitos. Maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun 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 liikelaitos, maakunnan omistama yhtiö tai joku muu palvelun tuottaja. 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 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 terve-

yspalveluja tuottavan palvelun tuottajan olisi valvottava oman toimintansa asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua. Maakunnan 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 kehittämistyötä 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 10,69 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 tasasuuruiseksi 12,47 prosenttiyksiköllä, jolloin maakuntien rahoitukseen siirtyisi 11,14 miljardin euron kunnallisverotulo.

#### Maakunnalle siirrettävä valtionosuusrahoitus

Kunnan peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusrahoituksesta siirrettäisiin maakunnille sairastavuuteen perustuvat kustannukset täysimääräisesti. Ikärakenteeseen perustuvista kustannuksista siirrettäisiin 65 prosenttia ja muista kustannuksista 13 prosenttia. Yhteensä peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista siirtyisi maakuntiin keskimäärin 70 prosenttia, joka vastaa kyseisen toimialan osuutta valtionosuustehävien laskennallisista kustannuksista vuonna 2015. Lisäosista ja veromenetysten kompensatioista siirrettäisiin maakuntien rahoitukseen sosiaali- ja terveystoimen laskennallisen sotevaltionosuuden keskimääräisen 70 prosentin mukainen osuus. Kokonaisuudessaan kuntien peruspalvelujen valtionosuutta siirrettäisiin maakuntiin vuoden 2017 tasossa yhteensä 5,8 miljardia euroa ja kuntien valtionosuusjärjestelmään jäisi noin 2,8 miljardia euroa ja laskennallisia kustannuksia noin 7,9 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 valtion-

osuusjärjestelmän 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, saaristoisuus- ja saaristo-osakuntakertoimesta, asukastiheyskertoimesta sekä koulutustaustakertoimesta.

Työttömyys huomioitaisiin uudessa laissa lisäosan muodossa. Koska voimassa olevan lain mukaisen työttömyyskertoimen laskennalliset kustannukset jäisivät kuitenkin laskennallisten kustannusten kustannuspohjaan, työttömyyslisäosan 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 määräytymisperusteista.

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 lukuun ottamatta muita voimallaitoksia paitsi ydinvoimallaitoksia. Lisäksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden vähennyksen (tasausvähennyksen) laskentatapaa muutettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tasausvähennysprosentiksi säädettäisiin kiinteä 15 prosenttia tasausrajan ylittävästä 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 määräytymistekijällä. Määräytymistekijällä 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 kuvattu ja rahoitusjärjestelmään tehtäviä muutoksia täydennettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutok-

sen tasauksella. Järjestelmämuutoksen tasauksella turvattaisiin uudistusta edeltävän taloudellisen tilanteen eli vuonna 2018 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantulo vuonna ja voimaantulon jälkeisinä vuosina rajoitettaisiin muutoksen asukaskohtaisesti laskettuja euromääräisiä vaikutuksia. Muutos voisi olla enintään +/- 100 euroa asukasta kohden viiden vuoden aikana.

Voimaantulosäännöksissä säädettäisiin uudistuksen voimaantuloon liittyvien laskemien tarkistamisesta. Valtionosuuksien laskemiseksi vuodelle 2019 tehdyt laskelmat tarkistettaisiin Tilastokeskuksen vuosilta 2017 ja 2018 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2018 tulotietojen perustella.

### 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 kokonaisohjaus ja sen yhteensovitus julkisen talouden kokonaisohjaukseen 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 tehtävänsä. Maakuntien rahoitus perustuu kattavaan valtion rahoitukseen, minkä lisäksi maakuntien käyttöön tulisi lähinnä sosiaali- ja terveystaloudellista perittävien asiakasmaksujen osuus. Maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen periaatteista ja tarkemmista määräytymisperusteista on tarkoitus säätää erillisellä maakuntien rahoituksesta annettavalla lailla (maakuntien rahoituslaki).

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 merkittävä tai muutoin erityisen 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 terveyspalvelujen asiakasmaksuja niitä koskevien erityissäädösten mukaan ja päättää maksutulojen käytöstä. Maakunnille voisi siirtyä myös oikeus 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.

Rahoitusmallin valmistelun ja rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden lähtökohtana on ollut yksinkertainen, mahdollisimman hyvin maakuntatasolla eri puolilla maata maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Mukaan on otettu tässä vaiheessa ne pääsääntöisesti tutkimusaineistoon perustuvat tekijät, joilla on selvästi osoitettua merkitystä maakunnan asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käytön tarpeisiin ja kustannuksiin sekä muutamat alueellisiin erityispiirteisiin liittyvät tekijät. Lähtökohtana on, että valittu rahoitusmalli olisi sellainen, joka varmistaa, että julkinen valta turvaa rahoituksen oikein suuntaamalla perusoikeuksien toteutumisen eri puolilla maata.

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 (85,687 %:a) sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta kohdennettaisiin maakuntien ikäryhmäkohtaisen asukasmäärän ja palvelutarpeiden perusteella. Määräytymisperusteena käytettävät 9 eri ikäryhmää sekä pääosa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta selittävistä tekijöistä vastaisi nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetyt perusteita. Olosuhdetekijöinä otettaisiin edelleen huomioon asukastiheyskerroin,

vieraskielisyyskerroin ja kaksikielisyyskerroin, jotka vastaisivat nykyisiä kuntien valtion-osuusjärjestelmän mukaisia perusteita. Lisäksi tekijänä huomioitaisiin myös saaristoisuus. Asukastiheyskertoimen osuus koko rahoituksesta olisi 1,5 %:a, vieraskielisyyskertoimen 1,4 %:a, kaksikielisyyskertoimen 0,3 %:a ja saaristoisuuden 0,113 %:a.

Nykyiseen kuntien valtionosuusjärjestelmään verrattuna uutena määräytymisperusteena otettaisiin käyttöön maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Kerroin perustuisi kymmeneen indikaattoriin, jotka liittyisivät merkittävimpien kansansairauksien ennaltaehkäisyyn, tapaturmien vähentämiseen sekä syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyyn ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Maakunnille yleisesti asukaskohtaisesti määrättävällä euromääräisellä rahoituksen osuudella on tarkoitus kattaa osa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä aiheutuvista kustannuksista sekä pelastustoimen tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Tässä muodossa rahoituksen määräytymisperusteelle ei ole vastinetta nykyisessä kuntien valtionosuusjärjestelmässä.

Valtion rahoituksen perusteena käytetään kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa maakuntien tehtävistä aiheutuneista valtakunnallisista käyttökustannuksista, joista on vähennetty vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut. Maakuntien järjestämistä vastuulle 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 arvioitun vajeen korjaaminen vuoteen 2030 mennessä. Tästä tavoitteesta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen sekä tuottavuustoimien osuudeksi on arvioitu 3 miljardia euroa. Lisäksi kuntien tehtävien ja velvoitteiden 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 terveydenhuollon 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 järjestämistä vastuuseen 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 kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden toteutuneiden kustannusten keskiarvo. Maakuntien käyttökustannuksien kasvusta huomioitaisiin enintään määrä, joka vastaisi maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Vuosina 2020—2021 kasvu huomioitaisiin kuitenkin 1 prosenttiyksikön lisäyksellä maakuntaindeksin muutokseen. Vuotuisessa 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 uudentyypisen 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 vuosien 2016 ja 2017 kustannusten keskiarvotarkistettuna kustannustason muutosta vastaavasti.

Vuonna 2020 valtion rahoituksesta 80 prosenttia määräytyisi nykyjärjestelmän mukaisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 20 prosenttia ehdotettavassa uudessa 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.

### 3.3.6 Tuloverotus

Ansiotulojen verotus

Sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon 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 terveystalouden sekä pelastustoimen tehtävien rahoitusvastuuta 17,4 miljardia euroa. Arvio on vuoden 2017 tasossa ja se tulee tarkentumaan vuonna 2018 ennen uudistuksen voimaantuloa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia ehdotetaan poistettavaksi kunnilta arviolta 5,8 miljardia euroa, joten verotuksen kautta siirrettäväksi jäisi 11,6 miljardia euroa. Valtion verotuloja kasvatettaisiin määrällä, joka vastaisi noin 64 prosenttia koko sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen



rahoituksesta. Hallituksen linjauksen mukaan verotuksen muutokset on toteutettava siten, että työn verotus ei kiristy 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 mittavaa 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 voimaanpanolaisissa.

#### 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 12,47 prosenttiyksiköllä. Verojärjestelmän rakenne säilyisi nykyisellään. Kunnallisveroprosenttien alentamisesta säädettäisiin uudistuksen voimaanpanolaisissa, ja sitä käsitellään jäljempänä tämän luvun lopussa ja voimaanpanolain 41 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Valtion tuloveroasteikkoa muokattaisiin siten, että se alkaisi nykyistä selvästi alemmalta tasolta. Työtulovähennyksen, kunnallisverotuksen perusvähennyksen, valtionverotuksen eläketulo-

vähennyksen 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 2017 tasolle korotettulla vuoden 2015 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 tulee todennäköisesti 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, ja että työn verotus ei kiristy millään tulotasolla.

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 veroprosentin muutoksia aiheutuisi joillakin tulotasolla, mutta niiden arvioidaan olevan kokonaisuuden kannalta sellaisia, että ne eivät ole esteenä muutoksen toteuttamiselle. Verovelvolliskohtaisten vaikutusten erot korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin 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 tietystä 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 veroperusteiden lasketun arvion 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 tuloveroke-

vennyksen, 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 sekä osittain verovelvollisten yhteisöjen tuloveroprosentti

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 verotuloista nousisi keskimäärin noin 15 prosenttiin. Yhteisövero ei suhdanneherkkyytensä vuoksi sovellu hyvin kuntien tehtävien rahoituslähteeksi, minkä vuoksi kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ehdotetaan alennettavaksi.

Kuntien yhteisövero-osuutta ehdotetaan alennettavaksi siten, että alennus olisi vuoden 2016 tasossa laskettuna 500 miljoonaa euroa. Tällöin yhteisöveron osuus kuntien verotuloista olisi uudistuksen jälkeen noin 11 prosenttia. Kuntien yhteisövero-osuutta alennettaisiin 10,54 prosenttiyksiköllä ja tätä prosenttiosuutta ei muutettaisi myöhemmin. Näin ollen vuoden 2019 tasossa yhteisövero-osuuden alentamisen vaikutus kuntien yhteisöverotuottoon ei välttämättä olisi täsmälleen 500 miljoonaa euroa, mutta alentamisen suhteellinen osuus ei muuttuisi.

Verontilityslakiin sisältyviä yhteisöveron jako-osuuksia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien jako-osuus alenisi nykyisestä 30,34 prosentista 19,80 prosenttiin yhteisöverosta. Valtion jako-osuus puolestaan kasvaisi nykyisestä 69,66 prosentista 80,20 prosenttiin yhteisöverosta.

Tuloverolain 124 §:n 3 momentissa tarkoitettu osittain verovapaiden yhteisöjen tuloveroprosentti vastaa kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Koska kuntien osuus yhteisöveron tuotosta alenisi, ehdotetaan myös tuloverolain 124 §:n 3 momentissa säädettyä tuloveroprosenttia alennettavaksi 6,07 prosentista 3,96 prosenttiin.

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta pienenesi koko maan yhteisöveron tuoton vuoden 2016 tasossa laskettuna noin 500 miljoonalla eurolla.

Yksittäisten kuntien yhteisöveron jako-osuudet

Yksittäisen kunnan yhteisöveron jako-osuus muodostuu verontilityslain 13 §:n mukaan yritystoimintaerästä ja metsäerästä. Laskentaperusteena käytetään keskiarvoa kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen perusteella lasketuista jako-osuuksista. Metsäeränä jaettava metsävero-osuus määräytyy bruttokantorahatulojen perusteella. Vuosille 2019 ja 2020 jako-osuudet lasketaan nykyisillä laskentaperusteilla, jolloin yhteisöveron 500 milj. euron pienennys kohdistuu suhteellisesti samansuuruisena kaikkiin kuntiin riippumatta kunnan yhteisöveron jako-osuuden määräytymisestä yritystoimintaerän ja metsäerän suhteen. Jotta kuntien yhteisöveron alennus myös vuodesta 2021 kohdistuisi suhteellisesti samansuuruisena kaikkiin kuntiin, ehdotetaan verontilityslain 13 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, että metsävero-osuudesta otettaisiin jako-osuuslaskentaperusteena huomioon vastaava suhteellinen osuus kuin

mitä kuntien yhteisöverotuotosta jää kunnille yhteisövero-osuuden alentamisen jälkeen. Tällöin metsävero-osuudesta otettaisiin laskentaan mukaan 65 prosenttia.

#### 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 65 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 (1054/1993) noudattaen kirkkolain säätämisyjärjestystä. 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.

Evangelis-luterilaisen kirkon budjettirahoitus perustuu lakiin valtion rahoituksesta evangelis-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 kuuluvien 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 0,15 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 20 miljoonalla eurolla.

Valmistelun aikana on oltu yhteydessä Kirkkohallitukseen sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Kirkkohallituksen kanssa on keskusteltu siitä, että he pyrkivät omilla toimillaan edistämään 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. Sairanhoitomaksun 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 tarkoitetut 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 tarkoitetut 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 tarkoitetut 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 tasoltaan suhteellisen matalana saajaa kohti. Pienten tulojen tai muiden kuin eläketulojen puut-

tumisen 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 vammaisetuksien 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 nykyisestä runsaasta 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 yhteisöinä.

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 tuloverotuk-

nessä 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.

Maakuntien liikelaitokset olisivat osa maakuntaa, joten niiden toiminnan tuloverovelvollisuutta arvioitaisiin maakuntaa koskevan säännöksen mukaan. Maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset toimisivat osakeyhtiömuodossa. Näiden palvelukeskusosakeyhtiöiden kuten muidenkin maakuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ja yhteisöjen verotuksellinen asema tuloverotuksessa määräytyisi yleisten säännösten mukaisesti.

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 valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettivaatimuksiin. Jos osittain verovapaiden yhteisöjen tuloverotukselliseen asemaan päädytään ehdottamaan muutoksia, myös maakuntien verotuksellisesta asemasta tulisi säätää muita julkisyhteisöjä vastaavalla tavalla.

#### 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 (29,9 prosenttia) voidaan johtaa siten, että verolajien lukumäärän painoarvona käytetään 0,39 ja veronsaajakohtaisen verokertymän painoarvona 0,61. Uudistuksen yhteydessä kunnallisveron kertymä alenisi noin kahdella kolmasosalla, mutta verolajien määrä pysyy samana kun kertymän painoarvona käytetään edelleen kerrointa 0,61 ja verolajien lukumäärän painokertoimena niin ikään 0,39, kuntien osuudeksi verotuskustannuksista ehdotetaan 14,5 prosenttia. Kuntien osuus verotuskustannuksista siten alenisi 15,4 prosenttiyksiköllä. Koska muiden veronsaajien veroihin tai verokertymiin ei lakiesityksellä ole suoraa vaikutusta, kunnilta vähennetty osuus siirrettäisiin valtiolle. Valtion osuudeksi verotuskustannuksista tulisi siten 76,5 prosenttia. Seurakuntien osuus verotuskustannuksista olisi edelleen 3,3 prosenttia ja Kansaneläkelaitoksen 5,7 prosenttia.

Verotuskustannuksia peritään vuosittain noin 435 miljoonaa euroa. Kuntien verotuskustannukset pienenisivät noin 130 miljoonasta eurosta noin 60 miljoonaan euroon. Valtion kustannusosuus puolestaan kasvaisi noin 70 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 voimaanpanolakiin. Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että tuloverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa tarkoitettulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaanpanolaissa tarkoitettulle valtakunnalliselle palvelukeskukselle tai yhtiöittämisvelvollisuuden johdosta maakuntien tytäryhtiöille.

Kunnallisveroprosenttien tarkkuus

Koska uudistuksen voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta siten, että veroprosentit eivät olisi nykyiseen tapaan neljännesprosenttiyksikön tarkkuudella, ehdotetaan verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättäväksi väliaikaisesti säännös, jossa säädettäisiin kuntien tuloveroprosentin tarkkuudesta vuodelle 2019. Vuonna 2019 kunta ilmoittaisi tuloveroprosentin prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella. Koska kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa nykyistä huomattavasti alhaisemmat, ehdotetaan lisäksi verotusmenettelystä annetun lain 91 a §:ää muutettavaksi siten, että vuodesta 2020 alkaen kunnat ilmoittaisivat tuloveroprosentin prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella nykyisen neljännesprosenttiyksikön tarkkuuden sijaan. Jos vuoden 2020 tuloveroprosenttia koskevaa ilmoitusta ei toimitettaisi määräaikaan mennessä tai tuloveroprosentin tarkkuus poikkeaisi 91 a §:ssä säädetyistä, verotuksessa voitaisiin noudattaa vuoden 2019 tuloveroprosenttia pyöristettynä lähimpään prosenttiyksikön kymmenykseen.

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 vastaavat sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevat velvollisuudet kuin muilla julkisyhteisöillä. Verohallinnolle luovutettavien tietojen maksullisuuden osalta maakunnan viranomaisten asema vastaisi valtion ja kuntien viranomaisten asemaa.

Ahvenanmaan maakuntavähennys

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntaudistus ei koske Ahvenanmaata, koska sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan. Rahoitusuudistuksella kuitenkin vaikutusta Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmään. Ahvenanmaalla verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa. Itsehallintolain mukaan 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 varoja voi-

daan 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. Maakuntapäivät säätävät kunnallisverotuksen veropohjasta maakuntalailla ja Ahvenanmaan kunnat kunnallisveroprosentista. 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 muuttamalla nykyisiä ansiotulojen veroperusteita. Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla toimivalta muun muassa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien valtion tuloverotuksessa on valtakunnalla. Ansiotuloja verotetaan siis myös Ahvenanmaalla tuloverolain mukaisesti valtion progressiivisen tuloveroasteikon mukaan. Esityksessä ehdotettavat muutokset ansiotulojen valtionverotukseen koskevat siis myös Ahvenanmaata. Jotta uudistus ei johtaisi ansiotulojen verotuksen kiristymiseen, ehdotetaan uudistuksen voimaantulossa säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2019. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin 12,47 prosenttiyksiköllä. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Jotta ansiotulojen verotus ei kiristyisi myöskään Ahvenanmaalla, tulisi joko Ahvenanmaan kuntien alentaa kunnallisveroprosenttejaan tai valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla tulisi estää.

Ahvenanmaa on toimivaltansa nojalla säätänyt kunnallisverolaissaan tietyistä vähennyksistä, jotka myönnetään vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa. Näitä ovat vuokratulovähennys, sairauskuluvähennys, opiskelijavähennys ja opintolainavähennys. Lisäksi asunnon ja työpäivien välisten matkakulujen vähennysoikeus poikkeaa Manner-Suomessa käytössä olevasta vähennyksestä. Opintolainavähennys myönnetään vain lainoista, jotka on nostettu ennen 1. elokuuta 2005 aloitettuja opintoja varten. Vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettävät vähennykset 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.

Tavoitteena on, että rahoitusuudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta mahdollisimman neutraali. Valmistelun aikana on ollut esillä malli, jossa Sote- ja aluehallintouudistuksen vaikutukset Ahvenanmaan rahoitusasemaan huomioitaisiin itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa tarkoitetun tasoitusperusteen muutoksessa. Tasoitusperusteen muutoksessa huomioitaisiin valtion verotulojen kasvusta johtuva tasoitusmäärän perusteeton kasvu sekä Ahvenanmaan kunnilta poistuvan veromäärän kompensoinnin yhteisvaikutus. Myös kunnallisveroprosenttien alentumisesta johtuvat vaikutukset vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettäviin verovähennyksiin huomioitaisiin tasoitusmäärän mitoituksessa.

Tässä vaihtoehdossa Ahvenanmaan kuntien tulisi kuitenkin alentaa kunnallisveroprosenttejaan, jotta Ahvenanmaalaisten ansiotulojen verotus ei kiristyisi. Toisin kuin Manner-Suomen kunnilta, Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä, jolloin verotusoikeuden rajoittamiselle ei ole Ahvenanmaan kuntien osalta vastaavia perusteita kuin Man-

ner-Suomen kuntien osalta. Kunnallisveroprosenttien alentaminen myös pienentäisi Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten merkitystä. Valmistelun aikana nousi esiin Ahvenanmaan maakuntahallituksen huoli siitä, että ehdotettu ratkaisu epäsuorasti pienentää Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitystä ja näin kaventaisi perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa turvattua Ahvenanmaan itsehallintoa. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen virkamiesten kanssa on käyty valmistelun yhteydessä lukuisia keskusteluja ja pyritty löytämään ratkaisu asiaan. Yhteistä ratkaisua ei kuitenkaan löydetty. Tämän johdosta ehdotetaan Ahvenanmaan kohdalla erillisratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla.

Jotta ansiotulojen valtionverotus ei kiristyisi Ahvenanmaan maakunnassa, ehdotetaan tuloverolakiin lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä.

Vähennyksen määrä olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaissa (ÅFS - Ålands författningssamling 119/2011) tarkoitetut sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys. Jotta uudistus olisi myös Ahvenanmaalaisten verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraali ja verotuksen kiristymiltä välttyttäisiin, vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettävät sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys lisättäisiin kunnallisverotuksen verotettavaan tuloon ennen vähennyksen määrän laskemista. Muiden Ahvenanmaalla myönnettävien vähennysten osalta ei ilmennyt mainittavia Manner-Suomesta poikkeavia vaikutuksia. Vähennys siten vastaisi sitä veron määrää jolla kunnallisverotusta Manner-Suomessa alennettaisiin ja vastaavasti valtionverotusta kiristettäisiin. Ansiotulojen valtionverotuksessa siis sovellettaisiin uudistuksen yhteydessä säädettävää kireämpää valtion tuloveroasteikkoa myös Ahvenanmaalla, mutta maakuntavähennyksen avulla estettäisiin valtion verotuksen kiristyminen, eikä kunnallisveroprosentteja tarvitsisi Ahvenanmaalla alentaa. Vähennys tehtäisiin vain ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta ja ennen muita ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta tehtäviä vähennyksiä. Koska kyse olisi vain valtionverosta tehtävästä vähennyksestä, toimivalta vähennyksen säätämisestä on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla valtakunnalla.

Jotta vähennys toimisi samalla tavalla myös eläketulon osalta, kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen ehdotettavia muutoksia ei tulisi soveltaa Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan nojalla kunnallisverotusta koskeva toimivalta on Ahvenanmaan maakunnalla. Valtakunnan lailla ei siten ole mahdollista säätää kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen Ahvenanmaata koskevaa poikkeusta. Ahvenanmaan maakunnan tulisi säätää maakuntalailla Ahvenanmaalla sovellettavasta kunnallisverotuksen eläketulovähennyksestä. Jos näin ei tehtäisi, Ahvenanmaalla asuvien eläketulon verotus kiristyisi.

Vähennys johtaisi siihen, että ansiotulojen valtionverotus olisi Ahvenanmaalla kevyempää kuin Manner-Suomessa. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei kuitenkaan olisi tarvetta uudistuksen johdosta alentaa, joten ansiotulojen verotuksen kokonaistaso säilyisi kuitenkin lähtökohtaisesti samalla tasolla kuin ennen uudistusta. Valtiovarainministeriön selvityksessä 7.12.2016 ”Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoitusmallin vaikutukset Ahvenanmaahan” (VM/2036/02.01.00.99/2016) on katsottu, että Ahvenmaan Manner-Suomea alhaisemmassa valtionverotuksessa olisi riski, että kyse olisi kielletystä valtioneudesta. Selvityksessä ei nimenomaisesti käsitelty nyt ehdotettavaa vähennysmallia, mutta selvityksessä käsitellyn eri tuloveroasteikon vaikutukset valtioneutukinäkökulmasta olisivat samat. Tämän johdosta valtiovarainministeriö on käynnistänyt neuvottelut EU komission kanssa nyt ehdotettavan vähennyksen suhteesta SEUT:n valtioneutukisäännöksiin. Jos neuvottelut antavat aihetta muuttaa nyt annettavaa esitystä, tullaan tältä osin antamaan täydentävä hallituksen esitys.

#### Ahvenanmaan tasoitusmäärän muuttaminen

Ahvenanmaalla verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa. Itsehallintolain mukaan 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 varoja 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 (1144/1991) 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.

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 12,57 miljardilla eurolla. Koska valtion tilinpäätösperusteet muuttuvat siten, että se vaikuttaa tasoitusmäärän suuruuteen olennaisella tavalla, ehdotetaan tasoitusperustetta muutettavaksi. Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevuudistus ei koske Ahvenanmaata, uudistuksesta johtuva valtion verotulojen merkittävä kasvu johtaisi automaattisesti tasoitusmäärän perusteettomaan kasvuun. Tämän johdosta itsehallintolain 45 §:ssä säädettyä tasoitusperustetta tulisi alentaa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

#### Kunnallisveroprosentin alentaminen vuonna 2019

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 hyväksyettäessä 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 11,14 miljardia euroa. Kun huomioidaan muutoksen suuruusluokka sekä arvioihin sisältyvät epävarmuustekijät, tarvitaan siirtymäjäksi väline, jolla turvataan rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti siten, että verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Esityksessä ehdotetaan voimaantulolakiin lisättäväksi säännös, jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa ja nousua vuonna 2019. Säännöksen tavoitteena on turvata verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti ja näin turvata verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä.

Vuonna 2019 kunnallisveroprosentteja alennettaisiin valtionverotuksen kiristymistä vastaavasti. Alentaminen toteutettaisiin siten, että kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 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 terveyspalveluiden 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 vaihtoehdoissa 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 6 000 euroa ja alimmillaan noin 2 400 euroa asukasta kohden. Kunnallisveroprosenttien tuotto on vuonna 2017 alimmillaan 93 euroa ja korkeimmillaan 358 euroa asukasta kohden.

Kuntien nykyisen rahoitusaseman turvaamisen näkökulmasta hyvä vaihtoehto olisi vähentää kultakin kunnalta valtionosuuksia ja verotuloja yhteensä yhtä paljon kuin niiltä siirtyisi kustannuksia valtiolle. Tässä vaihtoehdossa yksittäisen kunnan taloudellinen asema ei lähtökohdaisesti muuttuisi suhteessa nykytilanteeseen. Ongelmaksi kuitenkin muodostuisi se, että korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosenttien 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 kunnallisveroprosenttien 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.

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 lain 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 Arvonlisäverotus

Maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyvän toiminnan arvonlisäverotus toteutettaisiin neutraalilla ja hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisella tavalla. Maakunnallisen toiminnan verokohtelun selkeyttämiseksi maakuntien verotuksellisesta asemasta säädettäisiin arvonlisäverolaissa.

Ehdotetun maakuntalain mukaan maakunta hoitaa tehtäviä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäväläillä. Maakunnan tehtäväläällä kuuluu myös alueen elinkeinojen kehittäminen ja kulttuurin edistäminen niihin liittyvä koulutus mukaan lukien, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä liikunnan ja kotoutuksen edistäminen alueellaan. Maakunta hoitaa myös alueiden käytön suunnitteluun ja kaavoitukseen, liikennejärjestelmän toimivuuteen ja liikenneturvallisuuteen liittyviä tehtäviä, mukaan lukien alueellinen tienpito sekä tehtäviä vesihuollon sekä vesien ja merensuojelun alalla.

Maakunnan palvelutuotanto järjestettäisiin osittain maakunnalliseen liikelaitokseen, joka olisi oikeudellisesti maakunnan osa. Maakunnan liikelaitoksen tehtäviin kuuluisivat laissa määriteltyt tehtävät, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi. Maakunnan liikelaitos olisi arvonlisäverotuksellisesti osa maakuntaa. Maakunnan ja liikelaitoksen välisiä tavaroiden ja palveluiden luovutuksia pidettäisiin siten verovelvollisen sisäisenä toimintana.

Verotuksen neutraalisuuden turvaamiseksi maakunnan olisi suoritettava veroa liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan toiminnasta arvonlisäverolain yleisten periaatteiden mukaisesti. Toiminnan katsottaisiin tapahtuvan liiketoiminnan muodossa samoilla edellytyksillä kuin muidenkin julkisyhteisöjen toiminnan. Maakunnan toiminta olisi yleensä muuta kuin verollista liiketoimintaa, kuten viranomaistoimintaa taikka verosta vapautettua terveyden- tai sairaanhoitoa tai sosiaalihuoltoa.

Maakunta olisi pääsääntöisesti velvollinen suorittamaan oman käytön veroa lain yleisten periaatteiden mukaisesti. Maakunnan osalta hankintaneutraalisuus sen itse tuottamien ja ulkopuolelta ostamien palvelujen välillä toteutettaisiin talousarviomenettelyllä, jonka seurauksena ulkopuolelta hankittujen palvelujen arvonlisävero ei muodostuisi maakunnalle hankintamuodon valintaan vaikuttavalla tavalla kustannukseksi. Hallinnollisen yksinkertaisuuden vuoksi maakunnan ei olisi suoritettava oman käytön veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön.

Maakunnan tai muun maakunnallisen yksikön, kuten valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskuksen, omistamiin tai niiden käytössä oleviin kiinteistöihin sovellettaisiin kiinteistöinvestointien tarkistusmenettelyä samojen periaatteiden mukaan kuin yksityisiin toimijoihin.

Kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksen verotusta muutettaisiin siten, että maakunnan käytössä olevat kiinteistöt rinnastettaisiin kuntien ja valtioiden käytössä oleviin kiinteistöihin. Oikeus hakeutua verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta koskisi myös maakunnan käytössä olevaa kiinteistöä.

Kunnallisia terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon verottomia hankintoja koskevan arvonlisäveron palautusjärjestelmän soveltamisalaa supistettaisiin. Manner-Suomeen kuuluvan kunnan tai Manner-Suomen kuntien kuntayhtymän osalta palautus ei olisi enää yleensä tarpeen, koska mainitut tehtävät siirtyisivät maakuntien järjestämistä vastuulle. Palautusoikeus koskisi pääasiassa vain Ahvenanmaan maakuntaa ja siihen kuuluvia kuntia.

Maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi maakunnalle korvattaisiin arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä arvonlisäverokustannus vastaavalla tavalla kuin kunnille ja valtiolle. Kustannuksen korvaaminen voitaisiin toteuttaa valtion talousarviomenettelynä, kuten valtion hankintojen osalta, tai arvonlisäverojärjestelmän kautta, kuten kunnallisten hankintojen osalta. Koska maakunnallinen toiminta rahoitetaan kokonaan valtion varoista, ei rahoituksesta aiheudu erityistä tarvetta käyttää arvonlisäverokustannuksen korvaamiseen muuta kuin suoraa valtion rahoitusta. Valtion talousarviomenettelyn kautta tapahtuvan korvauksen etuna on myös läpinäkyvyys, oikeusvarmuus ja valvonnalliset edut sekä mahdollisuus tarvittaessa sopeuttaa järjestelmä joustavasti erilaisiin palvelutuotannon rakenteisiin.

Maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi otettaisiin käyttöön uusi valtion talousarviomenettely, jolla poistettaisiin veron vaikutus hankintamuodon valintaan. Hallinnollisen tehokkuuden varmistamiseksi menettelyä valmistellaan tarkemmin maakuntien taloustietoja koskevan yleisemmän järjestelmän valmistelun yhteydessä. Menettely on tarkoitettu ottaa käyttöön maakuntien varsinaisen toiminnan alkaessa vuoden 2019 alussa.

Edellä mainittu menettely koskisi muuta maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyvää toimintaa kuin yhtiöittämisvelvoitteen alaista valinnanvapauden piiriin kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi menettelyä ei sovellettaisi palveluihin, jotka myydään kilpailluilla aloilla. Valin-



nanvapauden piiriin kuuluvan toiminnan osalta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeisenä tavoitteena on, että maakunnalliset ja yksityisten palvelujen tuottajat, kolmannen sektorin palvelun tuottajat mukaan lukien, ovat palvelun tarjoajina keskenään samanarvoisessa asemassa. Valinnanvapauden piiriin kuuluvien yhtiötettävien palvelujen osalta uudistuksen tavoitteet ja kilpailuneutraliteetin huomioiminen edellyttävät, että maakunnallisten ja yksityisten palvelutuottajien toimintaan kohdistuu yhtä suuri arvonlisäverokustannus, joten näitä toimijoita on kohdeltava verotuksellisesti samalla tavalla. Palvelutuotannon rakenteesta johtuen hankintaneutraalisuuden toteuttamiseen edellä mainitulla valinnanvapauden alalla liittyy menettelyn tehokkuuteen ja hallinnoitavuuteen liittyviä ongelmia, minkä johdosta toiminta jäisi ehdotetun menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Yksityisoikeudellisessa organisaatiomuodossa harjoitettu toiminta voisi olla verotonta, kuten sosiaali- ja terveysalan toimintaa, ja sitä kohdeltaisiin verotuksellisesti edellä mainituista syistä muutoinkin kuin hankintaneutraalisuuden osalta samalla tavalla kuin yksityisen harjoittama vastaavaa verotonta toimintaa. Esimerkiksi oikeus hakeutua kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta verovelvolliseksi ei koskisi kiinteistöä, joka olisi maakunnallisella yhtiöllä yksinomaisesti vähennykseen oikeuttamattoman valinnanvapauden piiriin kuuluvan sosiaali- ja terveysalan toiminnan käytössä.

### 3.3.8 Omaisuus

Voimanpanolaissa säädettäisiin uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavista, kuntien ja kuntayhtymien omaisuutta koskevista järjestelyistä. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit 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 eräiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta.

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. Voimaanpanolaissa säädettäisiin myös omaisuusjärjestelyihin liittyvistä kirjauksista kunnan kirjanpidossa, maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien viimeisen toimintavuoden tilinpäätösten käsittelystä ja niihin liittyen vastuuvapauden

myöntämisestä sekä valtioneuvoston oikeudesta myöntää valtioneuvoston kyseisistä kuntayhtymistä siirtyvien velkojen vakuudeksi.

### 3.3.9 Hankinnat

Lähtökohtaisesti nykyiset hankinta- ja logistiikkakeskukset hoitaisivat alueensa maakuntien yhteishankintatarpeet. Maakuntien on kehitettävä vahvasti hankintayhteistyötä hankintaosaamisen vahvistamisen ja hankintatoimessa merkittävien volyyymi- ja erikoistumisetujen saamiseksi. Hankintatoimella saavutettavat kustannussäästöt ovat merkittävä maakuntien säästökohte (300 milj. euron säästöpotentiaali).

Maakuntien odotetaan myös kehittävän vahvasti hankintatoimensa yhteistyötä kuntien kanssa.

Maakuntien hankintatoimeja tuettaisiin säätämällä erikseen maakuntien oikeudesta käyttää valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:tä. Tämä toteutettaisiin muuttamalla Hansel Oy:stä annettua lakia siten, että maakunnat, maakuntien palvelukeskukset sekä muut maakuntien hankintayksiköt voivat olla yhtiön asiakkaana. Säättämisen perusteella asiakkuus on mahdollista yhtiön nykyisellä omistusrakenteella. Hansel Oy tarjoaisi ammattimaista julkisten hankintojen yhteishankintatoimintoja sekä hankinta-asiiantuntijapalveluita nykyisten asiakkaidensa, joihin kuuluvat mm. yliopistot ja EU:n kemikaalivirasto, lisäksi myös maakunnille.

### 3.3.10 Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset

Maakunnille ehdotetaan perustettavaksi valtakunnalliset tukipalvelut. Yhteisiä tukipalveluja olisivat toimitila- ja kiinteistöpalvelut, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut sekä tieto- ja viestintätekniset palvelut.

Palvelukeskusten perustamisella pyritään vahvistamaan maakuntien toimintaedellytyksiä. Maakuntien käyttöön tuotettaisiin nykyaikaiset ja tehokkaat tukipalvelut, jotka mahdollistavat osaamisen kehittämisen ja tiedolla johtamisen, sekä teknologian hyödyntämisen ja automaation lisäämisen kautta tehokkuuden parantamisen. Maakunnat määrittäisivät tukipalvelutarpeensa ja ostaisivat nämä palvelut palvelukeskuksilta. Maakunnat myös ohjaisivat palvelukeskusten toimintaa ja strategiaa omistuksensa kautta. Palvelukeskukset sekä tuottaisivat palveluja itse että hyödyntäisivät ostopalveluja. Palvelukeskukset tuottaisivat palveluja pääasiassa maakuntien julkisen toiminnan piiriin jäävälle toiminnalle in house-roolissa.

Maakunnille tulisivat sote- ja maakuntauudistuksessa siirtymään sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien sekä maakuntien liittojen varat, velat ja vastuut. Myös edellä mainittujen toimijoiden tukipalveluhenkilöstö siirtyy organisaatioiden mukana maakuntiin, ja lisäksi siirtyvät ne kuntien muissa rakenteissa olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä työskentelevät, joiden tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä. Lisäksi valtiolta siirtyy erityisesti ELY- ja TE-toimistojen toiminta maakunnille. Palvelukeskuksille siirrettäisiin suoraan tai maakuntien kautta palvelutuotannon edellyttämä tukipalveluhenkilöstö sekä tarvittava omaisuus (ml. osakeomistukset), tietojärjestelmät ja ostopalvelusopimukset. Toimintaa rakennettaisiin siis olemassa olevalle pohjalle päällekkäisiä investointeja välttäen. Hallituksen esityksessä palvelukeskuksille mahdollistettaisiin palvelusopimuksien jatkaminen nykyisten palveluntuottajien kanssa vuoden 2022 loppuun saakka. Tämän jälkeen palvelukeskukset voivat tarpeiden mukaan jatkaa palvelujen ostamista muilta toimijoilta kilpailuttamalla.

Maakuntien julkisen toiminnan piiriin jäävän henkilöstön määräksi on alustavasti arvioitu noin 80 000—100 000 henkilöä. Maakuntien julkisen toiminnan henkilöstömäärän ja tarvitta-

van tukipalvelutoiminnan volyymeihin vaikuttaa keskeisesti sote-uudistukseen sisältyvä valinnanvapausratkaisu. Huomioiden maakuntien julkisen toiminnan tarvitsemien tukitoimintojen määrä sekä se, että tulevien maakuntien tehtäväkenttä on valtion tai kuntien nykyisiä tehtäviä yhtenäisempi, tukitoimintojen organisoimisen yhteen valtakunnalliseen palvelukeskukseen kullakin toimialalla voidaan arvioida olevan tarkoituksenmukaisin ratkaisu palvelukyvyyn, osaamisen varmistamiseen ja toiminnan kehittämisen ja tehokkuuden näkökulmasta. Kukin palvelukeskus tulee toimimaan useassa alueellisessa toimipisteessä.

### 3.3.11 Henkilöstö

Vastuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ehdotetaan siirrettäväksi kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille ja maakuntakonserniin kuuluville tai maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta siirtyisivät maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen 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 ja maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden 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 maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tukitehtäviä.

Maakuntiin ja maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin siirtyminen, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin 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. Henkilöstö siirtyisi suoraan voimaantulon nojalla maakuntien tai maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Henkilöstö siirtyisi sen maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä.

Kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös maakunnan henkilöstöä. Näin ollen kunnallisen viranhaltijalain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi maakunnan viranhaltijoita. Kunnallisten virka- ja työehtosopimuslakien soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia. 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.

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. 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 julkistyonantajina 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.

### 3.3.12 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 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.

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.

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 voimaantulohetkellä. 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. Maakuntien 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 työnantajien palkkasumma pienenesi 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 virastojen, laitosten tai liikelaitosten 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. Maakuntauudistukseen 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.

### 3.3.13 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. 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 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, kuntien ja kuntayhtymien sekä siihen liittyneiden jäsenyhteisöjen työnantajaedunvalvojana. Se olisi myös työmarkkinakeskusjärjestö, joka edustaisi jäsenyhteisöjään valtakunnallisissa työmarkkinaneuvotteluissa sekä kaksi- ja kolmikantayhteistyössä. 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 päätösvallan 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 säädettyistä 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.

### 3.3.14 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus

Koska Suomi ei ole rajoittanut paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamista tiettyihin paikallis- ja aluehallintoviranomaisiin ja koska kyseessä oleva esitys hyväksytyksi tullessaan johtaa tilanteeseen, jossa Suomi ei voi kaikilta osin täyttää peruskirjan määräyksiä, ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan neuvoston pääsihteerille Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen peruskirjan ratifiointia seuranneesta myöhemmästä hallintorakenteen muutoksesta johtuen. Ilmoituksessa todettaisiin, että peruskirjaa sovellettaisiin paikallishallintoon eli Suomen kuntiin. Kuntia suurempien itsehallintoalueiden eli Manner-Suomeen perustettavien maakuntien osalta peruskirjaa sovellettaisiin lukuun ottamatta 4 artiklan kappaletta 2 sekä 9 artiklan kappaletta 3 ja 8. Ahvenanmaalla peruskirjaa sovellettaisiin kuntiin. Peruskirjan soveltamista koskeva ilmoitus on tarkoitettu tulemaan voimaan sopimusmääräysten mukaisesti kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun siitä on ilmoitettu sopimusten tallettajalle.

Euroopan neuvoston pääsihteeristön sopimustoimistoa sopimuksen tallettajana on konsultoitu asiasta Suomen Euroopan neuvostossa olevan pysyvän edustuston välityksellä 5.12.2016. Tallettajan kirjallisessa vastauksessa 9.12.2016 ei ole nähty ilmoituksen jättämisessä erityisiä oikeudellisia ongelmia. Tallettaja on huomauttanut, että peruskirjan 13 artikla sallii sitoutumiskirjan tallettamisen jälkeiset ilmoitukset.

## 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 käytävissä 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 terveystaloudesta (Eksote) sekä Paras-hankkeen mukaisista yhteistoiminta-alueista. Niissä kaikissa on koottu palvelujen järjestäminen aikaisempaan laajemmaksi ylikunnalliseksi toiminnaksi. Kainuun hallintokokeilussa ja Eksotessa on lisäksi to-



teutunut pitkälti sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 terveyspalvelujen kehittämis- ja säästöpotentiaalin arviointi (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2016). Lisäksi on otettu huomioon Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportti ”Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sote-palveluissa” (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2016) sekä kansainvälisen arviointiraadin raportti ”International expert panel assessment of health care reform in Finland” (STM raportteja 2016:16).

## 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.

Tämä 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. Lisäksi tähän hallituksen esitykseen liittyen valmistellaan valtiovarainministeriössä yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden kanssa hallituksen esityksiä niistä muutoksista ja lisäyksistä, jotka maakuntaudistuksesta johtuen joudutaan tekemään kuntien, kuntayhtymien ja valtion viranomaisten tehtäviä koskevaan erityislainsäädäntöön sekä asianomaisten valtion viranomaisten organisointia koskevaan lainsäädäntöön. Hallituksen esitykset tästä asiakokonaisuudesta on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2017 aikana. Vasta mainittujen esitysten yhteydessä voidaan arvioida laajemmin ja tarkemmin näiden tehtävien siirtojen viranomaisvaikutuksia.

### 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten tehtäviin

Maakuntalaissa säädettäisiin maakunnan tehtävääloista. Maakunnille siirrettäisiin tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta. Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä siirtyisi maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen, maatalouslomituksen ja ympäristö-terveydenhuollon tehtäviä sekä maakuntien liittojen nykyiset tehtävät.

Merkittävin muutos kuntien tehtäviin on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen siirtymisen kokonaan kunnista ja kuntayhtymistä maakuntien tehtäväksi. Kunnat eivät myöskään osallistu jatkossa palvelujen tuottamiseen. Uudistuksen seurauksena kaikkien sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaisivat perustettavat 18 maakuntaa. Palvelujen tuottamisesta vastaisivat puolestaan maakuntien liikelaitokset 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.

Valtion alue- ja paikallishallinnon tehtäviä siirrettäisiin maakuntiin erityisesti ELY-keskuksista ja TE-toimistoista. ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkaisivat vuoden 2019 alusta lukien. ELY-keskusten tehtävät siirtyisivät pääosin maakunnille, mutta eräitä keskusten tehtäviä jäisi edelleen valtiolle. Valtiolle jäävät tehtävät organisoitaisiin uudelleen. TE-palvelut siirtyisivät maakuntien järjestämisvastuulle. TE-palvelujen järjestämisessä on tarkoitus hyödyntää järjestäjä - tuottaja -mallia. Maakunnat pääsääntöisesti sopisivat TE-palvelujen tuottamisesta laissa säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa. Asiasta valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä kasvupalveluja ja aluekehittämistä koskevaa lakiesitystä.

Hallituksen linjauksen mukaisesti kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava lupa- ohjaus- ja valvontaviranomainen, jolla olisi alueellisia toimipaikkoja. Viraston nimen on tarkoitus olla Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto. Viraston tehtäväpohjan muodostavat aluehallintovirastojen nykyiset kahdeksan eri ministeriön hallinnonalan moninaiset lupa-, valvonta-, ohjaus- ja oikeusturvatehtävät sekä ELY-keskuksista siirrettävät ympäristövalvonnan ja luonnonsuojelun tehtävät. Tällä hetkellä aluehallintovirastoille kuuluu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtäviä sekä valtion ympäristölupatehtäviä ja työsuojelutehtäviä. Uusi virasto olisi luonteeltaan monialainen eli se hoitaisi usean eri toimialan tehtäviä. Viraston ohjauksen kannalta suunniteltu organisaatiomalli mahdollistaisi valtioneuvostotason kootun yhteisen tavoiteasetannan sekä eri hallinnonalojen toiminnan yhteensovittamisen tulosohtauksessa.

Tehtävien päällekkäisyyksien sekä toisaalta saavutettavissa olevien synergioiden vuoksi tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella myös uuden viraston ja eräiden nykyisten keskushallinnon virastojen välistä työnjakoa. Näitä virastoja ovat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Myös Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKESilla on tehtäviä, joilla on liittymäpinta uuden viraston tehtäviin.

#### 4.2.3 Vaikutukset viranomaisten organisaatioihin ja toimintaan

Uudistus aiheuttaa merkittäviä muutoksia kuntien, kuntayhtymien ja valtion aluehallinnon organisaatioihin. Kokonaisuutena eri organisaatioiden määrä vähenee, kun arviolta noin neljänsadan nykyisen viranomaisen hoitamia tehtäviä kootaan 18 maakunnan ja yhden valtion aluehallinnon viranomaisen tehtäviksi. Tämä tarkoittaa merkittävää eri sektoreiden tehtävien ja voimavarojen kokoamista yhteen monialaisiksi maakunniksi.

Erityisesti nykyisin kuntien vastuulla olevista viranomaistoiminnoista vastaavien yksiköiden määrä valtakunnan tasolla ja alueellisesti vähenee. Aiemmin useassa kunnassa tai kuntayhteytenä suoritettavia tehtäviä ja toimintoja siirtyy maakunnalle yhden organisaation ja johdon alaiseksi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on nykyisin jakautunut kunnille, eri tavoin muodostetuille yhteistoiminta-alueille, sairaanhoitopiirien kuntayhtymille ja erityishuoltopiirien 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, kansanterveystyön kuntayhtymä, sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ja erityishuolto-piirin kuntayhtymä).

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 lakisääteiset 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-, päätöksenteko- 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 eräiden maakuntien liittojen hoitama kesäyliopistotoiminta.

Kuntien toiminnan näkökulmasta uudistus edellyttää yhteistyöverkoston 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 voimaannpanolaissa 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.

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 säädetty 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.

#### 4.2.4 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 maakuntalaissa säädettyin tavoin hoitaa tehtäviään yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa. Maakunnalla ei olisi vastaavan kaltaista yleistä toimialaa kuin kunnilla. 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 säädetty edellytykset täyttävälle kunnalle.

Vaikka tehtävien järjestämisvastuun siirtäminen kuntien ja maakuntien välillä olisi hyvin rajattua, palvelujen tuottamisessa yhteistyö myös kuntien ja maakuntien kesken on mahdollista esimerkiksi henkilöstö-, toimitila- ja kiinteistöhallintoa koskevien tukipalvelujen osalta

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.

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.

#### 4.2.5 Vaikutukset viranomaisten aluejakoihin

Uusi maakuntajako olisi esitykseen sisältyvän maakuntajakolakiehdotuksen mukaan myös valtion viranomaisten toimialuejaon perustana. Jollei erityisistä syistä muuta johtuisi, valtion viranomaisen toimialueen tulisi muodostua yhdestä tai useammasta maakunnasta. Jos toimialue olisi pienempi kuin maakunta, sen tulisi olla kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa 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. Uudistuksen vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen käsitellään kappaleessa 4.8.2.

Esityksen vaikutuksia valtion alue- ja keskushallinnon toimijoihin ja niiden aluejaon perusteisiin on mahdollista arvioida tarkemmin vasta maakunnille siirtyviä tehtäviä ja valtion aluehallinnon uudelleen organisointia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

#### 4.2.6 Ahvenanmaan asema

Maakuntauudistuksen tehtävänsiirtoihin ja valtion virastorakennetta koskeviin hallituksen huhtikuussa 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. Mahdolliset erityissääntelytarpeet tältä osin arvioidaan tarkemmin maakunnille siirtyviä tehtäviä ja valtion aluehallinnon uudelleen organisointia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

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 viranomaisen hoitaa tällaiset tehtävät jatkossa Ahvenanmaalla ja, jos 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. Tarkoituksena on, että Ahvenanmaan valtiovirastosta annettaisiin oma laki, jossa säädettäisiin muun muassa viraston toimialasta ja että erityislainsäädännöstä ilmenisi, mitkä tehtävät kuuluvat viraston toimivaltaan.

Rahoitusratkaisun vaikutukset Ahvenanmaan asemaan

Sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohtien perusteella maakunnan toimivaltaan. Maakunta päättää siis itse miten sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään Ahvenanmaalla. Sosiaali- ja terveystalvituista 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 terveystalvituista Ahvenanmaa ostaa joko Ruotsista tai muualta Suomesta. Maakunta rahoittaa terveydenhuollon omasta budjetistaan, kunnat sosiaalihuollon omistaan.

Sote- ja aluehallintouudistus ei koske Ahvenanmaata, koska sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan. Ahvenanmaalla verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa. 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 varoja 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 vuokratulovähennys, sairauskulovähennys, opiskelijavähennys ja opintolainavähennys. Lisäksi asunnon ja työpaikan välisten 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 muuttamalla nykyisiä ansiotulojen veroperusteita. Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla toimivalta muun muassa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien valtion tuloverotuksessa on valtakunnalla. Ansiotuloja verotetaan siis myös Ahvenanmaalla tuloverolain mukaisesti valtion progressiivisen tuloveroasteikon mukaan. Esityksessä ehdotettavat muutokset ansiotulojen valtionverotukseen koskevat siis myös Ahvenanmaata eli myös Ahvenanmaalla sovellettaisiin nykyistä kireämpää valtion progressiivista tuloveroasteikkoa. Ahvenanmaan osalta tuloverolakiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja

kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Vähennyksen johdosta ansiotulojen valtionverotus olisi Ahvenanmaalla kevyempää kuin muualla Suomessa. Erillisen vähennyksen avulla saavutettaisiin kuitenkin tilanne, missä uudistuksen vaikutukset ansiotuloverotuksen tasoon eivät eroaisi Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välillä, eikä ansiotuloverotuksen taso eriytyisi Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Manner-Suomessa kunnat alen-taisivat kunnallisveroprosenttejaan valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti kun taas Ahve-nanmaalla valtionverotuksen kiristyminen estettäisiin erillisellä vähennyksellä, eikä Ahve-nanmaalla olevia kuntia velvoitettaisi alentamaan veroprosenttejaan. Ahvenanmaan verotuk-sellisen toimivallan merkitys säilyisi nykyisellä tasolla.

Vähennys turvaisi sen, että ehdotettujen veroperustemuutosten vaikutukset olisivat Ahvenan-maan maakunnassa asuville verovelvollisille vastaavanlaisia kuin Manner-Suomessa asuville. Verojärjestelmän rakenteista johtuen uudistus on mahdotonta toteuttaa siten, että yhdenkään yksittäisen henkilön veroprosentti ei muuttuisi lainkaan, joten myös Ahvenanmaalla esiintyisi vastaavia pieniä veroprosentin muutoksia kuin Manner-Suomessa. Ehdotettujen muutosten ve-rovelvolliskohtaisia vaikutuksia käsitellään tarkemmin esityksen kohdassa 4.5.4 Vaikutukset verovelvollisille.

Jotta vähennys toimisi samalla tavalla myös eläketulon osalta, kunnallisverotuksen eläketulo-vähennykseen ehdotettavia muutoksia ei tulisi soveltaa Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan nojalla kunnallisverotusta koskeva toimivalta on Ahvenanmaan maakunnalla. Valta-kunnan lailla ei siten ole mahdollista säätää kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen Ah-venanmaata koskevaa poikkeusta. Ahvenanmaan maakunnan tulisi säätää maakuntalailla Ah-venanmaalla sovellettavasta kunnallisverotuksen eläketulovähennyksestä. Jos näin ei tehtäisi, Ahvenanmaalla asuvien eläketulon verotus kiristyisi.

Esityksessä ehdotetaan kuntien yhteisöveron jako-osuuksia muutettavaksi. Ahvenanmaan osalta yhteisöveron kuntien jako-osuudesta päättäminen kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan, koska kyseessä on kunnallisvero. Jotta vastaavat muutokset tulisivat voimaan myös Ahve-nanmaalla, tulisi tästä säätää Ahvenanmaan maakuntalailla.

Tavoitteena on, että rahoitusuudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta mahdolli-simman neutraali. Rahoitusuudistuksessa verotuksen painopistettä siirrettäisiin kunnilta valti-olle eli valtion verotulot kasvaisivat ja kuntien pienentyisivät. Tällä muutoksella olisi vaiku-tusta Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitettun tasoitusmäärän suuruuteen. Itsehallin-tolain 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 12,57 miljardilla eurolla. Koska valtion tilinpäätösperusteet muuttuvat siten, että se vaikuttaa tasoitusmäärän suuruuteen olen-naisella tavalla, tulee tasoitusperustetta muuttaa. Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva-uudistus ei koske Ahvenanmaata, uudistuksesta johtuva valtion verotulojen merkittävä kasvu johtaisi automaattisesti tasoitusmäärän perusteettomaan kasvuun. Tämän johdosta itsehallinto-lain 45 §:ssä säädettyä tasoitusperustetta tulisi alentaa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Verohyvityksestä säädetään itsehallintolain 49 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan se osa Ah-venanmaan maakunnassa verovuodelta maksuunpannusta tulo- ja varallisuusverosta, joka ylitt-ää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, kuuluu Ahvenanmaan maakunnalle. Ny-kyisen itsehallintolain hallituksen esityksen perusteluissa (HE 73/1990 vp) todetaan muun muassa, että on katsottu kohtuulliseksi, että maakunta saa itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitettun 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 ansiotulojen valtionverotus olisi Ahvenanmaalla jatkossa kevyempää kuin Manner-Suomessa, verohyvityksen merkitys pienenee eikä sitä käytännössä tulisi maksettavaksi vuoden 2020 jälkeen. Siirtymäaika johtuu siitä, että verohyvitys maksetaan kaksi vuotta verovuoden jälkeen. Jotta uudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali, verohyvityksen merkityksen pienentäminen huomioitaisiin tasoitusperusteen mitoituksessa.

Tämänhetkisen alustavan arvion mukaan valtion verotulojen kasvu korottaisi tasoitusmäärää noin 57 miljoonalla eurolla. Vuonna 2021 määrättäisiin verohyvitys vuodelta 2019. Ehdotetusta verojärjestelmän muutoksesta johtuen verohyvitys olisi tällöin todennäköisesti suuruudeltaan lähellä nollaa. Tämän vuoksi ehdotetaan poistuva verohyvitys huomioitavaksi tasoitusperustetta korottavana vuodesta 2021 alkaen. Laskelmassa on lähdetty vuosien 2012-2015 verohyvitysten keskiarvosta, joka on noin 11,5 milj. euroa.

Kun edellä mainitut seikat otetaan huomioon tasoitusmäärän mitoituksessa, tulisi tasoitusperustetta alentaa 0,11 prosenttiyksiköllä vuosina 2019 ja 2020 sekä 0,09 prosenttiyksiköllä vuodesta 2021 lukien verrattuna voimassaolevaan tasoitusperusteeseen.

#### **4.3 Taloudelliset vaikutukset**

Sosiaali- ja terveydenhuolto - ja maakuntauudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen supistaminen sosiaali- ja terveystalouden 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 muutoskustannuksia, mikä myös vaikuttaa kustannuskehityksen aikauraan. 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 muutoskustannuksia. Merkittäviä muutoskustannuksia 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 ennakoita 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 215 000, siirtyy kuitenkin maakuntien palvelukseen liikkeen luovutuksen periaatteiden mukaisesti. Tämän mukaisesti palvelussuhteen ehdot eivät muutu siirron tapahtuessa. Henkilöstön siirryttyä maakuntien palvelukseen vuoden 2019 alussa, on kunkin maakunnan tehtävänä määrittellä henkilöstö- ja palkkapolitiikka lainsäädännön sekä työ- ja virkaehtosopimusten määrittämässä 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 siirtyy 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.

Kahden viimevuosina tehdyn kuntaliitoksen esimerkki osoittaa, että palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat olleet noin 1-3 prosenttia palkkasummasta. Yleensä palkkojen harmonisointiin menee useita vuosia. Palkkamenot vastaavat noin puolta sosiaali- ja terveydenhuollon menoista. Kunnilta maakunnille siirtyvän henkilöstön palkkamenot olivat vuonna 2015 noin 11,1

miljardia euroa. Palkkojen yhtenäistäminen vie useita vuosia, aiempien kokemusten mukaan 3-5 vuotta, eikä harmonisointia pystyttäisi luultavasti aloittamaan heti vuonna 2019. ICT-muutuskustannuksia käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.2. Toimintojen siirtämiseksi välttämättömät muutostyöt ja investoinnit on aloitettava jo vuonna 2017. Varsinaiset kehittämisinvestoinnit ajoittuvat pääosin myöhemmäksi ja niistä saatavat digitalisoitumishyödyt alkavat realisoitua arviolta 5 vuotta sen jälkeen. Näin ollen muutuskustannukset ajoittuvat suunnilleen vuosille 2017–2024. Palveluprosessien toiminnallisia uudistuksia voidaan aloittaa heti, mutta kun ottaa huomioon muutuskustannusten painottumisen alkuvuosiin, kustannusten hillinnän kokonaisvaikutukset alkavat täysimääräisesti realisoitua 2020-luvun puolivälin jälkeen. 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, jotka syntyvät myöhemmin. Transaktiokustannuksien korkeutta on tutkimusten mukaan hyvin vaikea mitata ja lisäksi on otettava huomioon, että myös nykyisessä palveluiden järjestämis- ja tauottamistavassa syntyy huomattavia hallinnollisia ja muita kustannuksia moninaisista mm. yhteistyömuodoista.

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 säästöpotentiaalin 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 kustannusten kasvua hillitsevät 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- ja suun terveydenhuolto);
- 3) kalliissa erikoistuneissa terveyspalveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseen osaamisen kokoamisella, työnjaolla ja integraatiolla (esim. päivystys, operatiiviset toiminnot) sekä
- 4) resurssitarpeen vähentämiseen koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla.

Nordic Healthcare Groupin raportin mukaan terveydenhuollossa tehostamispotentiaalia on päivystystoiminnassa ja siihen liittyvissä hoitajaksoissa sekä synnytysten hoitamisessa, operatiivisessa toiminnassa, konservatiivisessa elektiiivisessä erikoissairaanhoidossa, 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 päivystystoiminnassa voidaan kehittää päivystyksen 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.

Edellä kuvatut kustannusten kasvun hillintää kuvaavat laskelmat perustuvat vertailutiedon pohjalta tunnistettuihin parhaiden käytäntöjen kustannusvaikutuksiin, tutkimustuloksiin sekä erityisesti erikoissairaanhoidon osalta oletuksiin tulevista yksiköiden määristä ja väestöpohjasta. Säästöpotentiaalin kohdentamisessa on hyödynnetty viitekehystä, jossa tunnistetaan toimenpiteet eli mekanismit (esimerkiksi resurssien joustava käyttö) ja kunkin toimenpiteen kustannusajurit (esimerkiksi potilaskontaktit per resurssi). Eri palvelukokonaisuuksien (esimerkiksi terveyspalvelut, vammaispalvelut ja vanhuspalvelut) kustannussäästöt on arvioitu erikseen ja eri elementit yhdistämällä on arvioitu sosiaali- ja terveydenhuollon säästöpotentiaalin kokonaisuus.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos on arvioinut (THL Optimi 1/2017), että mikäli maan keskitasoa huonommat maakunnat pystyisivät terveydenhuollossa parantamaan tuottavuutta maan keskitasolle, saavutettaisiin tällä hieman yli 100 miljoonan kustannusten aleneminen somaattisen erikoissairaanhoidon kustannuksissa, mikä merkitsee noin 2 prosentin säästöä näissä kustannuksissa. Samansuuruinen vaikutus saavutettaisiin, jos palvelukäyttöään maan keskitason ylittävät maakunnat käyttäisivät palveluita maan keskitason mukaan. Kun kustannusten hillitsemispotentiaali lasketaan suhteessa tuottavuudeltaan parhaimpaan tai käytöltään matalimpaan maakuntaan, suurenee säästöpotentiaali 11–12 prosenttiin erikoissairaanhoidon kustannuksista eli 700–800 miljoonaan euroon, mikä on alhaisempi kuin NHG:n menetelmällä saatu noin 1 miljardi. . NHG:n ja THL:n laskelmat perustuvat erilaisiin laskemismenetelmiin ja oletuksiin. NHG purkaa tarkastelussaan parhaimmat käytännöt pienempiin paloihin ja tarkastelee kunkin lohkon kustannusajureita ja sitä kuinka niihin vaikuttamalla, päästään parhaiden käytäntöjen tasolle yksittäisissä kokonaisuuksissa.

Vaikka paikoitellen voidaan saavuttaa konkreettisia säästöjä, tarkoittaa säästöpotentiaali käytännössä kustannusten kasvun hillitsemistä. Väestön ikääntymisestä johtuen kustannusten arvioidaan kasvavan joka tapauksessa, mutta esitetyillä toimilla voidaan kustannusten kasvuvauhtia hillitä. Kasvun hillinnän toteutumisen edellyttää parhaiden käytäntöjen käyttöönoton lisäksi useita samanaikaisia kehittämistoimenpiteitä. Osa edellytetyistä toimenpiteistä on myös kokonaan uudistuksesta riippumattomia. Edellä kuvatut seikat voivat aiheuttaa epävarmuutta säästöjen toteutumiselle.

Tehostamispotentiaalin toteutumisessa olennaista on kuitenkin se, miten muodostettavat maakunnat ja muodostuva monituottajamalli pystyvät toteuttamaan ja hyödyntämään tarvittavat toimintatapojen muutokset. Järjestämisvastuussa olevien organisaatioiden määrän vähentäessä 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.

Toimintaprosessien parantamisen lisäksi on myös yksittäisiä muita kustannusten hillintätapoja. Tutkimusten ja aikaisempien kokemusten perusteella keskittämällä hankintoja on mahdollista saavuttaa 20 % säästöt. Maakuntien hallinnollisissa ja tukitoimintojen hankinnoissa sääs-

tömahdollisuus on 15—20 % ja lääkkeissä ja lääkinnällisissä kulutustuotteissa 10 %. 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 250 miljoonan euron vuosisäästö. Säästöpotentiaali vaihtelee kategorioittain. Esimerkkinä yhteishankintojen mahdollisuuksista voidaan mainita mm. tietokoneiden hankinta. Valtion kokemuksien mukaan tuotealueella voidaan saavuttaa jopa 40 % säästöt. Hankintojen säästöjä ei kuitenkaan voida kokonaisuudessa laskea yhteen edellä olevien sosiaali- ja terveydenhuollon lukujen kanssa, koska toimintayksiköistä osa jo hyödyntää yhteishankintoja. Kustannusten nousun hillinnän realistisia mahdollisuuksia voidaan jossain määrin arvioida aiempien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen integraatioon pyrkineiden toimintamallien ja organisaatioiden kautta. Mallia on toteutettu Kainuun hallintokokeilussa ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirissä (Eksote).

Sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 saamiin 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. Järjestämistä vastuu mittakaavan kasvu luo aiempaa paremmat mahdollisuudet toimintojen tarkasteluun kokonaisuutena. THL on vaikutusarvioinnissaan todennut, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittamis- ja järjestämistä vastuu 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 Tietohallinnon ja ICT:n kustannukset

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 kehittämispanostusten osoittamista toiminnan digitalisointiin.

Maakunnille siirtyvien tehtävien jatkuvuuden varmistaminen on yksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeisistä haasteista. Toiminnan häiriötön siirtyminen vastuujärjestelmien välillä on sidoksissa tiedonhallinnan ja sitä tukevien tietojärjestelmien muutoksen onnistumiseen. Suomessa on tehty useita alueellisia rakenteellisia järjestelyjä, joiden osana on rakennettu alueellisesti yhteentoimivia kokonaisuuksia tietojärjestelmiä konsolidoimalla. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistus on aikaisempiin verrattuna mittakaavaltaan ja toiminnallisilta muutoksiltaan kuitenkin useita kertaluokkia haastavampi kokonaisuus.

Organisaatiomuutoksista ja tehtävien siirroista johtuvat välttämättömät ICT-muutokset operatiivisiin tietojärjestelmiin on pystyttävä toteuttamaan muun muassa potilasturvallisuutta vaarantamatta. Myös henkilöstöä, omaisuutta sekä sopimuksia koskevat tiedot on siirrettävät riittävän ajoissa maakuntaan palkanmaksun ja sopimusvelvoitteiden jatkuvuuden turvaamiseksi. Lisäksi on huomioitava, että uudistukseen liittyvien ICT:n välttämättömien muutostöiden toteuttamiseen on aikaa vähän.

Maakuntien ICT-kustannukset eivät siirtymäaikana tule vähenemään, koska tietojärjestelmien integraatiosta ja muista pakollisista organisaatorakenteiden ja toiminnan muutoksista johtuvat kustannukset kasvavat. Muutos on toteutettava suhteellisen lyhyellä aikavälillä ja varmistettava samanaikaisesti toiminnan jatkuvuus. Siksi kustannusten vähentymisen edellyttämiin toimintojen yhdenmukaistamiseen tai uusien kehittämishankkeiden toteuttamiseen ei välttämättä ole mahdollista kohdentaa riittäviä rahoitus- tai henkilöresursseja lyhyellä aikavälillä. ICT-palveluiden uudistaminen ja digitalisaation toimeenpano edellyttävät siksi erityisen vahvaa kansallista koordinaatiota ja suunnitelmallista projektointia. 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 yhteenlasketut 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 huomioden kuntasektorin tieto- ja viestintäteknikan menojen arveltiin selvityksessä nousevan lähelle 900 miljoonaa euroa.

Vuonna 2016 julkaistun Suomen Kuntaliiton ja Akusti-foorumin kartoituksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ICT menot ovat noin 550 miljoonaa euroa vuodessa ja kuntien ja kuntayhtymien omistaminen inhouse yhtiöiden liikevaihto-osuus on noin yhteensä 180 miljoonaa euroa. Kartoituksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon julkisissa organisaatioissa tietohallinto ja ICT tehtävissä työskentelisi noin 1800 henkilöä, joista noin 700 työskentelee kuntien ja kuntayhtymien omistamissa sidosyksiköissä yksiköissä. Alueellista ja paikallisten toimijoiden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa kansallisissa tietohallinto- ja ICT tehtävissä valtion organisaatioissa työskentelee noin 150 henkilöä.

#### Muutuskustannukset

Muutoksen alkuvaiheessa on odotettavissa kustannusten nousua mm. hallinnon uudelleen organisoitumisesta, palkkojen harmonisoinnista ja tietojärjestelmien uudistamisesta johtuen. Kustannuksen realisoituvat muutoksessa sen suunnittelu- ja toteutusvaiheissa, jolloin muutuskustannusten painopiste sijoittuu arviolta vuosille 2017–2020. Tällöin kyse on muutoksen toteuttamiseen liittyvistä väliaikaista valmistelu- ja perustamisvaiheen kustannuksista, joiden toteutuksesta ei ole osoitettavissa merkittäviä tuottavuushyötyjä tai nykyisen toimintakustannustason hillintää.

Muutoksen toteuttamisen aiheuttamat tietohallinnon ja ICT-palvelujen kustannukset voidaan jakaa jatkuvuuden varmistamiseen liittyviin kustannuksiin sekä toiminnan kehittämistä tukevista investoinneista muodostuviin kustannuksiin. Maakuntien toiminnan järjestämisvastuulle siirtyvien tehtävien jatkuvuuden turvaaminen ja toiminnan häiriöttömyyden varmistaminen muodostavat tietojärjestelmien osalta muutoksen toteutuksen kannalta pakollisen kustannuserän. Muutoksen kustannukset kohdistuvat kaikille uudistukseen osallistuville toimijoille, mutta tarkkaa kohdentumista ei voida vielä arvioida.

Toisen kokonaisuuden muodostavat kustannukset, jotka aiheutuva uudistukselle asetettujen tavoitteiden, muun muassa 3 miljardin euron säästötavoitteen, saavuttamisen vaatiman toiminnan muutoksen toteuttavista tietojärjestelmien kehitysinvestoinneista. Myös tavoitteeksi asetettu edellytysten luominen digitalisaatiolle edellyttää tiedonhallintaa tukevien tietojärjestelmien yhdenmukaistamista ja uusimista. Toiminnan muutokset mahdollistavien tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto edellyttävät investointien lisäksi toteutuksen varmistavaa ohjaus- ja yhteistyörakennetta.

Toiminnan jatkuvuuden varmistamisen kustannukset muodostuvat maakuntien vastuulle siirrettävien tehtäviin ja toiminnan siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista sekä näiden vastaanottamisen edellyttämistä maakunnan perustamisen ja toiminnan käynnistyskustannuksista. Ennen tehtävien vastaanottoa maakuntien tulee rakentaa itselleen toiminnan tarvitsema ICT-infrastruktuuri sekä maakunnan päätöksentekoa ja hallintoa tukevat työvälineet. Tällöin kustannuksia aiheutuu muun muassa hallinnollisista tietojärjestelmistä (talous-, henkilöstö-, asiahallinto- ja muut vastaavat järjestelmät) sekä tarvittavista lisensseistä. Tehtävien vastaanoton yhteydessä maakunnassa tulee olla käyttöönotettuna kyseistä tehtäväalaa tai palvelua tukevat tietojärjestelmät. Merkittäviä kustannuksia syntyy muun muassa maakunnille siirtyviä tehtäviä tukevien tietojärjestelmien ja maakuntahallinnon tukijärjestelmien hankinnasta erityisesti, kun niiden osalta ei voida hyödyntää eri toimijoilta siirtyviä järjestelmiä.

Maakunnan perustamisen vaatimien kustannusten suuruusluokan arvioiminen tässä vaiheessa on haasteellista, johtuen erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauteen liittyvien linjausten puuttumisesta. Muutoskustannusten arviointia vaikeuttaa myös se, että kustannusten suuruusluokkaan suoraan vaikuttava muutoksen alueellinen toteutustapa ei ole kattavasti tiedossa. Myös maakuntien erilaiset lähtötilanteet vaikuttavat suuresti maakuntien perustamiseen. Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Karjalassa muutoksen toteutus tietohallinnon näkökulmasta on huomattavasti yksinkertaisempaa kuin niissä maakunnissa joissa palvelujen keskittämistä ei ole tehty. Olemassa olevien sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien perustamiskustannusten sekä tietojärjestelmien konsolidointi- ja hankintakustannusten perusteella voidaan hyvin karkeasti arvioida maakunnan perustamisen edellyttävän noin 400 - 500 miljoonan euron investointia maakuntien tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Tarkempi arvio varmistuu toiminnallisen tavoitetilan selkiydyttyä.

Perustamiskustannuksiin vaikuttaa myös se, mitä maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset tuottavat maakunnille. Jos maakuntien yhteinen ICT-palvelukeskus järjestää maakuntien uudet ja tällä hetkellä puuttuvat tietojärjestelmäpalvelut maakunnille yhteisesti, maakuntakohtaisten toteutusten sijaan, on periaatteellisesti mahdollista saavuttaa niiden kehittämisestä aiheutuvia kustannussäästöjä. Valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen perustamisen ja toiminnan käynnistämisen on arvioitu olevan noin 15 miljoonaa euroa vuosina 2017 – 2021 ja palvelukeskuksen tarjoamien järjestelmien investointitarpeen noin 50 – 60 miljoonaan euroa..

Jatkuvuuden varmistamiseen liittyvät kustannukset kohdistuvat myös tehtävien irrottaviin organisaatioihin sekä maakuntien käyttämiin julkisen hallinnon yhteisiin palveluihin. Tehtäviä maakunnille siirtävät kunnat, kuntayhtymät sekä valtion virastot joutuvat toteuttamaan siirtojen selvittämiseen, suunnitteluun ja toteutukseen liittyvät toimenpiteet ja samalla varmistamaan jäljelle jäävien tehtävien jatkuvuuden. Maakunnan toiminnassa tarvittavien henkilöstöä, asiakkaita ja tuotannontekijöitä koskevien tietotojen siirto kuntien ja kuntayhtymien lähdejärjestelmistä on arvioitu aiheuttavan noin 10 – 15 miljoonan euron kustannuksen. Valtionhallinnosta tehtävien siirtäminen maakuntiin on arvioitu aiheuttavan noin 4 – 5 miljoonan euron kustannukset. Tehtäviä siirtävien kuntien ja kuntayhtymien osalta arvioinnin tekeminen on haasteellista lähtötilanteen vaihdellessa organisaatioittain. Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntaudistuksen valmistelun ollessa vasta alkuvaiheessa ei alueellisessa valmistelusta ole käytettävissä arvioita siirron aiheuttamista kokonaiskustannuksista. Muutoksen aiheuttaessa tarpeen purkaa ja uudelleen järjestellä toimintojen kunnissa, erityisesti tukipalvelujen osalta, on syytä varautua kunnille siirtotyöstä aiheutuviin kymmenien miljoonien ylimääräiseen kustannukseen.

Uusien maakuntien muodostaminen edellyttää uusien integraatioiden rakentamista olemassa oleviin kansallisiin tietojärjestelmäpalveluihin. Osa kansallisista palveluista on säädetty maakunnille pakollisiksi, jolloin niiden käyttöönotto muutoksen aikana aiheuttaa pakollisia kustannuksia. Maakuntien on muun muassa liityttävät julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettujen kansallisten turvallisuusverkkopalvelujen sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) tarkoitettujen tukipalvelujen käyttäjiksi. Kansallisiin palveluihin liittyminen aiheuttaa kustannuksia liittyvälle maakunnalle, mutta myös palvelujen tarjoajalle, jotka muutoksen aikana tulee ottaa huomioon maakuntien rahoituksessa sekä valtion talousarviossa palvelujen tarjoajaa koskevassa määrärahasa.

Muutoksen toteutukseen varattavien resurssien näkökulmasta tietojärjestelmien ja ICT-toiminnan muutoskustannukset muodostavat merkittävän osan sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntaudistuksen muutoskustannuksista. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilas-tietojärjestelmien yhtenäistämisen kustannukseksi on arvioitu aikaisempiin toteutuksiin perus-

tuen noin 150 – 200 miljoonaa euroa. Terveydenhuollon potilastietojärjestelmät on pääsääntöisesti integroitu muihin terveydenhuollon toimintayksikön tietojärjestelmiin, muun muassa erikoisalakohtaisiin erillisjärjestelmiin, mikä tekee organisaatioiden toiminnan yhdistyessä tietojärjestelmien yhdenmukaistamisesta laajemman hankkeen kuin monilla muilla aloilla. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kustannusten aleneminen edellyttää myös tuottamisvastuussa olevissa organisaatioissa investointeja muun muassa yhtenäisiin tietojärjestelmäratkaisuihin.

#### Toiminnan kehittämisen vaatimat investoinnit

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistukselle on asetettu tavoitteeksi 3 miljardin euron vuosittaisten säästöjen saavuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi uudistuksen aikana tavoitellaan tietojen ja tietojärjestelmien integraatiota sekä tietojärjestelmien kehittymistä palvelujen digitalisoinnin paremmin mahdollistavaksi. Maakuntien perustamisessa toiminnan jatkuvuuden varmistamisen edellyttämät investoinnit eivät vielä muuta toimintaa tavoitteen mukaiseksi. Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen digitalisoinnin avulla edellyttääkin merkittäviä panostuksia toimialakohtaiseen ICT:hen ja maakunnan järjestämistehtävää tukeviin välineisiin.

Myöhemmin toiminnan muutoksen avulla säästöjä tuovien, investointien kustannuksiksi on arvioitu alustavasti yli 1000 miljoonaa euroa. Arvio sisältää sekä käynnissä olevat kehittämishakkeet että uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi suunnitteilla olevat kehittämishakkeet. Kehitysinvestointien suuruusluokan tarkempi arviointi uudistuksen tässä vaiheessa ei ole mahdollista.

#### Kuntiin kohdistuvat muutokset

Maakuntauudistus aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia myös tehtäviä luovuttavien viranomaisien tietohallintoon ja ICT-palvelujen järjestämiseen. Pienillä kunnilla oma tietohallinto on jo tällä hetkellä vähäistä ja maakuntiin siirtyvän toiminnan jälkeen nykyiset volyymit ja resurssitarpeet vähenevät entisestään. Suuremman kunnat ovat puolestaan keskittäneet tietohallintoa ja ICT-palvelujen järjestämistä koko kunnan laajuudessa, jolloin haasteeksi muodostuu maakuntiin siirtyviä tehtäviä, merkittävimpänä sosiaali- ja terveydenhuolto, tukevan ICT:n erottaminen jäljellä jäävistä toiminnoista. Kuntiin jäävät tukipalveluyksiköt voivat jossain tapauksissa jäädä turhiksi tai kustannuksiltaan liian raskaiksi, jos maakunta tuottaa kyseiset palvelut itse, ja palvelun kysyntä alenee sen vuoksi alle kannattavuusrajan. Uudistuksessa tulisikin varmistaa, ettei nykyrakenteisiin toteutetuilla organisoineilla saavutetut tuottavuus- ja synergiahyötyjä menetetä kustannustason nousupaineen hillitsemiseksi.

#### Välilliset ja muut kustannukset

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistus tulee tietojärjestelmiä yhdistettäessä ja uusittaessa nostamaan hetkellisesti sekä julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaiskustannuksia että erityisesti kuntien tietohallintokustannuksia. Muutoksesta suoraan aiheutuvien kustannusten lisäksi muutoksen aikaisiin kustannuksiin vaikuttavat myös maakuntauudistuksen kanssa samanaikaisesti tehtävät muut kustannuksia lisäävät uudistus- ja muutoshakkeet. Nämä kustannukset eivät kaikilta osin johdu suoraan uudistuksen vaatimista investoinneista, mutta ne tulevat vaikuttavat olennaisesti muutoksen aikaiseen resurssitarpeeseen.

Muutoksen aikana tehtävät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalveluhakkeet johtavat maakuntien, kuntien ja kuntayhtymien tietojärjestelmien ainakin osittaiseen uudistamiseen. Sote- ja maakuntauudistuksen rinnalla hallitusohjelman toimeenpano sisältää useita maakuntien toimintaan tulevaisuudessa vaikuttavia kärkihakkeita (mm. julkisen hallinnon palvelujen digita-



lisoinnin osalta), joiden käyttöönotto maakunnissa edellyttää muutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin (maakunnalle siirtyviin) sekä uusien ja suunniteltujen järjestelmähankintojen vaatimusten muuttamista.

Välillisten kustannusten osalta keskeisiä ovat organisaatioiden sisäiset kustannukset, jotka muodostuvat muun muassa uusien toimintamallien ja tietojärjestelmien käyttöönoton aiheuttamista koulutustarpeista ja käyttöönoton vaatimista henkilöstökustannuksista. Myös vakiintuneista toimintatavoista siirtyminen uusiin aiheuttaa väistämättä toiminnan tehottomuutta. Tämänkaltaisten sisäisten tai välillisten kustannusten suuruusluokkaa on lähes mahdotonta arvioida, mutta esimerkiksi Kainuun hallintokokeilun perusteella tehdyn arvion mukaan sisäisiä kustannuksia syntyisi saman verran kuin suoraa investointeja.

Myös muutoksen aikana tehtävän työn suuri määrä lisää palvelutarjoajien resurssien kuormitusta ja saa todennäköisesti aikaan palvelujen asiakasmaksujen sekä palvelu- ja tavarahankintojen yksikköhintojen nousun. Myös kehittämisen ja hankintojen keskittämällä maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin saattaa olla haitallinen vaikutus verrattuna nykyiseen kustannustasoon hankintakokonaisuuksien volyymin pienentymisen kautta.

Toimintojen siirtoa maakuntiin ei kaikilta osin ole toteutettavissa sellaisina kokonaisuuksina, jotka mahdollistaisivat vastaavien kustannusten täysimääräisen siirtämisen, vaan hallittuun muutokseen edellyttää kunnissa toimintojen uudelleen järjestelyä ja tämän vaatimaa lisäresursointia.

Kokonaiskustannusten näkökulmasta tarkastelussa on myös syytä huomioida myös se, että tällä hetkellä kuntien toimintaan tukevan ICT:n kustannukset eivät siirry samassa suhteessa siirtyvien tehtävien kanssa. Muutoksen toteuttaminen edellyttää kunnissa toimintojen uudelleen järjestelyä, joka aiheuttaa hetkellistä lisäresurssitarvetta. Tehtävien siirron jälkeen jäljelle jäävän kokonaisuuden tarvitseman ICT:n yksikkökustannukset tulevat todennäköisesti myös nousemaan nykyisestä tasosta (mm. siirtyvän henkilöstön korvaaminen uusilla). Ilman kuntien toiminnan sopeuttamisen tukemista ja kansallista yhteistyötä sopeuttamisen edellyttämien toimenpiteiden (esim. sopimusehdot) toteutuksessa, on riskinä että muutos nostaa kuntien ICT-menojen kokonaiskustannuksia enemmän kuin maakuntauudistuksella saavutettavat säästöt.

#### Muutoksen tukeminen

Kansallisten ohjaus- ja tukitoimenpiteiden tarkoituksena on luoda maakuntien valmistelussa tarvittavat mallit toiminnan yhdenmukaistamiseksi sekä osaltaan alentaa muutoksen toteutuksen tavoitetilan toteutuskustannuksia. Hallituksen linjauksissa uudistuksen tarkoituksena on luoda selkeä valtakunnallinen arkkitehtuuri ja standardit, joka loisi edellytykset toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiselle sekä asiakkaita hyödyttävän palveluekosysteemin muodostumiselle. Uudistusta ohjaava arkkitehtuuri tulee toteuttaa etupainotteisesti yhdessä maakuntavalmistelijoiden kanssa vuosien 2017 ja 2018 aikana tavoitteena olevan ohjausvaikutuksen aikaansaamiseksi. Muutosta ohjaavien arkkitehtuurien tulee sisältää maakuntien palvelujen ohjauksen (mm. asiakkuuden hallinta, palvelujen järjestäminen ja tuotannon ohjaus), maakunnan yleisten ohjausprosessien (mm. päätöksenteko, rahoitus- ja talousohjaus, asiakkuuksien ja palvelujen ohjaus) sekä maakunnan tukiprosessien (mm. talous- ja henkilöstöhallinta, tiedonhallinta, ICT-hallinta) yhdenmukaisuuden toteuttamisen tarvitsemat kuvaukset ja määrittelyt toiminnasta ja tiedoista.

## Taloudellinen hyötypotentiaali

Onnistuessaan toiminnan kokoaminen laajempiin kokonaisuuksiin mahdollista saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä ja toiminnan tehostamista. Säästöt kohdentuisivat henkilöstö-, talous- ja tietohallintoon, hankintojen valmisteluun sekä niiden toteutukseen.

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.

Toimialariippumattomien ICT- palvelujen osalta on mahdollista saavuttaa aiempiin kokemuksiin perustuen noin 10 – 15 % vuosittainen kustannussäästö kilpailuttamalla ja yhdistämällä hankintoja sekä ylläpitotehtäviä organisoimalla. Päällekkäisiä ratkaisuja tai päällekkäisiä kehittämishankkeita karsimalla on mahdollista säästää suorista ICT-kustannuksista. Säästöjen suuruusluokka vuositasona on kymmeniä miljoonia euroja, 10 % säästöarvio nykykustannustasosta on 50 – 60 milj. euroa.

ICT-ratkaisujen uudistamisella voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Esimerkiksi potilastietojärjestelmien käytettävyyden parantamisella voidaan saavuttaa 80 milj. euron säästö vuositasona. Tehostunut ajankäyttö mahdollistaisi laskennallisesti noin 400 000 uutta lääkärin vastaanottoaikaa terveyskeskuksiin. Merkittävimmät kustannussäästöt, joiden suuruusluokka on vähintään 100 milj. euroa vuositasona muodostuvat toiminnan muutoksesta, joka mahdollistuu ottamalla käyttöön uusia ja parempia IT-ratkaisuja. Tällöin sama toiminta voidaan tuottaa asiakkaiden kannalta järkevämmiin ja palvelutuotannon kannalta tehokkaammin.

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.

Hyvin suunnitellut tietojärjestelmät voisivat tehokkaasti tukea palvelujen ohjaamista ja sen myötä vähentää alueellisia ja väestöryhmittäisiä eroja palveluiden saatavuudessa. Kattavien rekisterien ja palvelujen tuottajien käyttämien sähköisten asiakastietojärjestelmien avulla olisi hyvät mahdollisuudet rakentaa palvelujen kustannusvaikuttavuutta ja muita keskeisiä tavoitteita arvioivia tietojärjestelmiä.

### 4.3.3 Vaikutukset valtiontalouteen

Valtio osallistuu nykyisin kuntien järjestämien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen tehtävien rahoitukseen pääosin laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Vuonna 2017 kuntien peruspalvelujen valtionosuus on yhteensä 8 578 miljoonaa euroa. Tästä sosiaali- ja terveydenhuollon osuus on 4 677 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 nettokustan-

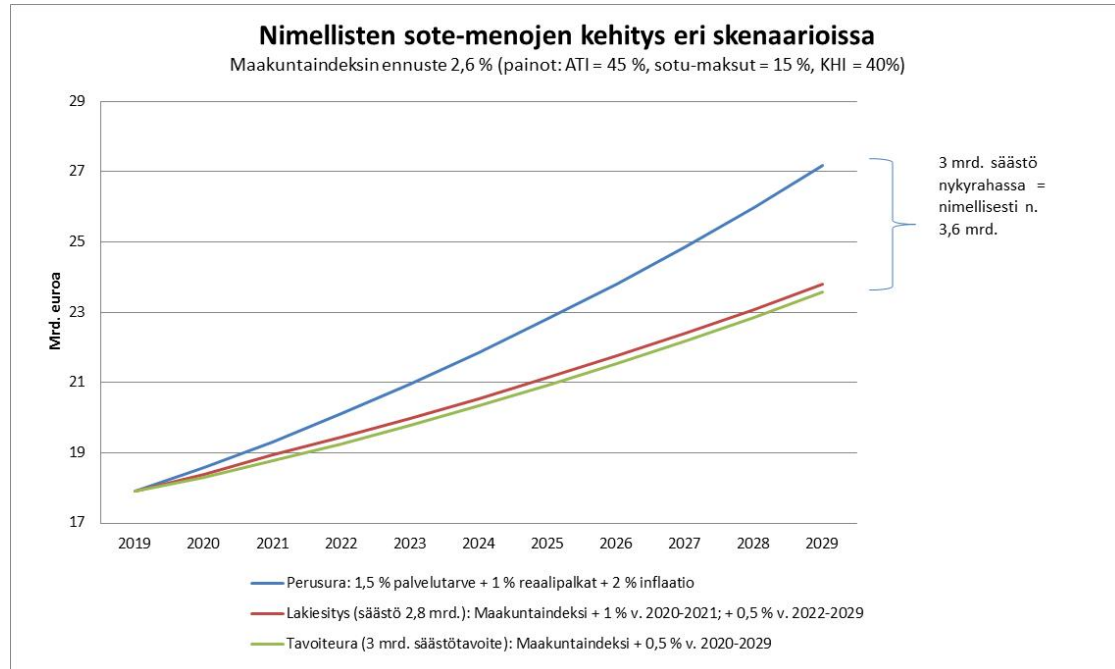
nukset olisivat arvion mukaan vuoden 2017 tasossa noin 17,4 miljardia euroa. Näistä noin 17,0 miljardia euroa muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 380 miljoonaa euroa pelastustoimen kustannuksista.

Edellä todettujen toimintojen lisäksi maakuntien vastuulle siirtyy myös eräitä muita kunnille nyt kuuluvia tehtäviä. Näitä ovat maakunnan liittojen tehtävät sekä ympäristöterveydenhuolto. Maakuntien liittoja koskevat ehdotukset valmistellaan erikseen osana maakuntauudistusta. Niitä koskevat taloudelliset vaikutukset valtiontalouteen selvitetään tarkemmin osana mainittua uudistusta ja selvitetään sitä koskevassa hallituksen esityksessä. Ympäristöterveydenhuollon kustannukset sisältyvät jo edellä mainittuihin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin.

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 3.3.6 todetaan. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, vähennetään kunnallisveroja vastaavasti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on kohdassa 3.1.3 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



Kestävyysslaskelman 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 hallitusohjelmaan 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. Muutostaloudellisuudesta ja uudistuksen edellyttämien toimenpiteiden ja toimintatapojen muutoksen vaatiman ajan vuoksi voidaan olettaa, että kustannusten kasvun hillintä ei realisoitu lineaarisesti. Tämä on huomioitu myös rahoituslakiesityksen siirtymäajoissa.

Maakuntien rahoituslain vaikutusta rahoituksen kokonaistason muutokseen oletettuun perusuraan verrattuna voidaan havainnollistaa mekaanisella laskelmalla, joka siis kuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon menojen sopeuttamistarpeen aikauraa. Uudistuksella olisi siis päästävää samantyyppiseen menojen aikauraan.

Taulukko 12. Arvio sosiaali- ja terveydenhuollon menojen perusrasta, rahoituslakiesityksen mukaisesta rahoitusurasta sekä sen perusteella syntyvästä sopeutustarpeesta

|                                      | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   | 2026   | 2027   | 2028   | 2029   |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Perusura, milj.€                     | 17 902 | 18 237 | 18 598 | 18 979 | 19 399 | 19 833 | 20 303 | 20 767 | 21 259 | 21 788 | 22 340 |
| Rahoitusura (esitys), milj.€         | 17 902 | 18 067 | 18 253 | 18 360 | 18 496 | 18 639 | 18 814 | 18 974 | 19 151 | 19 353 | 19 565 |
| Rahoituksen reaalin vuosikasvu, %    | -      | 0,9 %  | 1,0 %  | 0,6 %  | 0,7 %  | 0,8 %  | 0,9 %  | 0,9 %  | 0,9 %  | 1,1 %  | 1,1 %  |
| Sopeutustarve vuodessa, milj.€       | 0      | -170   | -175   | -274   | -283   | -291   | -296   | -304   | -315   | -327   | -340   |
| Kumulatiivinen sopeutustarve, milj.€ | 0      | -170   | -345   | -619   | -902   | -1 194 | -1 489 | -1 793 | -2 108 | -2 435 | -2 775 |
| Kumulatiivinen sopeutus, €/asukas    | 0      | -31    | -62    | -111   | -160   | -212   | -263   | -316   | -370   | -427   | -485   |

Taulukossa kuvataan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten arvioitua perusuraa, jonka oletetaan toteutuvan ilman uudistusta, ja verrataan sitä maakuntien rahoituslain mukaiseen rahoituksen arvioitua kokonaistason muutokseen. Vuonna 2019 maakuntien rahoitus määräytyy kustannusperusteisesti. Sen jälkeen maakuntien rahoituksen taso on sidottu maakuntaindeksiin kasvuun. Esityksen mukaisesti maakuntien rahoitus kasvaisi reaalisesti noin 0,9 %

## HE 15/2017 vp

vuodessa. Siirtymäaikojen vuoksi muutos ei kuitenkaan ole lineaarinen. Tämä tarkoittaa, että sopeutustarve suhteessa perusuraan syntyy kasvavalla tahdilla. Vuonna 2020 rahoitus olisi noin 170 miljoonaa euroa pienempi kuin perusuran mukainen ennakoitu menojen vuosikasvu. Vuonna 2025 rahoituksen kasvu olisi jo 296 miljoonaa pienempi kuin vuodelle 2025 ennakoitu menojen vuosikasvu ja vuonna 2029 rahoituksen kasvu olisi 340 miljoonaa euroa pienempi kuin vuodelle 2029 ennakoitu menojen vuosikasvu. Näin saavutettaisiin kumulatiivinen 2,8 miljardin euron kustannusten kasvun hillintä vuoteen 2029 mennessä. Asukasta kohti arvioituna tämä vastaa lähes 500 euron sopeutustarvetta.

### 4.3.4 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 13 on todettu maakunnittain sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettomenot vuoden 2016 tasossa.

Taulukko 13. Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettomenot 2016

| Maakunta             | Soten ja pelastustoimen nettomenot 2016<br>1 000 € | Soten ja pelastust. nettom. 2016<br>€/as. | Soten nettom. 2016<br>€/as. | Pelastust. nettom. 2016<br>€/as. | Sote tarvekerroin 2015* | Soten tarvekoidut menot 2016<br>€/as. | Kuntien verotettavat tulot 2014<br>€/as.** |
|----------------------|--|---|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--|
| 1 Uusimaa            | 4 753 786 068                                      | 2 965                                     | 2 898                       | 67                               | 0,88                    | 3 274                                 | 20 419                                     |
| 2 Varsinais-Suomi    | 1 530 785 042                                      | 3 238                                     | 3 165                       | 73                               | 0,99                    | 3 210                                 | 15 925                                     |
| 4 Satakunta          | 772 082 695  | 3 447                                     | 3 352                       | 95                               | 1,05                    | 3 204                                 | 15 625                                     |
| 5 Kanta-Häme         | 562 941 185  | 3 210                                     | 3 132                       | 78                               | 1,01                    | 3 111                                 | 16 034                                     |
| 6 Pirkanmaa          | 1 578 262 494                                      | 3 135                                     | 3 064                       | 71                               | 0,98                    | 3 125                                 | 16 048                                     |
| 7 Päijät-Häme        | 652 162 803  | 3 228                                     | 3 138                       | 90                               | 1,05                    | 2 998                                 | 15 340                                     |
| 8 Kymenlaakso        | 643 496 502  | 3 578                                     | 3 492                       | 86                               | 1,12                    | 3 154                                 | 16 033                                     |
| 9 Etelä-Karjala      | 450 449 163  | 3 419                                     | 3 332                       | 87                               | 1,08                    | 3 111                                 | 15 735                                     |
| 10 Etelä-Savo        | 586 538 235  | 3 870                                     | 3 785                       | 85                               | 1,17                    | 3 257                                 | 13 991                                     |
| 11 Pohjois-Savo      | 892 811 223  | 3 594                                     | 3 525                       | 69                               | 1,14                    | 3 090                                 | 14 337                                     |
| 12 Pohjois-Karjala   | 578 729 694  | 3 502                                     | 3 425                       | 77                               | 1,15                    | 3 023                                 | 13 270                                     |
| 13 Keski-Suomi       | 886 793 953  | 3 220                                     | 3 134                       | 86                               | 1,04                    | 2 992                                 | 14 499                                     |
| 14 Etelä-Pohjanmaa   | 675 583 164  | 3 493                                     | 3 409                       | 84                               | 1,11                    | 3 101                                 | 13 672                                     |
| 15 Pohjanmaa         | 616 594 848  | 3 404                                     | 3 328                       | 76                               | 0,97                    | 3 419                                 | 15 517                                     |
| 16 Keski-Pohjanmaa   | 231 832 707  | 3 368                                     | 3 288                       | 80                               | 1,02                    | 3 211                                 | 14 302                                     |
| 17 Pohjois-Pohjanmaa | 1 278 209 994                                      | 3 153                                     | 3 081                       | 72                               | 1,04                    | 2 960                                 | 14 464                                     |

## HE 15/2017 vp

|          |        |                |       |       |    |      |       |        |
|----------|--------|----------------|-------|-------|----|------|-------|--------|
| 18       | Kainuu | 304 984 527    | 3 848 | 3 756 | 92 | 1,18 | 3 207 | 13 880 |
| 19       | Lappi  | 695 568 784    | 3 827 | 3 734 | 93 | 1,08 | 3 465 | 14 723 |
| Koko maa |        | 17 691 613 082 | 3 250 | 3 175 | 76 | 1,00 | 3 175 | 16 657 |

\*THL, Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, kuvaa asukkaiden palvelutarvetta suhteessa maan keskiarvoon

\*\* Kuntien veropohja summattuna maakuntatasolle

Taulukosta 14 nähdään, että asukasmäärän muutoksen ennustetaan selvästi eroavan maakunnittain vuosina 2015—2030. Kun otetaan huomioon alueelliset erot ikäihmisten osuuksissa, taloudellisessa huoltosuhteessa ja palvelujen tarpeessa on selvää, että taloudelliset edellytykset palvelujen järjestämiseen vaihtelevat maakuntien välillä.

Taulukko 14. Maakuntakohtaisia perustietoja

| Maakunta | Väestö            | Väestön   | Yli 75v. | Taloudellinen | Sote         |      |
|----------|-------------------|-----------|----------|---------------|--------------|------|
|          | 31.12             | muutos    | väestö   | huoltosuhte   | tarvekerroin |      |
|          | 2015              | 2015-2030 | 2015     | 2014*         | 2015**       |      |
|          |                   | %         | %        |               |              |      |
| 1        | Uusimaa           | 1 620 261 | 13 %     | 6 %           | 101,4        | 0,88 |
| 2        | Varsinais-Suomi   | 474 323   | 4 %      | 9 %           | 128,4        | 0,99 |
| 4        | Satakunta         | 222 957   | -2 %     | 11 %          | 134,4        | 1,05 |
| 5        | Kanta-Häme        | 174 710   | 3 %      | 10 %          | 123,2        | 1,01 |
| 6        | Pirkanmaa         | 506 114   | 8 %      | 9 %           | 126,3        | 0,98 |
| 7        | Päijät-Häme       | 201 615   | 1 %      | 10 %          | 143,4        | 1,05 |
| 8        | Kymenlaakso       | 178 688   | -4 %     | 11 %          | 153,3        | 1,12 |
| 9        | Etelä-Karjala     | 131 155   | -3 %     | 11 %          | 137,8        | 1,08 |
| 10       | Etelä-Savo        | 150 305   | -7 %     | 12 %          | 146,1        | 1,17 |
| 11       | Pohjois-Savo      | 248 129   | 0 %      | 10 %          | 130,0        | 1,14 |
| 12       | Pohjois-Karjala   | 164 755   | -1 %     | 10 %          | 144,5        | 1,15 |
| 13       | Keski-Suomi       | 275 780   | 1 %      | 9 %           | 139,4        | 1,04 |
| 14       | Etelä-Pohjanmaa   | 192 586   | 0 %      | 10 %          | 123,7        | 1,11 |
| 15       | Pohjanmaa         | 181 679   | 6 %      | 10 %          | 118,3        | 0,97 |
| 16       | Keski-Pohjanmaa   | 69 032    | 2 %      | 9 %           | 129,4        | 1,02 |
| 17       | Pohjois-Pohjanmaa | 410 054   | 6 %      | 7 %           | 138,5        | 1,04 |
| 18       | Kainuu            | 75 324    | -5 %     | 11 %          | 173,3        | 1,18 |
| 19       | Lappi             | 180 858   | -2 %     | 10 %          | 145,6        | 1,08 |
| Koko maa |                   | 5 458 325 | 5 %      | 9 %           | 123,6        | 1    |

\*Työttömät ja työvoiman ulkopuoliset 100 työllistä kohti, TK, työvoimatutkimus

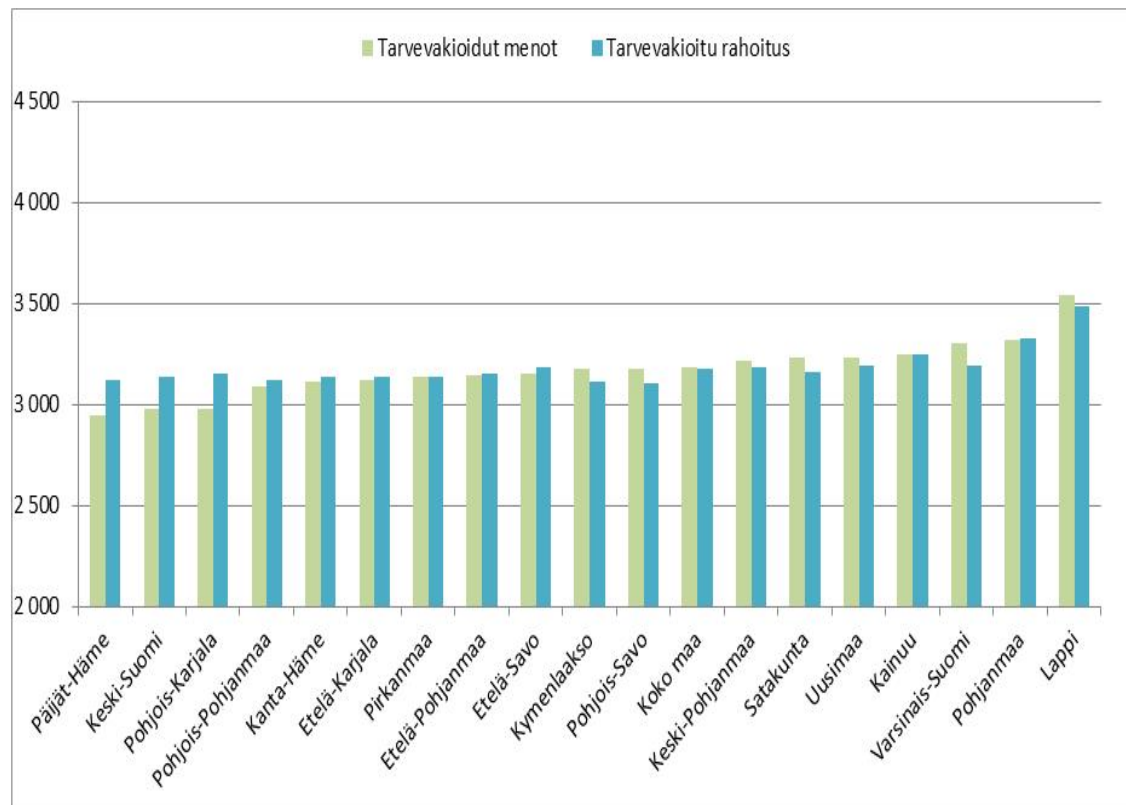
\*\*THL, Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, kuvaa asukkaiden palvelutarvetta suhteessa maan keskiarvoon

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannukset olivat vuoden 2017 tasossa noin 17,4 miljardia euroa (3 178 €/asukas). Sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenot vastaisivat tästä lähes 98 prosenttia eli 17,0 miljardia euroa. Kuntakohtaiset nettomenot vaih-

telivat 2 300 eurosta 5 500 euroon asukasta kohden. Erot tasoittuvat selvästi kun menoja tarkastellaan maakuntatasolla. Jos vuoden 2017 kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenoja pidetään laskennallisena lähtötasona vertailtaessa tulevien maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, vaihtelevat ne Uudenmaan 2 800 eurosta/asukas Kainuun ja Lapin 3 700 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 tarvevakioidut menot ja tarvevakioitu rahoitus 2017



Maakuntien rahoitusmallia koskevat koelaskelmat on tehty vuoden 2017 tasossa ja vuoden 2019 lopulliset rahoituksen määräytymisperusteet tehdään, kun vuosien 2016 ja 2017 arvioitu

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 tarveperusteeseen maakuntien rahoitukseen. Toisaalta absoluuttinen palvelutarve keskittyy sinne, missä väestö kasvaa.

Pelastustoimen nettomenot ovat vuoden 2017 tasossa noin 380 miljoonaa euroa. Kun kunnittaiset luvut lasketaan yhteen maakuntatasolle, maakuntien väliset erot vaihtelevat noin 32 eurosta/asukas 94 euroon/asukas. Keskimäärin menot olivat 70 euroa asukasta kohden. Valtion järjestelmälle osoittama rahoitus ohjataan 18 maakunnalle osana yleiskatteellista maakuntien rahoitusta.

Maakunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kehitystä arvioidaan 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 2030 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 %.

#### 4.3.5 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 % (1,7 mrd. euroa) kohdennetaan asukasluvun perusteella, noin 85,7 % tarveperusteisesti (14,9 mrd. euroa), noin 1,5 % (n. 260 milj. euroa) maakunnan asukastiheyteen perustuen, noin 1,4 % maakunnan vieraskielisyyden perusteella (n. 243 milj. euroa), noin 0,3 % maakunnan kaksikielisuuden perusteella (n. 52 milj. euroa), noin 0,1 % saaristoisuuden perusteella (n. 20 milj. euroa) ja noin 1 % hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustekertoimen perusteella (n. 174 milj. euroa). Pelastustoimen rahoitus on tarkoitettu kohdentaa asukasluvun perusteella ja se sisältyy edellä mainittuun 10 prosenttiin.

Yksittäiselle maakunnalle kohdennettava rahoituksen määrä ei ole sama kuin nykyisin maakunnan kuntien yhteenlaskettu rahoitus. Rahoituksen muutosta on arvioitu vertaamalla uuden rahoitusmallin mukaista vuoden 2017 tasossa laskettua rahoitusta lähtötasoon, joka saadaan laskemalla maakuntaan kuuluvien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettomenot yhteen. Yhteensä maakunnille kohdennettava valtion rahoitus on 17,4 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



## HE 15/2017 vp

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.

Taulukossa 15 on kuvattu maakuntien tuleva rahoitus vuoden 2017 tasossa arvioituna. Taulukossa kuvataan rahoituksen euromääräinen taso sekä muutos suhteessa laskennalliseen lähtötasoon sekä euroina, että euroina asukasta kohti. Taulukossa olevat luvut kuvaavat siirtymäajan jälkeistä tilannetta. Lopulliset luvut 2019 tasossa saadaan, kun 2017 tilastoaineisto on valmis.

Taulukko 15. Maakuntien rahoitus vuoden 2017 tasossa, muutos suhteessa lähtötasoon

| Maakunta          | Asukasmäärä 2015 | Soten ja pelastustoimen nettomenot 2017 tasossa euroa | Soten ja pelastustoimen nettomenot 2017 tasossa euro/asukas | Rahoitus siirtymän jälkeen 2017 tasossa euroa | Rahoitus siirtymän jälkeen 2017 tasossa euro/asukas | Muutos siirtymän jälkeen 2017 tasossa euroa | Muutos siirtymän jälkeen 2017 tasossa euro/asukas |
|-------------------|------------------|---|---|---|---|---|---|
| Uusimaa           | 1 620 261        | 4 621 697 880   | 2 852   | 4 559 523 894                                 | 2 814   | -62 173 986                                 | -38   |
| Varsinais-Suomi   | 474 323          | 1 542 377 440   | 3 252   | 1 493 926 969                                 | 3 150   | -48 450 471                                 | -102  |
| Satakunta         | 226 006          | 766 129 321   | 3 390   | 748 902 931                                   | 3 314   | -17 226 390                                 | -76   |
| Kanta-Häme        | 174 710          | 550 948 354   | 3 154   | 556 280 037                                   | 3 184   | 5 331 684                                   | 31  |
| Pirkanmaa         | 505 399          | 1 556 597 951   | 3 080   | 1 554 875 694                                 | 3 077   | -1 722 257                                  | -3  |
| Päijät-Häme       | 208 525          | 642 433 166   | 3 081   | 681 364 951                                   | 3 268   | 38 931 785                                  | 187   |
| Kymenlaakso       | 171 778          | 608 703 151   | 3 544   | 596 547 668                                   | 3 473   | -12 155 483                                 | -71   |
| Etelä-Karjala     | 131 155          | 443 999 572   | 3 385   | 446 498 062                                   | 3 404   | 2 498 490                                   | 19  |
| Etelä-Savo        | 141 621          | 522 200 799   | 3 687   | 527 768 780                                   | 3 727   | 5 567 980                                   | 39  |
| Pohjois-Savo      | 253 239          | 919 489 095   | 3 631   | 898 757 584                                   | 3 549   | -20 731 510                                 | -82   |
| Pohjois-Karjala   | 168 329          | 577 193 845   | 3 429   | 610 346 955                                   | 3 626   | 33 153 110                                  | 197   |
| Keski-Suomi       | 273 446          | 850 967 215   | 3 112   | 896 682 758                                   | 3 279   | 45 715 543                                  | 167   |
| Etelä-Pohjanmaa   | 197 371          | 687 178 814   | 3 482   | 688 515 829                                   | 3 488   | 1 337 014                                   | 7   |
| Pohjanmaa         | 176 894          | 568 486 040   | 3 214   | 569 645 252                                   | 3 220   | 1 159 213                                   | 7   |
| Keski-Pohjanmaa   | 69 032           | 226 838 664   | 3 286   | 224 661 451                                   | 3 254   | -2 177 213                                  | -32   |
| Pohjois-Pohjanmaa | 406 980          | 1 303 880 550   | 3 204   | 1 318 932 476                                 | 3 241   | 15 051 926                                  | 37  |
| Kainuu            | 78 398           | 299 366 863   | 3 819   | 299 366 859                                   | 3 819   | -4  | -0  |
| Lappi             | 180 858          | 689 740 524   | 3 814   | 677 631 094                                   | 3 747   | -12 109 430                                 | -67   |
| <b>KOKO MAA</b>   | <b>5 458 325</b> | <b>17 378 229 244</b>                                 | <b>3 184</b>  | <b>17 350 229 244</b>                         | <b>3 179</b>  | <b>-28 000 000</b>                          | <b>-5</b>   |

Muutos suhteessa laskennalliseen lähtötasoon (alueen kuntien menot yhteensä)

(+) rahoitus nousee, (-) rahoitus laskee

Laskelmassa on huomioitu kuntien hyte-rahoituksen siirtyvä osuus, noin 28 miljoonaa euroa

## HE 15/2017 vp

Taulukko 16. Maakuntien rahoitus vuoden 2017 tasossa ja siirtymäajan vaikutukset

| Maakunta          | Soten ja<br>pelastustoimen<br>nettomenot | Rahoitus<br>siirtymän jäl-<br>keen | Muutos                   | Muutos                   | Muutos                   | Muutos<br>(hyte<br>mukana) | Muutos<br>(hyte<br>mukana) | Muutos<br>(hyte<br>mukana) |
|-------------------|--|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
|                   | 2016 tasossa                             | 2016 tasossa                       | 2019<br>euroa/<br>asukas | 2020<br>euroa/<br>asukas | 2021<br>euroa/<br>asukas | 2022<br>euroa/<br>asukas   | 2023<br>euroa/<br>asukas   | 2024<br>euroa/<br>asukas   |
| Uusimaa           | 2 852                                    | 2 814                              | -5                       | -8                       | -16                      | -23                        | -31                        | -38                        |
| Varsinais-Suomi   | 3 252                                    | 3 150                              | -5                       | -20                      | -39                      | -61                        | -82                        | -102                       |
| Satakunta         | 3 390                                    | 3 314                              | -5                       | -18                      | -36                      | -46                        | -61                        | -76                        |
| Kanta-Häme        | 3 154                                    | 3 184                              | -5                       | 8                        | 15                       | 18                         | 24                         | 31                         |
| Pirkanmaa         | 3 080                                    | 3 077                              | -5                       | -0                       | -0                       | -2                         | -3                         | -3                         |
| Päijät-Häme       | 3 081                                    | 3 268                              | -5                       | 35                       | 71                       | 112                        | 149                        | 187                        |
| Kymenlaakso       | 3 544                                    | 3 473                              | -5                       | -12                      | -24                      | -42                        | -57                        | -71                        |
| Etelä-Karjala     | 3 385                                    | 3 404                              | -5                       | 6                        | 12                       | 11                         | 15                         | 19                         |
| Etelä-Savo        | 3 687                                    | 3 727                              | -5                       | 6                        | 11                       | 24                         | 31                         | 39                         |
| Pohjois-Savo      | 3 631                                    | 3 549                              | -5                       | -15                      | -30                      | -49                        | -65                        | -82                        |
| Pohjois-Karjala   | 3 429                                    | 3 626                              | -5                       | 40                       | 79                       | 118                        | 158                        | 197                        |
| Keski-Suomi       | 3 112                                    | 3 279                              | -5                       | 31                       | 62                       | 100                        | 134                        | 167                        |
| Etelä-Pohjanmaa   | 3 482                                    | 3 488                              | -5                       | 1                        | 2                        | 4                          | 5                          | 7                          |
| Pohjanmaa         | 3 214                                    | 3 220                              | -5                       | 2                        | 5                        | 4                          | 5                          | 7                          |
| Keski-Pohjanmaa   | 3 286                                    | 3 254                              | -5                       | -8                       | -17                      | -19                        | -25                        | -32                        |
| Pohjois-Pohjanmaa | 3 204                                    | 3 241                              | -5                       | 8                        | 17                       | 22                         | 30                         | 37                         |
| Kainuu            | 3 819                                    | 3 819                              | -5                       | 2                        | 4                        | -0                         | -0                         | -0                         |
| Lappi             | 3 814                                    | 3 747                              | -5                       | -13                      | -26                      | -40                        | -54                        | -67                        |
| KOKO MAA          | 3 250                                    | 3 245                              | -5                       | -5                       | -5                       | -5                         | -5                         | -5                         |
| min               | 2 852                                    | 2 814                              | -5                       | -20                      | -39                      | -61                        | -82                        | -102                       |
| maks              | 3 819                                    | 3 819                              | -5                       | 40                       | 79                       | 118                        | 158                        | 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 vuosien 2016 ja 2017 kustannusten keskiarvo tarkistettuna kustannustason muutosta vastaavasti.

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

## HE 15/2017 vp

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, 86,7 % tarveperusteisesti, 1,5 % asukastiheyden mukaan, 1,4 % vieraskielisyyden perusteella, 0,3 % kaksikielisuuden perusteella ja 0,1 % saaristoisuuden perusteella. Tämä siirtymä on esitetty taulukossa 16.

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 terveystalouden 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 maakuntaindeksin 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 17. Arvio maakuntien rahoituksen reaaliuutoksesta suhteessa 2019 tasoon, euroa / asukas

|                   | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Uusimaa           | -5   | 2    | 13   | 13   | 18   | 24   | 41   | 58   | 77   | 100  | 126  |
| Varsinais-Suomi   | -5   | -9   | -7   | -20  | -27  | -34  | -13  | 4    | 27   | 52   | 81   |
| Satakunta         | -5   | 7    | 22   | 19   | 23   | 27   | 53   | 75   | 105  | 133  | 165  |
| Kanta-Häme        | -5   | 20   | 52   | 69   | 92   | 118  | 140  | 163  | 190  | 223  | 259  |
| Pirkanmaa         | -5   | 9    | 26   | 30   | 38   | 49   | 64   | 77   | 93   | 114  | 137  |
| Päijät-Häme       | -5   | 67   | 140  | 202  | 271  | 342  | 377  | 411  | 447  | 486  | 530  |
| Kymenlaakso       | -5   | 5    | 22   | 21   | 28   | 35   | 62   | 86   | 114  | 148  | 184  |
| Etelä-Karjala     | -5   | 23   | 57   | 73   | 92   | 114  | 137  | 154  | 175  | 201  | 230  |
| Etelä-Savo        | -5   | 35   | 80   | 106  | 141  | 175  | 207  | 235  | 266  | 304  | 343  |
| Pohjois-Savo      | -5   | -1   | 7    | 0    | -3   | -3   | 17   | 36   | 58   | 87   | 117  |
| Pohjois-Karjala   | -5   | 63   | 135  | 190  | 251  | 315  | 341  | 364  | 391  | 429  | 462  |
| Keski-Suomi       | -5   | 52   | 112  | 157  | 210  | 262  | 287  | 309  | 334  | 365  | 396  |
| Etelä-Pohjanmaa   | -5   | 11   | 38   | 44   | 56   | 72   | 91   | 108  | 128  | 157  | 183  |
| Pohjanmaa         | -5   | 6    | 20   | 23   | 29   | 40   | 51   | 60   | 73   | 91   | 112  |
| Keski-Pohjanmaa   | -5   | 11   | 26   | 32   | 44   | 53   | 82   | 99   | 124  | 154  | 181  |
| Pohjois-Pohjanmaa | -5   | 28   | 66   | 89   | 120  | 150  | 179  | 205  | 234  | 267  | 305  |
| Kainuu            | -5   | 31   | 71   | 89   | 112  | 140  | 167  | 196  | 224  | 259  | 299  |
| Lappi             | -5   | 15   | 41   | 50   | 63   | 72   | 104  | 133  | 163  | 200  | 236  |
| KOKO MAA          | -5   | 13   | 35   | 42   | 55   | 70   | 90   | 109  | 130  | 157  | 185  |

Taulukossa 17 on esitetty arvio maakuntien rahoituksen reaaliuudoksesta vuoteen 2030 asti. Laskelmissa on huomioitu rahoituslain 6 §:n mukainen rahoituksen kasvun rajoitin sekä rahoitukselle asetetut siirtymäajat. Kyseessä on arvio rahoituksen tulevasta kehityksestä, eikä siinä ole vielä otettu huomioon kaikkia tulevia palvelutarpeeseen liittyviä muutoksia. Muutosta verrataan vuoden 2019 rahoitukseen, joka on esityksen mukaisesti kustannusperusteinen. Koko maan tasolla rahoitus kasvaa vuosina 2019–2029 reaalisesti noin 185 euroa asukasta kohden.

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 palkkasummadatailla 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 ja maakuntien sekä perustettavien yhtiöiden keskinäiset osuudet Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n menoista tarkentuvat myöhemmin uudistuksen edetessä.

#### 4.3.6 Vaikutukset kuntatalouteen

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämisvastuun siirrolla kunnista maakunnille on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa käyttötaloustulojen ja -menojen taso ja rakenne muuttuvat kokonaisuudessaan. 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 poistuu 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 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 enimmäislään noin 71 prosenttia kunnan käyttötaloudesta. Erityisesti pienimmissä kunnissa, joissa väestön ikärakenne painottuu vanhempaan väestöön, sosiaali- ja terveydenhuollon menojen osuus käyttötaloudesta lähestyy edellä mainittua 71 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 jälkeen 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 käyttötalouden sopeutustoimet tulevat jatkossa kohdistumaan aiempaa enemmän esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen.

Kuntasektorin investointitarpeet muuttuvat uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveystoimeen sekä pelastustoimeen kohdistuvien investointitarpeiden siirtyessä maakuntien vastuulle. Näiden investointien osuus on ollut viime vuosina kuntien investoinneista noin neljännes. 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, jotka viimekädessä jäsenkuntien on hoidettava ennen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien siirtymistä maakunnille. Tämä voi tarkoittaa näiden kuntien velkamäärien lisääntymistä. Muutoin kuntien konsernivetat pienenevät uudistuksen myötä, kun maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta.

Kuntien omaisuuteen eli käytännössä taseen vastaaviin, kuntien omavaraisuuteen sekä kuntien konsernirakenteisiin kohdistuvia vaikutuksia on käsitelty omaisuusjärjestelyjä koskevassa hallituksen esityksen osassa. Omaisuusjärjestelyjen seurauksena kuntien ulkoiset tulot tulevat hieman lisääntymään uudistuksen ensimmäisten kolmen vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloista saatavien ulkoisten vuokratulojen seurauksena. Kuntien omaisuusjärjestelyjä koskevassa hallituksen esityksen osassa todetaan, vuokratuloilla on tarkoitus kattaa tilojen ylläpitokustannukset sekä kohtuulliset pääomakustannukset eli käytännössä myös mahdolliset lainanhoitokustannukset.

## 4.3.7 Rahoitusjärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset kuntien talouden tasapainoon

Esityksen vaikutuksia kuntatalouteen on arvioitu vertaamalla ennen uudistusta vallinnutta kunnantalouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan. Arvioinnin lähtökohtana on siis nimenomaisesti kunnan talouden tasapainotila uudistusta edeltäneessä tilanteessa. Uudistuksen tavoitteena ei lähtökohtaisesti ole kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevan epätasapainotilan korjaaminen, vaan uudistusta edeltävän kunnan tulorahoitusaseman säilyttäminen mahdollisimman ennallaan.

Kunnan talouden tasapainotilan ilmaisee tarkastelussa vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotus. Perusoletus on, että tulorahoitus on pitkällä aikavälillä riittävä, jos vuosikate on vähintään keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointitarvetta kuvaavien käyttöomaisuuspoistojen suuruinen. Arvioinnissa on otettu huomioon kaikki käyttötalouskustannukset ja -tulot. Arvioinnissa on käytetty vuoden 2017 tasoisia kustannus- ja tulotietoja, jotka perustuvat kuntien ja kuntayhtymien talousarviokyselystä saatuihin tietoihin.

Kuntien nettokustannukset ovat noin 30,7 miljardia euroa vuonna 2017. Tästä maakuntiin siirtyvien tehtävien osuus olisi 17,4 miljardia euroa. Kuntiin jäävien tehtävien kustannus olisi 13,3 miljardia euroa. Alla olevassa taulukossa esitetään maakuntiin siirtyvät kustannukset ja tulot sekä kuntiin jäävät kustannukset ja tulot eriteltynä sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen:

Taulukko 18. Maakuntiin siirtyvät kustannukset ja tulot sekä kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ja tulot

| Maakuntiin siirtyvien tehtävien kustannukset ja tulot | milj. euroa |
|---|-------------|
| Siirtyvät kustannukset, ml. Poistot                   | 17 418      |
| Siirtyvät tulot, josta                                | 17 458      |
| - kunnallisvero                                       | 11 139      |
| - yhteisövero   | 546         |
| - sote-valtionosuudet                                 | 4 677       |
| - valtionosuuksien lisäosat                           | 222         |
| - verokompensaatio                                    | 1 128       |
| - kilpailukykysojimus (maakuntiin siirtyvä osuus)     | -244        |
| - eläketukivähennys (maakuntiin siirtyvä osuus)       | -10         |
| Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset                | 13 311      |
| - kuntien verotuskustannusten muutos                  | -70         |
| Kuntien kustannusten muutos yhteensä                  | 13 241      |
| Kuntien tulot, josta                                  | 13 303      |
| - kunnallisvero                                       | 7 454       |
| - yhteisövero   | 1 003       |
| - kiinteistövero                                      | 1 775       |
| - valtionosuus  | 2 797       |
| - uudistuksen automaattimuutosten rajoitin, netto     | 0           |
| - opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus            | -67         |
| - rahoituserät, netto                                 | 341         |
| Valtionosuudet, eriteltynä                            | 2 797       |
| Laskennalliset kustannukset                           | 7 944       |
| - ikärakenne  | 6 892       |

## HE 15/2017 vp

|   |       |
|---|-------|
| - kaksikielisyys 1 (koko väestö)                  | 32    |
| - kaksikielisyys 2 (ruotsinkielisten osuus)       | 60    |
| - vieraskielisyys                                 | 514   |
| - asukastiheys                                    | 255   |
| - saaristo  | 14    |
| - saaristo-osakunta                               | 9     |
| - koulutustausta                                  | 168   |
| Omarahoitusosuus                                  | 6 043 |
| Valtionosuus                                      | 1 901 |
| Lisäosat  | 229   |
| - syrjäisyys                                      | 34    |
| - saamen kotiseutualueen kunnat                   | 1     |
| - hyte-kerroin                                    | 59    |
| - työttömyysaste                                  | 135   |
| Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset | -49   |
| Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus      | 588   |
| Verotuloihin perustuva tasauksen neutralisointi   | 128   |
| Kuntien peruspalvelujen valtionosuus, yhteensä    | 2 797 |

### 4.3.8 Kunnista siirtyvät kustannukset ja tulot

Kunnilta maakunnille siirtyviin tehtäviin sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon kustannukset. Siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 17,42 miljardia euroa. 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 siirtyvästä 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 17,46 miljardia euroa. Kuntien tuloveroprosenttiin tehdään kaikkien kuntien osalta 12,47 prosenttiyksikön leikkaus, jonka seurauksena kunnallisveron määrä vähenee 11,14 miljardia euroa. Tässä euromäärässä on otettu huomioon myös kuntien verotuskustannuksissa tapahtuvaa pienentymistä vastaava 70 miljoonan euron vähennys. Kuntien osuutta yhteisöverosta siirretään maakuntien rahoitukseen 0,55 miljardia euroa. Maakuntiin siirrettävän yhteisöveron kuntaosuus määritetään vuoden 2016 tasolla ja tätä osuutta sovelletaan lopullisesti vuoden 2018 tasolla. Täten leikattavan yhteisöveron määrä riippuu vuoden 2018 kokonaiskertymästä. Vuoden 2016 ennakkotiedon perusteella kuntien yhteisövero-osuutta alennetaan 10,54 prosenttiyksikköä.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta vastaava laskennallinen valtionosuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus koko laskennallisesta kustannuksesta on 70 prosenttia ja sitä vastaava valtionosuuden vähennys 4,7 miljardia euroa. Tämän lisäksi lisäosista ja veromenetysten kompensatiosta vähennetään edellä mainittu 70 prosentin mukainen osuus, yhteensä 1,35 miljardia euroa.

## 4.3.9 Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ja tulot

Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ovat noin 13,3 miljardia euroa. Euromääräisesti suurin tulo kunnille on edelleen kunnallisvero, noin 7,5 miljardia euroa. Suuresta euromääräisestä alenemista huolimatta kunnallisveron suhteellinen osuus kuntien verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) ei kuitenkaan juuri muutu, vaan kunnallisvero säilyy edelleen merkittävimpänä rahoituslähteenä. Yhteisöveroa vähennetään 0,55 miljardilla eurolla, jolloin kuntiin jää yhteisöveroa noin miljardi euroa. Kiinteistöveroon ei esitetä muutoksia, jolloin sen määrä on noin 1,8 miljardia euroa. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloista kaksinkertaistuu nykyiseen verrattuna.

Taulukko 19. Kuntien rahoituksen muodostuminen, nykytilanne verrattuna uudistukseen jälkeiseen tilanteeseen (vuoden 2017 taso)

| Kunnan rahoituksen muodostuminen           | Nykyinen rahoitus milj. € | Kuntiin jäljelle jäävä milj. € | Muutos milj. € |
|--|---------------------------|--------------------------------|----------------|
| Toimintakate + poistot                     | 30 729                    | 13 311                         | - 17 418       |
| Kunnallisvero (12,47 %-yksikön siirto)     | 18 599                    | 7 454                          | - 11 145       |
| Yhteisövero                                | 1 550                     | 1 004                          | - 546          |
| Kiinteistövero                             | 1 775                     | 1 775                          | 0              |
| Valtionosuus VM peruspalvelut              | 8 569                     | 2 797                          | - 5 772        |
| Valtionosuus OKM                           | -67                       | -67                            | 0              |
| Rahoituserät, netto                        | 341                       | 341                            | 0              |
| Verotuskustannusten alentuminen (kunnat)   | 0                         | 70                             | 70             |
| Valtionosuusuudistuksen järjestelmätasaus* | 0                         | 0                              | 0              |
| <b>Vuosikate –poistot (tasapainotila)</b>  | <b>38</b>                 | <b>62</b>                      | <b>24</b>      |

Valtionosuudet vähenevät noin 5,8 miljardia euroa järjestämisvastuun siirron seurauksena. Peruspalvelujen valtionosuuteen jää 2,8 miljardia euroa, josta verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen osuus on noin 558 miljoonaa euroa. Siirron aiheuttamia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä määräytymistekijällä. Muutoksia rajoitetaan 60 prosentin osuudella sekä hyötyjen että menetysten osalta. Kuntien ja valtion välisessä suhteessa rajoittaminen on kustannusneutraali.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan myös sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen. Tämä tarkoittaa, että järjestelmä perustuu myös jatkossa kustannus- ja tarve-erojen sekä tulopohjaerojen tasaamiseen. Uudessa järjestelmässä kuitenkin otetaan huomioon tehtävien siirron vaikutukset siten kuin edellä on keskeisiä ehdotuksia ja nykytila-arviota koskevassa hallituksen esityksen osissa kuvattu. Merkittävin kunta-kohtaisiin valtionosuuksiin kohdistuva muutos tapahtuu verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Noin 60 prosenttia kunnallisverosta ja noin 35 prosenttia yhteisöverosta siirtyy maakuntien rahoitukseen. Tämä merkitsee tasauksen tasausrajan oleellista alentumista nykyisestä. Kuntien tasauslisät vähenevät 1,3 miljardista eurosta noin 0,7 miljardiin euroon eli ne lähes puoliintuvat. Tasausvähennysten muutos on vielä suurempi, kun ne alentuvat viidennekseen nykytasosta. Kuvattu muutos ei johdu pelkästään verotulojen vähentymisen vaikutuksesta verotuloihin perustuvaan tasaukseen vaan ne sisältävät myös järjestelmän perusteisiin tehtyjen tasausprosenttien muutosten vaikutukset. Esimerkkinä muutoksen suuruudesta voidaan ottaa pääkaupunkiseudun kuntien tasausvähennysten muuttuminen. Nykyperusteiden pääkaupunkiseudun neljän kaupungin tasausvähennysten määrä on yhteensä noin 520 miljoonaa euroa, uusien perusteiden toteutuessa ne vähenisivät noin 100 miljoonaan euroon.



## HE 15/2017 vp

Taulukko 20. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus (uudet ja nykyiset perusteet), euroa

|                    | Tasauslisät   | Tasausvähennykset | Netto       |
|--------------------|---------------|-------------------|-------------|
| Nykyiset perusteet | 1 331 253 274 | -519 863 934      | 715 442 624 |
| Uudet perusteet    | 705 554 231   | -117 591 714      | 587 962 516 |

### 4.3.10 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. Tämän vuoksi muutosta lievennetään järjestelmämuutoksen tasauksella. Uudistuksen tullessa voimaan kuntien taloudellinen tasapainotilanne jäädytettäisiin laskennallisesti vuodeksi nykyisen (vuoden 2018 arvioidun) tasapainotilanteen (vuosikate – poistot) mukaiseksi kunnittain. Jos kunnan tasapaino on siis uudistusta edeltävänä vuonna esimerkiksi 200 euroa asukasta kohden, määritetään järjestelmämuutoksen tasaus siten että laskennallinen tasapaino uudistuksen voimaantulovuonna olisi myös 200 euroa. Järjestelmämuutos on siis määritelmällisesti uuden rahoitusmallin tasapainotilan ja uudistusta edeltävän tasapainotilan erotus. Toisesta vuodesta lähtien muutos kohti uuden rahoitusmallin mukaista 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. Muutoksen rajaaminen +/- 100 euroon asukasta kohti merkitsee sitä, että uudistus ei aiheuta yhdellekään kunnalle yli yhden tuloveroprosenttiyksikön muutospainetta.

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 tasalle. 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.

Järjestelmämuutoksen tasaus, jossa vertailun lähtökohta on kunnan tasapainotilanne vuonna 2018, esitetään mitoitettavaksi alla olevan taulukon mukaisella tavalla:

Taulukko 21. Järjestelmämuutoksen tasaus

| Muutos vuonna 2019          | järjestelmämuutoksen tasaus arvioituun tasapainotilaan<br>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 (pysyvä) | +/- 100 euroa/as  |

Vuoden 2019 arviotietojen perusteella maksettu tasaus oikaistaan lopullisten tietojen perusteella.

Ylittävä osa (+/- 100 euroa/as) jää toistaiseksi pysyvänä tasauksena valtionosuuksiin. Vuoden 2017 arviotietojen perusteella tämä koskisi 114 kuntaa. Näistä 40 kuntaan kohdistuisi tasauslisää ja 74 kuntaan tasausvähennystä.

## 4.3.11 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 22. Tasapainotilan muutos (uuden rahoitusmallin muutos verrattuna nykytilaan) kunnittain ilman järjestelmämuutoksen tasausta (+/-100 €/asukas)

| Tasapainotilan muutos, euroa/as | Kuntien lukumäärä | Milj. euroa   |
|---------------------------------|-------------------|---------------|
| <b>Parantuu</b>                 |                   |               |
| 300—                            | 5                 | 11,7          |
| 200—299                         | 24                | 29,6          |
| 100—199                         | 45                | 53,7          |
| 0—99                            | 102               | 89,2          |
| <b>Yhteensä</b>                 | <b>176</b>        | <b>184,2</b>  |
|                                 |                   |               |
| Tasapainotilan muutos, euroa/as | Kuntien lukumäärä | Milj. euroa   |
| <b>Heikkenee</b>                |                   |               |
| 300—                            | 5                 | -6,2          |
| 200—299                         | 8                 | -38,6         |
| 100—199                         | 27                | -37,7         |
| 0—99                            | 79                | -77,6         |
| <b>Yhteensä</b>                 | <b>119</b>        | <b>-160,1</b> |

Yli 60 prosenttia kunnittaisista talouden tasapainotilan muutoksista on pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohden. Yhteensä viiden kunnan menetys ja viiden kunnan lisäys on yli 300 euroa asukasta kohti. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna 100 euroa asukasta kohti toteutuva muutos vastaa noin 0,54 prosenttiyksikön tuottoa koko maassa vuoden 2017 tasolla, jolloin yhden veroprosentin tuotto oli keskimäärin 184 euroa asukasta kohti. Suurimmillaan tuotto oli 358 euroa asukasta kohti (Kauniainen) ja alimmillaan 93 euroa asukasta kohti (Merijärvi).

Taulukko 23. Tasapainotilan muutos kuntakoon mukaan ilman järjestelmämuutoksen tasausta (uusi rahoitusmalli verrattuna nykyinen)

| Kuntakoko       | Muutos, milj. euroa | Muutos, euroa/as |
|-----------------|---------------------|------------------|
| Alle 6 000      | 13,3                | 30,3             |
| 6 001—10 000    | 30,9                | 65,9             |
| 10 001—20 000   | 11,7                | 18,5             |
| 20 001—40 000   | 12,4                | 15,4             |
| 40 001—100 000  | -9,6                | -9,5             |
| Yli 100 000     | -34,5               | -16,5            |
| <b>Yhteensä</b> | <b>24,3</b>         | <b>4</b>         |

## HE 15/2017 vp

Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna talouden tasapainotilan parannukset painottuvat määrällisesti alle 10 000 asukkaan kuntiin. Asukaslukuun suhteutettuna talouden tasapainotilan parannukset kohdistuvat alle 40 000 asukkaan kuntiin ja heikennykset yli 40 000 asukkaan kuntiin. Kaiken kaikkiaan kuntakokoryhmittäisiä muutoksia voi kokonaistasolla pitää hyvin maltillisina.

Taulukko 24. Tasapainotilan muutos maakunnittain ilman järjestelmämuutoksen tasausta (uusi rahoitusmalli verrattuna nykyinen)

| Maakunta          | Muutos, milj. euroa | Muutos, euroa/as |
|-------------------|---------------------|------------------|
| Uusimaa           | 13,6                | 8,4              |
| Varsinais-Suomi   | 18,9                | 39,8             |
| Satakunta         | 0,8                 | 3,5              |
| Kanta-Häme        | -2,6                | -14,8            |
| Pirkanmaa         | -2,7                | -5,3             |
| Päijät-Häme       | -27,4               | -135,9           |
| Kymenlaakso       | -7,7                | -42,9            |
| Etelä-Karjala     | -9,8                | -74,4            |
| Etelä-Savo        | -11,0               | -73,4            |
| Pohjois-Savo      | 2,4                 | 9,8              |
| Pohjois-Karjala   | -13,8               | -83,8            |
| Keski-Suomi       | -22,0               | -79,8            |
| Etelä-Pohjanmaa   | 5,7                 | 29,5             |
| Pohjanmaa         | 15,4                | 84,5             |
| Keski-Pohjanmaa   | 5,4                 | 78,2             |
| Pohjois-Pohjanmaa | 25,0                | 61,0             |
| Kainuu            | 7,5                 | 100,1            |
| Lappi             | 26,4                | 146,1            |
| <b>Yhteensä</b>   | <b>24,3</b>         | <b>4,0</b>       |

Kuntien taloudellinen tasapainotila kohentuisi uudistuksen yhteydessä kymmenessä maakunnassa. Eniten tilanne kohentuisi Lapissa, 146 euroa asukasta kohti. Kahdeksassa maakunnassa kuntien taloudellinen tasapainotila heikkenisi, enimmillään 136 euroa/asukasPäijät-Hämeessä.

### 4.3.12 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 uudistusta edeltävän talousasema pysyisi laskennallisesti lähes ennallaan usean vuoden ajan ja myös siinä tilanteessa, että kuntien veroprosenttien nousua rajoitettaisiin. On kuitenkin huomioitava, että kunnan todelliseen tasapainon muodostumiseen vaikuttavat valtionosuuksien ja niiden tasauserien lisäksi mm. verotulojen kehitys ja kuntien omat toimenpiteet.

Verotusta koskevassa hallituksen esityksen osiossa on käsitelty kuntien veroprosenttien nousun rajaamista vuonna 2019. Jotta koko uudistukselle asetetut tavoitteet eli kestävyysvajeen

## HE 15/2017 vp

hallinta ja kokonaisveroasteen nouseminen voidaan välttää sekä veronmaksajien yhdenvertainen kohtelu varmistaa, kuntien veroprosenttien nousu uudistuksen ja kunnallisveroprosenttien tasasuuruuden leikkaamisen yhteydessä on pystyttävä välttämään.

Taulukko 25. Kuntien arvioitu tasapainotilanne vuonna 2017

| <b>Epätasapaino</b> | <b>105 kuntaa</b> |
|---------------------|-------------------|
| euroa/as            |                   |
| yli 500             | 5                 |
| 250–500             | 13                |
| 100–249             | 43                |
| 0–99                | 44                |
|                     |                   |
| <b>Tasapaino</b>    | <b>190 kuntaa</b> |
| 0–99                | 73                |
| 100–249             | 88                |
| 250–500             | 24                |
| yli 500             | 5                 |

Vuoden 2017 arviotietojen perusteella yli kolmannes 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 seurauksena mahdollisuudet käyttötalouden sopeutustoimiin olisivat aiempaa rajallisemmat ja toimet kohdistuisivat mahdollisesti pitkälti pääasiassa varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen ja ehkä myös investointeihin. Tosin kumulatiivisesti alijäämäisten kuntien tulee voimassa olevan kuntalainkin säännösten perusteella korjata alijäämiään jo ennen uudistusta. On kuitenkin mahdollista, että taloudeltaan heikoimmassa asemassa olevien kuntien tilanteen helpottamiseksi tarvitaan tilapäistä taloudellista tukea esimerkiksi harkinnanvaraisena valtionosuuden korotuksena – etenkin, jos talouskasvu pysyy vaimeana myös lähivuosina.

Arviolaskelmien mukaan noin kaksi kolmasosaa kunnista olisi tasapainossa. Tasapainon säilyttäminen pysyvästi edellyttäisi kunnilta kuitenkin maltillista taloudenhoitoa myös tulevina vuosina.

Uudistuksen toteuttaminen takaamalla kunnalle laskennallisesti sama tasapaino kuin ennen uudistusta ja rajaamalla kokonaisuusmuutos +/- 100 euroon asukasta korostaa kunnan uudistusta edeltävän taloustilanteen merkitystä. Uudistuksella ei siten lähtökohtaisesti paranneta tai heikennetä kunnan rahoitusasemaa. Maakunnille siirtyvien ja kunnille jäävien kustannusten ja tulojen suhde saattaa jossain määrin muuttaa kunnan lähivuosien talouden liikkumavaraa nykyisestä. On selvää, että esimerkiksi korkean veroasteen ja velkaisen kunnan talouden tervehdyttäminen on haastavaa uudistuksen voimaantulon jälkeenkin. Talouden liikkumavara riippuu paljon myös siitä, minkälaiset rakenteelliset sopeutusmahdollisuudet kunnille jäljelle jäävissä kustannuksissa on. Vaikka kunnan rahoitusasema ei euromääräisesti muutu, voi olla, että joissakin kunnissa uudistusta edeltävän tasoisen vuotuisen tulorahoituksen luominen on helpompaa ja toisissa kunnissa jossain määrin vaikeampaa kuin ennen uudistusta.

Yleisesti muutoksen suhteellisen tiukka rajaaminen merkitsee sitä, että kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittävät tulevaisuudessakin eniten talouskasvu, työllisyys- ja työttö-

myyskehitys, ikärakenteen muutokset sekä muuttoliike. Sopeutuminen näihin toimintaympäristön muutostekijöihin olisi joka tapauksessa edessä ilman uudistustakin.

Merkittävin uudistuksen aiheuttama vaikutus kuntatalouteen kuitenkin on, että koko kuntatalouden osalta kunnilta poistuu se osa kustannuksista, mikä on kasvanut viimeisen n. 10 vuoden aikana n. 3,5 prosenttia vuodessa ja kasvaisi ensi vuosikymmenellä noin 4,5 prosenttia vuodessa. Nämä kustannuspaineet sekä niiden hallinta julkisen talouden noin 3 miljardin euron kestävyysvajeen kuromiseksi umpeen jäisivät siis kuntien vastuulle, mikäli uudistusta ei toteuteta. Tämä olisi erityisen haastavaa kunnille, joissa väestön ikääntymisen nopein vaihe on vasta alkamassa. Vastaavasti kuntiin jäävät käyttötalouden menot eivät ole viime vuosina juurikaan kasvaneet, eivätkä ne väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi kasva lähivuosiinakaan. Kuntatalouden kannalta merkitystä on myös sillä, että vaikka suuri osuus kunnallisverosta siirretään maakuntien rahoitukseen, kunnan veroprosentin tuotto pysyy jatkossa ennallaan tai jopa hieman vahvistuu, kun kunnallisveron vähennyksiä siirretään valtionverotukseen.

Vaikka uudistuksessa kunnan euromääräinen tasapaino ei uudistuksen vuoksi suuremmin muutu, tiettyjen suhteellisten tekijöiden merkitys tai tulkinta muuttuu. Käyttötalouden puoliintuminen ja taseen säilyminen kutakuinkin nykyisen suuruisena aiheuttaa ns. kriisikuntamenettelyn kriteerinäkin olevan kunnan suhteellisen velkaantuneisuuden kasvun. Toisaalta kunnan tulorahoitus (vuosikate), jolla vieraan pääoman kustannuksia hoidetaan, ei käytännössä juuri muutu – kuten ei myöskään kunnan lainanhoitokykyä mittaava 'lainanhoitokate'. Tulorahoituksen pysyminen ennallaan jättää lähtökohtaisesti myös keskimäärin uudistusta edeltävän pelivaran kunnan investointeihin. Tulorahoituksen tason ylläpitämiseen tosin vaikuttavat jossain määrin kunnan jäljelle jäävät tulo- ja menorakenteet sekä kuntien vieraan pääoman hinnan kehitys lähivuosiin.

Edellä kuvatuista kuntien käyttötalouteen ja investointeihin, mutta toisaalta myös jäljelle jääviin taseiden ali- ja ylijäämiin sekä velkoihin liittyvistä kysymyksistä seuraa, että kuntalaissa säädettyyn erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn eli ns. kriisikuntamenettelyyn ja sen kriteereihin kohdistuu uudistuksen voimaantumisen jälkeen muutospainetta ja voimassa olevan kuntalain mukaisia raja-arvoja joudutaan arvioimaan uudelleen. Näiden kriteerien raja-arvojen tarkastelu vastaamaan uutta tilannetta on tärkeää myös siksi, että kuntien taloutta ja lainanhoitokykyä arvioivilla tahoilla on jatkossakin realistinen näkemys kuntien talouden todellisesta tilasta.

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 sairaanhoitopiirien alijäämät ovat pienentyneet ja niin sanotut kriisikuntakriteerit täyttävien kuntien määrä on vähentynyt.

#### 4.3.13 Vaikutus kuntien asemaan lainamarkkinoilla

Uudistuksen vaikutuksia kuntien asemaan lainamarkkinoilla tulee arvioida sekä luottolaitosten vakavaraisuuskriteereihin perustuvan riskiluokituksen että kuntien varainhankinnan eli lainarahoituksen saannin kannalta.

Kuntien luottojen riskipaino

Pankkien vakavaraisuuskriteereistä säädetään 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 koti-valtion valuutan määräisiä ja rahoitettu kyseisen valtion valuutassa, on sovellettava 20 prosentin riskipainoa.

Tulkintaa riskipainosta ei voida tehdä kansallisesti, vaan se tulisi hakea Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän Q & A –prosessin kautta. Asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin. Finanssivalvonnan vakiintuneen tulkinnan mukaan saamiset suomalaisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä täyttävät artiklan 2 kohdan vaatimukset ja niiden riskipaino on siten nolla. Perusteena on pidetty kuntien rajoittamatonta veronkanto-oikeutta ja sitä, että kunnat eivät voisi päätyä konkurssiin. Kunnan oikeudella päättää itsenäisesti veroprosentistaan on merkitystä myös Kuntien takauskeskuksen toiminnalle. Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 1 §:n mukaan takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Takauskeskuksen toiminta on rajattu lain säännöksillä takausten myöntämiseen kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tällä hetkellä takauskeskuslain tarkoittamia, kuntien suoraan tai välillisesti omistamia luottolaitoksia on yksi eli Kuntarahoitus Oyj. Takauskeskus voi myöntää takauksia myös Kuntarahoituksen sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

Takauskeskuksesta annetun lain 2 §:n mukaan takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat, jotka ovat olleet takauskeskuksen jäsenyhteisöjä 1 päivänä tammikuuta 2007. Takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi erota ja takauskeskuksen jäseneksi liittyvä kunta on vastuussa takauskeskuksen sitoumuksista samalla tavalla kuin kunnat, jotka liittyivät sen jäseneksi perustamisvaiheessa. Takauskeskuksen toiminta perustuu siis takauskeskuksen jäsenyhteisönä olevien kuntien kollektiiviseen vastuuseen sekä luottokelpoisuuteen ja takauskeskuksen on tällä perusteella katsottu olevan EU:n vakavaraisuusasetuksen 116 artiklassa mainittu julkisoikeudellinen laitos, jolta olevat saamiset (ml. takausaamiset) voidaan käsitellä kuten saamiset valtiolta ja kunnilta.

Edellä olevasta seuraa, että mahdollisilla kuntien riskipainon muutoksilla olisi vaikutusta myös Kuntien takauskeskuksen antamien takausten vakuusarvoon. Voimakkaammin mahdollinen riskipainon nousu tulisi vaikuttamaan Kuntarahoitus Oyj:öön ja sen mahdollisuuksiin myöntää luottoja kuntasektorin hankkeisiin, koska Kuntarahoitukselle asetettavat, luottolaitosten vakavaraisuusääntelystä johtuvat pääomavaatimukset nousisivat sen kunnille myöntämien luottojen riskipainon noustessa.

Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan oikeutta päättää veron korottamisesta itsenäisesti vuonna 2019. Esitys muuttaa siten tilapäisesti eli yhden vuoden ajaksi kunnan veronkantoasemaa. Kunnan veronkanto-oikeuden rajoittaminen yhtenä vuonna ei olennaisesti rajoita kuntien talouden liikkumavaraa, joten on todennäköistä, että yhden vuoden rajoitus ei muuttaisi myöskään kuntasektorin lainojen nollariskiluokkaa. Rajoituksesta on myös jo uutisoitu, joten

todennäköisesti myöskään markkinavaikutuksia veronkanto-oikeuteen liittyen ei ole syntymässä. Kuntien varainhankinta uudistuksen jälkeen

Kuntien luottojen riskipainon lisäksi uudistuksen seurauksia on arvioitava myös kuntien varainhankinnan kannalta.

Kuntatalouteen kohdistuu uudistuksessa merkittäviä muutoksia maakunnalle siirrettävän rahoituksen ja kustannusten siirron seurauksena. Näiden muutosten kuntiin kohdistuvia vaikutuksia rajataan kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehdyillä taseajärjestelyillä, joilla varmistetaan, että kunnan taloudessa vallitsee uudistuksen jälkeen sama suhteellinen tasepainotila kuin ennen uudistuksen voimaantuloa.

Kuntien käyttötalous pienenee uudistuksen seurauksena lähes puoleen nykyisestä. Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä rakennusomaisuus jää sairaanhoitopiirien omaisuutta lukuun ottamatta edelleen kuntien omistukseen, myös niihin liittyvät velat jäävät sairaanhoitopiirien velkoja lukuun ottamatta edelleen kunnille. Tämä tarkoittaa, että tunnuslukujen valossa kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa. Tällä tunnusluvun muutoksella saattaa olla merkitystä kuntasektorin varainhankinnan kannalta, vaikka kunnat eivät nykytilanteessakaan ole tosiasiaassa voineet käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalouksien kattamiseen tarvittavia tuloja velkojen hoitamiseen ja vaikka kunnat tulevat saamaan vuokratuloja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksistaan.

Uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt pienentävät kuntien taseita lakisääteisten kuntayhtymien jäsenosuuksien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen irtaimiston veran. Näillä muutoksilla on vaikutusta kuntien omavaraisuusasteisiin. Tältä osin vaikutuksia on tarkemmin arvioitu omaisuusjärjestelyjä koskevan hallituksen esityksen osassa. Omaisuusjärjestelyjen seurauksena saattaa myös syntyä tilanteita, joissa kuntien luottosopimusten ehtoja joudutaan tarkistamaan, jos niihin sisältyy esimerkiksi omavaraisuusasteeseen liittyviä ehtoja.

Kuntasektorin nettoinvestoinnit ovat vuosittain noin 3,5 mrd euroa, josta sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen kohdistuu noin 0,9 mrd euroa eli noin 25 %. Luvussa on huomioitu rakennusinvestointien ohella myös ict- sekä kone- ja laiteinvestoinnit. Uudistuksen seurauksena nimenomaan Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuudet toimia sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvien investointien rahoittajana muuttuvat. Vastaavia muutoksia ei kohdistu muihin kuntasektorin rahoittajiin. Valinnanvapaussääntelyn seurauksena perusterveydenhuoltoon liittyvät investoinnit, kuten esimerkiksi terveyskeskusinvestoinnit, siirtyvät tulevaisuudessa toteutettaviksi kilpailuilla markkinoilla. Kilpailuneutraliteettia ja Kuntien takauskeskusta koskevasta sääntelystä seuraa, että Kuntarahoitus Oyj ei voi toimia uudistuksen jälkeen näiden investointien rahoittajana. Maakuntien yhteisesti omistaman toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen taseeseen tehtävien maakuntien investointien rahoitusratkaisusta puolestaan saattaa seurata, että Kuntarahoitus Oyj ei voi toimia myöskään maakunnan tarvitsemien investointien rahoituskanavana. Tämä tarkoittaisi, että Kuntien takauskeskuksen takaama varainhankinta ja sen seurauksena Kuntarahoitus Oyj:n toiminta kohdistuisi uudistuksen jälkeen kuntasektorin jäljelle jäävien toimintojen investointien rahoittamiseen. Tämä osuus on uudistuksen jälkeenkin noin 2,5 mrd euroa vuosittain, jos kuntasektorin investoinnit säilyvät muutoin nykyisessä tasossaan. Tässä luvussa eivät ole mukana markkinoilla toimimattomien kuntayhtiöiden sekä kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen asuntotuotannon investoinnit, mitkä edelleen myös jäävät Kuntarahoitus Oyj:n rahoitusmahdollisuuksiensa piiriin. Tämä Kuntarahoitus Oyj:n toimintamahdollisuuksien muutos saattaa jonkin verran vaikuttaa sen pääomamarkkinoilta hankkiman rahoituksen hintaan ja sen seurauksena myös sen kunnille tarjoaman lainarahoituksen hintaan. Näiden muutosten vaikutuksia on kuitenkin lähes mahdoton arvioida, sillä ne riippuvat pelkästään pääomamarkkinoiden reaktioista. Li-

säksi on huomioitava, että kunnat kilpailuttavat tarvitsemansa rahoituksen hankintalainsäädännön edellyttämin tavoin ja että Kuntarahoitus Oyj on vain yksi kuntasektorin rahoittajista, vaikka sen markkinaosuus onkin ollut erityisesti aikaisempina vuosina merkittävä.4.3.14 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 laskennan ja tiedotuksen erityisjärjestelyt (1 000 000 euroa) ja vaalitietojärjestelmän valmistelu- ja käyttökustannukset (1 000 000 euroa) sekä 3) vuodesta 2021 lukien samanaikaisesti kuntavaalien kanssa toimitettavista maakuntavaaleista aiheutuvat vaalitietojärjestelmän käyttökustannukset (600 000 euroa per vaalit) ja muut kustannukset (noin 50 000 euroa per vaalit).

Lisäksi maakuntavaaleista aiheutuisi vähäisempiä kustannuksia kunnille (maakuntavaalien äänestyslippujen laskenta) sekä valtionalouden tarkastusvirastolle (maakuntavaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonta). Kuntien kustannukset aiheutuisivat pääasiassa siitä, että niiden tulisi laskea kuntavaalien äänestyslippujen lisäksi myös maakuntavaalien äänestysliput. Vaalilain 188 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että maakunta korvaisi kunnille maakuntavaaleista aiheutuvat lisäkustannukset.

Maakunnan asukkaiden aloitteiden tekemistä tukevan tietojärjestelmän (maakunta-aloitejärjestelmä) 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 määrätyt oman pääoman erät ovat pysyväisluonteisia siten, että niitä voidaan lisätä tai vähentää vain erityisestä syystä. Pysyväisluonteisiin kunnan oman pääoman 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



lut 10 001—20 000 asukkaan kunnissa. Omavaraisuusasteet ovat tilastotietojen mukaan laskeneet koko 2000 -luvun ajan.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu vuoden 2015 ennakkolisten 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 2015 ennakkolisten 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 11,9 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 2015 ennakkolisten tilinpäätöstietojen perusteella laskettuna omavaraisuusaste putoaisi 36 kunnalla sairaanhoitopiirin kuntayhtymäosuuden poistumisen vuoksi alle 50 prosentin. Etelä-Karjalan ja Länsi-Pohjan alueella muutos ei aiheuttaisi yhdellekään kunnalle omavaraisuusasteen putoamista alle 50 prosentin.

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 sairaanhoitopiirin toimintaan. Erillisiä erityishuoltopiirin kuntayhtymiä on 6, joista Kärkulla samkommun toimii valtakunnallisesti ruotsinkielisten palvelujen tuottajana ja sen jäsenkuntia ovat kaikki Manner-Suomen ruotsin- tai kaksikieliset kunnat. Lisäksi Helsingin kaupunki muodostaa oman erityishuoltopiirinsä. Edellä mainituissa erillisissä erityishuoltopiirin kuntayhtymissä on yhteensä noin 200 jäsenkuntaa. Kuntayhtymien taseiden yhteenlaskettu loppusumma oli vuoden 2015 ennakkolisten tilinpäätöstietojen mukaan yhteensä noin 144 miljoonaa euroa. Vastaava luku sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä oli lähes 4,7 miljardia euroa, josta pysyvien vastaavien osuus oli noin 3,4 miljardia euroa. Pysyvien vastaavien erästä sairaanhoitopiirien rakennusten osuus puolestaan on noin 2,3 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 2015 ennakkolisten tilinpäätöstietojen mukaan maakunnan liittojen kuntayhtymien pysyvien vastaavien määrä oli yhteensä noin 11,8 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 kirjanpidollinen menettely olisi sama kuin kuntayhtymäosuusien 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 kirjanpidolautakunnan tasetta koskevan yleisohjeen mukaisesti taseen ”koneet ja kalusto” erässä. Kuntien tilinpäätöksissä koneet ja kalusto ilmoitetaan yhteissummuna 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 eriytetyistä tilinpäätöksistä. Edellä kohdassa 2.15.1 on todettu koneiden ja kaluston osuudesta kuntien taseissa. Sen 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 kirjanpidolain (1336/1997) 1 luvun 6—8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteyksyritys tai osakkuusyritys tai että kuntien yhteenlaskettu omistusosuus yhtiöstä muodostaa tarkoitetun omistusosuuden. Valmistelun yhteydessä ei ole saatu täysin selvitettyä, kuinka monella kunnalla on kyseisiä omistuksia, mutta sosiaali- ja terveystoiministeriön keräämien tietojen perusteella voidaan olettaa, että niitä on todennäköisesti 20 – 40 kunnalla. Käytettävissä ei myöskään 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 ennakkolisten 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. Asiaa on käsitelty myös hallituksen esityksen nykytilaosiossa, kohdassa 2.15.4.

Sairaanhoitopiirien alijäämien kuntakohtaiset vaikutukset vaihtelevat huomattavasti. Vuoden 2015 ennakkolisten tilinpäätöstietojen mukaan suurimmat, yli 9 miljoonan euron vaikutukset kohdistuisivat Hämeenlinnaan ja Kouvolaan. Kotkaan kohdistuisivat yli 5 miljoonan euron vaikutukset ja Lappeenrantaan, Kuopioon ja Riihimäelle yli 3 miljoonan euron vaikutukset. Kuntien asukaslukuun suhteutettuna sairaanhoitopiirien alijäämien vaikutukset ylittäisivät 100 euroa/ asukas Hämeenlinnassa (140 euroa/as.), Lopella (130 euroa/as.), Hattulassa (127 euroa/as), Janakkalassa (112 euroa/as.), Kotkassa (109 euroa/as.), Kouvolaassa (107 euroa/as.), Riihimäellä (104 euroa/as.) ja Hausjärvellä (103 euroa/as.).

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 ennakkolisten 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 käyttötalousmenoihin käsitellään tarkemmin kuntien rahoitusta ja valtionosuuksia käsittelevässä hallituksen esityksen osassa. Omaisuusjärjestelyjen seurauksena 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 käytettävissä 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 makset-

tavan 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 tulokerätyssä 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 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien konsernitilinpäätöksistä poistuisi velkoja yhteensä noin 1,3 miljardia euroa sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen velkojen siirtyessä maakuntien vastuulle. Kuntien konsernivelat ovat vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kokonaisuudessaan yhteensä 32,7 miljardia euroa.

Joidenkin kuntien omistamat, pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien osakeyhtiön osakkeet siirtyisivät maakunnalle. Jos kunta olisi antanut takaussitoumuksen tällaisen yhtiön puolesta, takausvastuu poistuisi kunnalta.

Kuntien poistosuunnitelmiin ja poistotasoihin järjestelyillä ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevat, kunnan omistamat toimitilat pysyisivät edelleen kuntien omistuksessa ja niihin kohdentuvat poistot jatkuisivat nykyisellään.

Kunnilta poistuisi merkittävä määrä sopimukseen liittyviä vastuita, kun sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskevat sopimukset siirtyisivät maakunnan vastuulle. Palvelu-, hankinta-, vuokra- ja muiden sopimusten perusteella syntyvät kustannukset ovat kunnan käytötaloudenmenoja, joiden siirtymistä on tarkemmin käsitelty rahoitusta ja kuntien valtionosuuksia 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 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. kiinteistö kuntayhtymiksi

muuttuneet kuntayhtymät jäsenkuntien päätöksillä muutettaisiin jollakin aikajänteellä osakeyhtiöiksi.

Muutos vaikuttaa myös sellaisiin, tukipalveluja tuottaviin kuntayhtymiin, joiden jäsenenä on sairaanhoitopiiriin tai erityishuoltopiiriin kuntayhtymä. Valmistelun yhteydessä saatujen tietojen mukaan ainakin Kuopion kaupunki ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ovat yhdessä perustaneet liikelaitoskuntayhtymän, joka tuottaa ruoka-, siivous-, välinehuolto-, apuvälinehuolto-, kiinteistö- ja logistiikkapalveluja sairaanhoitopiirille ja kaupungille. Koska maakunta ei esitettyjen säännösten perusteella voi olla jäsenenä kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, tämänkaltaiset kuntayhtymät tulevat todennäköisesti purkautumaan tai ne muutetaan osakeyhtiöiksi.

Omaisuusjärjestelyillä ei muuten 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 tullee 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.

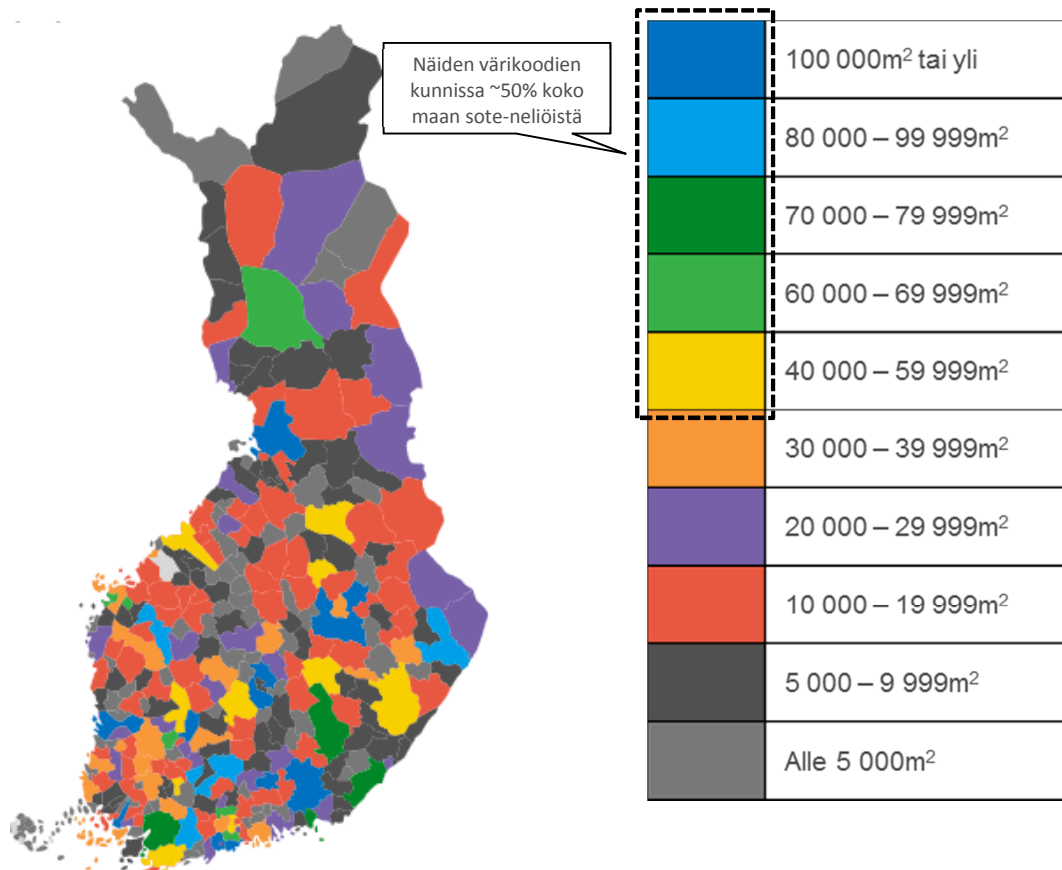
Maakuntien toiminnan käynnistäminen vie väistämättä aikaa ja päätöksiä palvelu- ja toimitilaverkosta on todennäköisesti käytännössä mahdollista ryhtyä tekemään vasta vuodesta 2019 lähtien. Tilanteen arviointiin vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden valinnanvapauden liittyvät kysymykset. Asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät, mutta tilalle tulevat yksityisen palvelutuotannon tilatarpeet. Asian monitahoisuuden vuoksi on käytännössä lähes mahdotonta varmuudella arvioida, minkälainen maakuntien palvelu- ja toimitilaverkko on siirtymäkauden eli vuosien 2019—2021 jälkeen. Esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (Ekso-ten) 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.

## HE 15/2017 vp

Valmistelun yhteydessä Nordic Healthcare Group (NHG) teki omaisuusjärjestelyjä valmistelun työryhmän toimeksiannosta selvityksen kuntien kiinteistöriskistä sote-uudistuksessa. Selvitys julkistettiin syyskuussa 2016 Alueuudistus.fi sivustolla. Selvityshankkeen tavoitteena oli arvioida uudistukseen liittyvien kiinteistöjärjestelyjen kunnille aiheuttamaa riskiä ja sen jakautumista kuntien välillä. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien omistamat kiinteistöt jätettiin selvityksen ulkopuolelle. Selvityksessä keskityttiin nimenomaisesti kuntien ja muiden kuntayhtymien kuin sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien omistukseen jääviin kiinteistöihin. Selvityksen aineistona käytettiin Väestökisterin kiinteistötietokantaa sekä neljän esimerkkialueen (Pirkanmaa, Eksote, Siun Sote, Kainuu) keräämiä tietoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevien toimitilojen määrää ja omistuksen jakautumista on kuvattu hallituksen esityksen yleisperustelujen nykytila -osassa, kohdassa 2.15.1. NHG:n selvityksen mukaan kuntien ja muiden kuntayhtymien omistukseen olisi esitettyjen omaisuusjärjestelyjen jälkeen jäämässä noin 6,8 milj. m<sup>2</sup> sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia toimitiloja. Näiden arvo olisi selvityksessä käytetyn arvonmääritysmenetelmän (vähennetty jälleenhankintakustannus) mukaan yhteensä noin 4,2 miljardia euroa. Selvityksen yhteydessä ei selvitetty, miten edellä mainittu arvio vastaa kyseisten kiinteistöjen tasearvoja.

Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien omistukseen jäävien, sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten neliömäärä ja jakautuminen kunnittain (mukana myös kuntien määräysvallassa olevien yhtiöiden omistamat rakennukset, poistettu sairaanhoitopiirien ja erityishuoltoapiirien omistamat):



## HE 15/2017 vp

Kiinteistöt jakautuvat kuntaryhmien omistukseen seuraavasti:

Taulukko 26. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten omistus kuntaryhmittäin

| Sijaintikunnan kuntaryhmitys (käytetty määritelmä Tilastokeskus ja Suomen Kuntaliitto)   | Osuus kuntien ja kuntayhtymien omistukseen jäävistä kiinteistöistä (% , milj. m <sup>2</sup> ) | Osuus kuntien ja kuntayhtymien omistukseen jäävien kiinteistöjen arvosta (% , €) (arvonmäärityksenä käytetty ns. vähennetyn jälleenhankintakustannuksen menetelmää, suuntaa antava tieto) |
|--|--|---|
| Kaupunkimainen, kasvava kunta (Vähintään 90 % väestöstä asuu taajamissa tai suurimmassa taajamassa vähintään 15 000 asukasta. Kasvu vuodessa yli 0 %)  | 49,4 % (3,337 milj. m <sup>2</sup> )   | 2,026 milj. €<br>48,9 %   |
| Kaupunkimainen, taantuva kunta (väestön kasvu vuodessa alle 0 %, mutta yli -1%)  | 11,9 % (0,801 milj. m <sup>2</sup> )   | 442 milj. €<br>10,6 %   |
| Taajaan asuttu, kasvava kunta (vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa. Lisäksi kunnan suurimmassa taajamassa vähintään 4 000, mutta alle 15 000 asukasta)   | 2,9 % (0,194 milj. m <sup>2</sup> )  | 255 milj. €<br>6,1 %  |
| Taajaan asuttu, taantuva kunta (väestön kasvu vuodessa alle 0 %, mutta yli -1%)  | 17,6 % (1,188 milj. m <sup>2</sup> )   | 516 milj. €<br>12,4 %   |
| Maaseutumainen, kasvava kunta (alle 60 % väestöstä asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku alle 15 000. Myös ne kunnat, joiden taajamissa asuu yli 60 %, mutta alle 90 % väestöstä ja suurimman taajaman väkiluku alle 4 000) | 6 % (0,407 milj. m <sup>2</sup> )  | 155 milj. €<br>3,7 %  |
| Maaseutumainen, taantuva kunta (väestön kasvu vuodessa alle 0 %, mutta yli -1%)  | 12,2 % (0,827 milj. m <sup>2</sup> )   | 765 milj. €<br>18,4 %   |

Väestöään menettävillä alueilla sijaitsevia kiinteistöjä on siis kuntien ja kuntayhtymien omistukseen jäävistä kiinteistöistä noin 42 %, noin 2,8 milj. m<sup>2</sup>. NHG:n selvityksessä käytetyn menetelmän avulla laskettuna niiden arvo olisi noin 1,7 miljardia euroa. Kuten edellä on jo todettu, kiinteistöjen tasearvoja eli kuntien ja kuntayhtymien taseissa jäljellä olevan hankintamenon määrää ei selvityksessä erikseen selvitetty.



## HE 15/2017 vp

Väestöään menettävillä alueilla sijaitsevien kiinteistöjen käyttötarkoitus ja arvo jakautuvat selvityksen mukaan seuraavasti:

Taulukko 27. Kiinteistöjen käyttötarkoitus ja arvo väestöään menettävillä alueilla

| Kiinteistön ikä ja käyttötarkoitus  | Osuus väestöään menettävien alueiden sote-kiinteistöistä (yht. 2,8 milj. m <sup>2</sup> / 1,7 mrd €) |
|---|--|
| Alle 20 vuotta vanhat laitokset, joista <ul style="list-style-type: none"><li>vanhainkoteja 36,5 % (160 milj. €)</li><li>terveydenhuollon laitoksia 34 % (150 milj. €)</li><li>alle 5 vuotta vanhoja 50 % (219 milj. €)</li></ul> | 25,4 %<br>438 milj. €  |
| Vähintään 20 vuotta vanhat laitokset, joista sosiaalitoimen laitoksia 78,8 % (316 milj. €)  | 23,3 %<br>401 milj. €  |
| Vähintään 20 vuotta vanhat avopalvelurakennukset  | 23,6%<br>406 milj. €   |
| Alle 20 vuotta vanhat avopalvelurakennukset, joista <ul style="list-style-type: none"><li>Alle 5 vuotta vanhoja 47 % (101 milj. €)</li><li>Terveydenhuollon avopalvelurakennuksia 37,7 % (81 milj.€)</li></ul>                    | 12,5 %<br>215 milj. €  |
| Sosiaalitoimen asumispalvelurakennuksia ja lastensuojelulaitoksia, joista <ul style="list-style-type: none"><li>Alle 5 vuotta vanhoja sosiaalitoimen asumispalvelurakennuksia 36,4 % (90 milj.€)</li></ul>                        | 14,3 %<br>247 milj. €  |

NHG:n selvityksessä pyrittiin arvioimaan miten kuntien omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöihin kohdistuva riski jakautuu ja miten suuren taloudellisen rasituksen riski mahdollisesti toteutuessaan aiheuttaisi. Riskiä on pyritty arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystrendien, väestönkehityksen ja aiemmin toteutettujen muutosten valossa. Riskiä arvioitaessa on korostettava, että olemassa olevien kiinteistöjen tämänhetkistä oletettua arvoa ei voida suoraan pitää taloudellisen riskin suuruutena, vaan kunnan lopullinen, tilinpäätöksen tulokseen vaikuttava riski muodostuu käyttämättä jäävän tilan ylläpitokustannuksista, mahdollisesta jäljellä olevasta investointivelasta sekä taseessa olevasta poistamattomasta hankintamenosta. Joissakin tilanteissa kiinteistö saattaa myös olla niin huonokuntoinen, että se on perusteltua purkaa, jolloin tulokseen vaikuttavat myös purkukustannukset. Toimitilan purkaminen olisi kuitenkin saattanut muodostua joissakin tilanteissa vaihtoehdoksi ilman soteuudistustakin.

Jos kiinteistö jää täysin ilman käyttötarkoitusta, sen jäljellä oleva poistamaton hankintameno tulee kirjata kuluksi kolmannen käyttämättömän vuoden jälkeen. Tällöin syntyy poistamattoman hankintamenon suuruinen tulosvaikutus. Samoin, jos kiinteistö puretaan, tulosvaikutus on poistamattoman hankintamenon suuruinen. Jos kiinteistö myydään poistamattomasta hankintamenoa alhaisemmalla kauppahinnalla, tulosvaikutus on poistamattoman hankintamenon ja kauppahinnan erotus. Tulosvaikutus ei siis ole kiinteistön mahdollisen jälleenhankinta-arvon tai oletetun markkina-arvon suuruinen. Negatiivinen tulosvaikutus vähintään heikentää kunnan tulosta kyseiseltä tilikaudelta. Kunnan taseeseen kertyneistä ali- tai ylijäämistä riippuu, lisääkö negatiivinen tulosvaikutus kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää. Koska negatiivinen tulosvaikutus johtuu kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa olevasta, erittäin suuresta hallinnollisesta ja lainsäädännöllisestä muutoksesta, mahdollinen alijäämävaikutus olisi ehkä mahdollista eliminoida kunnan peruspääomaa alentamalla.

NHG:n selvityksessä on tunnistettu seitsemän erilaista kiinteistötyyppiä, joihin riski ehkä todennäköisimmin kohdistuu. Näistä seuraavat kolme tyyppiä ovat ns. suurimman riskin kiin-

## HE 15/2017 vp

teistöjä, koska niissä todennäköisyys löytää kiinteistölle uutta käyttötarkoitusta on todennäköisesti kaikkein heikoin:

Taulukko 28. Merkittävimmän riskin kiinteistöt

| Kiinteistötyyppi   | Käytöstä mahdollisesti poistuva osuus kyseistä kiinteistötyypistä %, tm2 | Käytöstä mahdollisesti poistuvan osuuden arvo € (vähenetty jälleenhankintakustannus –menetelmä) ja osuus kuntien omistukseen jäävistä %<br>(Kuntien omistukseen jäämässä yhteensä noin 4,2 mrd € arvosta kiinteistöjä) | Arvio, käytöstä mahdollisesti poistuvan osan ylläpitokustannukset/vuosi |
|--|--|--|---|
| Alle 20 v. vanhat laitokset väestöään menettävissä kunnissa<br>yht. 438 milj. €<br>yht. 0,2 milj. m2   | Noin 35 % mahdollisesti poistuu eli noin 70 tm2                          | 153 milj. €<br>3,6 %   | 0,4 milj. €   |
| Vähintään 20 vuotta vanhat laitokset taantuvissa kunnissa<br>yht. 401 milj.€,<br>yht. 1,2 milj. m2   | Noin 35 % mahdollisesti poistuu eli noin 420 tm2                         | 140 milj. €<br>3,3 %   | 2,3 milj. €   |
| Vähintään 20 vuotta vanhat avopalvelurakennukset taantuvissa kunnissa, mutta tiheään palveluverkon alueella<br>yht. 145 milj. €<br>yht. 0,360 milj. m2 | noin 5 – 15 % mahdollisesti poistuu eli noin 18 tm2 – 54 tm2             | 7 – 22 milj. €<br>0,16 % - 0,52 %  | 0,1 – 0,3 milj.€  |
| Yhteensä   | noin 528 tm2   | noin 315 milj.€  | noin 3 milj.€   |

Seuraavien kiinteistötyyppien osalta on mahdollista, että sote-käyttö loppuu, mutta kiinteistölle on edellä kuvattuja kiinteistötyyppejä todennäköisempää löytää uuttua käyttöä, jolloin kunnan taloudellinen riski ei toteutuisi:

Taulukko 29. Lievemmän riskin kiinteistöt

| Kiinteistötyyppi   | Käytöstä mahdollisesti poistuva osuus kyseisestä kiinteistötyypistä %, tm2 | Käytöstä mahdollisesti poistuvan osuuden arvo € (vähennetty jälleenhankintakustannus –menetelmä) ja osuus kuntien omistukseen jäävistä % (Kuntien omistukseen jäämässä yhteensä noin 4,2 mrd € arvosta kiinteistöjä) | Arvio, käytöstä mahdollisesti poistuvan osan ylläpitokustannukset/ vuosi |
|--|--|--|--|
| Alle 20 vuotta vanhat avopalvelurakennukset taantuvissa kunnissa, mutta tiheän palveluverkon alueella<br>yht. 83 milj. €<br>yht. 0,045 milj.m2 | noin 5 – 15 % mahdollisesti poistuu eli noin 2 000 – 7 000 m2              | 4,15 – 12,5 milj.€<br>0,1 % - 0,3 %  | 0,05 milj.€  |
| Alle 20 vuotta vanhat laitokset kasvavissa kunnissa<br>yht. 635 milj. €<br>yht. 0,292 milj.m2  | noin 35 % mahdollisesti poistuu eli noin 102 tm2                           | 222 milj.€<br>5,3 %  | 0,6 milj.€   |
| Yli 20 vuotta vanhat laitokset kasvavissa kunnissa<br>yht. 476 milj. €<br>yht. 1,756 milj.m2   | noin 35 % mahdollisesti poistuu eli noin 615 tm2                           | 167 milj.€<br>4 %  | 3,5 milj.€   |
| Yli 20 vuotta vanhat avopalvelurakennukset kasvavissa kunnissa tiheän palveluverkon alueella<br>yht. 260 milj.€<br>yht. 0,674 milj.m2          | noin 5 -15 % mahdollisesti poistuu eli noin 34 – 101 tm2                   | 13 – 39 milj. €<br>0,3 – 0,9 %   | 0,2 – 0,6 milj.€   |

Yhteenvedon voidaan todeta, että mahdollisesti noin 1,2 – 1,4 milj.m2 osalta sosiaali- ja terveydenhuollon käyttö loppuu. Suurin riski sille, että kiinteistölle ei löydetä uutta käyttötarkoitusta, on pienissä ja väestömäärältään taantuvissa, harvaan asutuissa kunnissa erityisesti silloin, jos kyseessä on laitospalvelurakennus (sekä yli että alle 20 vuotta vanhat laitospalvelurakennukset). Seuraavaksi suurin riski kohdistuu vanhoihin avopalvelurakennuksiin tiheän palveluverkon omaavalla, mutta väestömäärältään taantuvalla alueella. Näiden edellä mainittujen kolmen kiinteistötyypin kaikki rakennukset eivät tule poistumaan käytöstä, vaan ainoastaan osa niistä. Tämän suurimmalla todennäköisyydellä käytöstä kokonaan poistuvan ja vaille uutta käyttöä jäävän osuuden määräksi on NHG:n selvityksessä arvioitu noin 528 tm2 ja arvoksi vähennetyn jälleenhankintakustannuksen menetelmää käyttäen noin 315 milj. € sekä vuosittaisiksi ylläpitokustannuksiksi noin 3 milj.€.

Kuten edellä olevasta voidaan päätellä, mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelevasti 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 kuntataloudelliset haasteet syntyvät silloin, kun käyttämättömäksi on jäämässä vasta peruskorjattu tai rakennettu, väestörakenteeltaan taantuvassa kunnassa sijaitseva toimitila. Ongelman ajallista ulottuvuutta on lähes mahdoton arvioida, mutta vaikutukset eivät tule yhtäaikaisesti ja kerralla, vaan todennäköisesti sangen pitkällä aikajänteellä.

#### 4.4.6 Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset maakuntiin

Maakunnille siirtyisivät sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien kiinteä ja irtain omaisuus. Kuten edellä on jo todettu, vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan sairaanhoitopiirien taseiden yhteenlaskettu loppusumma oli noin 4,7 miljardia euroa, josta pysyvien vastaavien osuus oli noin 3,4 miljardia euroa (tästä rakennusten osuus noin 2,3 miljardia euroa). Erityishuoltopiirien kuntayhtymien taseiden yhteenlaskettu loppusumma on noin 150 miljoonaa euroa. maakunnan liittojen kuntayhtymien pysyvien vastaavien määrä oli yhteensä noin 12 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 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan maakunnille siirtyisi sairaanhoitopiireistä ja erityishuoltopiireistä 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 arvioiduilta 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 tyhjien 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 leasing-sopimuksia. 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 28.2.2018 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 valtione takaus. Vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kyse olisi noin 1,3 miljardin euron vastuista.

#### 4.4.8 Varainsiirtovero

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien perustamiseen liittyvien kuntayhtymien varojen siirtymisestä maakunnille ja yhtiöittämisten yhteydessä edelleen perustettaville osakeyhtiöille ilman veroseuraamuksia. Omaisuudensierroista ei siten aiheutuisi varainsiirtoverokustannusta.

#### 4.4.9 Tulovero

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien perustamiseen liittyvien kuntayhtymien varojen siirtämisestä maakunnille ja edelleen yhtiöittämisen yhteydessä perustettaville osakeyhtiöille siten, että siirroista ei aiheutuisi välittömiä tuloveroseuraamuksia.

## 4.5 Vaikutukset verotukseen

### 4.5.1 Verotulojen siirtäminen kunnilta valtiolle

Uudistuksen yhteydessä tehtävien veromuutosten tarkoituksena on verotuottojen siirtäminen kunnilta valtiolle maakunnille siirtyvien tehtävien rahoittamiseksi. Verotusta koskevien muutosten lähtökohtana 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.

Lähtökohtaisesti tavoitteena on toteuttaa muutos siten, että se olisi verotuottojen kokonaismäärän ja verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraali. Verotusta ei ole tarkoitus kiristää eikä keventää. Lisäksi hallitus on linjannut, että sote-verouudistus toteutetaan siten, että työn verotus ei kiristy lainkaan. 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. Jotta veromuutokset voidaan toteuttaa siten, että työn verotus ei kiristy lainkaan ja muidenkin ansiotulolajien verotuksen kiristymät minimoidaan, verotusta on kevennettävä uudistuksen yhteydessä. Kokonaisuutena uudistuksen arvioidaan pienentävän verotuloja noin 235 miljoonaa euroa vuoden 2017 tasossa laskettuna.

Toteutettavien muutosten seurauksena Manner-Suomen kuntien verotulojen arvioidaan pienenevän yhteensä 11 690 miljoonaa euroa. Manner-Suomen kuntien kunnallisverotulojen arvioidaan pienenevän noin 11 145 miljoonaa euroa ja yhteisöverotulojen noin 545 miljoonaa euroa. Valtion tuloverojen tuoton arvioidaan kasvavan 11 390 miljoonaa euroa. Progressiivisen tuloveron tuoton arvioidaan kasvavan noin 10 820 miljoonaa euroa, pääomatuloveron tuoton noin 25 miljoonaa euroa ja yhteisöveron tuoton noin 545 miljoonaa euroa. Kirkollisveron tuoton arvioidaan kasvavan noin 65 miljoonaa euroa. Arviossa ei ole otettu huomioon mahdollisia kirkollisveroprosenttien alentamisia. Kaiken kaikkiaan verotuottojen arvioidaan pienenevän yhteensä 235 miljoonaa euroa vuoden 2017 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 48 prosentista noin 60 prosenttiin. Kunnallisveron osuus kuntien verotuloista alenisi nykyisestä noin 85 prosentista noin 70 prosenttiin. Kiinteistöveron osuus nousisi nykyisestä noin 8 prosentista noin 17 prosenttiin. Yhteisöveron osuus nousisi nykyisestä noin 7,5 prosentista noin 10 prosenttiin. Kokonaisveroaste alenisi hieman ansiotuloverokevennyksen seurauksena. Työn verokevennys heikentäisi julkista taloutta 235 miljoonalla eurolla, mikä vastaa noin 0,1 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämän kattamisesta ei ole tehty erillistä päätöstä.

Laskelmat on tehty vuoden 2017 tasossa ja vuoden 2017 veroperustein. Laskelmat päivitetään vuoden 2018 aikana ennen uudistuksen voimaantuloa vuonna 2019, viimeisimpien käytävissä olevien veropohja-arvioiden ja silloin voimassa olevia veroperusteita käyttäen.

### 4.5.2 Vaikutukset eri veronsaajien ansio- ja pääomatuloverojen tuottoon

Ehdotettujen ansiotuloverotuksen muutosten arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa yhteensä noin 11 145 miljoonalla eurolla ja kasvattavan valtion progressiivisen tuloveron tuottoa

10 820 miljoonalla eurolla ja pääomatuloveron tuottoa 25 miljoonalla eurolla vuoden 2017 tasossa arvioituna.

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 65 miljoonaa euroa. Jos kaikki ne seurakunnat, joiden laskennallinen veroprosentin alentamispaine olisi suurempi kuin pienin mahdollinen kirkollisveroprosentin muutos, alentaisivat kirkollisveroprosenttejaan, kirkollisveron tuotto kasvaisi noin 20 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 1 320 miljoonasta eurosta noin 120 miljoonaan euroon. Tämä pienentäisi eroa nimellisten ja efektiivisten kunnallisveroprosenttien välillä.

#### 4.5.3 Yhteisöveron muutokset

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta alenisi v. 2017 tasossa arvioituna noin 545 miljoonaa euroa ja valtion osuus kasvaisi saman verran. Yksittäisten kuntien suhteelliset osuudet kuntaryhmän yhteisöverotuotosta säilyisivät nykyisellään.

Tuloverolain 124 §:n 3 momentissa säädetyn tuloveroprosentin alentaminen 6,07 prosentista 3,96 prosenttiin keventäisi tuloverolain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osittain verovapaisten yhteisöjen ja tiekunnan sekä yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöstä saadun tulon verotusta yhteensä noin 5 miljoonalla eurolla.

#### 4.5.4 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 12,47 prosenttiyksikön alentamista.

## HE 15/2017 vp

Verojärjestelmän rakenteista johtuen uudistus on mahdotonta toteuttaa siten, että yhdenkään yksittäisen henkilön veroprosentti ei muutu lainkaan. Hallitus on linjannut, että uudistus on toteutettava siten, että työn verotus ei kiristy lainkaan millään tulotasolla, minkä varmistamiseksi verotusta on kevennettävä uudistuksen yhteydessä. Koska uudistuksen varsinaisena tavoitteena ei ole verotuksen keventäminen, veroparametrien muutosten yhteisvaikutuksesta johtuvat kevenemät kohdistuvat satunnaisille tulotasolle. Myös erittäin pieniä kiristymiä esiintyy satunnaisilla tulotasolla. Nämä kiristymät ovat tulolajikohtaisissa tarkasteluissa kaikilla tulotasolla enintään 0,05 prosenttiyksikköä. Nämä muutokset katsotaan uudistuksen mittaluokkaan nähden niin pieniksi, että ne eivät ole ristiriidassa hallituksen linjausten kanssa.

Laskelmat on tehty vuoden 2017 keskimääräisillä kunnallis- ja kirkollisveroprosenteilla. Vaikka seurakuntien voidaan odottaa alentavan veroprosenttejaan, alennuksia ei ole huomioitu laskelmissa, koska niiden toteutumisesta ei ole varmuutta.

Taulukko 30. Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutukset palkka-, eläke ja päivärahatalon veroasteisiin

|         | Nykytila |       |           | SOTE-uudistus |       |           | Muutos |       |           |
|---------|----------|-------|-----------|---------------|-------|-----------|--------|-------|-----------|
|         | Palkka   | Eläke | Päiväraha | Palkka        | Eläke | Päiväraha | Palkka | Eläke | Päiväraha |
| 0       | 0        | 0     | 0         | 0             | 0     | 0         | 0      | 0     | 0         |
| 5 000   | 7,75     | 0     | 10,41     | 7,75          | 0     | 10,2      | 0      | 0     | -0,21     |
| 10 000  | 7,75     | 0     | 18,61     | 7,75          | 0     | 18,22     | 0      | 0     | -0,39     |
| 15 000  | 10,94    | 11,3  | 22,03     | 10,8          | 11,15 | 21,57     | -0,14  | -0,15 | -0,46     |
| 20 000  | 16,87    | 18,77 | 24,41     | 16,7          | 18,72 | 23,79     | -0,17  | -0,05 | -0,62     |
| 30 000  | 24,24    | 24,93 | 27,73     | 24,2          | 24,79 | 27,49     | -0,04  | -0,14 | -0,24     |
| 40 000  | 29,78    | 30,34 | 30,85     | 29,63         | 30,15 | 30,59     | -0,15  | -0,19 | -0,26     |
| 50 000  | 33,48    | 33,78 | 33,43     | 33,48         | 33,71 | 33,36     | 0      | -0,07 | -0,07     |
| 60 000  | 36,33    | 36,5  | 35,23     | 36,33         | 36,47 | 35,2      | 0      | -0,03 | -0,03     |
| 70 000  | 38,37    | 38,44 | 36,52     | 38,37         | 38,44 | 36,51     | 0      | 0     | -0,01     |
| 80 000  | 39,9     | 40,76 | 38,34     | 39,9          | 40,67 | 38,26     | 0      | -0,09 | -0,08     |
| 90 000  | 41,95    | 42,9  | 40,11     | 41,86         | 42,82 | 40,02     | -0,09  | -0,08 | -0,09     |
| 100 000 | 43,66    | 44,62 | 41,52     | 43,6          | 44,54 | 41,44     | -0,06  | -0,08 | -0,08     |
| 110 000 | 45,03    | 46,03 | 42,68     | 45            | 45,94 | 42,59     | -0,03  | -0,09 | -0,09     |
| 120 000 | 46,17    | 47,2  | 43,64     | 46,17         | 47,12 | 43,56     | 0      | -0,08 | -0,08     |

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 tässä 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 2015 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 2017 tasolle korotetulla vuoden 2015 pohja-aineistolla tehty tarkastelu. Vuonna 2018, jolloin veroparametrit päivitetään vastaamaan ennusteita vuoden 2019 tilanteesta, käytettävissä on vuoden 2016 verotustietoaineisto. 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 tulosta 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 2017 tasolle korotetulla vuoden 2015 pohja-aineistolla tehdyissä tarkasteluissa havaittu 174 kpl.

Lisäksi on havaittu pienen eläketulon sekä muun ansiotulon yhdistelmätapauksia, joissa verotus on kiristynyt enemmän kuin taulukoissa on esitetty. Näissä tapauksissa verotus kiristyy enimmillään 1,6 prosenttiyksiköllä. Tapauksia, joissa verotus kiristyy enemmän kuin 0,5 prosenttiyksikköä, on havaittu 1 245 kappaletta vuoden 2017 tasolle korotetulla vuoden 2015 pohja-aineistolla tehdyssä tarkastelussa. Tapauksia, joissa verotus kiristyy yli 1 prosenttiyksiköllä, on 171 kappaletta. Tilannetta tarkastellaan uudelleen vuonna 2018, jolloin veroperusteet sekä verovelvollisten tulot vastaavat paremmin uudistuksen voimaantulovuoden tilannetta, ja veroparametrien päivitys toteutetaan siten, että verotuksen kiristymät minimoidaan.

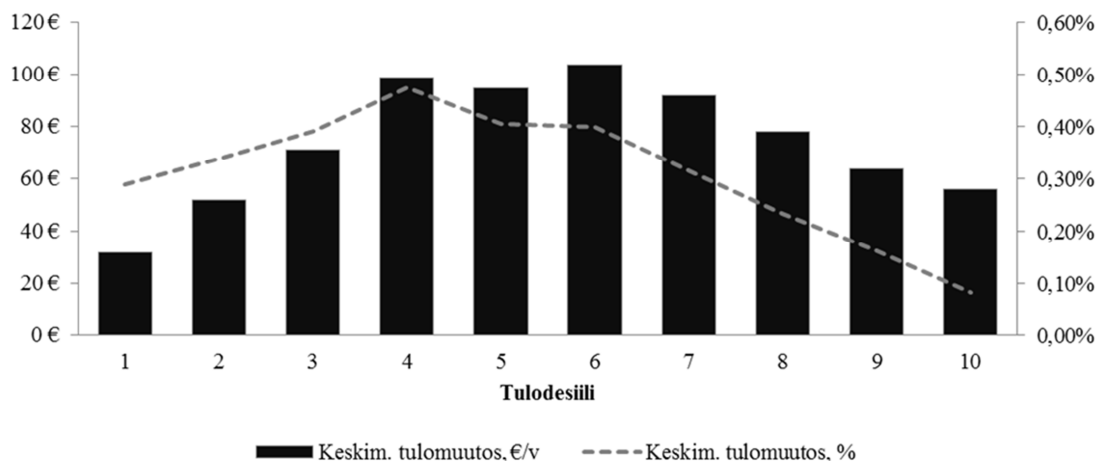
Uudistuksen vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon tai kunnallisveroprosentteihin eri kunnissa vuoden 2019 jälkeen ei pystytä luotettavasti arvioimaan, koska ne ovat riippuvaisia kuntien päätöksistä. Mikäli uudistuksesta aiheutuu yksittäisille kunnille ennalta arvaamattomia vaikeuksia ja niistä selviäminen jää kuntien vastuulle, tällaisten kuntien voidaan odottaa nostavan kunnallisveroprosenttejaan uudistuksen jälkeen. Tällaisten korotusten suuruusluokkaa tai lukumäärää ei pystytä etukäteen arvioimaan. Näin ollen ei pystytä arvioimaan myöskään 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.

#### 4.5.5 Tulonjakovaikutukset

Tässä esityksessä ehdotettujen veromuutosten tulonjakovaikutuksia on arvioitu valtiovarainministeriön vero-osastolla. Vaikutuksia on arvioitu valtiovarainministeriön ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen TUJA-mikrosimulaatiomallilla, käyttäen vuoden 2014 Tulonjakotilaston palveluaineistoa. Esityksessä ehdotettujen veroperustemuutosten arvioidaan pienentävän tuloeroja lievästi vuoden 2017 tasossa arvioituna, Gini-kertoimella mitattuna 0,06 prosenttiyksikköä.

Alla olevaan kuvioon on koottu edellä mainittujen tuloveroperusteisiin tässä esityksessä tehtyjen muutosehdotusten yhteisvaikutukset tulodesiileittäin. Kuvioista käy ilmi, että verotus kevenee kaikissa tulodesiileissä hieman. Vaikutus on euromääräisesti suurin tulodesiilissä 6. Vaikutus on suhteellisesti suurin tulodesiileissä 4, eli pienituloisilla kotitalouksilla. Muutokset ovat pieniä kaikissa tulodesiileissä. Kuviossa esitetyt muutokset on laskettu OECD:n modifioidun ekvivalenssi-asteikon mukaisilla kotitalouskohtaisilla ekvivalenteilla tuloilla.

Kuvio 5 Tulonjakovaikutukset tulodesiileittäin



#### 4.5.6 Invalidivähennysten korvaaminen suoralla tuella

Valtionverotuksen invalidivähennyksen poistamisen arvioidaan kasvattavan verotuottoja 12 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus on 11 miljoonaa euroa ja kuntien osuus 1 miljoona euroa. Kunnallisverotuksen invalidivähennyksen poistamisen arvioidaan kasvattavan verotuottoja 14 miljoonalla eurolla, josta kuntien osuus on 12 miljoonaa euroa, seurakuntien osuus 1 miljoona euroa ja Kansaneläkelaitoksen osuus 1 miljoona euroa. Vähennysten korvaamista suoralla tuella valmistellaan erikseen 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 maakuntauudistuksen johdosta nykyisestä noin 3 miljoonasta eurosta noin 4,5 miljoonaan euroon.

#### 4.5.8 Ahvenanmaan maakuntavähennys

Ahvenanmaan maakuntavähennyksen käyttöönoton arvioidaan alentavan valtion ansiotuloveron tuottoa noin 70 miljoonaa euroa.

Kun huomioidaan maakuntavähennyksen käyttöönotto ja mikäli Ahvenanmaa säätää maakuntalailla poikkeuksen kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen, tässä esityksessä ehdotettujen veroperustemuutosten vaikutukset ovat Ahvenanmaan maakunnassa asuville verovelvollisille vastaavanlaisia kuin Manner-Suomessa asuville.

#### 4.5.9 Verotuskustannusten jaon muuttaminen

Verotuskustannusten jakoperusteiden muuttamisen arvioidaan vähentävän kuntien verotuskustannuksia noin 70 miljoonalla eurolla ja kasvattavan valtion verotuskustannuksia saman verran vuoden 2017 tasossa arvioituna. Verotuskustannusten muutos on huomioitu kunnallisveroprosenttien alentamisen sekä valtionverotuksen kiristämisen mitoituksessa siten, että muutos toteutetaan neutraalisti kuntien ja valtion verotulojen suhteessa.

#### 4.5.10 Verotukseen liittyvien muutosten hallinnolliset vaikutukset

Ahvenanmaan maakuntavähennyksen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat Verohallinnon alustavan arvion mukaan noin 300 000 euroa. Muilta osin kyse on pääasiassa nykyisiin veroperusteisiin ehdotettavista muutoksista, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että niistä ei aiheudu Verohallinnolle merkittäviä hallinnollisia kustannuksia.

#### 4.5.11 Vaikutusarvioiden laskentavuosi ja arvioiden tulevat päivitykset

Veromuutosten vaikutusarviot on esitetty suhteessa vuoden 2017 lainsäädäntöön ja vuoden 2017 tasolle ajantasaistetulla vuoden 2015 pohja-aineistolla. Laskelmat tullaan päivittämään viimeisimpien käytettävissä olevien tietojen perusteella vuonna 2018, ennen uudistuksen voimaantuloa vuonna 2019.

### 4.6 Arvonlisäverotus

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksessa kunnalliset tehtävät ja niihin liittyvät hankinnat vähenevät, koska osa tehtävistä siirrettäisiin maakuntien järjestämisvastuulle. Valinnanvapauden alalla palvelutuotantoa monipuolistettaisiin siten, että maakunnallisilla ja yksityisillä palvelutuottajilla olisi tasapuoliset toimintaedellytykset.

Maakunnalliseen toimintaan ei sovellettaisi kunnalliseen sektoriin sovellettavaa hankintoihin sisältyvän veron palautusjärjestelmää, vaan hankintaneutraalisuutta parannettaisiin talousarviomenettelyn avulla. Menettely koskisi maakunnallista toimintaa kokonaisuudessaan lukuun ottamatta yhtiöittämisvelvoitteen alaista toimintaa. Yhtiöittämisvelvollisuuden ala on tässä yhteydessä arvioitu lausunnon tammikuussa 2017 lähetetyn valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen perusteella.

Uudistuksen seurauksena kunnallisen sektorin arvonlisäveron palautusten määrä pienenesi siten, että palautuksia jäisi vähän yli miljardi euroa. Maakunnille siirtyviin tehtäviin arvioidaan sisältyvän noin 1,1 miljardia euroa hankintoihin sisältyvää veroa, mikä vastaisi kunnallisen sektorin arvonlisäveron palautusten määrän pienenemistä. Tästä määrästä noin 600–700 miljoonaa euroa arvioidaan liittyvän muuhun kuin yhtiöitettävään valinnanvapauden piiriin kuuluvaan sosiaali- ja terveystalouden toimintaan.

Edellä mainittu muutos parantaisi valtion talousarvion läpinäkyvyyttä kunnalliselta sektorilta maakunnalliselle sektorille siirtyvän toiminnan osalta, sillä maakunnallisen toiminnan hankintoihin sisältyvä arvonlisävero näkyisi talousarviossa arvonlisäverotulona toisin kuin kunnalliselle sektorille palautettava hankintoihin sisältyvä vero nykyisin ja vastaavasti menona. Valtion talousarviossa näkyvä arvonlisäverokertymä kasvaisi muutoksen johdosta noin 1,1 miljardia euroa. Valtion menot kasvaisivat vastaavalla määrällä. Muutoksen yhteisvaikutus olisi valtion rahoitusaseman kannalta neutraali.

Siltä osin kuin kunnalliselta sektorilta maakunnallisen sektorin omistukseen siirtyvien kiinteistöjen käyttöoikeus luovutettaisiin edelleen verollisena maakunnan käyttöön, vero tulisi näkyviin arvonlisäverokertymässä. Tämä veron määrä sisältyy edellä mainittuun määrään, jolla kunnallisen sektorin palautukset pienenisivät ja arvonlisäverotulot vastaavasti kasvaisivat, siltä osin kuin käyttöoikeudesta perittävä vastikkeen määrä vastaisi palautukseen oikeuttavia hankintoja, kuten verollisia ylläpitoon liittyviä hankintoja.

Kunnalla ei olisi oikeutta vähentää eikä saada palautuksena hankintoihin sisältyvää veroa siltä osin, kuin uudisrakentamisen ja perusparantamisen kohteena ollut kiinteistö luovutettaisiin käytettäväksi yhtiöitettävän valinnanvapauden piiriin kuuluvassa toiminnassa, joka ei mahdollistaisi verovelvolliseksi hakeutumista kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Jos kiinteistö on ollut kunnallisessa palautukseen oikeuttavassa käytössä, käyttöoikeuden luovuttamisesta aiheutuu velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevaa hankintaan sisältyvää veroa. Tarkistamisen kohteena olevan veron arvioidaan koko kuntasektorin osalta olevan yhteensä noin 100 miljoonaa euroa. Tähän veron määrään kohdistuvat tarkistukset jakautuisivat eri kunnille. Tarkistettava määrä jakautuisi 10 vuoden pituisen tarkistuskauden jäljellä oleville vuosille, ellei hankintaan sisältyvää veroa ole tarkistettava yhdellä kertaa. Yhdellä kertaa suoritettavaa tarkistusta ei aiheutuisi, jos käyttöoikeuden luovutuksen kohteena oleva kiinteistö jäisi kunnan omistukseen. Yhdellä kertaa suoritettavaa tarkistusta ei aiheutuisi myöskään, jos kiinteistö luovutettaisiin luovutuksensaajalle, joka on merkitty arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Kunnat voisivat vyöryttää tarkistuksesta aiheutuvan verokustannuksen muiden kustannusten tavoin käyttöoikeudesta perimissään vastikkeissa edelleen. Kunnalliselle sektorille aiheutuva tarkistettava määrä tuloutuisi valtion talousarviossa arvonlisäverotuloihin.

Kunnalla ja kuntayhtymällä ei olisi oikeutta vähentää eikä saada palautuksena kiinteistön ylläpitämiseen kohdistuviin hankintoihin sisältyvää veroa siltä osin kuin kiinteistö luovutettaisiin käytettäväksi yhtiöitettävän valinnanvapauden piiriin kuuluvassa toiminnassa, joka ei mahdollistaisi verovelvolliseksi hakeutumista kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Kunnallisen sektorin palautusten määrän arvioidaan tämän johdosta pienenevän vuositasolla noin 50 miljoonaa euroa nykyisestä. Kunnat voisivat vyöryttää verokustannuksen muiden kustannusten tavoin käyttöoikeudesta perimissään vastikkeissa edelleen. Palautusten pienenemistä vastaava määrä tuloutuisi valtion talousarviossa arvonlisäverotuloihin.

Koska mahdollisuus hakeutua verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta ei koskisi yhtiöitettävän valinnanvapauden piiriin kuuluvaa sosiaali- ja terveystalouden toimintaa, myös muu kuin edellä mainittu kuntien harjoittama toiminta muuttuisi verottomaksi. Muullaan käyttöoikeuden luovuttajalla ei olisi enää oikeutta vähentää kiinteistön ylläpitämiseen

liittyviin hankintoihin sisältyvää veroa, jonka määrä on noin 20 miljoonaa euroa. Lisäksi myös muille toimijoille aiheutuisi velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestoinnin hankintaan sisältyvää veroa. Tarkistuksen kohteena oleva hankintaan sisältyvä vero olisi arviolta noin 30 miljoonaa euroa, mikä jakautuisi eri toimijoiden kesken 10 vuoden pituisen tarkistuskauden jäljellä oleville vuosille. Muutoksesta aiheutuvat verokustannukset voitaisiin muiden kustannusten tavoin vyöryttää perityissä vastikkeissa edelleen. Nykyisin käyttöoikeuden luovuttamisesta peritty vero ei näy valtion talousarviossa verotulona, koska kunnilla on oikeus saada vastaava määrä palautuksena. Veron tuoton arvioidaan näin ollen hakeutumisoikeuden poistumisen johdosta kasvavan vuositasona noin 20 miljoonaa euroa, kun otetaan huomioon vähennys- ja poistumisen poistuminen.

Kiinteistöihin liittyvät verokustannukset, jotka vyörytettäisiin osana vastiketta edelleen, sisältyisivät valtiolle maakunnallisesta toiminnasta aiheutuviin menoihin. Muutoksen yhteisvaikutus olisi siten kokonaisuutena valtion rahoitusaseman kannalta neutraali.

Valtiolle aiheutuisi lisäksi noin 40 miljoonan euron suuruinen verotulojen lisäys siltä osin kuin maakunnan olisi siirtymävaiheessa suoritettava kunnan puolesta vero kunnilta maakunnille siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta. Vastaava määrä sisältyisi talousarviossa maakunnallisista toiminnoista aiheutuviin menoihin.

Maakunnalliseen toimintaan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi sovellettava budjettimenetely aiheuttaisi jonkin verran käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyviä hallinnollisia kustannuksia maakunnille sekä valtiolle.

Kunnallisen sektorin verottomiin hankintoihin sisältyvän laskennallisen veron palautusta ei enää pääsääntöisesti sovellettaisi kuntiin eikä kuntayhtymiin. Tämän arvioidaan vähentävän Verohallinnolle aiheutuvaa työmäärää jonkin verran. Koska uudistuksen seurauksena verovelvolliseksi rekisteröityisi uusia verovelvollisia, ohjauksen tarpeen arvioidaan aluksi lisääntyvän.

#### **4.7 Vaikutukset eläkkeiden rahoitukseen**

##### **4.7.1 Laskentaoletukset**

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 reaalityötönä 3,5 prosenttia vuodessa ja palkkasumman oletetaan pysyvän muuttumattomana.

Kevan nykyisissä oletuksissa laskentajakso ulottuu vuoteen 2100, sijoitusten reaalitytuotona käytetään 3,0 prosenttia vuodessa ja palkkasumman oletetaan vähenevän 10 prosentilla seuraavan kymmenen vuoden aikana. Näillä oletuksilla ja tämän hetkiselällä palkkasummalla saataisiin eläkemaksun kokonaismääräksi 28,5 prosenttia ja tästä tasausmaksu olisi 4,0 prosenttia.

Mikäli mennään oletusten toiseen ääripäähän, olisi laskentajakso vuoteen 2080, sijoitusten reaalitytuotto 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 reaalitytuotto ei ole realistinen. Ei ole myöskään realistista olettaa, että Kevan jäsenyhteisöjen henkilöstömäärä ja siten palkkasumma ei pienene lainkaan.

#### 4.7.2 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.

#### 4.7.3 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.

#### **4.8 Vaikutukset asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään**

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. Vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, millaiseksi maakuntien toiminta ja muun muassa toimielin- ja päätöksentekorakenteet muodostuvat ja missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia osallistumis- ja vaikuttamistapoja ja miten niitä eri maakunnissa sovelletaan. Uuden hallinnontason perustamisen vaikutukset demokratiaan kytkeytyvät myös siihen, missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan.

##### **4.8.1 Vaikutukset asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin**

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 etäännyttämistä vähentää kuitenkin se, että maakunnan ylin päätöksentekolin valittaisiin suorilla vaaleilla. Lisäksi esitys luo edellytykset myös suoralle osallistumiselle maakunnissa sekä maakunnan ja sen asukkaiden vuorovaikutukselle. 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. 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 tulee jatkossa tietää, missä nimenomaisissa asioissa tulee pyrkiä vaikuttamaan kunnan ja missä maakunnan kautta. Asukkaalta tämä edellyttää aktiivisuutta ottaa selvää asioista, mutta korostaa maakunnan, palvelutuottajien sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden valmiuksia ja osaamista osallistumisen ja vaikuttamisen sekä tätä tukevien menetelmien hyödyntämiseen. Kainuun hallintokokeilun arvioinnin (Tampereen yliopisto 2010) mukaan Kainuun asukkaiden kiinnostus maakuntapolitiikkaa kohtaan oli vähäisempää kuin kiinnostus kuntapolitiikkaan ja myös suhtautuminen maakunnan päätöksentekoon oli kielteisempää kuin suhtautuminen kuntien päätöksentekoon. Tämä korostaa perustettavien maakuntien vastuuta osallistumisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi sekä aktiivista, selkeää ja avointa viestintää maakunnan vastuulle kuuluvista asioista ja osallistumismahdollisuuksista. Mikäli asukkaat eivät luota maakunnalliseen päätöksentekoon tai eivät tunne sen toimintaa, voi järjestelmän legi-

timateetti muodostua heikoksi. Vaarana voi olla myös se, että maakuntien ja kuntien palvelu- ja osallistumisjärjestelmämuodostavat asukkaan ja kuntalaisen näkökulmasta epäselvän kokonaisuuden, mikä puolestaan voi sekä vähentää kiinnostusta vaikuttamiseen että hankaloittaa vaikuttamista sinänsä. Maakunnan osallistumisjärjestelmää rakennettaessa voidaan hyödyntää kunnissa jo kehitettyjä hyviä käytäntöjä.

#### 4.8.2 Vaikutukset vaaliosallistumiseen, luottamushenkilötyöhön. poliittiseen järjestelmään ja kansalaisyhteiskuntaan

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. Äänestysaktiivisuutta on kuitenkin vaikea maakuntavaalin osalta ennakoida, sillä äänestyskäyttäytymiseen ja -aktiivisuuteen vaikuttavat tutkimusten mukaan lukuisat eri tekijät. Näitä ovat muun muassa institutionaaliset, sosioekonomiset ja sosiodemografiset tekijät, puoluejärjestelmän ohella. Suomessa aiempaa kokemusta maakuntavaalien toimittamisesta on Kainuun hallintokokeilualueella vuosina 2004 ja 2008 kuntavaalien yhteydessä toimitetuista Kainuun maakuntavaaleista. Äänestysprosentit jäivät alhaisiksi sekä kuntavaaleissa (50,9 – 59,8 %) että maakuntavaaleissa (49,6—58,8 %). Vaikka maakuntavaltuutettujen tehtävänä on koko maakunnan asukkaiden edun ajaminen, voi äänestäjän näkökulmasta merkitystä olla henkilön ja puolueen ohella myös sillä, edustaako ehdokas omaa kuntaa tai maakunnan osaa. Esimerkiksi kuntaliitoksista tehdyt tutkimukset osoittavat, että äänestäjälle voi olla tärkeää tukea oman kunnan- tai kaupunginosan ehdokasta.

Maakuntavaalit on tarkoitus toimittaa vuodesta 2021 samanaikaisesti kuntavaalien yhteydessä. Ensimmäiset vaalit järjestettäisiin kuitenkin vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä. Vaalien yhdistämisellä voi olla vaikutuksia äänestysviikkauteen; 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 maakuntavaaleissa 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. Myös vuosien 2004 ja 2008 Kainuun maakuntavaalit toimitettiin samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. 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 perehdyttävä molempien vaalien vaaliteemoihin ja tehtävä äänestyspäätös molempien vaalien ehdokkaasta sekä lisäksi 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 on kunkin äänestäjän omalla vastuulla.

Äänestysaktiivisuuden sekä maakuntavaalien kiinnostavuuteen vaikutusta voi olla myös esityksessä ehdotetuilla muutoksilla lakiin neuvoa-antavista kunnallisista kansanäänestyksistä. Mikäli kansanäänestyksiä järjestettäisiin jatkossa vaalien yhteydessä, voi se lisätä maakunta- ja kuntavaalien yleistä kiinnostavuutta. Lisäksi edellä mainitut muutokset voivat alentaa kansanäänestyksen kustannuksia ja osaltaan myös kynnystä niiden järjestämiseen.

Äänestysaktiivisuuden ohella on toistaiseksi vaikea ennakoita sitä, näyttäytyykö maakunnan luottamushenkilönä toimiminen houkuttelevana, millaiset tekijät vaikuttavat ehdolle asettumiseen ja millä tekijöillä on merkitystä valituksi tulemisen kannalta. Kainuun hallintokokeilusta tehdyn arvioinnin (Tampereen yliopisto 2010) mukaan halukkuus maakunnallisiin luottamustehtäviin oli Kainuussa alhaisempaa kuin kunnan luottamustehtäviin. Kuntavaaleissa esimerkiksi ehdokkaan asema istuvana valtuutettuna lisää mahdollisuutta tulla valituksi uudelleen. 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. Tämä voi lisätä poliittisten tehtävien ammattimaistumista ja vaalikampanjoiden kuluja. Maakuntalailla pyritään turvaamaan maakunnan luottamushenkilöiden toimintaedellytykset. 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 niistä koskevasta päätöksenteosta vastaisivat nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten vaaleilla valitut luottamushenkilöt. Tämä voi mahdollistaa paremmin kuntaa laajemman alueen eli maakunnan yhteisten etujen ajamiseen ja palvelujen järjestämisen ainakin pidemmällä aikavälillä.

Vaaleilla valitut maakuntavalvuustot 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 etäännyttäviä vaikutuksia. Maakuntien perustamisen vaikutukset ulottuvat toisaalta myös kunnan toimielin- ja osallistumisrakenteisiin. Tehtävien siirto voi merkitä tarpeita esimerkiksi kuntien toimielinrakenteiden muutokseen ja pidemmällä aikavälillä vaikutukset voivat näkyä kunnallisten luottamushenkilöiden määrässä. Samoin esimerkiksi kuntalain mukaisten vaikuttamistoimielinten tehtävät ja toiminta muuttuvat ja samanaikaisesti yhteistyötarve lakiehdotuksessa esitettyihin maakunnallisiin vaikuttamistoimielimiin korostuu.

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.

Maakuntien perustamisella on lisäksi vaikutuksia poliittisiin puolueisiin ja niiden 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 järjestörakenteeseen. Vasta pidemmällä aikavälillä voidaan arvioida maakuntien perustamista esimerkiksi suhteessa puolueiden kannatuskehityksen näkökulmasta.

Kansalais- ja järjestötoiminta ovat kaikissa demokraattisissa maissa luonnollinen osa kansalaisyhteiskuntaa. 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 siitä, millaisia yhteistyö- ja kuulemismalleja otetaan käyttöön maakunnissa.

#### **4.9 Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset**

##### **4.9.1 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 pääsylle 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.

Lakiesitys siirtää nykyisin kunnille kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun maakunnille. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää edelleenkin kuntien tehtäväksi. Maakuntien tehtävänä on tukea kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävissä sekä huolehtia omassa toiminnassaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tämä korostaa maakunnan vastuuta tukea kuntia hyvinvoinnin ja terveydenedistämisesä. Maakunnan tarjoama tuki varmistaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien hoidon yhdenmukaisuuden maakunnan alueella olevissa kunnissa. Erityisesti pienet kunnat hyötyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjauksen ja tuen rakenteiden vahvistumisesta maakunnassa.

Kunnan ja maakunnan toimiva yhteistyö mahdollistaa sen, että sosiaali- ja terveyspalveluja ja esimerkiksi kunnan järjestämiä oppimisen tuen ja nuorisotyön toimia kootaan lasten ja nuorten hyvinvointia tukeviksi kokonaisuuksiksi. Uudistus luo mahdollisuuksia rakentaa tehokkaita toimintatapoja ja rakenteita, mutta siihen liittyy myös riski nykyisten hyvin toimivien yhteistyörakenteiden pirtoutumisesta.

Hyvinvointia ja terveyttä edistetään usein myös kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyönä. Motivaatio tukea kuntien toiminta-avustuksin toimivia paikallisia yhdistyksiä ja järjestöjä saattaa heiketä, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakunnil-

le. Toisaalta uusi järjestelmä tarjoaa mahdollisuuden tehostaa kuntien ja järjestöjen yhteistyötä koko maakunna alueella.

Hyvinvoinnin ja terveyden seurantaan tarvittavan tiedon tuottaminen jakaantuu lakiesityksen mukaan osin kunnan ja osin maakunnan vastuulle THL:n ohjatessa seurantatiedon keräämistä. Uusi järjestelmä tarjoaa mahdollisuuksia kehittää ja parantaa väestön hyvinvoinnin ja terveyden seurantatiedon keräämistä ja käyttöä. Tämä tekee nykyistä paremmin näkyväksi terveyden ja hyvinvoinnin kehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä ja väestöryhmien ja alueiden välisiä eroja, ja siten parantaa tietoon perustuvan toiminnan ohjauksen edellytyksiä.

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. Myös rakenteellinen sosiaalityö saa maakuntatasolla paremmat edellytykset tuottaa asiakastyöhön perustuvaa tietoa asiakkaiden tarpeista ja liittää sen osaksi laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. Näin muodostuvien näkemysten pohjalta maakunta saa aikaisempaa kattavampaa tietoa alueellisista sosiaalisista ongelmista ja mahdollisuudet kehittää rakenteita ja toimenpiteitä sosiaalisten ongelmien korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä hyvinvointia tukevien ja edistävien olosuhteiden ylläpitämiseksi. Tiedon avulla maakunnat pystyvät myös tukemaan kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä paremmin ja laaja-alaisemmin kuin tällä hetkellä.

Palvelutuotannon 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 resursoinnissa, 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 järjestäjien koon kasvun ja kokonaisintegraation voidaan odottaa tukevan yhdenvertaisten palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Edellytykset palvelujen paremmalle saatavuudelle ja yhdenvertaisuudelle paranevat laajemmissa rakenteissa. Kansainvälisten kokemusten perusteella järjestäjätahon suuri koko oletettavasti johtaa palvelutuotannossa esiintyvien alueellisten ja paikallisten vaihteluiden pienenemiseen ja tätä kautta yhdenvertaisuuden lisääntymiseen. Suurien järjestäjien laajat taloudelliset ja osaamisresurssit antavat mahdollisuuden koordinoida palvelutuotannon eri osia ja henkilöstön käyttöä paremmin. Vahvat järjestäjätahot pystyvät keskittämään tuotantoa suuriin yksiköihin palvelujen laadun sitä edellyttä-

essä ja toisaalta hajauttamaan tuotantoa pieniin yksiköihin tai järjestämään liikkuvia palveluja ja sähköisiä palvelukokonaisuuksia palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden sitä vaatiessa.

Ehdotettu vahvempaan järjestämisvastuuseen ja alueeseen perustuva malli tukee palvelujen rakenteiden uudistamista ja paremmin asiakkaiden tarpeisiin vastaavien, integroitujen uusien toimintatapojen luomista. Organisaation ja hallinnon uudistamisen avulla syntyy edellytyksiä tehokkaampien ja vaikuttavampien toimintatapojen käyttöönottoon. Tiettyjen palvelujen yhteen kokoaminen tai uudelleen organisointi voi olla samanaikaisesti sekä asiakkaan edun mukaista että kustannustehokasta. Keskitetyn palvelun kautta voidaan peruspalveluja tukea ja ohjata esimerkiksi liikkuvaa työtä tekevän erityistyöntekijän avulla. Fyysisellä palvelujen yhteen kokoamisella on mahdollista turvata palvelujen laatu tilanteissa, joissa palvelun järjestämiseen vaaditaan fyysisesti yhtenäinen tila ja asiantuntemus samassa paikassa.

Mielenterveyspalveluja koskeneen Refinement-tutkimuksen mukaan suurempi väestöpohja mahdollistaa monipuolisemmat palvelut ja erikoistuneemman osaamisen (Ala-Nikkola T, Pirkola S, Kontio R, Joffe G, Pankakoski M, Malin M, Sadeniemi M, Kaila M, Wahlbeck K. Size matters - determinants of modern, community-oriented mental health services. *Int J Environ Res Public Health*. 2014 Aug 19;11(8):8456-74.). Merttu-tutkimuksen mukaan monipuoliset avohoitopalvelut ja avohoitopalvelujen runsaus alueella ovat yhteydessä alhaisempaan itsemurhakuolleisuuteen (Pirkola S, Sund R, Sailas E, Wahlbeck K. Community mental-health services and suicide rate in Finland: a nationwide small-area analysis. *Lancet*. 2009 Jan 10;373(9658):147-53). Mielenterveysongelmien hoidon kannalta nopea hoitoon pääsy, nopea ja tehokas hoito heti alusta alkaen ja vakavampien häiriöiden kohdalla integroidut hoitomuodot ovat keskeisiä. Vakaviin mielenterveyshäiriöihin, kuten skitsofreniaan, liittyy myös ajoittain sairaalahoidon tarve, jota monipuolisetkaan avohoitopalvelut eivät pysty korvaamaan (Ala-Nikkola T, Pirkola S, Kaila M, Saarni SI, Joffe G, Kontio R, Oranta O, Sadeniemi M, Wahlbeck K. Regional Correlates of Psychiatric Inpatient Treatment. *Int J Environ Res Public Health*. 2016 Dec 5;13(12).) Nykyistä vahvemmillä järjestäjillä on paremmat mahdollisuudet varmistaa laadukkaita, monipuoliset ja yhdenvertaiset mielenterveyspalvelut, mikä johtaa alueiden välisen yhdenvertaisuuden lisääntymiseen.

Järjestämisvastuun kerääminen kunnilta maakunnille edistää yhdenvertaisuutta myös varmistamalla palvelutarpeen arvioinnin ja päätöksenteon toiminta- ja ratkaisukäytäntöjen sekä hoito- ja hoivakäytäntöjen ja palvelujen laadun yhtenäisyyden. Toiminnallisen keskittämisen ja integraation on myös todettu parantavan esimerkiksi apuvälinepalvelujen yhdenmukaisuutta sekä kustannustehokkuutta. Järjestämisoaamisen myötä myös tilaajaosaaminen vahvistuu ja palvelujen hankkimisen käytännöt ja sisällöt yhdenmukaistuvat.

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 yhteistyöalueilla 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 etääntyneet käyttäjistä. Myöskään kunta-

liitoskunnissa 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 palvelut, virtuaalipalvelut ja liikkuvat palvelut. Samansuuntaisia kokemuksia on muun muassa Eksoten 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 vähenevän väestön alueilla tällainen kehitys olisi hyvin todennäköistä ilman nyt toteutettavaa uudistusta. Harvoin tarvittavien palvelujen kokoamisella suurempiin yksiköihin voidaan kuitenkin varmistaa palvelujen saatavuus pitkällä aikavälillä ja sitä kautta myös parempi saavutettavuus kuin mikä olisi mahdollista ilman uudistusta.

Maakunnille osoitettu toimivalta itsehallintonsa puitteissa mm. määritellä palvelustrategiansa ja -lupauksensa ja ohjata palvelutuotantoa alueellaan voi johtaa erojen muodostumiseen eri maakuntien välillä. Samansuuntaisesti voi vaikuttaa se, että maakunnat ovat kooltaan ja voimavaroiltaan erilaisia. Muodostuva tilanne ei ole täysin ongelmaton yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Maakunnilla voidaan arvioida olevan hyvät mahdollisuudet yhtenäistää hoito- ja palvelukäytäntöjä. Yhteistyöalueilla on sovitava uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista. Näin asukkaiden saamien palveluiden sisältö ja laatu vähitellen yhdenmukaistuvat verrattuna nykytilanteeseen ja asukkaiden yhdenvertaisuus paranee. Alueellinen koordinaatio ja yhteistyö luovat hyvät mahdollisuudet käyttää olemassa olevia niukkoja henkilöstöresursseja suunnitelmallisesti, investoida järkipäisesti terveysteknologiaan ja kehittää tuotannon seuranta ja ohjausta. Näin on periaatteessa mahdollista tasoittaa maakuntien osaamis- ja kapasiteettieroja kullakin yhteistyöalueella.

#### Uudistuksen vaikutukset vammaisten henkilöiden palveluihin

Vammaisista henkilöistä osa tarvitsee paljon erityisosaamista vaativia sosiaali- ja terveystalveluita. Palvelujen horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio hyödyttää erityisesti tätä asiakasryhmää. Myös entistä suuremmat järjestäjätahot mahdollistavat erityisosaamisen syntymisen ja kerryttämisen esimerkiksi pienten asiakasryhmien kohdalla. Toisaalta vasta vielä valmistella oleva valinnanvapauslainsäädäntö tulee määrittelemään sen, miten integraatio käytännössä toteutuu ja kuinka sujuvia palveluketjut ovat.

Nykytilassa vammaispalvelujen saatavuus ja laatu vaihtelevat suurestikin eri kunnissa ja ihmiset eivät siten ole yhdenvertaisessa asemassa. Suunnitellut suuremmat järjestäjätahot voivat vahvistaa osaamista ja varmistaa palveluiden yhdenvertaisuuden ja laadun.

Palvelujen digitalisointi on mahdollisuus myös vammaisille henkilöille, kun saavutettavuus otetaan huomioon kaikissa suunnittelun ja toteutuksen vaiheissa. Digitalisointi voi sekä säästää resursseja, edistää asiakkaan palvelujen saamista että mahdollistaa henkilöstöresurssien suuntaamisen paljon apua ja tukea tarvitseville asiakkaille. Ehdoton edellytys näiden etujen saavuttamiselle on digitaalisten palveluiden kehittäminen esteettömiksi eri asiakasryhmien erityistarpeet huomioiden.

Vammaisten henkilöiden kannalta on keskeistä, että lakiluonnoksessa turvataan lähipalvelut ja esteettömyys. Vammaispalveluiden erityispiirre on niiden tarpeen jatkuminen usein läpi elä-

män. Vammaispalveluita tarvitsevat henkilöt voivat elää yhdenvertaisesti osana omaa lähiyhteisöään vain riittävien ja esteettömien yksilöllisen tarpeen mukaisten lähipalveluiden avulla. Tältä osin on oleellista, että lakiluonnoksessa edellytetään palvelujen järjestämistä lähellä asiakasta ja esteettömyyden huomioimista.

#### 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 seurauksena tapahtuva palvelun tuottajien lukumäärän kasvu.

Laaja järjestämisvastuu antaa osaavalle järjestäjätaholle periaatteelliset mahdollisuudet tukea toiminnallista integraatiota. Lakiluonnoksessa säädetään erityisesti, että maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu vastuu palvelujen käyttäjien palvelukokonaisuuksien toteutumisesta. Jos järjestäjätaho kykenee määrittelemään mielekkäitä palvelukokonaisuuksia ja pystyy sitouttamaan tuottajia niiden edellyttämään yhteistyöhön, edellytysten sujuville palveluille ja palveluketjuille voidaan odottaa paranevan. Tällä on merkitystä etenkin niiden asiakas- ja potilasryhmien kohdalla, joilla on laajoja ja monenlaisia palvelutarpeita, kuten monisairaiden, vaikeasti vammaisten, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien ja lastensuojelun asiakkaiden. Näiden käyttäjäryhmien hoidossa ja hoivassa korostuu usein moniammatillisten, kokonaisvaltaista hoitoa ja tukea tarjoavien palvelukokonaisuuksien tarve ja tehokas palveluohjaus.

Viimeaikaisten tutkimusten ja selvitysten mukaan esimerkiksi lastensuojelun asiakkaaksi tulevilla lapsilla on usein kasautuvasti monenlaisia kehitykseen, oppimiseen, sosiaalisiin suhteisiin ja terveyteen liittyviä tarpeita. Perheet ovat köyhiä (70 %), perheenjäsenet sairastavat, lapsilla on monenlaisia vaikeuksia koulussa, lasten elämässä tapahtuu monenlaisia muutoksia, ja perheet muuttavat asuinpaikkaa. Lasten vanhemmilla on monenlaisia pulmia ja tuen tarpeita. Useilla vanhemmista on mielenterveysongelmia (33 %) ja ongelmallista päihteidenkäyttöä (26 %). 40 % sijoituksen uhan alla olevista tai sijoitetuista lapsista oli saanut/tarvinnut vähintään seitsemää eri palvelua ja joka kolmas 4–6 eri palvelua. Tutkimukset myös osoittava, että merkittävä osa lastensuojelun asiakkaana olevista, sijoitetuista tai sijoituksen riskissä olevista lapsista oli ennen sijoitusta jäänyt vaille jotakin tarvitsemaansa perus- ja erityispalvelua. Pulmia on erityisesti päihde- ja mielenterveyspalvelujen saatavuudessa. Esimerkiksi niistä sijoitetuista nuorista, joiden taustalla on päihdeongelmia, vain 35 % sai päihdeongelmaan palvelua. Mielenterveyden ongelmiin hoitoa sai kaksi kolmesta lapsesta. Vanhemmista 40 % sai tarvitsemaansa päihdepalvelua ja yli 60 % ei saanut tai käyttänyt palvelua, vastaavasti vanhemmista 55 % sai mielenterveyspalveluja, ja 45 % ei joko saanut tai käyttänyt palvelua (Heino, Tarja & Hyry, Sylvia & Ikäheimo, Salla, & Kuronen, Mikko & Rajala, Rika (2016). Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset. HuosTa-hankkeen (2014 – 2015) päätulokset. THL Raportteja 3.). Palvelujen integraatiolla kyetään puuttumaan entistä paremmin tämäntyppisiin ongelmatilanteisiin.

Asiakkaan tarpeista toteutuvien integroitujen palveluketjujen toteutuminen edellyttää hyvin toimivaa asiakkaan tarpeen arviointia ja siihen perustuvaa suunnittelua, asiakas- ja palveluohjausta, palvelujen yhteentoimivuutta sekä palvelujen toteuttamisessa tarvittavan tiedon viiveetöntä 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 tietojärjestelmäpalvelujen (kanta-palvelut) edelleen kehittämällä sekä tukemalla uusia innovatiivisia ratkaisuja.

Ehdotettavassa järjestämislaissa säädetään uusista asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksista sosiaali- ja terveystaloudissa. Kuntien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien sekä erityisryhmien kokemusten ja mielipiteiden kuuleminen sekä mukaan ottaminen palvelujen kehittämiseen parantavat palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja käytettävyyttä sekä edistävät palvelujen kehittymistä väestön tarpeiden mukaiseksi.

#### 4.9.2 Kielelliset oikeudet

Esityksellä ei lähtökohtaisesti ole merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Maakuntien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet turvataan kansalliskielten osalta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 6 §:ssä olevalla palvelun kieltä koskevalla säännöksellä. Sen perusteella palveluja on oikeus saada kaksikielisessä maakunnassa valitsemallaan kielellä, suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä. Maakunnan kieli määräytyisi muutettavaksi ehdotetun kielilain 6 §:n perusteella. Sen mukaan maakunta olisi yksikielinen, jos siihen kuuluisi vain yksikielisiä kuntia ja kaksikielinen, jos siihen kuuluisi yksikin kaksikielinen kunta. Esityksellä ei muuteta palvelujen käyttäjien oikeutta saada palveluja omalla kielellään. Lisäksi muita kieliä puhuvien asema otetaan huomioon lainsäädännössä, samoin viittomakieltä käyttävien ja muiden aistivammaisten asema.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lisäksi ehdotetut muutokset vaikuttavat myös maakuntien hallintoon ja erityisesti hallintokieleen. Kielilain mukaan maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava molemmilla kansalliskielillä, muiden toimielinten kielen maakunta voi määrittää itse. Asianosaisasiassa asianosaisen oikeudet käyttää ja saada päätös omalla kielellään ovat kuitenkin turvattu kielilaisissa. Kun organisaatioiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus pienenee, voi esitys johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä maakunnille siirtyvillä tehtävälajoilla vähenee ja siten voi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.

Muodostettavista maakunnista kaksikielisiä ovat Keski-Pohjanmaa, Kymenlaakso, Pohjanmaa, Uusimaa ja Varsinais-Suomi. Näistä Pohjanmaata lukuun ottamatta ruotsi on vähemmistökielenä. Vain yksi ruotsinkielinen kunta on näistä Kymenlaaksossa (Pyhtää). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisista viidestä maakuntien yhteistyöalueesta kolmessa on kaksikielisiä maakuntia.

Ehdotetun järjestämislain 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaavista maakunnista. Näiden joukossa ei olisi Pohjanmaan maakuntaa, jonka alueella nykyinen Vaasan sairaanhoitopiiri on. Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta Vaasan keskussairaala palvelisi ruotsinkielisiä asukkaita paremmin kuin ehdotettu järjestely. Ehdotettu ratkaisu on kuitenkin väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta parempi. Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi järjestämislain 11 §:n 2 momenttiin sisällytettäisiin säännös, jonka mukaan Etelä-Pohjanmaan maakunnan olisi järjestettävä edellä mainitut päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Ehdotettu sääntely vastaisi tältä osin terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentin muutosta päivystävien sairaaloiden työnjaosta (L 1516/2016, HE 224/2016 vp), joka tuli voimaan 1.1.2017.

Lähtökohtaisesti uudistus laajentaa kielellisten oikeuksien maantieteellistä aluetta niissä maakunnissa, joista tulee kaksikielisiä. Nykyisin kaksikielinen alueellinen ulottuvuus määräytyy kunnan rajojen mukaan, mutta uudistuksella kaksikielisyyden määritelmä ulottuu koko maakunnan alueelle, jos sen alueella on yksikin kaksikielinen kunta. Lisäksi nykyisin yksikielisen edellä mainitun Etelä-Pohjanmaan maakunnan on järjestettävä palvelut päivystyspalvelujen osalta kaksikielisesti.

Ruotsinkielisten osuus kaksikielisissä maakunnissa on kuitenkin pieni ja siksi ruotsinkielisten todellinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon saattaa jossain määrin kokonaisuutena ottaen heiketä. Tämän takia esitetään perustettavaksi kielivähemmistön vaikuttamiselin. Maakuntalain 27 §:n mukaan kaksikielisessä maakunnassa on oltava kielivähemmistön 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.

Ehdotus sisältää ohjaukseen liittyviä velvoitteita, joiden avulla on tarkoitus varmistaa kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Ehdotetun järjestämislain 26 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaisi valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi joka neljäs vuosi. Tässä yhteydessä määritellään muun muassa tavoitteet kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Myös yhteistyöalueilla tulee lain 16 §:n mukaan sopia niistä toimenpiteistä kielellisten oikeuksien varmistamiseksi. Ruotsin- ja kaksikielisen koulutetun henkilöstön saatavuus on avaintekijä kielellisten oikeuksien toteutumiselle. Kielitaitoista henkilöstöä on parhaiten saatavissa paikkakunnilla, jossa vähemmistökielisen väestön osuus on suuri. Poikkeuksena tästä on pääkaupunkiseutu, jossa ruotsinkielisiä on lukumääräisesti riittävästi, mutta siitä huolimatta ruotsinkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on puutteellista. Tällä hetkellä monet kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat laatineet kieliohjelmiä ja lisäksi ne maksavat kielilisiä ja järjestävät kielikursseja henkilöstölleen. Tämän kaltaiset keinot olisivat edelleen maakuntien käytettävissä. Maakunnissa ja yhteistyöalueilla on mahdollisuus lisäksi sopia esimerkiksi, että ruotsinkielisten palveluja varten perustetaan erityisiä yksiköitä. Esimerkiksi Helsingissä toiminnassa on ollut aiemmin sosiaalihuollon yksikkö ruotsinkielisiä palveluja varten ja on edelleen kolme terveysasemaa, joilla palvelu taataan myös ruotsiksi.

Kymenlaakson maakunnassa ruotsinkielisten osuus on hyvin pieni. Tällöin on syytä erityisesti varmistaa, että asiakkaat voivat hakea omakielistä palvelua tarvittaessa myös maakunnan ulkopuolelta. Valinnanvapautta koskevat nykyiset oikeudet sekä niiden myöhempi laajentaminen voi antaa osaltaan hyviä mahdollisuudet etenkin kielivähemmistöille.

Maakuntien asukkaiden ja palveluja käyttävien asiakkaiden näkökulmasta lainsäädännössä olevin säännösten lisäksi olennaista on se, miten kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Saako asiakas palvelua omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Nykytilannetta on selvitetty Kielibarometri 2004 - 2006:ssa, Oikeusministeriön julkaisu 52/2016. Selvityksen perusteella osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista toimii molemmilla kielillä. Kuitenkin monissa palveluissa on suuria eroja omakielisten palvelujen saatavuudessa. Vähemmistön prosentuaalisella osuudella kunnassa on yhteys siihen, miten tyytyväisiä sosiaali- ja terveydenhuollon kielelliseen palveluun ollaan. Siellä missä vähemmistön prosentuaalinen osuus on suurempi, ollaan myös tyytyväisempiä omalla kielellä saatavaan palveluun. Myös alueellisella tasolla on eroja. Ruotsinkielisiltä sosiaali- ja terveydenhuolto saa parhaimmat arviot Pohjanmaalla ja huonoimmat Turunmaalla. Alueelliset erot ovat suurimmat eräissä terveyskeskusten palveluissa. Suomenkielisten osalta tilanne on päinvastainen, parhaimmat Turunmaalla ja huonoimmat Pohjanmaalla.



Keskeinen tekijä siinä, miten hyvin palveluja järjestetään kaksikielisissä kunnissa ja kuntayhtymissä perustuu henkilöstön kielitaitoon. Erityisesti ruotsinkielitä taitavia ammattihenkilöitä ei ole tosiasiallista tarvetta vastaavasti. Tämä korostuu päivystyspalveluissa ja ympärivuorokautisessa hoidossa. Toteutettavalla uudistuksella ei ole tähän vaikutusta. Henkilöstön kielitaito ei ainakaan välittömästi parane uudistuksen myötä. Tämän perusteella sosiaali- ja terveystyöpalvelut toteutuvat jatkossakin pääpiirteissään samalla tavalla kuin nykyisin, mitä on kuvattu mm. Kielibarometrissä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiin siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille tarkoittaa käytännössä sitä, että perusterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut pitää järjestää sekä suomeksi että ruotsiksi nykyistä useamman kunnan asukkaille. Näin siksi, että kaksikielisen maakunnan on järjestettävä nämä kuntien aiemmin järjestämät palvelut molemmilla kielillä. Aiemmin yksikielisissä kunnissa palvelut voitiin järjestää enemmistön kielellä. Periaatteessa tämä parantaa yksikielisissä kunnissa asuvien vähemmistökielisten, käytännössä ruotsinkielisten asemaa kaksikielisissä maakunnissa, koska yksikielisissä kunnissa asuville henkilöille syntyy oikeus saada palveluja myös maakunnan vähemmistön kielellä. Käytännön palvelutilanteisiin tämä vaikuttaa silloin kun maakunta pystyy toteuttamaan vähemmistökielisiä palveluja tavalla, joka mahdollistaa myös yksikielisissä kunnissa asuville niiden käytön. Kielitaitoisen henkilöstön määrällisistä rajoituksista johtuen tämä edellyttää uudenlaisia järjestelyjä palvelujen toteutuksessa.

Erikoissairaanhoidossa järjestämistäsiin siirtyminen maakunnille ei vaikuta samalla tavalla kuin muissa palveluissa, koska kaksikielisistä kunnista muodostetut sairaanhoitopiirit ovat olleet kaksikielisiä. Kuitenkin Päijät-Hämeen kohdalla tapahtuu muutos, koska Myrskylä on aiemmin ollut Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin jäsen. Jatkossa Myrskylä kuuluu Uudenmaan maakuntaan, minkä vuoksi Päijät-Hämeen maakunta on yksikielinen. Tämän vuoksi Päijät-Hämeen ei tarvitse järjestää erikoissairaanhoidon palveluja ruotsin kielellä, millä on ainakin periaatteessa vaikutusta Päijät-Hämeen ruotsinkielisiin asukkaisiin. Jatkossa Päijät-Hämeen maakunta voi järjestää erikoissairaanhoidon palvelut vain suomen kielellä. Tämä ei kuitenkaan poista kielilain mukaista asiakkaan oikeutta käyttää itse ruotsin kieltä palvelutilanteissa.

Uudistuksen käytännön vaikutuksia kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen on muun muassa edellä esitetyn perusteella vaikea arvioida. Merkittävimmät vaikutukset kohdistunevat tilanteisiin joissa nykyisiä palveluja siirretään muualla tuotettavaksi. Jos jokin palvelu siirretään kokonaisuudessaan toiselle alueelle, kielellisten oikeuksien toteutuminen voi olla haasteellista. Jos palvelut taas kootaan kielellisiin perusteisiin tiettyyn yksikköön, palvelu voi parantua kielinäkökulmasta.

Lainsäädännön tasolla oikeudet on turvattu, mutta toteutuva tilanne määräytyy sen mukaan miten aktiivisesti kaksikieliset maakunnat toimivat kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi. Tähän voi vaikuttaa myös maakuntalain 27 §:n mukaisen kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen asema maakunnan toiminnassa.

Kielilainsäädäntöä ehdotetaan uudistettavan samanaikaisesti siten, että siinä otetaan huomioon uudet maakunnat ja niiden asema.

Esityksen mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin. Kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvien tehtävien lisäksi maakunnille on kuitenkin tarkoitus siirtää tehtäviä myös valtion hallinnosta ELY-keskuksilta ja aluehallintovirastoilta. Näissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat voimassa olevan kielilain 10 §:n mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa. Edellä todetun johdosta yksikielisten

maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuvat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, jollei kielivähemmistöön kuuluvien kielellisten oikeuksien toteuttamista näissä valtiolta siirtyvissä tehtävissä turvata esimerkiksi edellä kuvatulla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyvällä palvelujen kieltä koskevalla erityissääntelyllä tai muulla kielelliset oikeudet turvaavalla tavalla. Asia on tarkoitus ratkaista maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevassa erillisessä hallituksen esityksessä, jolla muun muassa toteutetaan näiden tehtävien siirron edellyttämät muutokset ja lisäykset lainsäädäntöön.

Palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi ehdotuksen mukaisesti saamelaisten kotiseutualueen kunnilta (Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän kunnan alueesta) sekä Lapin sairaanhoitopiiriltä, jonka jäseniä kotiseutualueen kunnat ovat, Lapin maakunnalle. Koska Lapin maakunta (tai maakunnat ylipäätään) eivät kuulu saamen kielilain (1086/2003) soveltamisalaan, säädettäisiin erikseen siitä, että asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, joita tuotettaisiin vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevista palvelun tuottajan toimipisteissä. Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi Enontekiön, Inarin, Utsjoen sekä Sodankylän kotiseutualueella olevassa sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintayksikössä noudatettaisiin saamen kielilain velvoitteita. Lisäksi velvoitteet koskisivat esimerkiksi maakunnan liikelaitoksen erikoissairaanhoidon toimintayksiköitä Rovaniemellä. Sääntely kattaisi siten oikeuksien laajuuden osalta nykytilan tarkoittamat palvelut ja maantieteellisen alueen. Lisäksi oikeudet laajentuisivat muiden kuin kotiseutualueella tuotettavien palvelujen osalta maantieteellisesti nykyisen Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueelle, koska se tulisi osaksi perustettavaa Lapin maakuntaa. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska uusi Lapin maakunta voi niin halutessaan keskittää tiettyjä palveluja esimerkiksi Rovaniemellä sijaitsevaan Lapin keskussairaalaan ja tiettyjä palveluja esimerkiksi Kemissä sijaitsevaan Länsi-Pohjan keskussairaalaan. Ilman nimenomaista sääntelyä saamen kielilain velvoitteet eivät enää koskisi sosiaali- ja terveydenhuollosta järjestämisvastuussa olevaa Lapin maakuntaa. Ehdotettu muutos ei muuta saamen kielilain säädettyä oikeutta käyttää saamen kieltä muissa viranomaisissa.

#### 4.9.3 Sukupuolivaikutukset

Uudistuksen vaikutukset 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. 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. 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 heikompaa. 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 uudistus 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 päätettävästä 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 215 000 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 ja kolmelle maakuntien yhteisesti omistamalle palvelukeskukselle. 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 naista kun taas miehistä enemmistö äänestää miestä. Näin ollen 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.

Sukupuolten tasa-arvo on tarpeen huomioida myös uudistuksen toimeenpanossa ja toimeenpanon valmistelussa. Maakuntien tulee perustaa väliaikaiset valmistelutoimielimet, jotka vastaavat maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu. Myös väliaikaiseen valmistelutoimielimeen sovelletaan tasa-arvolain 4 a §:ää julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielimien kokoonpanosta.

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.

#### 4.9.4 Lapsivaikutukset

Esityksen tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, kustannusvaikuttavat ja tuottavuudeltaan hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa. Tämä toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut kootaan kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 maakunnan vastuulle, mikä mahdollistaa eri palvelujen toteuttamisen integroidusti siten että ne voidaan kohdistaa joustavasti ja oikea-aikaisesti tarpeen mukaan hyödyntäen sosiaali- ja terveystaloudellisia sekä perus- ja erityistasoa.

Lapsen edun näkökulmasta tärkeää on ennaltaehkäisy ja ongelmatilanteiden uhatessa varhain käynnistyvä tuki ja palvelut. Järjestämisvastuun kokoaminen maakuntiin parantaa mahdolli-

suuksia turvata myös lasten ja perheiden sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus, laatu ja yhdenvertaisuus nykyistä kuntaperusteista järjestelmää paremmin. Nykyisin alueellisia eroja on esimerkiksi neuvolatoiminnassa, opiskeluhoitopalveluissa, lastensuojelussa sekä vammaisten lasten ja perheiden palveluissa. Maakunnan toteuttamissa palveluissa integraatiolla voidaan saavuttaa hyötyä erityisesti silloin, kun tarvitaan moniammatillisia palvelukokonaisuuksia.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuuden sekä perustason ja erityistason palveluiden integroiminen antaa suuria mahdollisuuksia perustalveluiden vahvistamiseksi ja varhentamiseksi, mikä tulee olemaan suuri etu nykytilanteeseen verrattuna. Integraatiolla voidaan saavuttaa hyötyä erityisesti silloin, kun tarvitaan moniammatillisia palvelukokonaisuuksia. Uudistuksessa muodostuvat pienimmät maakunnat jäävät kuitenkin kooltaan ja voimavaroiltaan suurimpia kuntia pienemmiksi. Sen vuoksi myös lasten, nuorten ja perheiden palvelujen toteuttamisedellytyksissä voi olla eroja maakuntien välillä. Palvelujen turvaamisessa onkin tärkeää tunnistaa maakuntakohtaisesti lasten, nuorten ja perheiden palvelujen tarpeet. Näin voidaan varmistaa riittävät toimintaedellytykset, resurssit ja osaaminen.

On tärkeää, että lasten ja perheiden perustalvelut - neuvolatalvelut, muut perusterveydenhuollon palvelut, sosiaalihuollon palvelut ja opiskeluhoollon palvelut - ovat helposti saavutettavia, matalan kynnyksen lähitalveluja. Erityistalveluiden jalkautuminen arkeen on keskeistä niiden lasten tai lapsiryhmien osalta, jotka käyttävät paljon sosiaali- ja/tai perusterveydenhuollon palveluita tai joiden hoito ja kuntoutuminen vaativat ammatillisilta hyvää lapsen ja perheen asuinalueen paikallistuntemusta tai tiivistä yhteistyötä kunnan toimijoiden kanssa. Maakuntien itsenäinen päätäntävalta palveluiden järjestämisessä voi johtaa erilaisiin ratkaisuihin muun muassa lähitalveluiden organisoimisessa. Maakuntien sisäisessä toiminnassa riskinä voi toisaalta olla, että paikallistuntemus heikkenee palvelujen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa. Tämä voi vaikuttaa uudistuksen toimeenpanovaiheessa siihen, että kuntien hyvien käytäntöjen ja mallien siirtäminen uuteen organisaatioon ja toimintakäytäntöihin ei toteudu täysimääräisesti.

Ehdotetun uudistuksen seurauksena vastuu varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta sekä vapaa-ajan palveluista säilyy kunnilla. Näin ollen vastuu sosiaali- ja terveystalveluista on jatkossa eri organisaatiolla kuin vastuu muista lapsille ja nuorille tärkeistä palveluista. Kunnan ja maakunnan välille syntyy siis rajapinta, joka on tarpeen huomioida palveluita suunniteltaessa ja toteutettaessa. Tämä on otettu esityksessä huomioon siten, että kuntien ja maakuntien on tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Sen mukaisesti myös lasten, nuorten ja perheiden palvelut on sovitettava yhteen, mikä edellyttää sujuvaa tiedon kulkua kunta-maakunta -rajan yli. Olemassa olevien sosiaali- ja terveystalvelujen sekä kasvatus- ja sivistystalvelujen rakenteiden uudistaminen on sen vuoksi toteutettava siten, että toimivat yhteistyökäytännöt säilyvät.

Oppilas- ja opiskelijahuolto (jäljempänä *opiskeluhoolto*) on keskeinen esimerkki kunnan ja maakunnan rajapinnalla olevasta palvelusta. Järjestämisvastuu kouluterveydenhuollosta siirtyy maakuntiin ja kunnille jää vastuu psykologi- ja kuraattoritalveluista sekä yhteisöllisestä opiskeluhoollosta, joka on kouluympäristöön tiiviisti liittyvää ennaltaehkäisevää toimintaa. Nykyisen oppilas- ja opiskelijahuoltojärjestelmän, jossa järjestämisvastuu on kokonaisuudessaan kunnilla, etuna voidaan pitää sujuvaa yhteistyötä koulun opettajien kanssa sekä kunnan muiden palvelujen kesken. Nuoret ovat nähneet nykyisissä opiskeluhoitopalveluissa epäkohtina esimerkiksi tiedon puutteen eri palvelujen sisällöistä, luukulta toiselle siirtämisen ja vaikean saavutettavuuden. Tavoitteet palvelujen pirstaleisuuden vähentämisestä, palvelukokonaisuuksien tarjoamisesta ja asiakaslähtöisyydestä ovat todennäköisemmin saavutettavissa järjestämällä kaikki opiskeluhoitopalvelut maakunnallisesti. Myös perustalvelujen horisontaalinen integraatio sekä erityis- ja perustalvelujen vertikaalinen integraatio mahdollistuvat, kun kaikki

opiskeluhoilopalvelut järjestetään yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena. Lakiesityksen tarkoituksena on, että oppilas- ja opiskeluhoilun palvelut toteutetaan jatkossakin matalan kynnyksen lähipalveluna koulujen ja oppilaitosten yhteydessä, mikä on tarkoituksenmukaista opiskeluhoilun palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta.

Maakunnalla on oltava maakuntastrategia, jossa valtuusto päättää muun muassa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sekä palvelujen järjestämisen ja tuottamisen strategista linjauksista. Palvelustrategiassa maakunnan on mahdollista huomioida erikseen lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaisuuden toteuttamisen periaatteet sekä palvelujen yhteensovittaminen maakunnan ja kunnan välillä. Maakunnan on myös tarpeen erikseen arvioida tekemiensä palveluratkaisujen vaikutusta lasten, nuorten ja perheiden palveluihin. Esimerkiksi silloin kun palveluja kootaan suurempiin yksiköihin, on tarpeen huolehtia siitä, että tämä ei heikennä lasten ja nuorten mahdollisuuksia käyttää näitä palveluja.

Sosiaali- ja terveydenhoilun järjestämislain mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu sekä kuntien että maakuntien vastuulle, mikä on lasten ja nuorten palvelujen näkökulmasta tärkeää. Jotta kokonaisuus toteutuu myös lasten ja nuorten kannalta hyvin, on maakuntien ja kuntien sovittava selkeästi keskinäisestä yhteistyöstä, sen käytännön toteuttamisesta ja vastuista.

Esityksen mukaan maakunnan tulee asettaa nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi nuorisovaltuusto, jolle tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa maakunnan lasten ja nuorten palveluja koskevien palvelujen toteuttamisen kaikkiin vaiheisiin. Nuorisovaltuuston tehtäväkenttä ulottuisi kaikkiin toimintoihin, joilla on merkitystä nuorten, heidän elinolosuhteidensa 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 määräyksiin antaa myös läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten, kuten esimerkiksi valtuuston ja lautakuntien kokouksiin, mikä parantaa tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Nuorisovaltuustoja kootessa on tärkeää huomioida myös eri lapsiryhmien mahdollisuudet osallistumiseen.

## **4.10 Palvelujen tuotanto**

### **4.10.1 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 112 §:n perusteella maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla, on sen yhtiöitettävä toiminta lain 113 §: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 päättämässä 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 kolme yhteisesti omistettua valtakunnallista palvelukeskusta. Palvelukeskukset ovat 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.

#### 4.10.2 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 liikelaitos. Palvelutoiminnan 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 liikelaitos ja maakunnan 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.

#### 4.10.3 Kilpailu- ja markkinavaikutukset

Uudistus avaa nykyisille yksityisille toimijoille pääsyn julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasvirtoihin. Kasuvat markkinat perustuvat kuitenkin pääsääntöisesti julkiseen rahoitukseen, joten alan kilpailussa korostuu olemassa olevien resurssien uudelleen kohdistaminen

## HE 15/2017 vp

kokonaan uuden kysynnän luomisen sijasta. Lisäksi uudistuksen keskeinen tavoite on pienentää sosiaali- ja terveystalouden kustannuksia. Uudistuksen voidaan arvioida noin kolminkertaistavan sosiaali- ja terveysalan kilpaillut markkinat riippuen kuitenkin siitä, kuinka laajalti eri toiminnot kuuluvat laajan valinnanvapauden piiriin.

Tilastokeskuksen mukaan terveystalouden yrityksiä oli vuonna 2013 vajaa 15 300. Alan liikevaihto oli vuonna 2013 yhteensä yli 3,5 miljardia euroa ja alan yrityksissä työskenteli 31 000 henkeä.

Taulukko 31. Yritysten määrä vuonna 2013 henkilöstön koon mukaan terveystaloudella  
(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                   |

Sosiaalitaloudella 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.

Taulukko 32. Yritysten määrä vuonna 2013 henkilöstön koon mukaan sosiaalihuollon palveluissa  
(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. Sosiaalitaloudessa 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, lisääntykö 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 haavoittuvasa 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.

#### ICT-markkinat

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistus muodostaa ICT-markkinoille tilanteen, jossa asiakkaiden koko ja ostovoima kasvavat. Hankintayksiköiden hankintavolyymin kasvu vahvistaa tilaajan asemaa saada vaatimuksensa toimitussopimukseen. Toisaalta hankintayksiköiden kasvu merkitsee todennäköisesti suurempien hankintakokonaisuuksien muodostumista ja sitä kautta suurten toimittajien roolin kasvamista suhteessa pienempiin palvelujen tuottajiin. Yleistyksenä voidaan arvioida, että mitä suurempia ovat hankittavat tietojärjestelmät, sitä vaikeampi pienten yritysten on vastata tarjouspyynnöissä esitettyihin vaatimuksiin.

Suomessa on useilla alueilla kokemusta kuntaliitosten ja alueellisten rakenteiden muodostamisen (sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien kokoaminen) yhteydessä toteutetuista potilas- ja asiakastietojärjestelmien konsolidoinnista. Kerättyjen kokemusten perusteella saman tuoteperheen tietojärjestelmien konsolidointi on teknologisesti ja hankintateknisesti mahdollista toteuttaa voimassa olevien sopimusten ja hankintalain mahdollistamissa rajoissa. Laajasta ja samanaikaisesti koko sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin järjestelmämarkkinoita koskevasta muutoksesta johtuen on ennakoitavissa kuitenkin merkittävä määrä kilpailuttamista edellyttäviä muutoksia. Uudistuksen aikana useat samanaikaiset tietojärjestelmämuutokset saattavat aiheuttaa tilanteen, jossa järjestelmän toimittajan resurssit eivät riitä toteuttamaan välttämättömiä muutoksia ja kehitystoimenpiteitä uudistukselle tavoitteeksi asetetussa aikataulussa. Koska muutoksia ei kaikilta osin voi tehdä ilman tietojärjestelmätoimittajien asiantuntemusta, tulisi maakunnissa tapahtuvaa uudistusta ohjata ja koordinoita kokonaisuutena ja sovitaa eri maakuntien muutoksen toteutusaikataulut vastaamaan markkinoiden mahdollisuutta tarjota resursseja uudistukselle.

Palvelujen ja hankintojen keskittämällä valtakunnallisiin palvelukeskuksiin tulee todennäköisesti merkitsemään kehittämiskokonaisuuksien ja hankintakokonaisuuksien kokoluokan kasvamista nykyisestä. Suuremmissa kokonaisuuksissa tehtävä kehittäminen merkitsee yleensä kehitystyön pidempää aikataulua sekä kehittämiskohteiden asiakaskohtaisen joustavuuden vähentymistä. Suurempina kokonaisuuksina tehtävillä hankinnoilla voi olla myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia markkinaehtoiseen palvelujen tarjontaan, muun muassa pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksiin tarjota itsenäisinä toimijoina palvelukeskusten tarjouspyyntöä vastaavia palveluja. Kehittämisen ja hankintojen keskittämällä maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin saattaa olla haitallinen vaikutus myös nykyiseen kustannustason hankintakokonaisuuksien volyymien pienentymisen kautta.

#### **4.11 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 215 000 henkeä lähes 400 kunnasta tai kuntayhtymästä. Liikkeenluovutuksia tapahtuisi yli 400, sillä osalla kuntayhtymistä on toimipisteitä useamman maakunnan alueella. Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin jäisi henkilöstöä edelleen noin 205 000. Siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan hieman noin 11 mrd. euroa vuodessa (2015) eli noin 52 % kaikista kuntien ja kuntayhtymien työvoimakustannuksista. Uudenmaan osuus maakunnallisesta henkilöstöstä on neljännes. Pienimmän maakunnan eli Keski-Pohjanmaan osuus henkilöstöstä on 1,6 %.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden, laitosten ja kuntayhtymien henkilöstö siirtyisi kokonaisuudessaan maakuntien tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen. Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä siirtyisi maakunnan 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 siirtyy 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. A.o. 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 maakunnalle siirtyvässä tehtävässä on alle 50 %, mahdollisesti siirtymästä sovitaan nykyisen palveluntuottajan ja maakunnan 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 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. Maakuntien väliaikaishallinto tulee tekemään maakuntia sitovia henkilöstöä koskevia päätöksiä ja sopimuksia. Tästä syystä on tarpeen säätää myös väliaikaishallinnolle velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita.

Voimaanpanolakiehdotuksen mukaan kaikki lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työ- sopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työ- sopimuksissa ja 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.

Henkilöstö siirtyy maakuntien palvelukseen usean kymmenen eri työnantajayksikön palveluksesta. Palkkojen yhteensovittamisen tarve syntyy, kun eri kuntien ja kuntayhtymien ja valtion eri virastojen palveluksesta siirtyy henkilöstöä saman maakunnan tai sen palvelulaitoksen palvelukseen, jolloin samasta tai saman vaatavuustason tehtävästä maksettavan palkan taso voi vaihdella. Kunta-alan osalta harmonisointitarpeen kannalta olennaista on, että jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oma tehtävien ja palkkojen vaatavuusjärjestelmänsä, josta ei ole olemassa tilastollisia tietoja. Kunta-alan palkkatilastot kuvaavat valtakunnallisten työ- ja virkaehtosopimusten vähimmäispalkkoja koskevien palkkahinnoittelukohtien sisällä olevia eri palkkatasoja. Näiden vertailu ei kuitenkaan anna täsmällistä kuvaa palkkojen harmonisointitarpeen laajuudesta tai sen kustannusvaikutuksista, koska yksittäisen palkkahinnoittelukohdan sisällä on tosiasiallisesti usean eri vaatavuustason tehtäviä. Alustava arvio palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutuksesta on kuvattu kappaleessa 4.3.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon menot.

Pidemmillä tähtäimellä työnantajan tarve organisoida uudelleen toimintaansa ja työtehtävien uudelleen järjestely, päällekkäisyyksien purkaminen ja muut muutokset vaikuttavat henkilöstön määrään, asemaan, työtehtäviin ja palvelussuhteen ehtoihin. Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat, siirtyvät liikkeenluovutuksessa uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Pidemmällä tähtäimellä epävarmuus määräaikaisissa palvelussuhteissa kasvaa. Aikaisemman työnantajan palveluksesta perhevapaille jääneillä työntekijöillä on oikeus palata uuden työnantajan palvelukseen ensisijaisesti aikaisempaan työhön.

Maakuntia ja muita sote-työnantajia koskee tasa-arvolain kielto soveltaa palkka- ja muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epä-

edullisempaan 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 yhtiöön luetaan niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakunnat voivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä ja henkilöstö siirtyy tällöin myös jatkoluvutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein samoin kuin siirtyminen kunnasta ja kuntayhtymästä tapahtui. Näin voidaan tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön ja siirrot katsotaan 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 aiemmin 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 vuosina 2008—2015. Vastaavan kaltainen säännös on koskenut myös kunta- ja palvelurakennemuutostuessa 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 sekä maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden 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 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 muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle, hoitaa maakunta ja maakunnan liikelaitos.

Kunnallisen palvelusuhdelainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös maakunnan 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 tulevilla tilanteilla. Samalla näin voidaan huolehtia, että työssä olevien henkilöiden työrauha 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 tilanteissa, jossa muun muassa väestön ikääntyminen on johtamassa palvelutarpeen lisääntymiseen. Henkilöstön voidessa keskittyä ammattitaitonsa mukaisiin tehtäviin, pystytään palvelutarpeen kasvuunkin vastaamaan käytettävissä 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 vaativuustason 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 eläkejärjestelmässä. Maakuntien palvelukseen siirtyvän henkilöstön mahdollisen lisäeläketurvan ja alempien eläkeikien säilyminen turvataan ehdottamalla lisättäväksi Kevan lakisääteisiin jäsenyhteisöihin maakunnat. 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. 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 2016 KT Kuntatyönantajissa työskenteli 46 henkilöä.

KT Kuntatyönantajien henkilöstöstä ehdotetaan säädettäväksi, että se siirtyy Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palvelukseen noudattaen työehtosopimuslain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

#### **4.12 Tukipalvelujen organisoinnin vaikutukset**

Valtio, kunnat ja kuntayhtymät ovat uudistaneet ja tehostaneet tukipalvelujen tuotantoaan vastaavasti kuin yksityissektorilla perustamalla erilaisia yhtiö-, liikelaitos- tai virastomuotoisia

palvelukeskuksia. Kehityksestä huolimatta merkittävä osa tukipalveluista tehdään edelleen omana hajautettuna tuotantona. Yleisesti palvelukeskusrakenteilla on saavutettu noin 20 % palvelutuotannon tehostuminen hajautettuihin malleihin verrattuna.

Maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisella maakuntien käyttöön tuotettaisiin nykyaikaiset ja tehokkaat tukipalvelut, jotka mahdollistavat osaamisen kehittämisen ja tiedolla johtamisen, sekä teknologian hyödyntämisen ja automatisaation lisäämisen kautta tehokkuuden parantamisen. Maakunnat määrittäisivät tukipalvelutarpeensa ja ostaisivat nämä palvelut palvelukeskuksilta, mikä kasvattaisi palvelukeskusmallin hyödyntämistä nykytilaan verrattuna. Palvelukeskukset tarjoaisivat tukipalveluja pääosin vain maakuntien sille toiminnalle, joka ei kuulu valinnanvapauden piiriin.

Palvelukeskukset sekä tuottaisivat palveluja itse että hyödyntäisivät ostopalveluja. Palvelukeskuksille siirrettäisiin suoraan tai maakuntien kautta palvelutuotannon edellyttämä tukipalveluhenkilöstö sekä tarvittava omaisuus (ml. osakeomistukset), tietojärjestelmät ja ostopalvelusopimukset. Toimintaa rakennettaisiin siis olemassa olevalle pohjalle päällekkäisiä investointeja välttämällä. Maakunnat ohjaisivat palvelukeskusten toimintaa ja strategiaa omistuksensa kautta.

#### Kiinteistöt ja toimitilat

Maakunnat siirtäisivät omistukseensa tulleen kiinteän omaisuuden ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet edelleen maakuntia palvelevan toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen omistukseen. Palvelukeskukselle siirrettäisiin myös maakunnille siirtyvät vuokrasopimusvastuut. Palvelukeskus myös solmisi kuntien omistukseen jäävistä sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista maakuntien lukuun vuokrasopimukset siirtymäkauden eli vähintään kolmen vuoden ajalle. Omaisuuden lisäksi palvelukeskukselle siirtyisi myös omaisuuteen kohdistuva velka, jonka suuruus on vuoden 2015 tasolla noin 1,3 miljardia euroa.

Maakunta päättäisi tarvitsemistaan tiloista ja saisi tilat käyttöönsä palvelukeskuksen kanssa tekemänsä vuokrasopimuksen perusteella. Palvelukeskus saisi tulonsa maakuntien kanssa tekemistään toimitilojen vuokrasopimuksista. Kokoamalla toimitilojen elinkaarivastuu valtakunnallisesti toimivaan toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukseen voidaan varmistaa tarvittava investointi- ja riskinkantokyky, kiinteistömarkkina-asiantuntijuus ja palvelukyvykkyys sekä erikoisrakentamista kuten sairaaloita koskeva toimintaa tukeva toimitilaosaaminen maakuntien tarpeisiin mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Yksi valtakunnallinen, alueellisesti toimiva palvelukeskus on hallintokustannuksiltaan kevyin ratkaisu ja voi kiinteistö- ja myyntiosaamisellaan tukea uuden käytön löytämistä kuntien mahdollisesti käyttämättömiksi jääville kiinteistöille.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus tarjoaisi kullekin maakunnalle kattavan ja ajan- tasaisen tila- ja kiinteistötiedon sekä yhtiön omistamista että vuokrasopimuksen perusteella hallinnoimista tiloista. Tämä mahdollistaisi tarkoituksenmukaiset korjaus- ja uusinvestoinnit tiloihin tilanteessa, jossa tulevan tilatarpeen ja tilojen ominaisuuksien arvioidaan muuttuvan oleellisesti. Yhtenäinen toimintamalli toimitila- ja kiinteistöstrategian sekä vuokrajärjestelmän avulla tukisi yhdenvertaista palvelujen tuottamista koko maassa.

Palvelukeskuksen keskeisiä tehtäviä on maakuntien tarpeettomista kiinteistöistä luopuminen niin että luopuminen tuottaa säästöjä ylläpitokustannuksissa ja mahdollistaa kiinteistöjen vapauttamisen uuteen käyttöön. Palvelukeskuksen mahdollisuudet tehokkaan toimitilahallinnon avulla luoda säästöjä maakunnille voidaan arvioida merkittäviksi. Esimerkiksi Helsingin ja

Uudenmaan sairaanhoitopiirin aktiivisella toimitilahallinnalla on ollut merkittäviä etuja toiminnan taloudellisuuden kannalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisen palveluntarjonnan kustannukset on nähty toimi-paikkojen standardoitu mitoitus ja rakentaminen. Yleisesti yksityissektorin suurempien yritysten kiinteistöasiat on hoidettu hyvin keskitetysti (Kesko, Nordea, OP, Nokia, SOK).

Sairaaloiden rakennusteknisen ylläpidon osuus tilakustannuksesta on uudehkoissa rakennuksissa noin 40 % ja voi vanhemmissa rakennuksissa nousta jopa 60 – 80 %:iin. Esimerkkejä yhtenäisen toimitilahallinnan mittakaavaeduista on mm. ylläpidon ja rakennuttamisen palveluista valtiolla. Senaatti-kiinteistöt ostaa yli 90 % näistä palveluista yksityisiltä toimijoilta eri puolilla Suomea. Tällä toimintatavalla Senaatti-kiinteistöt tuottaa riippumattoman KTI Kiinteistöieto Oy:n vertailussa kiinteistöjen ylläpidon lähes 20 % verrokkeja edullisemmin.

#### Talous- ja henkilöstöhallinto

Maakuntien omissa rakenteissa tehdään jatkossakin merkittävä määrä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Palvelukeskukseen on perusteltua keskittää sellaiset talous- ja henkilöstöhallinnon palvelu-tuotannon kokonaisuudet, jotka luonteeltaan sopivat keskitettyyn palvelutuotantoon, joissa esimerkiksi robotisaation hyödyt ovat saavutettavissa ja joissa keskittämällä voidaan saavuttaa merkittäviä tuottavuushyötyjä ja yhtenäisyyttä yli maakuntarajojen. Maakuntien yhteisesti omistaman talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen oma tuotanto tapahtuisi useammassa toimipisteessä alueellisesti. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksista saatujen kokemusperäisten arvioiden mukaan keskittämisen tuottavuushyötypotentiaali on noin 20–30 %, mutta maakuntaudistus tulee edellyttämään usean vuoden siirtymäkauden, jolloin keskittämisen edut syntyvät hitaammin.

Kokonaisuutena maakuntiin siirtyy alustavien karkeiden arvioiden perusteella vähintään 2 000 talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaista sairaanhoitopiirien ja muiden kokonaan maakuntiin siirtyvien yksiköiden mukana. Lisäksi kunnista siirtyy 50 % työtehtäväsäännön perusteella edelleen alus-tavan karkean arvion mukaan noin 1 000 talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaista. Ehdotetun maakuntalain 126 §:n mukaan maakunnat, kunnat ja valtio voivat muodostaa yhteispalvelurakenteita ja lisäksi maakunnille siirtyy sairaanhoitopiirien ja vastaavien organisaatioiden omistusosuudet kuntasektorin yhtiötettyjen palvelukeskusten osakekannasta.

Yhtenäisesti johdetulla toiminnalla on mahdollista merkittävästi parantaa tiedolla johtamisen edellytyksiä. Tavoitteena on yhtenäisten tilipuitteiden, budjetointi- ja kirjanpito-tavan sekä raportoinnin noudattaminen. Palveluiden käyttövelvoite antaa maakunnille itselleen mahdollisuuden varmistaa palvelukeskuksen palveluiden riittävän laaja käyttö ja mahdollisuuden yhtenäisempien prosessien käytön laajentamiseen.

#### 4.13 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.

Maakunnat ovat lähtötilanteessa hyvin erilaisessa vaiheessa ja kooltaan ja rakenteeltaan erilaisia. Siksi seurantaa ja jälkikäteisarviointia on tehtävä sekä kansallisesti että maakunnittain.

Jälkikäteisarvioinnilla selvitetään uudistuksen ennakoituja ja ennakoimattomia vaikutuksia ja oheisvaikutuksia suhteessa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Seuranta on jatkuva prosessi, joka tuottaa ajantasaista tietoa sekä valtakunnallisesti että maakunnittain. Tiedot voidaan käyttää kansalliseen ohjaukseen ja valvontaan sekä maakunnille niiden oman toiminnan seurantaan ja suunnitteluun. Sen perusteella uudistuksen toimeenpanoa voidaan suunnata ja tarvittaessa tehdä myös säädösmuutoksia.

Palvelujärjestelmän arviointikehikolle on olemassa useita kansainvälisiä malleja. Peruselementit ovat järjestelmän ohjaus ja valvonta, palvelutuotanto, työvoima, informaatio, menetelmät ja tuotteet sekä rahoitus. Muutokset näissä johtavat välitavoitteiden (esimerkiksi palvelujen saatavuus ja tehokkuus) kautta vaikutuksiin väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä, eli siinä miten palvelut vastaavat väestön tarpeita, taloudellisessa kestävyudessa ja väestön tyytyväisyydessä (taso ja oikeudenmukainen jakautuminen). Seurannassa käytettävän arviointikehikon on pidettävä sisällään tiedot terveystalouden, sosiaalipalveluista ja väestön hyvinvoinnista ja terveydestä. Koska sosiaalipalvelujärjestelmän osalta takana ei ole terveydenhuoltoa vastaavasti vuosikymmenien kehitystyötä, on erityisesti panostettava sosiaalihuollon osuuteen integroidun arviointikehikon kehittämisessä.

Laajan uudistuksen seuranta ja arviointi edellyttävät usean tieteenalan tutkimus- ja arviointimenetelmien yhdistämistä toiminta- ja tapaustutkimuksen tavoin. Määrällisessä arvioinnissa käytetään erityisesti rekisteritutkimuksen menetelmiä ja rekisteri- sekä tilastoaineistoja, joita yhdistetään väestökyselyihin ja muihin väestötutkimuksiin. Laadullisessa arvioinnissa tietoa kerätään haastattelujen ja havainnointien avulla. Mittariston kokonaisarkkitehtuurityö valmistuu vuoden 2017 lopussa. Tietopohja vahvistuu asteittain, ja noin vuoteen 2025 mennessä on mahdollista saavuttaa se tietopohjan taso, jotka on valmistelun aikana asetettu tavoitteeksi.

Maakuntalain 129 §:ssä ja sote-järjestämislain 30 ja 31 §:ssä kuvattu uusi seurantamekanismi tuo palvelujärjestelmän toimintakyvyn seurannan ja arvioinnin osaksi normaalia suunnittelun vuosikelloa. Ohjauksessa tarvittavien tietosisältöjen ja mittareiden määrittely käynnistyi heti lakiuudistuksen valmistelun alussa. Valmistelussa luodaan valtakunnallinen mittaristo, jota tullaan käyttämään kansallisessa ohjauksessa, palveluiden järjestämisessä ja tuotannossa, järjestäjien ja tuottajien vertailussa sekä valvonnan osana. Ensimmäisen vaiheen mittaristo saadaan käyttöön lähtötilanteen selvittämistä varten jo vuonna 2018. Lisäksi rakennetaan malli tietopohjan (mukaan lukien rekisterit) jatkuvalla kehittämisellä. Tämä varmistaa sen, että seurantamittariston kehittäminen ei pysähdy ja että palvelujärjestelmää pystytään seuraamaan kunakin ajankohdan strategiset tavoitteet huomioon ottavalla tavalla.

Tarvittavia tietoja saadaan maakuntien oman toiminnan kautta syntyvien tietojen lisäksi muistakin lähteistä. Tämä edellyttää kansallisten viranomaisten tukea sekä yhteistyötä kuntien ja palveluntuottajien kanssa. Tietoja saadaan esimerkiksi sairausvakuutus- ja eläkejärjestelmästä sekä tilastoviranomaisilta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos vastaa seurannan edellyttämien minimietietosisältöjen määrittelyä.

Kertyvää seurantatietoa käytetään myös uudistuksen jälkikäteisarvioinnissa. Jälkikäteisarviointia varten toteutetaan lähtötilanteen kuvaus poikkileikkauksena vuoden 2017 – 2018 tiedoin. Poikkileikkaustiedon keruu toistetaan määrävälein, esimerkiksi 5 vuoden välein. Näitä laajempia poikkileikkauksia täydennetään jatkuvasti kertyvällä seurantatiedolla sekä erillisillä pitkäaikaisseurannoilla.

Sosiaali- ja terveystalouden ja hyvinvointia ja terveyttä koskevien tietojen ohella seuranta kohdistuu maakuntien talouteen ja sen kehittämiseen. Talouden kehitystä ja sille maakuntien rahoituksesta annettua laissa asetettuja tavoitteita seurataan pääasiassa julkisen talouden



suunnitelmassa (JTS) ja sen yhteydessä vuosittain käytävässä valtion ja maakunnan välisessä neuvottelussa. Tätä varten kukin ministeriö valmisteleo toimialallaan maakuntien tehtävien ja kustannusten arvioinnin. JTS:ssa arvioidaan maakuntien taloutta ja sen kehitystä kokonaisuutena.

Julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaan julkisen talouden suunnitelmassa on asetettava rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Asetuksen mukaan suunnitelmassa on lisäksi esitettävä tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi.

Maakuntien menoista valtaosa aiheutuu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia. Niitä tarkastellaan JTS:n lisäksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 30 §:n perusteella. Pykälän mukaisesti maakuntien tulee vuosittain laatia raportti alueensa palvelujen saatavuudesta ja talouden tilasta. Terveuden ja hyvinvoinnin laitos analysoi maakuntien raportit ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle asiantuntija-arvionsa siitä, vastaako palvelujen saatavuus väestön tarpeisiin yhdenvertaisesti sekä palvelujen kustannusvaikuttavasta toteutuksesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on osa maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Sen jakautuminen maakuntien kesken muuttuu nykyiseen kuntarahoitukseen verrattuna tarveperusteiseksi ja nykyistä laskennallisemmaksi, minkä vuoksi tarvetekijöiden osuvuutta on arvioitava ja uudistettava säännöllisesti. Tätä koskeva tutkimus pyritään aloittamaan jo ennen uudistuksen voimaantuloa. Myös laissa maakuntien rahoituksesta olevan maakuntien kustannusten tarkistamista koskevan säännöksen toimivuutta seurataan ja arvioidaan.

Taloustietojen oikeanlaisella raportoinnilla on olennaisen tärkeä osa maakuntien talouden seurannassa. Maakuntalain 98 § sisältää säännökset maakunnan kirjanpidosta. Pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. Asetuksella määritellään käytettävien asiakirjojen kaavat niin, että maakuntien tiedot raportoidaan yhtenäisellä tavalla.

Taloustietojen raportointia tilivuoden päättymisen jälkeen nopeutetaan nykyiseen verrattuna olennaisesti. Edellä mainittua sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten vuosittaista analyysia sekä julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten maakuntien talous- ja toimintatietojen raportoinnista pyritään tekemään mahdollisimman pitkälle yhdenmukaistettua ja automatisoitua.

Uudistuksen vaikutukset kestävyysvajeeseen otetaan huomioon valtiovarainministeriön kestävyysvaje-arviossa. Valtiovarainministeriö päivittää arvionsa kestävyysvajeen mittaluokasta kahdesti vuodessa. Arvio julkaistaan keväisin valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa ja julkisen talouden suunnitelmassa. Syksyisin kestävyysvaje-arvio julkaistaan Taloudellisessa katsauksessa, joka toimii talousarvioesityksen liitteenä. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston kestävyysvaje-arvio tehdään EU:n yhteisesti sovittujen menetelmien ja laskentaperiaatteiden mukaisesti. Ikäsidonnaisten menojen arvioinnissa käytetään sosiaali- ja terveysministeriössä kehitettyä sosiaalimenojen analyysimallia (SOME-malli).

Edellä kuvatun viranomaisseurannan lisäksi on tärkeää seurata uudistuksen tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia myös tieteellisen tutkimuksen avulla. Valtioneuvoston ministeriöt pyrkivät saamaan aikaan aihepiiriin kohdistuvaa kansainvälistä ja kotimaista perustutkimusta ja soveltavaa tutkimusta viestimällä uudistukseen liittyvistä tutkimuksellisista teemoista tiedeyh-

teisölle kotimaassa ja kansainvälisesti. Lisäksi ministeriöt edistävät uudistuksen arviointia sisällyttämällä sen arvioinnin teemoja valtioneuvoston strategisen tutkimuksen ohjelmaan. Tätä kautta uudistuksen vaikutukseen kohdistuvaa tutkimusta saadaan strategisen arvioinnin ja tutkimuksen rahoituksen kohteeksi.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksia alettiin toteuttaa yli kymmenen vuotta sitten osittaisuudistuksilla. Kainuun maakuntakokeilussa alueen kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto toteutettiin vuosina 2005–2012 maakunnan laajuisesti maakuntahallintoon liittyvän kuntayhtymän toimesta. Vuonna 2007 säädettiin laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007), joka velvoittaa kunnat yhteistoimintaan palvelujen järjestämisessä. Väestöpohjavaatimuksiin perustuvat yhteistoimintavelvoitteet ovat voimassa määräaikaista vuoden 2018 loppuun saakka.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa sovittiin vuonna 2011, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan osana kuntarakenteen uudistamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu olisi säilytetty kunnilla, mutta samalla olisi toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laaja integraatio. Kuntien ja sosiaali- ja terveysalueiden yhteisiä tehtäviä varten olisi muodostettu viisi erityisvastuualuetta. Sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä laadittiin ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistuksen toteuttamiseksi (STM raportteja ja muistioita 2012:30). Työryhmän ehdotuksen perusteella laadittu luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi oli lausuntokierroksella alkuvuodesta 2014.

Lausuntokierroksen jälkeen eduskuntapuolueiden puheenjohtajat sopivat valmistelun käynnistämistä kaksitasoisen kuntayhtymämallin pohjalta. Sopimuksen mukaan viisi sosiaali- ja terveysaluetta olisi järjestänyt kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen oli mallissa erotettu toisistaan siten, että enintään 19 kuntayhtymällä olisi ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisvastuu yhtenä kokonaisuutena. Toiminta oli määrärahoittaa kunnista painotetun kapitaatiomallin mukaisesti.

Pääministeri Alexander Stubbin hallitus valmisteli tämän jälkeen eduskuntapuolueiden puheenjohtajien tekemään sopimukseen perustuvan hallituksen esityksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan ensimmäisen lausunnon (PeVL 67/2014 vp) mukaan lakiehdotus olisi voitu käsitellä normaalissa lainsäätämisyksessä 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 keväällä 2015.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan kaikkien julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä vaaleilla valittujen valtuustojen johtamille itsehallintoalueille. Lisäksi hallitusohjelmassa sovittiin muun muassa selvitetäväksi valinnanvapausmallin yksityiskohdat ja EU:n potilasliikkuvuusdirektiivin edellyttämät lakimuutokset.

Hallitus linjasi tämän jälkeen syksyllä 2015, että itsehallintoalueiden sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus valmistellaan ensisijaisesti valtion rahoitusvastuun pohjalta. Itsehallintoalueita sovittiin perustettavan 18 ja niiden pohjana ovat nykyiset maakunnat. Sosiaali- ja terveystalveluja sovittiin järjestettävän 15 alueen puitteissa.

Hallituksen tekemistä linjauksista itsehallintojoon 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.

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 rakenteeseen, jonka mukaan itsehallintoalueita olisi perustettu 18 ja sosiaali- ja terveystalvelut olisi toteutettu 15 alueen kokonaisuuksina. Lausunnotkierroksen jälkeen linjauksia tarkennettiin siten, että järjestämisvastuu on kaikilla 18 maakunnalla.

Lausunnonantajien mielestä palvelujen rahoitusvastuun siirtyminen pois kunnilta on perusteltua, kunhan tuleva rahoitusmalli turvaa kuntien toimintakyvyn jatkossakin. Useat lausunnonantajat ottivat kantaa maakuntien verotusoikeuteen. Verotusoikeutta pidettiin itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta perusteltuna, mutta suurin osa maakuntaverotusta kannattaneista katsoi, että rahoitus voisi uudistuksen alussa tai siirtymäa aikana perustua täysimääräiseen valtion rahoitukseen.

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.

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 kotiseutualueita. Laissa mainittu neuvotteluvaikeus koskee erityisesti sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä. Esityksestä käytiin lain tarkoittama neuvottelu saamelaiskäräjien kanssa 2.11.2016, 14.2.2017 ja 27.2.2017.

Esitykseen sisältyvää paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaista ilmoitusta on valmisteltu yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa. Asiasta on saatu 19.1.2017 Ahvenanmaan maakuntahallituksen kannanotto, joka on otettu huomioon ilmoituksen valmistelussa.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa esitysluonnoksesta 13.2.2017. Esityksen vaikutusarviota ja yleisperusteluja on täydennetty arviointineuvoston suostusten perusteella.

## 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta kunnilta, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta sekä keskeisiltä ministeriöiltä, valtion viranomaisilta, elinkeino-, ammatti- ja kansalaisjärjestöiltä ja muilta toimijoilta. Sähköiseen kyselyyn saivat vastata myös muut hakukkaat tahot. Kunnilla oli lisäksi mahdollisuus ottaa kantaa siihen, mihin maakuntaan kunta haluaa kuulua.

Määräajassa annettiin 755 lausuntoa. Kaikki lausunnot ovat julkisia ja niihin voi tutustua valtioneuvoston verkkosivuilla hankesivustolla. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut lausuntoyhteenvedon (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:64).

Valtaosa lausujista suhtautuu myönteisesti maakunnille esitettyyn tehtäväkokonaisuuteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista pidetään tarpeellisena ja sen tavoitteita lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Tavoitteiden toteutumista esitetyllä mallilla pidetään kuitenkin epävarmana. Pääsääntöisesti muut kuin kunnat, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat, suhtautuivat moniin esityksen yksityiskohtiin kuntia myönteisemmin. Monissa lausunnoissa todettiin vaikeaksi arvioida uudistuksen vaikutuksia ilman tarkempaa tietoa tulevasta sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausmallista ja sen rahoituksesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kritiikkiä esitettiin erityisesti ehdotukseen, jonka mukaan ensihoidon järjestämisvastuu olisi viidellä yliopistosairaalaalla ylläpitävällä maakunnalla.

Useat lausunnonantajat eivät uskoneet, että esitys antaa riittävät edellytykset hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua. Monet lausujat eivät pitäneet maakunnan palvelulaitosta tarkoituksenmukaisena tuotannon organisoimisen tapana, koska sen katsottiin aiheuttavan demokratiavajetta, kaventavan maakunnan päätösvaltaa ja heikentävän johtamisen edellytyksiä.

Kunnat suhtautuivat kriittisesti myös valtion ohjauksen vahvistamiseen. Sen sijaan monet muut lausujat pitävät valtion nykyistä vahvempaa ohjausta perusteltuna asukkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Kunnat suhtautuivat muita vastaajia kriittisemmin myös ehdotuksen mukaiseen maakunnan palveluja koskevaan yhtiöittämisvelvollisuuteen. Kuntien mielestä yhtiöittämisen haasteina ovat muun muassa julkisen vallan käyttö ja palvelujen integraation toteutuminen. Lisäksi yhtiöittämisen aikataulua pidetään liian tiukkana.

Liikkeenluovutusta pidettiin yleisesti kannatettavana menettelynä henkilöstön siirtyessä kunnista ja kuntayhtymistä maakuntien palvelukseen. Sen sijaan enemmistö lausujista ei pitänyt esitettyä omaisuusjärjestelyjen toteuttamistapaa hyväksyttävänä. Erityisesti kuntien mielestä sosiaali- ja terveydenhuollon omaisuuden tulisi siirtyä maakunnille ja omaisuuden siirrot tulisi korvata kunnille. Kunnat esittivät myös, että kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilojen tulisi siirtyä maakunnille, kuitenkin niin, että maapohjat jäisivät edelleen kuntien omistukseen.

Kunnat arvostelivat myös esitystä kuntien tuloveroprosenttien rajoittamisesta määräajaksi. Sitä pidettiin kunnallisen itsehallinnon vastaisena ja sen katsottiin heikentävän kuntien taloudellista liikkumavaraa. Toisaalta eräät lausunnonantajat pitivät ratkaisua perusteltuna, jotta verotus ei kiristyisi. Vastaajista suurin osa piti kuntien valtionosuusjärjestelmään esitettyjä tasausjärjestelyjä hyväksyttävänä.

Kuhmoinen, Jämsä, Reisjärvi, Savonlinna ja Pieksämäki ilmoittivat haluavansa vaihtaa voimaantulolaisiin niille esitettyä maakuntaa.

Hallituksen esitystä on täydennetty lailla arvonlisäverolain muuttamisesta. Arvonlisäveroa koskevat ehdotukset on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä sote- ja aluehallintouudistusta valmistelevien työryhmien kanssa. Arvonlisäverotusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta lausui 19 eri tahoa. Lausujina oli valtion-, alue- ja kunnallishallinnon viranomaisia muun muassa verotuksen, kilpailun ja sosiaali- ja terveydenhuollon alalta, kuntia ja yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajia edustavia järjestöjä sekä verotuksen asiantuntijajärjestöjä.

Keskeisimmät lausuntojen perusteella esitykseen tehdyt muutokset koskevat maakunnan palvelulaitosta, omaisuusjärjestelyjen toteuttamistapaa, kunnallisverotuksen verokattoa ja ensihoidon järjestämismallia. Maakunnan palvelulaitosta koskeva sääntely on maakuntalaissa korvattu maakunnan liikelaitosmallilla. Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta vastaa maakunnan liikelaitos ja yhtiöitettävissä palveluissa maakunnan tytäryhteisöt. Maakunnille, kuntayhtymille ja kunnille on lisätty voimaantulolakiin oikeus sopia toimitilojen siirtymisestä esityksestä poikkeavalla tavalla. Kunnallisveron määräaikainen verokatto koskisi vain vuotta 2019. Esitykseen on tehty myös useita muita lausunnoissa esitettyjä muutoksia.

Maakunnille on maakuntalakiin lisätty turvallisuuden ja luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävät. Ympäristötoimi voidaan sopimuksenvaraisesti siirtää kunnilta maakunnille. Koulupsykologi- ja kuraattoritehtävät jäävät kuntien järjestämismallille. Lisäksi maakunta voi sopia laissa säädettyissä puitteissa sille kuuluvan, muun kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävän järjestämismallin siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle.

Maakunnan talouteen liittyviä arviointimenettelyjen edellytyksiä on lievennetty siten, että maakunnalle myönnetty harkinnanvarainen avustus ei automaattisesti johda arviointimenettelyyn ennen vuotta 2024.

Maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten osalta on laajennettu hankintalain 15 §:n mukaista in house -yksikön ulosmyyntirajaa toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen osalta siten, että se voi harjoittaa ulospäin suuntautuvaa liiketoimintaa 20 prosenttiin saakka liiketoiminnasta. Lisäksi - tieto- ja viestintätekniikan palvelujen palvelukeskuksella on velvoite tarjota ja ylläpitää maakunnan järjestämismallilla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajille niiden välttämättä tarvitsemia sähköisiä potilastietojärjestelmiä. Laissa on myös mahdollistettu talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten toimiminen alueellisessa yhteistyössä kuntien kanssa. Lisäksi luonnoksen mukaisesti maakuntien yhteishankintojen palvelukeskuksesta ja sen käyttövelvoitteesta on luovuttu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita on poistettu asiakkaan valinnanvapauteen liittyvät säännökset. Osa niistä on siirretty valmisteilla olevaan valinnanvapauslakiin. Lisäksi lakiluonnoksesta on poistettu maininta ensihoidon järjestämismallin keskittämistä viidelle maakunnalle. Ensihoidon järjestämismallin on yhdenmukaisesti kaikilla 18 maakunnalla. Kuitenkin ensihoidon ylimaakunnalliset tehtävät ovat viidellä yliopistollista sairaalaa ylläpitävällä maakunnalla.

Kuhmoisten kunta on lausunnolla olleesta esityksestä poiketen siirretty Keski-Suomen maakunnasta Pirkanmaan maakuntaan.

Maakuntien rahoituslaissa valtion rahoituksen kriteereitä on muutettu siten, että kriteereihin on lisätty kaksikielisyys 0,3 prosentin painoarvolla ja saaristoisuus 0,1 prosentin painoarvolla. Asukastiheyden painoarvo on korotettu 1,5 prosenttiin ja vieraskielisyyden painoarvo 1,4 prosenttiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoituskriteereitä on muutettu siten, että tarveperustaisten tekijöiden painoarvoa on pienennetty 86 prosenttiin. Asukasluvun perusteella määräytyvä osuus on edelleen 10 prosenttia. Lisäksi rahoituksen kokonaisuudesta yhteensä noin 4 prosenttia määräytyy hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden ja saaristoisuuden perusteella.

Hallituksen esitystä on täydennetty lausuntokierroksen jälkeen kuudella uudella lakiehdotuksella, joita ovat laki arvonnäköverolain muuttamisesta, laki kirjanpitolain muuttamisesta sekä laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n muuttamisesta, laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 2 ja 5 §:n muuttamisesta, laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n muuttamisesta sekä laki arkistolain 1 §:n muuttamisesta. Niiden perusteella muutettavien säännösten mukaisia velvoitteita sovellettaisiin myös maakuntiin.

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

Hallitus teki 5.4.2016 linjauksen maakunnille osoitettavista tehtävistä sekä valtion aluehallinnon uudistamisesta.

Maakunnat hoitavat linjauksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien lisäksi, ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennerahastotoiminnan, elinkeinojen edistämisen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, vesivarojen käytön ja hoidon, vesien- ja merenhoidon, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisen, ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävistä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Näihin tehtäväaloihin liittyvät tehtävät on määritelty tähän ehdotukseen sisältyvässä maakuntalain 6 §:ssä. Lisäksi yksittäiset tehtävät ja niitä koskeva toimivalta määräytyvät asianomaisten erityissäännösten kautta. Nämä tehtävät on tarkoitus siirtää maakunnille kunnista, maakuntien liitoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä aluehallintovirastoista.

Valtio vastaa linjauksen mukaan 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. Nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen joka toimii alueellisissa yksiköissä tai toimipisteissä. Päällekkäisyydet valtion aluehallinnon viranomaisen ja keskusvirastojen kanssa puretaan.

Hallituksen linjauksen toteuttamista varten asetti valtiovarainministeriö 22.4.2016 maakunta-uudistushankkeen (VM037:00/2016). Hankkeen tehtävänä on valmistella hallituksen esitykset, jotka sisältävät tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet edellä todettujen tehtävien siirtämiseksi

## HE 15/2017 vp

maakuntien vastuulle sekä uuden valtion aluehallinnon lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen perustamiseksi. Nämä hallituksen esitykset, jotka liittyvät ja osaltaan täsmentävät tätä hallituksen esitystä, on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2017 aikana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille edellyttää muutoksia suureen joukkoon sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakeja. Nyt erityislaeissa on todettu, että järjestämisvastuu palveluista on kunnilla tai kuntayhtymillä. Keskeiset lait, joihin uudistus edellyttää muutoksia on todettu jäljempänä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Näiltä osin säännökset pitää muuttaa siten, että järjestämisvastuu on maakunnilla. Lisäksi muutokset järjestämisvastuussa vaikuttavat monin tavoin palvelujen toteuttamiseen ja yhteistyörakenteisiin, joita on säännelty erityislaeissa. Hallituksen esitys tarvittaviksi säädösmuutoksiksi valmistellaan erikseen ja annetaan eduskunnalle vuoden 2018 aikana.

Osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta toteutetaan valinnanvapausuudistus. Valinnanvapaus tarkoittaa, että asiakas voi valita palvelun tuottajan, perustasolla yhtiön tai yhteisön ylläpitämän sosiaali- ja terveyskeskuksen sekä suunhoidon yksikön. Erityistasolla asiakas voi valita maakunnan liikelaitoksen ylläpitämän toimipisteen, esimerkiksi sairaalan tai muun toimintayksikön. Lisäksi asiakkaan mahdollisuuksia valita palvelun tuottaja edistettäisiin maakuntien liikelaitosten antamalla asiakaseteleillä ja asiakkaan henkilökohtaisella budjetilla sekä suoran valinnan palvelun tuottajien antamalla maksuseteleillä. Esitys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapautta koskevaksi lainsäädännöksi on tarkoitus antaa eduskunnalle keväätuntokaudella 2017.

Maakuntauudistus edellyttää myös muutosta saamen kielilakiin. Myös sen muutos valmistellaan erikseen ja hallituksen esitys annetaan eduskunnalle vuoden 2017 aikana. Saamen kielilain muutoksilla turvataan saamen kieltä käyttävien oikeudet nykyisen laajuusina.

## 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 tehtäväaloista 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 ja maakunnan liikelaitoksen sekä maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöiden 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 kansainvälisöikeudellisesti tunnustettu itsehallinnollinen asema on määritelty perustuslain 120 §:ssä ja sen perusteella annettussa 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 omista 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 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 jäseniä olisivat kaikki maakunnan alueella sijaitsevat kunnat. Pykälän 3 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 4 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 maakaassa (540/1995) tarkoitettusta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä. Koska maakuntien alueet määritellään tähän hallituksen esitykseen sisältyvän voimaantulon 5 §:ssä kuntapohjaisesti, olisi tässä pykälässä tarkoitettujen maakunnan jäsenyyden edellytykset aina täsmällisesti selvitettävissä julkisen hallinnon tietojärjestelmiin talletettujen tietojen avulla.

**4 §. Maakuntakonserni ja maakunnan toiminta.** Pykälässä määriteltäisiin käsitteet maakuntakonserni ja maakunnan tytäryhteisö sekä edellä mainittuja laajempi käsite maakunnan toiminta. Maakunnan toiminta kattaisi maakunnan, 9 luvussa tarkoitettua maakunnan liikelaitoksen ja maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden toiminnan lisäksi myös muun maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien toteuttamisen.

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 konsernimääritelmän mukaisesti. Määritelmä vastaa myös osakeyhtiö- ja kirjanpitolainsäädännössä sekä valtion 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 myös kuntayhtymät.

Maakuntakonsernia tulisi johtaa yhtenä kokonaisuutena. Tällä mahdollistetaan maakunnan oman tuotannon johtaminen toiminnallisesti kokonaisuutena vaikka maakunnan 15 luvussa tarkoitettu kilpailuilla markkinoilla oleva toiminta ja sosiaali- ja terveystalouden valinnanvapauden piiriin kuuluva toiminta yhtiöitetään omaan tulosityksikkönsä. 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.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin maakuntakonsernia laajempi käsite maakunnan toiminta. Momentin mukaan maakunnan toiminta käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin 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 tarkoitettujen 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 vapaaehtoisien yhteistoiminnan lisäksi erityislainsäädännön perusteella maakuntien yhteistoimintavelvoitteiden piiriin kuuluvat palvelut kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain nojalla koottavat sosiaali- ja terveystalouden palvelut, vaikka niistä vastaisi maakunnan puolesta toinen maakunta.

Maakunnan toiminta sisältää edellä mainittujen lisäksi muun sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa maakunnan hankkimia ostopalveluja, maakunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä ver-

kostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla maakunta toteuttaa tehtäviään. Juridisen maakuntakonsernin ulkopuolella maakunnan toiminnan ohjaus perustuu palvelujen hankkimisesta vastaavien maakunnan toimielinten ohjaamiseen muun muassa hankintasopimusten tekemisessä. Niiden tulee huolehtia, että maakunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa. Lisäksi esimerkiksi rahoitukseen voidaan liittää käytötarkoitusta koskevia ehtoja.

**5 §. Maakuntajako.** Pykälä sisältäisi informatiivisen säännöksen maakuntajaosta. Pykälän mukaan maakuntajaosta maakuntia perustettaessa säädettäisiin tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä voimaanpanolaissa ja maakuntajaon muuttamisesta niin ikään tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä maakuntajakolaissa, jolla ehdotetaan kumottavaksi myös voimassa oleva maakuntajakolaki (1159/1997).

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

## 2 luku **Maakunnan tehtävät**

**6 §. Maakunnan tehtäväalat.** Pykälä sisältäisi maakunnan tehtäväaloja ja tehtäviä koskevan perussäännöksen. Säännöksen sisältö perustuu Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman sekä hallituksen 7.11.2015 ja 5.4.2016 tekemiin linjauksiin maakuntien tehtäväaloista (vrt. tämän hallituksen esityksen luku 2.18.2).

Maakunta olisi monitoimialainen viranomainen, joka hoitaisi sille pääasiassa lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä. Ehdotettu pykälä olisi kaksitasoinen. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tehtäväalakohtaisesti ne maakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtäväkokonaisuudet, 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 säädettäisi yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Tässä tapauksessa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta yleisestä toimialasta, joka olisi kuitenkin rajoitettu vain säännöksestä ilmeneviin tehtäväaloihin eikä maakunnilla siis olisi tätä laajemmin oikeutta ottaa itsehallintonsa perusteella tehtäviä hoitaakseen. Rajaus on perusteltu, jottei syntyisi toimivaltatiriitaa suhteessa kuntien ja valtion viranomaisten tehtäväaloihin.

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

Maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia ehkäiseviä sosiaali- ja terveyspalveluita olisivat esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä iäkkäille henkilöille suunnatut neuvontapalvelut ja ennaltaehkäisevät kotikäynnit. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhteydessä sosiaalisia ja terveysongelmia pyritään estämään myös esimerkiksi rakenteellisen sosiaalityön keinoin, ehkäisevällä toimeentulotuella ja asumisen tuella, sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla ohjauksella ja neuvonnalla, ravitsemus- ja liikuntaneuvonnalla, tupakasta vieroitukseen liittyvillä yksilökohtaisilla toimenpiteillä ja puuttamalla asiakkaita tai potilaita alkoholin riskikäyttöön.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnassa sisältäisi myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategisen johtamisen maakunnan organisaatiossa, jolloin maakunta asettaa

omaa toimintaansa koskevat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet sekä määrittelee toimenpiteet ja vastuutahot. Lisäksi maakunta toteuttaa päätösten vaikutusten ennakoarviointia sekä valmistelee valtuustolle alueellisen hyvinvointikertomuksen kerran valtuustokaudessa yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Näistä maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä säädettäisiin laissa sosiaali- ja terveyden huollon järjestämisestä.

Momentin 2 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisivat hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Kunnilla säilyisi edelleen yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä, mikä tarkoittaa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden huomioon ottamista kunnan kaikkien hallinnonalojen toiminnassa. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Näitä kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviä ovat: kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seuraaminen väestöryhmittäin sekä 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; yhteistyö kunnan eri toimialojen sekä muiden kunnassa toimivien julkisten ja yksityisten yhteisöjen kanssa ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahojen nimeäminen. Kuntien tehtävänä olisi myös opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäminen. Kunnat kuitenkin tarvitsevat näiden tehtävien hoitamiseksi esimerkiksi maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijapalveluita, joita ovat esimerkiksi hyvinvointikertomustyön ja ennakoarvioinnin tuki ja koulutus, hyvinvointi- ja terveystiedon tuottaminen kunnille sekä tuki niiden tulkitsemiseen sekä valtakunnallisten ohjelmien ja linjausten toimeenpanon tuki.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) mukaan ehkäisevällä päihdetyöllä tarkoitetaan toimintaa, jolla vähennetään päihteiden käyttöä ja päihteiden käytöstä aiheuttamia terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittoja. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa ja 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.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alalle kuuluvat ennaltaehkäisevät ja muut toimet ovat keskeisiä myös turvallisuushkien pitkäjänteisessä torjumisessa. Sosiaalihuolto ja terveydenhuolto ovat keskeisiä turvallisuustoimijoita väkivallan ja tapaturmien ennalta ehkäisyssä, ongelmien varhaisessa tunnistamisessa ja niiden uusimisen ehkäisyssä sekä psykososiaalisen tuen ja kuntoutuksen tarjoamisessa. Perheväkivalta ja naiseen kohdistuva väkivalta ovat eräitä väkivallan muotoja. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 52–53/2015) tuli Suomessa voimaan elokuussa 2015. Lisäksi Suomi on syyskuussa 2016 yhdessä WHO:n ja 120 muun maan kanssa hyväk-

## HE 15/2017 vp

synyt Tampere-julkilausuman turvallisuuden edistämisestä ja tapaturmien sekä väkivallan torjumisesta. Väkivallan ja tapaturmien ehkäisyä olisi koordinoitava maakuntatasolla, ja maakuntien tulisi tarjota kunnille tässä tukea.

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

## HE 15/2017 vp

Kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa koskevan terveydenhuoltolain (1326/2010) 21 §:n viittaussäännöksen perusteella ympäristöterveydenhuollon tehtäviä sisältäviä lakeja ovat terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), tupakkalaki (549/2016), ja eläinlääkintähuoltolaki (765/2009).

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi ympäristöterveydenhuollon yksiköissä on hoidettu eläintautilain (441/2013), eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015), eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014), eläinsuojelulain (247/1996) ja eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) mukaisia tehtäviä.

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) säädettyt 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).

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 nikotiinihoidosten valvontaa, on nikotiinihoidosten myyntilupien myöntäminen ja myynnin valvonta tarkoituksenmukaista olla maakuntien tehtävänä.

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 järjestämistä vastaava 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.

Huolimatta siitä, että kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla hoidetut ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirtyisivät maakunnille, maakunta sekä riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voisivat lailla erikseen säädettyjen 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 kunnaneläinlääkäriin 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 säädettyt 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. Toimeenpanolaissa 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 tuotantopanosien turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta siten kuin niistä lailla säädetäisiin. Näistä säädetään maatalouden markkinajär-

## HE 15/2017 vp

jestelystä annetussa laissa (999/2012), lannoitevalmistelaissa (539/2006), rehulaissa (83/2008), kasvinsuojeluaineista annetussa laissa (1563/2011), siemenkauppalaissa (728/2000), taimiaineistolaisissa (1205/1994), luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetussa 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. Suoraan kalatalouden elinkeinoihin sovellettava, unionin yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeva EU-lainsäädäntö muodostaa pääosan elinkeinokalatalouden lainsäädännöstä. Kansallisia EU-lainsäädäntöä tarkentavia säädöksiä ovat laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta (1048/2016), laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (1093/2014), laki kaupallisen kalastuksen vakuutusluusta (998/2012), laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelysalusten rekisteröinnistä (690/2010), laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014) sekä valtioneuvoston asetus lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simonjoessa (190/2008). Myös kalastuslaissa (379/2015), elintarvikelaissa (23/2006) ja laissa Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) on elinkeinokalataloutta koskevia säännöksiä. Kalavarojen hoitoon ja vapaa-ajan kalastukseen sekä kalastusmatkailuelinkeinon ja muihin palveluihin liittyvistä tehtävistä taas säädetään kalastuslaissa (379/2015) ja vesilaissa (587/2011) sekä Norjan ja Ruotsin kanssa solmituissa kalastussopimuksissa ja laissa vesien ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004).

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 valvonta-, suunnittelu-, kehittämis-, edistämisen- ja muita hallintotehtäviä. Tehtävien hoitamisessa tarvitaan kalatalouden erityisosaamista ja toimijoiden tasavertainen kohtelu on tärkeää erityisesti valvontatehtävissä. Tehtävien hoitamisessa syntyy synergiaetuja, kun niitä hoidetaan yhdessä muiden kalataloustehtävistä vastaavien tahojen kuten Metsähallituksen, rajavalvontaviranomaisten ja kalatalousalueiden kanssa.

Vesitaloustehtävät muodostuvat erityislainsäädännössä säädetyistä vesivarojen käytön ja hoidon asiantuntija, edistämisen- ja valvontatehtävistä. Vesitaloustehtävissä käsiteltävät asiat liittyvät vesihuoltoon eli veden johtamiseen, käsittelyyn, veden toimittamiseen talousvetenä käytettäväksi, jäteveden poisjohtamiseen ja käsittelyyn, vedenhankintaan ja viemärointiin, maankuivatukseen ja kasteluun, vesistöjen säännöstelyyn, tulvariskien hallintaan, patoturvallisuuteen, vesistöön rakentamiseen, valtion velvoitteisiin vesistö rakenteiden omistajana ja vesilain mukaisen luvan haltijana, rajavesistö sopimusten toimeenpanoon sekä muuhun vesivarojen



käyttöön ja hoitoon. Tehtävissä käsiteltäviä vesilain 1 luvun 3§:n mukaisia vesitalousasioita ovat pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön vaikuttavat hankkeet sekä muu vesivarojen ja vesiympäristön käyttö ja hoito.

Vesilaissa säädetyistä tehtävistä maakunnat hoitaisivat ELY-keskuksille nykyisin kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön toimialan kehittämis- ja asiantuntijatehtävät. Maakunnille esitetään sellaisia vesilain tehtäviä, joilla on kytkentä muihin maakunnalle osoitettaviin tehtäväkokonaisuuksiin. Näitä ovat esimerkiksi tulvariskien hallintaan tai vesienhoitoon tai merenhoitoon sekä kalatalouteen ja elinkeinojen edistämiseen kuuluvat tehtävät. Maakunnille kuuluisivat myös esimerkiksi vesilain kalatalousmaksuun ja kalataloussuunnitelmiin sekä padotus- ja juoksutusselvitykseen liittyvät tehtävät sekä vesistön säännöstelyn kehittäminen ja haitallisten vaikutusten vähentämistehtävät sekä vaarantorjuntatoimet. Lisäksi tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi eräät entisten uittoväylien kunnostamiseen liittyvät tehtävät.

Maakunnilla ja perustettavalla valtion lupa- ja ohjausviranomaisella olisi tietyissä yleisen edun valvontatehtävissä rinnakkainen toimivalta samoin kuin eräissä asioiden vireillepanotehtävissä ja myös lausuntotehtävissä. Yleisen edun valvonnan osalta tehtävien jako valtion viranomaisen ja maakunnan kesken riippuisi pitkälti valvottavana olevan yleisen edun luonteesta ja kytkennästä viranomaisten muihin tehtäviin. Näitä yhteisiä tehtäviä olisivat muun muassa vesitalouslupa- ja tarkkailusta määrääminen, tarkkailun muuttaminen, lausunnon antaminen valmisteluluvasta sekä toimivalta eräiden asioiden vireillepanemiseksi. Vireillepano-oikeus tulee osoittaa sekä maakunnille että valtion viranomaiselle. Myös eräissä lausuntoasioissa maakunnalla olisi toimivaltaa kuten lausunnon antamisessa ojitushankkeesta, vesitaloushankkeesta, hallintopakkoasiassa ja vastineen antaminen valituksesta.

Tulvariskien hallintatehtävät ovat tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) (jäljempänä *tulvariskilaki*) mukaisia kartoitus-, suunnittelu-, seuranta- ja raportointitehtäviä. Tulvariskilailalla on pantu täytäntöön EU:n tulvadirektiivi (2007/60/EY). Patoturvallisuusviranomaisen tehtävistä säädetään patoturvallisuuslaissa (494/2009). Maankuivatuksesta eli ojitus- ja peruskuivatustehtävistä säädetään vesilaissa sekä laissa peruskuivatustoiminnan tukemisesta (947/1997). Maakunta hoitaisi myös ELY-keskuksissa nykyisin hoidettavia rakennettujen vesistöjen hoidon ja kunnostuksen toimeenpanotehtäviä sekä pohjavesivarojen hallinnan tehtäviä. ELY-keskukset myöntävät nykyisin avustuksia kalatalouden, tulvariskien hallinnan sekä vesistöjen käytön, hoidon ja kunnostuksen edistämiseksi vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (714/2015) nojalla. Vesitaloustehtäviin kuuluvat myös Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen (SopS 91/2010), Inarijärven säännöstelystä Suomen, Norjan ja Venäjän kesken tehdyn valtiosopimuksen (SopS 38/1959), Suomen ja Venäjän välisen rajavesistösopimuksen (SopS 26/1965), Saimaan ja Vuoksen juoksutussäännöstä tehdyn sopimuksen (SopS 91/1991) sekä edellä sanottujen sopimusten voimaantulon mukaisesti. Vesihuoltolain mukaisesti valvonnasta säädetään vesihuoltolaissa (119/2001).

Momentin 9 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisivat aluekehittämisviranomaisen 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 säädetäisiin.

Aluekehittämisviranomaisen tehtävillä tarkoitetaan alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa 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 menetel-

mien 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 aluekehittämissviranomaisena.

Aluekehittämissviranomaisen 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 aluekehittämissviranomaisena vastaisi yhteistyöstä ja johtaisi sitä alueellaan.

Alueiden kehittämiseen liittyvästä tuesta säädetään pääosin alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetulla lailla (8/2014). Laissa säädetään maakuntien liittojen sekä kansallisella että Euroopan unionin rakennerahastovaroilla rahoittamista hankkeista. Lisäksi laissa säädetään ELY-keskusten myöntämistä rakennerahasto-ohjelman mukaisista Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitetuista hankkeista sekä rakennerahasto-ohjelmassa välittävänä toimieliminä 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 kehittymisedellytyksiin. Yritystukilain mukaisiin rahoituspalveluihin käytetään pääosin EU-rakennerahastorahoitusta. 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 innovaatiotoiminnan 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 kotoutumiskoulutus-

ta. Työvoimakoulutuksena voidaan lisäksi tarjota aikuisten perusopetusta. Osaamisen kehittämisspalvelua järjestetään aikuisten ammattitaidon, työllistymis- ja työpaikan säilyttämismahdollisuuksien sekä yrittäjyysvalmiuksien parantamiseksi ja ammattitaitoisen työvoiman saamiseksi ja yritystoiminnan syntymiseksi. Osaamisen kehittämisspalvelua 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 kehittämisspalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämisspalveluita. 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 kehittämisspalvelu, 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 edistämiseksi. TE-toimisto vastaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävästä ja tukevista työvoimapoluista 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 julkisiksi 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 tehtävälleen 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 (897/2009) 3 §:n sekä maakuntien liitot alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 17 §:n nojalla. Tehtävä olisi sovittavissa hyvin yhteen maakunnan edellä kohdassa 9 tarkoitettuihin tehtäviin. Tehtävän hoitaminen edellyttäisi kiinteää yhteistyötä alueen yritysten ja oppilaitosten kanssa.

Momentin 11 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan 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 tehtäväälaan kuuluisivat kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maakunnalle 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 muutoksenhaku-oikeus 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 järjestämisen 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 tehtäväälaan kuuluisi luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito siten kuin siitä lailla säädettäisiin.

Maakunnalle kuuluisivat luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämistehtävät. Tehtävä sisältäisi vapaaehtoisuuteen perustuvan luonnonsuojelun edistämisen, etenkin metsien ja soiden suojelutilanteen parantamiseksi viestinnällä, neuvonnalla ja maanomistajien yhteistoiminnan edistämällä sekä luonnonsuojelun alueiden perustamiseen ja tähtävällä hanketoiminnalla sekä luonnon monimuotoisuutta tukevien toimien edistämisen viestinnällä, koulutuksella ja hanke-toiminnalla maa- ja metsätaloudessa, vesien käytössä ja ympäristönhoidossa etenkin siltä osin kuin näillä on kytkentä maakunnan alueidenkäytön suunnitteluun. Maakuntien tehtäviin kuuluisi maakuntakaavoitukseen liittyen myös soveltuvien osin luonnonsuojelun ja -hoidon alueellisia tarpeita koskevia valmisteluja ja selvityksiä tarpeen mukaisessa yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden, perustettavan valtion lupa- ja valvontaviranomaisen sekä maakuntaan rajoittuvien muiden maakuntien kanssa. Maakunnat myös integroisivat kestävän käytön tavoitteet aluekehitystyöhön ja tekisivät yhteistyötä kuntien ja valtion viranomaisten kanssa. Luonnonsuojelun alueiden perustamista koskevat tehtävät perustuisivat valtion talousarvion vapaaehtoista luonnonsuojelua koskevaan rahoitukseen (mm. METSO) sekä EU:n Life-rahoituksen ja muiden soveltuvien rahoitusvälineiden rahoitukseen. Maakunnat hoitaisivat korvauksiin ja maanhankintaan liittyvät arviointi- ja neuvottelutehtävät. Luonnonsuojelulain mukaiset rahoituspäätökset ja pakkotoimet olisivat perustettavan valtion lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävänä. Edistämistehtävässä sovellettaisiin tilaaja tuottaja-mallia vuosittain tarkoitukseen käytettävissä olevan valtion talousarvion määrärahojen puitteissa.

Kulttuuriympäristöllä tarkoitetaan ihmisen muovaamaa ympäristöä, kuten kulttuurimaisemia, rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja muinaisjäännöksiä. Maakunnan tehtävänä olisi muun muassa lisätä tietoa ja tietoisuutta kulttuuriympäristöistä, edistää niiden kestävää hoitoa ja käyttöä, edistää alan toimijoiden yhteistyötä maakunnassa sekä seurata kulttuuriympäristöjen tilaa ja kehitystä. Kulttuuriympäristöjen hoito myös tukisi muita tehtäväaloja, esimerkiksi aluekehittämistä, maakunnallisen identiteetin edistämistä sekä maakuntaa koskevien suunnitelmien, ohjelmien ja strategioiden laatimista.

Momentin 14 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisivat liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Säännöksessä säänneltäisiin sellaisista liikennealan tehtävistä, jotka tulisivat koskemaan kaikkia maakuntia. Maakunnan tehtävänä olisi vastata liikennejärjestelmän toimivuudesta. Liikennejärjestelmä muodostuu liikenneväylistä, henkilö- ja tavaraliikenteestä sekä liikennettä ohjaavista järjestelmistä. Laajasti ottaen liikennejärjestelmään sisältyvät myös liikennetiedot ja liikennepalvelut. Liikennejärjestelmä kytkeytyy tiiviisti yhteiskunnan muihin toimintoihin, kuten alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Liikennepolitiikan ja liikennejärjestelmän yhtenä tavoitteena on liikkumisen ja kuljettamisen turvallisuus sekä ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä liikennejärjestelmä. Liikennejärjestelmän toimivuuden ja suunnittelun tehostamiseksi olisi tärkeää huolehtia laaja-alaisesta yhteistyöstä valtion, maakuntien ja kuntien kesken. Erityisen tärkeää olisi yhteen sovittaa eri liikennemuotojen (tie, rata, vesi, lentoliikenne) ja tietoliikenteen toimivuus huomioimalla kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeet.

Liikennejärjestelmän toimivuus sisältää liikennejärjestelmäsuunnittelua, tarveselvityksiä ja esisuunnittelua sekä suunnittelun yhteensovittamista maakunnan muun suunnittelun sekä kuntien ja valtion suunnittelun kanssa. Toiminta koskee periaatteessa myös liikenteen ohjausta, nopeusrajoituksia ja tienpidon lupia, mutta koska väyläomaisuuden omistajuus on valtiolla, tulisi näistä tehtävistä sopia erikseen. Tähän kuuluvat myös liikenneturvallisuustehtävät, jotka liittyvät kaikkeen toimintaan. Maakunnat voisivat esimerkiksi tehdä oman alueensa liikenneturvallisuussuunnitelmia tai toteuttaa suunnitelman yhdessä muiden maakuntien kanssa.

Tie- ja liikenneolojen osalta tehtävään kuuluisivat toimintaympäristön seuranta sekä tiestö- ja liikennetietojen ylläpito ja seuranta. Alueellisella tienpidolla varmistetaan liikenteen päivittäinen toimivuus ja turvataan tierakenteiden ja siltojen säilyminen. Nämä tehtävät toteutettaisiin sopimusperusteisesti (päämies-agentti-sopimukset), koska valtio toimisi edelleen koko tieverkoston omistajana. Sopimuksissa voitaisiin sopia tarkemmin yksittäisen maakunnan tai tiepidosta vastaavan vastuumaakunnan kanssa alueellisen tieverkon kunnossa- ja ylläpidosta sekä mahdollisista alueurakoista (esimerkiksi kilpailutus ja töiden valvonta sekä maakunnan alueella olevan valtakunnan verkon osan kunnossapito) ja muista tienpitoa koskevista tehtävistä. Näistä asioista säädettäisiin tarkemmin maantilaissa (503/2005). Maakunnan tulisi joko yksin tai yhteistyössä muiden maakuntien kanssa tuottaa tietoja liikennemääristä, asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeista valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Nämä tiedot tukisivat maakuntastrategian ja julkisen talouden suunnitelman laatimista sekä tarvittavien investointien valmistelua ja palvelutason määrittelyä.

Momentin 15 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisi yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevia valtionavustustehtävät siten kuin niistä laissa säädettäisiin.

Yksityisteiden tienpito on tieosakkaiden vastuulla. Tieosakkaat määrittelevät tarvitsemansa tienpitotason ja rahoittavat sen itse. Tiekunnat ovat velvollisia ylläpitämään liittymät, jolla yk-

sityistie liittyy maantiehen. Valtio ja kunnat voivat nykyisin antaa avustuksia eri tienpitotarkoituksiin. Valtionavustusmäärärahaa käytetään nykyisin yksityisten teiden kunnossapidon ja parantamisen tukemiseen. Maakunnan yksityisteiden avustamistehtävää koskeva rahoitus voitaisiin toteuttaa painottamalla maakuntien haja-asutusta, metsätaloutta ja maataloutta. Näin suoritettava jako ottaisi paremmin huomioon asutuksen ja elinkeinoelämän yksityisteihin kohdistuvat tarpeet. Asiasta säädettäisiin tarkemmin yksityistielain kokonaisuudistuksessa, jota parhaillaan valmistellaan liikenne- ja viestintäministeriössä. Hallituksen esitys asiasta olisi tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2017.

Säännöksessä mainitun liikkumisen ohjauksen tarkoituksena on vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen ja liikkumistapoihin edistämällä kävelyä ja pyöräilyä. Liikkumisen ohjaukseen on nykyisin osoitettu vuosittain määräraha 900 000 euroa valtion budjetista ja määrärahalla on rahoitettu kuntien ja yhteisöjen eri hankkeita. Maakunta voisi toteuttaa liikkumisen ohjausta joko yksin tai yhteistyössä muiden maakuntien kanssa.

Momentin 16 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisivat vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Kysymys on pelastusviranomaisille vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) säädetyistä tehtävistä. Lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää yleistä turvallisuutta. Pelastusviranomaisten valvontatehtävästä säädetään kemikaaliturvallisuuslain 115 §:ssä. Pelastusviranomaiset valvovat kemikaaliturvallisuuslain noudattamista, kun on kysymys 1) vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä, jollei toiminta ole osa lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta, jolloin sen valvonta kuuluu Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes), 2) yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä tai niiden luovutuksesta yksityiseen kulutukseen sekä 3) räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena 81 §:ssä mainituissa tilaisuuksissa. Pelastusviranomaisen (pelastuslaissa tarkoitettu alueen pelastustoimen pelastusviranomaisen) valvoo kemikaalien käsittelyä, varastointia ja säilyttämistä, niihin liittyviä ilmoitus- ja hallintomenettelyjä sekä valvontaa silloin, kun kemikaalien määrät ovat vähäisiä. Tukesin valvontakohderekisterin mukaan ilmoituksenvaraisia kohteita on tällä hetkellä noin 6300 kpl. Sen lisäksi valvontaan kuuluu myös ns. ei-ilmoituksenvaraiset kemikaalikohteet. Jako toiminnan kuulumisesta laajamittaiseen tai vähäiseen perustuu valvonta-asetuksen (685/2015) mukaisesti kemikaalin vaaraluokitukseen ja niiden määriin. Jakeluaseman sekä vähittäismyymälän tai kauppakeskuksen harjoittama vaarallisten kemikaalien varastointi on aina vähäistä. Lisäksi pelastusviranomaisen hoitaa kemikaaliturvallisuuslain nojalla räjähteisiin liittyviä tehtäviä, valmistelelee päätökset ilotulitteiden käytöstä, valmistelelee päätökset ilmoituksista räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena, käsittelee ilmoitukset yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä.

Pelastusviranomaiselle kuuluu myös ilotulitteiden ja muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnin ja myynnin valvonta kaupan yhteydessä. Lisäksi pelastusviranomaisen hoitaa räjähteiden tilapäisen varastoinnin tarkastukset. Kemikaaliturvallisuuslain valvonnassa pelastusviranomaisen toimintaa ohjeistaa ja yhtenäistää Tukes kemikaaliturvallisuuslain 116 §:n mukaisesti.

Momentin 17 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisivat alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakun-

nassa 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 18 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan 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 19 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan 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 arvonluonti, 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 20 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan 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. Näitä tehtäviä koskevat yksityiskohtaiset perustelut sisältyvät osittain edellä kohtaan 8.

Vesihuoltoon liittyvinä tehtävinä maakunnat hoitaisivat ELY-keskuksilta siirtyvän vesihuollon alueellisen ja strategisen suunnittelu- ja edistämistehtävän, vesihuoltolain mukaisen valvontaviranomaisen tehtävän sekä tehtävän edistää lain tavoitteiden toteutumista asiantuntijaohjauksella ja muilla valvontaviranomaisen käytössä olevilla keinoilla. Kunnat hoitaisivat edelleen vastuullaan olevia vesihuoltolain mukaisia tehtäviä. Vesihuoltotöiden toteuttaminen sisältyy lakiin vesihuollon tukemisesta (686/2004), jossa säädetään vesihuollon tukemisesta valtion talousarviossa tätä varten myönnettävillä määrärahoilla. Laki esitetään kumottavaksi, koska vesihuollon rahoitustuesta on luovuttu julkisen talouden suunnitelmaan 3.4.2014 liittyvän kehyspäätöksen mukaisesti.

Maakunnan tehtäväaloihin kuuluisivat säännöksen mukaan myös maakunnan alueelliset luonnonvaratehtävät. Näitä tehtäviä olisivat edellä kohdassa 8 kuvatut kalatalouden ja vesitalouden tehtävät sekä laissa vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015) säädetyt valvontatehtävät ja päätökset nopeiden hävittämistoimenpiteiden toteuttamisesta. Maakunta hoitaisi myös kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumis suunnitelman 2022 mukaista koordinaatio- tehtävää. Maakunnan tehtäväaloihin ei kuuluisi metsätalouden eikä riistatalouden tehtäviä maakuntien liitoilta siirtyviä edistämistehtäviä lukuun ottamatta.

Momentin 21 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan 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 ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Tehtävät perustuvat EU:n direktiiveihin, joista

keskeisimmät ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY) tytärdirektiiveineen, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön merialuepolitiikan puitteista (2008/56/2008) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi merten aluesuunnittelun puitteista (2014/89/EU).

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen vesienhoidon ja merenhoidon alueelliset tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakuntiin. Vesienhoitoaluekohtaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma laaditaan kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Vesien ja merenhoidon suunnittelujärjestelmän toteuttamisessa keskeisessä asemassa ovat vesienhoitoalueiden toimenpideohjelmat ja merenhoitoalueen toimenpideohjelma, joissa esitetyillä toimilla toteutetaan vesien- ja merensuojelua. Vesienhoitosuunnitelmiin liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta vastaisivat maakunnat. Myös merenhoitosuunnitelmaan liittyvät alueelliset tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille. Vesienhoidon ja merenhoidon tehtävä hoidetaan lisäksi edellä kohdassa 8 kuvatuilla kalatalouden ja vesitalouden tehtäväläillä. Vesienhoidon suunnittelu, merenhoidon suunnittelu ja tulvariskien hallinnan suunnittelu on sovittava yhteen.

Vesien ja merensuojelua toteutetaan vesien ja merenhoidon suunnittelujärjestelmän kautta. Suunnittelujärjestelmää ja sen tavoitteiden toteutumista tukevat aineellisen ympäristönsuojelulainsäädännön ennakoivalvontajärjestelmät kuten ympäristönsuojelulain pilaamiskiellot, vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin perustuvat luvat ja lupien määräykset sekä näiden lupien valvonta.

Merialuesuunnittelua koskevat maankäyttö- ja rakennuslain muutossäännökset (482/2016) 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.

Momentin 22 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden 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 23 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisi maakunnan varautuminen ja alueellisen varautumisen yhteensovittaminen, siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Maakunnalla olisi jatkossa valmiuslain 12 §:n mukaan varautumisvelvoite omassa toiminnassaan. Maakunnalla olisi myös ehdotetun lain 141 §:n perusteella varautumisvelvoite omassa toiminnassaan. Selvyyden vuoksi maakunnan oma varautuminen maakuntakonsernina mainittaisiin myös tehtäväläluettelossa.

Maakunnan omaan varautumiseen sisältyisi sen järjestämis- ja tuottamisvastuulla olevien tehtävien ja toimintojen varautumisesta huolehtiminen, muun muassa valmiussuunnittelu, materiaalin varautuminen, henkilöstön koulutus sekä muut toimintakyvyn turvaamiseksi tarvittavat etukäteisvalmistelut, sekä niiden sisäinen yhteensovittaminen monialaisessa maakuntakonsernissa siten, että myös varautuminen tulisi ohjatuksi yhtenä kokonaisuutena.

Tämän lisäksi maakunnan tehtäväksi säädettäisiin varautumisen yhteensovittaminen alueellaan. Tällä tarkoitettaisiin monialaista horisontaalista varautumista. Yhteensovittamisella tar-



koitettaisiin yhteistyötä, jonka käytännön toteutumisesta vastaisi maakunta. Yhteensovittamistehtävän sisällöstä säädettäisiin tarkemmin lain 142 §:ssä.

Toimialakohtaiseen varautumisen alueelliseen yhteensovittamiseen sisältyisi asianomaisen toimialan eri toimijoiden varautumisen yhteensovittaminen sekä erityislainsäädännössä eri viranomaisille säädetyt tehtävät toimialakohtaisessa varautumisessa, esimerkiksi pelastustoimen viranomaiset johtavat eri toimijoiden pelastustoimintaan osallistumista koskevaa suunnittelua ja huolehtivat pelastustoimintaan liittyvän poikkeusolojen toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta. Tarvittavasta toimialakohtaisen varautumisen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä vastaisivat toimialan toimivaltaiset viranomaiset.

Toimialakohtaisesta varautumisesta säädetään kunkin toimialan omassa lainsäädännössä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtävistä varautumisen johtamisessa, valvonnassa ja yhteensovittamisessa säädetään valmiuslain 13 §:ssä.

Momentin 24 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen 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 lomittajien 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 turkistuottajien 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 25 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 26 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 kehittä-

misestä ja rakenerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa. Viimeksi mainitun lain 17 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää julkisen hallinnon yhteis- palvelusta annetussa laissa tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan. Koska maakuntien liitot lak- kaavat uudistuksen voimaan tulon yhteydessä vuoden 2019 alussa, tullaan julkisen hallinnon yhteis- palvelusta annettua lakia muuttamaan uudistuksen jatkovalmistelussa tältä osin.

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

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa liikennepalveluiden maakunnal- lista 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 viran- omaisten toimialueella ja näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä, sekä raide- liikennettä.

Tällaisia Liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentin mukaisia julkisesta henkilö- liikenteestä vastaavia toimivaltaisia kunnallisia viranomaisia ovat muun muassa Hyvinkää, Imatra, Kajaani, Kokkola, Lappeenranta, Rovaniemi ja Salo omalla alueellaan sekä seudullisia viranomaisia ovat muun muassa Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymä (HSL), Hämeenlin- nan kaupunki, Joensuun kaupunki, Kuopion kaupunki ja Lahden kaupunki. Yhteensä tällaisia viranomaisia on 14 kunnallista ja 12 seudullista viranomaista, jotka jatkavat toimintaansa enti- sellä tavalla, elleivät toisin päättä.

Julkinen henkilöliikenne koskee maakuntalaissa tieliikennettä, lentoliikennettä sekä Meren- kurkun liikennettä. Raideliikenne jäisi toistaiseksi toiminnan ulkopuolelle. Tieliikennettä kos- kevat julkisen henkilöliikenteen järjestämistehtävät ja Merenkurkun laivaliikenteen palvelui- den ostoliikenne siirtyisivät ELY-keskuksista maakuntiin, lentoliikenteen ostotehtävät Liiken- nevirastosta maakuntiin ja lentopaikkojen valtionavustuksia koskevat tehtävät (koskee muita kuin Finavia Oy:n kenttiä) liikenne- ja viestintäministeriöstä maakuntiin. Maakuntalaissa mahdollistetaan se, että maakunnat ottavat hoitaakseen julkisen henkilöliikenteen tehtävät, suunnittelun, järjestämisen ja mahdolliset ostopalvelut. Maakunnat voivat halutessaan hoitaa ja vastata maakunnan liikennepalveluiden kehittämisestä ja järjestämisestä kokonaisvaltaisesti. Tulevaisuudessa perinteisen julkisen henkilöliikenteen rinnalle syntyy uusia, tietoon perustu- via liikkumispalveluita ja digitaalisia tapoja jakaa ja yhdistellä nykyistä tarjontaa uudella asi- akkaita paremmin palvelevilla tavoilla.

Momentin 2 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa saaristoliikenteen suunnittelua ja järjestä- mistä. Maakunta vastaisi saariston yhteysalusliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä sekä yksityisteiden losseja ja lauttapaikkoja koskevista avustustehtävistä. Nämä tehtävät siirtyisivät maakunnalle ELY-keskusten liikennevastuualueelta, jossa tehtävää on hoidettu yhteysaluslii- kenteen osalta keskitetysti Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta. Maakunnat voisivat hoitaa tehtävää joko itsenäisesti tai yhdessä muiden maakuntien kanssa.

Momentin 3 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemäl- lään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tar- koitettuihin tehtävälaihin liittyvät tehtävät. Lisäedellytyksenä olisi, että kunnat olisivat osoit- taneet maakunnalle rahoituksen tällaisten tehtävien hoitamiseen. Tehtävän siirtoa koskeva eh- dotus perustuu hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen. Siirto tapahtuisi säännöksen mu- kaan sopimusperusteisesti. Lisäksi siirrolle asetettaisiin säännöksessä kolme edellytystä. En- sinnäkin säännös edellyttäisi, että maakunta ja sen alueen kaikki kunnat olisivat päässeet yk-

simielisyyteen tehtävän siirrosta. Toiseksi se edellyttäisi, että siirrettävä tehtävä liittyisi pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin maakunnan tehtävälajiin. 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 kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemälleen sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät. Rakennusvalvontaan kuuluisivat maankäyttö- ja rakennuslain ja eräiden muiden lakien mukaiset kunnan rakennusvalvonnan tehtävät ja ympäristötoimeen kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain mukaiset kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät. Lisäedellytyksenä olisi, että kunnat olisivat osoittaneet maakunnalle rahoituksen näiden tehtävien hoitamiseen. Tehtävien siirtoa koskeva ehdotus perustuu hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen ja sen 18.12.2016 tehtyyn täsmennykseen. Siirto tapahtuisi myös näissä tapauksissa sopimusperusteisesti. Lisäksi siirrolle asetettaisiin vastaavat kolme edellytystä kuin edellä momentin 4 kohdassa. Rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen viranomaistehtävistä huolehtisi maakunnassa määräämä monijäseninen toimielin. Maakunnallisissa yksiköissä voitaisiin turvata olemassa olevat yhteistyömuodot sekä luoda uusia synergioita niin rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen kuin ympäristöterveydenhuollon sekä pelastustoimen kanssa. Järjestämisvastuun siirron avulla voitaisiin myös paremmin taata voimavarat, asiantuntemus ja asioiden käsittelyn yhdenmukaisuus. Rakennusvalvonnan kustannukset olisi tarkoitus kattaa ensisijaisesti luvan hakijoilta perittävien asiakasmaksuilla. Siirrolla voitaisiin parantaa ympäristötoimen asiakasmaksujen tasapuolisuutta ja kustannusvastaavuutta.

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

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalla voisi lisäksi olla muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä. Säännöksellä ei olisi tarkoitus laajentaa pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyä maakuntien tehtävälajia, vaan antaa lainsäätäjälle joustava mahdollisuus lisätä maakuntien hoidettavaksi yksittäisiä, pienehköjä tehtäviä ilman, että pykälän 1 tai 2 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 4 momenttiin sisältyy informatiivinen säännös maakuntien yhteistoiminnasta. Säännöksen mukaan maakuntien olisi hoidettava tehtäviään yhteistoiminnassa sekä yhdelle tai useammalle maakunnalle koottuna siten kuin laissa säädetäisiin. Tällaisesta maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta säädetäisiin maakuntien tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä. Maakuntien sopimuksen perustuvasta vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta säädetäisiin sen sijaan tarkemmin lain 8 luvussa.

**7 §. Järjestämisvastuu.** Pykälässä säädetäisiin maakunnan tehtävien järjestämisvastuusta sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta osittain kuntalain sääntelyä vastaavasti. Tämän lisäksi maakunnan järjestämisvastuusta 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 järjestämisvastuu 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 järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Järjestämisvastuun 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 järjestämisvastuu jaetaan. Järjestämisvastuun määrittely yhteistoimintasopimuksessa on tällöin tarpeen erityisesti palvelun asiakkaan näkökulmasta. Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä maakunnalla olisi aina kuitenkin 4 momentin mukaisesti tehtävän rahoitusvastuu sekä viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Momentin toisen lauseen mukaan maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan lisäksi erityislainsäädännössä voitaisiin säätää tehtävien kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se olisi välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä. Esimerkiksi tietyt erityisosaamista tai laajaa väestöpohjaa vaativat palvelut kootaan yhden maakunnan hoidettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettun yhteistyöalueen muodostavien maakuntien alueella. Tässä yhteydessä erityislainsäädännössä säädetään myös siitä, miten järjestämisvastuuseen kuuluva päätösvalta jakautuu maakuntien välillä. Säännös olisi ensisijassa informatiivinen ja siinä kuvatuilla siirtämisen kriteereillä pyrittäisiin lähinnä ohjaamaan mahdollista tehtävien kokoamista koskevaa erityissääntelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta voisi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen. Eriytlainsäädännössä tulisi määritellä siirrettävät tehtävät ja tehtävien siirron edellytykset. Toisaalta sääntely ei luonnollisestikaan estäisi sitä, että maakuntien tehtävälöihin voitaisiin aina lailla tehdä tarvittaessa muutoksia tai täsmennyksiä. Esimerkkinä tällaisesta muutostarpeesta voidaan mainita hallituksen joulukuussa 2016 tekemä linjaus, jonka mukaisesti pääkaupunkiseudun kaupungit (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) ja hallitus selvittävät mahdollisuuksia toteuttaa pääkaupunkiseudulla erillisratkaisu, jolla kasvupalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin Uudenmaan maakunnalta pääkaupunkiseudun kuntien vastuulle. Mikäli erillisratkaisu toteutuu, on asiasta tarkoitus ottaa tarvittavat säännökset työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavana olevaan ja maakuntaudistukseen liittyvään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavaan lakiin.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin järjestämisvastuun sisältö. Järjestämisvastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan maakunnan tulee kantaa vastuu.

Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi ensinnäkin asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä kielellisten oikeuksien toteutumista. Maakunta vastaisi myös asukkaan palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta osana järjestämisvastuutaan. 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 synn perusteella.

Momentin 2 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä. Jotta palvelut voidaan toteuttaa palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti, on järjestämisvastuussa olevan selvittettävä mitä palveluja maakunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään. Lisäksi tulee ottaa huomioon palvelutarpeeseen vaikuttavia maakunnan eri toimialat kattavia tekijöitä kuten eri väestöryhmien hyvinvointiin ja osallisuuteen vaikuttavat tekijät. 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 kielilaissa 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 tuottamisesta. 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 liikelaitokselle. Maakunnan henkilöstöä koskevan 75 §:n mukaisesti maakunnassa tulee olla julkisen toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä. Myös maakunnan liikelaitoksessa on työntekijöiden ohella virkasuhteessa olevaa henkilöstöä.

Toimivallan jako maakunnan viranomaisten välillä määriteltäisiin tarkemmin maakunnan hallintosäännössä. Lain 79 §: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 liikelaitoksessa 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 4 momentin mukaan maakunta vastaisi 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 tehtäväaloilla 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 liikelaitoksessa tai yhtiöissä.

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 järjestämisvastuulleen 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 liikelaitoksen viranomaisen. Jos maakunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai asukkaille annettavista avustuksista, maakunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiinkin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta.

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

Ehdotetun 75 §: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 liikelaitokselle, maakuntakonserniin kuuluvalle yhtiölle tai ulkopuoliselle yhteisölle tai muulle tuottajalle tulee maakunnan varmistaa, että tuottajalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta.

Maakunnan tulee ottaa hallintosääntöön ja 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 liikelaitoksen osalta hallintosääntöönsä. 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 edellyttämistä palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta.

Maakunnan tulee ohjata ja valvoa järjestämisvastuullaan olevaa palvelutuotantoa. Maakunta voi pyytää palveluiden tuottajalta tarvittavia selvityksiä miten tässä pykälässä tarkoitettut sei-



kat toteutuvat myös yksittäisissä tapauksissa. Maakunnalla on oikeus saada tuottajalta palveluiden asianmukaisen tuotannon varmistamista varten välttämättä tarvittavat tiedot salassapitosäännösten estämättä. Maakunnan viranomaisen 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. Myös muut viranomaiset voisivat toimivaltansa mukaisesti valvoa maakuntien toimintaa ja tutkia valvontatehtäväänsä liittyen maakuntien toiminnasta tehtyjä hallintokanteluita.

**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 rahoitusasematavoite 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 käsiteltäisiin maakuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön muutoksia, maakuntien investointeja, maakuntien ohjausta sekä valtion maakuntatalouteen liittyviä taloudellisia vastuita.

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 maakuntien yhteistyöalueen yhteinen esitys taloudellisesti merkittävistä tai muutoin poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista. Taloudellisesti merkittävillä tai muutoin poikkeuksellisen laajakantoisilla investoinneilla tarkoitettaisiin investointeja, jotka olisivat euromääräiseltä arvoltaan merkittäviä, pitkäkestoisia ja useaa maakuntaa koskevia tai olisivat palvelurakenteen kokonaisuuden kannalta muutoin erityisen merkittäviä.

Yhteistyöalueen yhteiseen esitykseen olisi lisäksi sisällytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoiset investoinnit, joista säädettäisiin tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 19 §:ssä. On mahdollista, että tällaiset investoinnit tulisivat osaksi yhteistyöalueen yhteistä esitystä jo taloudellisesti merkittävänä tai muutoin poikkeuksellisen laajakantoisinaakin. Säännös toisi kuitenkin myös viimeksi mainittujen investointien määritelmien ulkopuolelle jäävät palvelujärjestelmän kannalta erityisesti toiminnallisesti merkittävät investoinnit esityksen piiriin.

Investoinnit olisivat maakunnan omia yleiskatteisella rahoituksella toteuttamia tai yhtiöiden maakunnan tarpeisiin perustuen toteuttamia, jolloin ne tulisivat esitetyiksi maakunnan käyttötaloudessa vuokra- tai muina kustannuksina.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntien yhteisten esitysten toimittamisesta toimivaltaisille ministeriöille ja esitysten kokoamisesta maakuntien investointisuunnitelmaksi. Eri hallinnonalojen tehtävien toimeenpanoa varten voi olla erilaisia yhteistyöalueita, joista säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä. Maakunnat toimittaisivat esityksen kalenterivuoden loppuun mennessä toimivaltaisille ministeriöille, jotka valmistelevat 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 tehtäväläloilla taloudellisesti merkittävä tai muutoin poikkeuksellisen laajakantoinen. Taloudellinen merkittävyys määriteltäisiin asetuksessa euromääräisellä rajalla.

Lähtökohtaisesti pykälässä mainitulla taloudellisesti merkittäväällä investoinnilla tarkoitettaisiin vähintään 30 miljoonan euron hankkeita. Muutoin poikkeuksellisen laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan investointia tai hanketta, joka on elinkaareltaan useita vuosia ja jolla on vaikutuksia usean maakunnan toimintaan, vaikka hanke olisikin investointikustannukseltaan alle taloudellisesti merkittäväälle investoinnille määritellyn euromäärän. Maakuntien toimitilainvestoinnit toteutettaisiin suurelta osin maakuntien yhdessä omistaman, maakuntalain 120 §:ssä tarkoitetun toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimesta ja omistukseen. Maakunnat rahoittaisivat investoinnit käytännössä maksamallaan 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 3 momentissa rajoitettaisiin maakuntien toimivaltaa investointien toteuttamisessa. Maakunta saisi toteuttaa 1 momentissa tarkoitetun taloudellisesti merkittävän tai muutoin poikkeuksellisen laajakantoinen investoinnin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoinen 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. Valtioneuvoston päätöksentekoa maakuntien investointisuunnitelman ja investointien hyväksymisessä ohjaisi julkisen talouden suunnitelma, maakuntalain 97 §:n taloussääntö ja valtakunnalliset tehtävälälokohtaiset strategiset tavoitteet. Tällaisista strategisista tavoitteista säädetään esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 26 §:ssä.

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 neuvottelusta.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin neuvottelun sisällöstä. Neuvottelu 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 ja uudistukselle asetettu tavoite kustannuskehityksen hidastamisesta. 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 kehittämis ehdotukset.

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin ehdotetaan olevan kiinteä osa maakuntien toiminnan ja talouden suunnittelua. Kytkemällä ICT-toimintaa koskeva ohjaus osaksi maakunnan ja valtion välistä neuvottelua varmistetaan, että ICT-toiminnan ohjaus on maakuntien kannalta yh-

tenäistä, ennakoitavaa ja kytkeytyy myös maakunnissa tapahtuvaan talouden ja toiminnan suunnitteluun. 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 ja valtion neuvottelua sekä talouden ja toiminnan suunnittelua. Tätä kautta voidaan varmistaa myös ICT-palveluiden osalta uudistukselle asetetut säästöavoitteet.

Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelua 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 30 §:ssä. Ministeriö toimittaisi arvioinnin valtiovarainministeriöön siten, että se olisi käytettävissä ennen tämän pykälän mukaista neuvottelua. Neuvottelun 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 neuvottelussa ei tehtäisi oikeudellisesti sitovia sopimuksia valtion ja maakuntien kesken, sillä budjetti- ja lain-säädäntövaltaa 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 neuvottelussa 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 käsitelisi keskeiset, olennaisesti 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 yhteinen vastuu esimerkiksi alueen asukkaiden hyvinvoinnista palvelujen järjestäjänä sekä alueen ympäristöstä, sen kehityksestä ja taloudellisesta kestävyydestä. 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 toimintaympäristöl-

tään, 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 tehtävälalueilla. 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 kuten lasten, nuorten ja perheiden palvelujen, työ- ja toimintakykyä tukevien palvelukokonaisuuksien sekä kotouttamiseen liittyvien palvelujen toteuttamiseksi tarvitaan 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 hoitamisessa. Kokonaisuuden hallitsemiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että maakunta ja sen alueen kunnat käyvät vähintään valtuustokausittain neuvottelut maakunnan ja kuntien välisestä yhteistyöstä. 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 yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta.

#### 4 luku **Maakuntavaltuusto.**

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

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

Pykälän 2 momentissa todettaisiin tärkeimmät maakuntavaltuustolle kuuluvat tehtävät. Momentin 1 kohdassa korostettaisiin maakuntavaltuuston asemaa maakunnan toiminnan keskeisten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä. Maakuntavaltuusto asettaisi maakunnan ja sen toiminnan keskeiset tavoitteet maakuntastrategiassa. Maakuntastrategian sisällyttäessä säädettäisiin tarkemmin lain 35 §:ssä. Maakuntastrategiassa olisi otettava huomioon maakunnan tehtävälajoja koskevat muut strategisen tason suunnitteluasiakirjat. Tällaisia olisivat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu palvelustrategia ja palvelulupaus.

Momentin 2 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan hallintosäännöstä ja samalla myös omasta asemastaan maakunnan organisaatiossa. Hallinnon järjestämisen perusteisiin kuuluu maakunnan hallinnon rakenteesta eli organisaatiosta päättäminen sekä toimivallan jakautuminen maakunnan viranomaisille. Hallintosäännön sisällöstä säädettäisiin yksityiskohteisemmin lain 78 §:ssä ja toimivallan siirtämisestä lain 79 §:ssä.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Talousarvion ja taloussuunnitelman laadinnasta ja sisällöstä säädettäisiin tarkemmin taloutta koskevassa lain 13 luvussa. Maakuntalaissa ei olisi erillisiä säännöksiä lainan ottamisesta, vaan päätösvalta siitä kuuluu maakuntavaltuustolle sen yleisen maakunnan taloutteen ja toimintaan liittyvän toimivallan perusteella. Lainanottovaltuuksista päätetään käytännössä 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 ilmaista 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 konsernijohtolle 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 konkretisoiduisivat myös maakuntahallitukselle, konsernijohtolle 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 sisällöstä säädettäisiin lain 43 §:ssä. Konserniohjeisiin liittyvän päätösvalan kuuluminen maakuntavaltuuston tehtäviin korostaisi maakuntavaltuuston asemaa maakuntakonsernin johtamisessa sekä vahvistaisi konserniohjeiden periaatteellista merkityksellisyyttä.

Momentin 5 kohdan mukaan valtuusto päättäisi lain 9 luvussa tarkoitetuista maakunnan liikelaitosta koskevista asioista. Liikelaitos kuuluu maakunnan organisaatioon, vaikka sen luonteeseen kuuluu tietty taloudellinen ja toiminnallinen itsenäisyys. Maakuntavaltuustolle kuuluu sen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päättäminen, vaikka keinot niiden saavuttamiseen olisivat liikelaitoksen johtokunnan 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 78 §: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 maakunnan liikelaitoksessa, maakuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä tai yksityisissä 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 konsernijohdon 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 78 §:n mukaan maakuntavaltuuston tulisi hallintosäännössä antaa tarpeelliset määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista. Määräyksiin 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 määrittämisessä 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 115 §: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. Tilintarkastuskertomuksen käsittelystä sekä vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille säädettäisiin lain 14 luvussa.

Momentin 15 kohdassa säädettäisiin, että maakuntavaltuuston tulisi päättää myös muista valtuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrätyistä 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 perustuvasta maakuntavaltuuston vähimmäiskoosta. Lisäksi ehdotetaan, että maakuntavaltuusto voisi itse halutessaan päättää valtuutettujen suuremmastakin parittomasta lukumäärästä. Tällöin maakuntavaltuuston tulisi ilmoittaa valittavien valtuutettujen lukumäärä oikeusministeriölle vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Maakuntavaltuuston koon perustana oleva asukasluku määräytyisi väestötietojärjestelmässä vaalivuotta edeltävän marraskuun 30 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

**19 §. Varavaltuutetut.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi varavaltuutettujen valinnasta maakuntavaltuustoon 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 valitsijajyhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, 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 vuoden 2017 alusta voimaan tulleita kuntalain säännöksiä (laki kuntalain muuttamisesta 1484/2016), joiden mukaan kunta velvoitetaan puuttumaan kunnan toimintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Nyt kyseessä olevassa momentissa varauduttaisiin siihen, että maakunnan luottamushenkilöi-



den esteellisyys poikkeuksellisesti rikostutkinnan tai muun syyn johdosta on niin laajaa, että maakuntavaltuusto olisi tästä syystä toimintakyvytön. Jos valtuutettuja ja varavaltuutettuja on esteellisinä osallistumaan päätöksentekoon, eikä maakuntavaltuustoa tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi, maakuntavaalilautakunta voisi vaalilain 143 m §:n 2 momenttia noudattaen maakuntavaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrätä uusia esteettämiä varavaltuutettuja. Näin määrättyt 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 hänelle 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 varavaltuutetun 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 esteellisyssä sääntely 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 äänioikeuden kuntavaaleissa toukokuussa 2015 voimaan tulleella kuntalalla. 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 edellytettäisiin 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 yhdenvertaisia osallistumisen mahdollisuuksia ja 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 sekä esimerkiksi sellaisten ihmisten osallistumismahdollisuuksiin, joilla ei vammaisuudesta tai muusta syystä johtuen ole mahdollisuutta osallistua tavanomaisin menetelmin. Vammaispolitiikan kansalliset ja kansainväliset perus- ja ihmisoikeuksia koskevat linjaukset ja muun muassa YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista korostavat vammaisten henkilöiden oikeutta ja mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti päätöksentekoprosesseihin esimerkiksi heitä itseään koskevissa asioissa. Myös lapsilla ja nuorilla on perustuslain, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä nuorisolain mukaan oikeus ilmaista mielipiteensä, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. 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, joita 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 keinoilla. 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 sekä hyvinvoinnin edistämistä koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Käyttäjälähtöistä osallistumista olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n mukaisen hyvinvointikertomuksen laadinnassa.

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 säädettäisiin 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 säädettäisiin 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 keinoja 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 työvälineisiin, viestintään tai toimintaan liittyvää. Asukkaiden lisäksi toimijoina voivat olla erilaiset järjestöt ja yhteisöt, kansalaisjärjestöt, palvelujen käyttäjäyhdistykset, verkostot, projektit, kampanjat, yritykset ja säätiöt. Esimerkiksi monilla järjestöillä on tärkeä rooli edustaa

sellaisia, heikommassa asemassa olevia väestöryhmiä, joiden ääni muutoin voi jäädä yhteiskunnallisessa osallistumisessa kuulumattomiin.

Pykälän 3 momentissa ulotettaisiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamista koskevat velvoitteet koskemaan myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämisvastuulle 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 järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin ja liikelaitoksen osalta hallintosääntöön. 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 järjestämisvastuulla olevat palvelut riippumatta siitä, millä tavoin ja kenen toimesta palvelut tuotetaan. Aloite eroaa hakemuksesta siinä, että viranomaisella ei ole velvollisuutta sisällöllisesti tutkia ja ratkaista aloitteesta 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 suoritettujen 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 asukasluhuihin vuoden 2015 lopussa, 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 käyttämäänsä 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 soveltuvien 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 suoritettavat toimenpiteet. Maakuntahallitus voi viedä aloitteesta tarkoitettua asiaa valtuuston käsittelyyn myös omana asianaan. Valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat 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.** 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 määräaika sekä nimien keräämisestä tietoverkon kautta säädettäisiin tarkemmin neuvotantavissa 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 ajankohtai-

nen. 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 neuvoa-antava. Sitovan kansanäänestyksen voidaan katsoa olevan ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa. Poliittinen ja moraalinen sitovuus voi syntyä myös neuvoa-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 kynnyksessä nouse liian korkeaksi, mikä saattaisi muodostaa käytännön rajoituksen kansalaisten osallistumisoikeuksiin. Toisaalta tällä voidaan turvata myös se, ettei kynnyksessä ole liian matalakaan, mikä puolestaan voisi johtaa lukuisin kevyin perustein tehtyihin aloitteisiin. Kolme prosenttia asukkaista vastaa vuoden 2015 lopun mukaisten 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. Esimerkiksi vuoden 2017 alussa voimaan tulevan uuden nuorisolain (1285/2016) 24 §:n mukaan kunnan ja valtion viranomaisen tulee tarjota ja järjestää nuorille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa myös alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Nuoria on myös kuultava heitä koskevissa asioissa. Maakuntalaissa säädettäisiin nuorten vaikuttajaryhmän kautta tapahtuvasta osallistumisesta, mutta nuorisolain sääntelyllä edistettäisiin lasten ja nuorten kuulemista ja osallistumista laajemmin. Siten maakuntalain ja nuorisolain sääntelyt täydentäisivät toisiaan. 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 58 §:ssä tarkoitettuja maakunnan luottamushenkilöitä, joten he eivät hoida tehtäväänsä 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. Vammaisneuvoston osalta on tärkeää huolehtia vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa ja järjestöjen riittävästä edustuksesta ja siitä, että eri vamma- ja sairausryhmät olisivat monipuolisesti edustettuna neuvostossa. Vaikuttamistoimielinten jäsenten valinnan ja toimintatapojen osalta voitaisiin hyödyntää kuntien vaikuttamistoimielinten käytännössä hyväksi osoittautuneita toimintatapoja. Vaikuttamistoimielimet voidaan valita esimerkiksi vuoden tai pidemmäksi toimikaudeksi. Yhteistyö ja vuorovaikutus maakuntien ja kuntatason vaikuttamistoimielinten välillä olisi hyödyllistä ja sitä voidaan toteuttaa eri keinoin, esimerkiksi yhteistapaamisten muodossa. Vaikuttamistoimielimen toiminnan edistämiseksi olisi suositeltavaa, että maakuntahallitus hyväksyisi vaikuttamistoimielimille toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta muun muassa toimielimen lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä ja valintatapa, toimikausi, kokous- ja toimintakäytännöt, puheenjohtajan valinta, sihteerin tehtävien hoitaminen, toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen sekä yhteistyö kuntatason vaikuttamistoimielimen kanssa. Toimintasäännön tulisi jättää vaikuttamistoimielimelle mahdollisuuksia kehittää myös itse toimintaansa haluamaansa suuntaan. 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 jätnevoittäisi 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. Niillä tulisi olla myös mahdollisuus osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:ssä tarkoitetun alueellisen hyvinvointikertomuksen laadintaan. Ne voivat myös omaaloitteisesti 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 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. Tarpeelliset määräykset muiden kuin jäsenten läsnäolo- ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa annetaan ehdotetun 84 §:n mukaan hallintosäännössä.

**27 §.** *Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin.* Pykälässä säädettäisiin kielivähemmistön vaikuttamistoimielimestä kaksikielisissä maakunnissa sekä maakunnassa, johon kuuluu saamelaiten kotiseutualueeseen kuuluva kunta. Kaksikielisissä maakunnissa vaikuttamistoimielin korvaisi erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan, jonka tehtävänä on erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävässä sairaanhoitopiirissä kehittää ja yhteen sovittaa kielellisen vähemmistön erikoissairaanhoidon sekä vähemmistön kielellä annettavaa terveydenhuoltohenkilökunnan koulutusta. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen vaikuttamistehtävä ulottuisi kaikkiin maakunnan tehtäviin sen lisäksi, että sen tehtävät kattaisivat erikoissairaanhoidolaissa tarkoitetun lautakunnan tehtävät.

Pykälän 1 momentin mukaan kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen tulisi asettaa kielivähemmistön vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valittaisiin maakunnan kielivähemmistöön kuuluvia asukkaita edustavia henkilöitä. Muilta osin jäsenmäärä, kokoonpano sekä elimen valintatapa ja toimintatavat jäisivät maakunnan päätettäväksi. Kielivähemmistön edustajia on mahdollista valita muistakin kuin maakunnan kaksikielisistä kunnista. Vaikuttamistoimielimen toiminnan edistämiseksi olisi suotavaa, että maakuntahallitus hyväksyisi toimielimelle toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta muun muassa toimielimen lakisääteiset ja muut tehtävät sekä lisäksi muun muassa jäsenten lukumäärä ja valintatapa, toimikausi, kokous- ja toimintakäytännöt, puheenjohtajan ja sihteerin tehtävien hoitaminen, toimintasuunnitelman laadinta ja toimintakertomuksen antaminen.

Pykälän 2 momentin mukaan kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen tehtävänä olisi selvittää, arvioida ja määritellä kielellisen vähemmistön omalla kielellä tarjottavien 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 maakuntia 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 kielivähemmistön palvelujen toteuttamista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin saamen kielen vaikuttamistoimielimestä, joka maakuntahallituksen tulisi asettaa sellaisessa maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueen kunta. Näitä kuntia ovat Enontekiö, Inari ja Utsjoki. Lisäksi Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen.

Saamen kielen vaikuttamistoimielin olisi maakunnan saamenkielisten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskanava maakunnan hallinnossa. Sen vaikuttamistehtävä ulottuisi maakunnan kaikkiin tehtäviin. Vaikuttamistoimielin ei kuitenkaan miltään osin korvaisi saamelaiskäräjien asemaa saamelaiskäräjistä annetun lain mukaisena saamelaisten edustajana. Saamelaiskäräjien tehtävänä on lain mukaan hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.

Saamen kielen vaikuttamistoimielimen jäsenten tulee edustaa alueen saamenkielisiä asukkaita. Vähintään kolmasosa jäsenistä on nimitettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Toimielimessä tulisi olla edustettuina kaikki kolme saamenkieltä eli inarinsaame, koltansaame ja pohjoissaame. Toimielimeen sovelletaan muutoin mitä 2 momentissa säädetään kielivähemmistön 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 95 §:ssä säädettäisiin maakunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, 96 §:ssä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa ja 136 §:ssä päätösten yleistiedoksiannosta maakunnan jäsenille, mikä tapahtuisi myös yleisessä tietoverkossa.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedottamisvelvoite koskisi maakunnan toimintaa. Maakunnan tiedottamisvelvollisuus koskisi asukkaiden lisäksi palvelujen käyttäjiä, järjestöjä ja muita yhteisöjä. 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 jäseneltyinä 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 tärkeää 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 yl-

läpittää 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 78 §: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, työnteekoon 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 rakennuslaissa.

Kielilaisissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvella 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 käyttävällä tarkoitetaan henkilöä, jonka oma 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 asukkaalle 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 tie-

dot. 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 edistämässä toteutetaan vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Tiedon saanti julkisista asiakirjoista on turvattava.

Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietojen käsittelyssä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolaille 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 säätöiden kanssa tekemiinsä

sopimukseen sekä liikelaitoksen osalta hallintosääntönsä. Näiden palvelutuottajien 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. Selkokielisen 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 viestintään ja vuorovaikutuksen välineisiin ja muotoihin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaan suurelle yleisölle tarkoitettua tietoa tulisi tarjota vammaisille henkilöille muun muassa sellaista saavutettavaa teknologiaa käyttäen, joka soveltuu eri tavoin vammaisille henkilöille. Vammaisten henkilöiden tiedonsaannin kannalta tärkeitä ovat usein myös esteettömyys ja saavutettavuus.

## 6 luku **Maakunnan toimielimet**

**29 §.** *Maakunnan toimielimet.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan lakisäätteisistä 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 edellyttäisi asetettavaksi toimialojen hallintoon erillisiä toimielimiä tai niiden jaostoja eri kieliryhmiä varten. Sen sijaan kaksikielisissä maakunnissa edellyttäisiin asetettavaksi kielivähemmistön 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.

Maakuntahallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostoihinsovellettaisiin lähtökohtaisesti asianomaista toimielintä koskevia säännöksiä. Pykälän 3 momentissa olisi säännös toimikunnista, joita voidaan käyttää lähinnä projektiluoteisten tehtävien hoitamiseen. Toimikunnan voisi asettaa suoraan lain nojalla maakuntahallitus, mutta maakuntavaltuuston päätöksen perusteella muukin toimielin, esimerkiksi lautakunta.

**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 72 § 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 kumpiakin 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 68 §:ssä.

**33 §.** *Luottamushenkilön erottaminen kesken toimikauden.* Maakuntavaltuusto voisi erottaa luottamuspuolan vuoksi joko kaikki toimielimen jäsenet tai toimielimen puheenjohtajiston. Maakunnan liikelaitoksen johtokunnan, sen jäsenen ja puheenjohtajan erottamisesta kesken toimikauden säädettäisiin erikseen lain 55 §:ssä siten, että erottamiseen sovellettaisiin 33 §:ää. Asian valmisteluun ei kuitenkaan sovellettaisi 34 §:ää.

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. Pykälää ei sovellettaisi maakunnan liikelaitoksen johtokuntaan. Lain 55 §:n perusteella maakunnan liikelaitoksen johtokunnan, sen jäsenen ja puheenjohtajan erottamisen valmistelisi maakuntahallitus.

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 kuntalain vuoden 2017 alussa voimaan tulleita säännöksiä (L kuntalain muuttamisesta 1484 /2016, HE 250/2016 vp.), joiden mukaan kunta veloitetaan puuttumaan kunnan toimintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hal-

linnollisiin vaikeuksiin. Momentissa varauduttaisiin siihen, että maakunnan luottamushenkilöiden esteellisyys poikkeuksellisesti on niin laajaa, että maakuntahallitus olisi tästä syystä toimintakyvytön. Maakuntahallituksen sijasta tulisi asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan maakuntahallituksen tehtäviä tilanteissa, joissa luottamushenkilöiden esteellisyys on niin laajaa, ettei maakuntahallituksen toimintakykyä voida turvata varajäsenten avulla.

Momentin mukaan maakuntavaltuustolla olisi velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan maakuntahallituksen tehtäviä, jos maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet tai suuri osa heistä ovat esteellisiä hoitamaan maakuntahallituksen tehtäviä eikä maakuntahallitusta saada päätösvaltaiseksi edes varajäsenjärjestelyillä. Tilapäisen valiokunnan jäseneksi voitaisiin valita vain maakuntahallitukseen vaalikelpoinen. Valiokunnan toimikausi jatkuisi siihen saakka kunnes näiden asioiden käsittely maakunnassa on päättynyt.

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. Tilapäisen valiokunnan toimivalta ulottuisi asiakohtaisesti myös mahdollisen valituksen johdosta annettavan lausunnon antamiseen.

#### 7 luku **Maakunnan johtaminen ja maakuntahallitus.**

**35 §. Maakuntastrategia.** Pykälässä säädettäisiin lakisääteisestä 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 laatimisvelvoitteesta 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 koskevista laeissa säädettyihin palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöpolitiikkaan, 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. Tavoitteiden määrittely perustuu tietoon asukkaiden hyvinvoinnin tilasta, mitä kuvataan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:ssä tarkoitetussa alueellisessa hyvinvointikertomuksessa.

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 koskevista laeista säädetty palvelutavoitteet. Osana maakuntastrategiaa voidaan päättää esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun 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 97 §: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. Pormestari malli soveltuu maakuntia 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 valmistettava maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat pykälässä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Maakuntahallitukselle kuuluvasta maakuntavaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta säädettäisiin 83 §: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 maakun-

tavaltuuston 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 hallintosäännöllä 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 päätösvaltan 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 soveltavan 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 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 liikelaitos, konserniyhteisöt, osakasyhteisöt, maakuntien yhteistoiminta ja sopimukseen 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 konserni johdon kokoonpano voi kuitenkin olla lähes sama. Maakuntavaltuuston tulisi hallintosäännöllä täsmentää toimivallan jakautuminen maakuntahallituksen ja konserni johdon 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 liittyminen maakuntahallituksen edellä kuvattuihin muihin tehtäviin ja ne ovat erittäin merkittävä osa myös maakunnan talouden kokonaisuuden hallintaa. Maakuntahallituksen tulee toimintakertomuksessa 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. Valinnan 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 liikelaitokselta tietoja ja nähtävään 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 56 §:n mukaan tehdä myös maakunnan liikelaitoksen johtajan kanssa. Maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen muidenkin johtohenkilöiden kanssa voitaisiin tehdä vastaavan kaltaisia sopimuksia, joissa määritellään johtamiseen liittyviä tavoitteita. Muita johtajia koskevissa sopimuksissa ei voitaisi kuitenkaan sopia pykälän 3 momentissa tarkoitettusta 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 työnjaostosta 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 täytyessä maakunnan olisi maksettava maakuntajohtajalle erokorvaus. Erokorvaus 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 tarkoitetussa 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.

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 neljänsosan 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 maakuntia 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 säädelty toimielin. 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 seura-

uksena omistajaohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii maakunnan strategisten tavoitteiden suuntaisesti.

Pykälän 2 momentissa tuotaisiin esille keinoja, joita maakunnalla on omistajaohjauksessa käytössään. Omistajaohjausta ovat ainakin kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin sekä erilaisiin muihin sopimukseen kuten osakassopimukseen. 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 tarkoitukseksi voidaan kuitenkin määritellä 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 osalta 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, konsernin johdon 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 tai valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Henkilön aloittaessa tehtävässä hänen tulisi olla tietoinen maakunnan tavoitteista ja tarkoitusperistä 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 monitorointi 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 toiminnasta ja konserniohjeesta lähtökohtaisesti kuntalain 47 §:ää vastaavasti.

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 toiminnassa. Omistajaohjauksella varmistetaan myös avoimuuden, viestinnän ja palvelujen käyttäjien sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen. Omistajaohjauksen tehtäviin kuuluu myös palveluintegraation tavoitteiden toteuttaminen maakuntakonsernissa. 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 päätöksenteossään huomioon yhteisön asema osana maakuntakonsernia. Vastaavasti yhteisön hallituksen jäsenen tulee olla tietoinen yhtiön toiminta-ajatuksista ja omistajan tavoitteista siinä vaiheessa, kun hän antaa suostumuksensa teh-



tävään. 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, toimintaajatuksen 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 asianmukaisiin perusteisiin, harkintaan ja selvitykseen. On kuitenkin syytä muistaa, että osakeyhtiön johdon vastuun arvioinnissa lähtökohdana 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 tarkoituksia, 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 nimetyin toimivaltaisen viranomaisen nimittämispäätökset perustuvat näihin maakuntavaltuuston asettamiin ohjeisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan maakunnan tytäryhteisöjen ja 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 suojasäännöksiin, velkojien suojasäännöksiin 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 konserniohjeissa ja siihen liittyen voidaan antaa yleisiä ohjeita, jotka esimerkiksi varmistavat konsernitilinpäätöksen ja osavuositarkastusten laadintaa maakunnassa. Tältä osin konserniohjeella ohjeistetaan lain 102 §:ssä säädettyä 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 turvataan 71 §: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 konserniohjeissa 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 konsernijohtolle 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 ja maakunnan liikelaitokselle sekä maakuntakonsernin tytäryhteisöille siltä osin kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämän lisäksi maakuntakonserni ratkaisee itse mitkä palvelut järjestetään keskitetysti konsernin sisäisinä palveluina. Tällaisia sisäisiä palveluita voivat olla esimerkiksi rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisestä on perusteltua päättää konserniohjeissa, sillä keskitettyjen palveluiden järjestämisellä voidaan saavuttaa konsernille huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia etuja.

Momentin 6 kohta liittyy 2 momentin sääntelyyn. Maakuntavaltuusto täydentäisi konserniohjeissa lain säännöksiä maakunnan 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 voisi momentin 7 kohdan mukaan 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 konsernijohtoon läsnäolo- ja puheoikeuteen yhteisöjen hallituksissa. Läsnäolo- ja puheoikeudet ovat perusteltuja, jotta konsernijohtoon aktiivinen rooli maakunnan tytäryhteisöjen ohjaamisessa toteutuisi ja kitkaton informaation välittyminen maakuntakonsernin emoyhteisön ja konserniyhteisön välillä varmistuisi.

Momentin 8 kohdassa säädettäisiin siitä, että konserniohjeessa tulisi olla lisäksi määräykset maakuntakonsernin valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja konsernin sisäisen varautumisen yhteensovittamisesta. Ehdotetun lain 130 §:n mukaan maakunnalla olisi varautumisvelvoite, joka koskisi koko maakuntakonsernia. Selvyyden vuoksi olisi syytä varmistaa, että konsernia ohjaaviin konserniohjeisiin otettaisiin varautumisvelvoitetta täsmentäviä määräyksiä.

**44 §. *Konsernijohto.*** Pykälän 1 momentissa määritellään maakunnan konsernijohtoon kokoonpano. Maakunnan konsernijohtoon kuuluisivat maakuntahallitus, maakuntajohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Maakuntavaltuusto päättäisi yksityiskohtaisemmin hallintosäännöllä konsernijohtoon 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 konsernijohtoon 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.* Luvussa säädettäisiin maakuntien käytössä olevista vapaaehtoisen yhteistoiminnan muodoista. 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 mukaan maakuntien laissa säädetyn yhteistoiminnan lisäksi maakunnat voisivat järjestää tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla. 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 palvelukeskusyhtiöistä ehdotetaan säädettäväksi lain 16 luvussa.

Pykälässä tarkoitettuja maakuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja 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 tässä laissa 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.

Maakuntia velvoittavasta pakollisesta yhteistoiminnasta olisi lisäksi mahdollista säätää erityislainsäädännössä, jos se esimerkiksi tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen vuoksi olisi tarpeen. Lähtökohdana on kuitenkin, että maakunnat päättäisivät tehtäviensä järjestämisestä koskevasta yhteistoiminnastaan itsehallintonsa mukaisesti. Tällainen lakisäätäinen yhteistoiminta voisi tulla kysymykseen esimerkiksi sellaisten maakunnille valtion aluehallinnon viranomaisilta siirtyvien tehtävien hoitamisen osalta, jotka on nyt valtion aluehallinnossa hoidettu kootusti tai valtakunnallisesti yhdessä tai muutamassa aluehallinnon viranomaisessa. Jollei erityislaissa toisin säädettäisi, voitaisiin tällaisessa yhteistoiminnassa käyttää soveltuvin osin niitä yhteistoimintamuotoja, joista säädetään lain 47–51 §:ssä.

**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 vuoden 2017 alussa voimaan tulleen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) soveltamisalaa, vaan selkiytettäisiin sitä maakunnallisten toimijoiden osalta.

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, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1398/2016) edellyttävät julkisyhteisöitä ja muita hankintayksiköitä järjestämään hankintasopimuksistaan avoimia ja tasapuolisia tarjouskilpailuja. Säännösehdotuksen mukaan

hankintalainsäädäntöä ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa maakunta sopii järjestämistä vastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle.

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

Järjestämistä vastuun 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 §:ssä tarkoitettua 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.

Järjestämistä vastuun siirtämisen yhteydessä siirron saajalle siirtyisi vastuu muun muassa palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja erityisesti valvonnasta. Järjestämistä vastuun 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 kuvatusta hankintalain 16 §:ssä tarkoitettua hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.

Ennen vuotta 2016 voimassa olleessa sekä 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 hankintalain 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. Lisäksi sidosyksikön ulosmyynnin prosentti- ja euromääriä on kansallisesti rajoitettu. Myös toiselta hankintayksiköltä tapahtuvaa hankintaa rajoitetaan siltä osin kuin hankintayksikkö myy ulkopuoliselle. Rajoitus on 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 136 §:ssä.

**49 §. Sopimus yhteisestä toimielimestä.** Pykälässä säädettäisiin yhteistä toimielintä koskevan sopimuksen vähimmäisisällöstä. 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 vähimmäisisällöstä. 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 vähimmäisisällöstä. 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 liikelaitos**

**52 §.** *Maakunnan liikelaitoksen asema ja tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan liikelaitoksen asemasta ja tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan tulisi perustaa liikelaitos tuottamaan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja. Maakunnassa voi olla yksi tai useampia liikelaitoksia. Maakunnan liikelaitosrakenteesta päättää maakuntavaltuusto. Liikelaitoksen tehtävänä olisi tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja muita sille erikseen laissa säädettyjä palveluja sekä maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamia tehtäviä. Maakunnan liikelaitoksen tehtävistä määrättäisiin tarkemmin maakunnan hallintosäännössä.

Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun tuottamisen erottamisesta säädetään 8 §:n mukaan erikseen. Maakunnan tehtävien järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisestä säädetään ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa ja pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen muodostaisi pääosan liikelaitoksen tehtävistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:ssä säädetään maakunnan velvollisuudesta omassa toiminnassaan erottaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen siten, että maakunnan omasta palvelujen tuotannosta ja maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä muiden palvelujen tuottajien kanssa vastaa maakunnan liikelaitos.

Liikelaitos vastaisi tehtäviinsä liittyvästä julkisen vallan käytöstä. Maakunta määräisi 78 §:n mukaisesti hallintosäännössään toimivallan käyttämisestä liikelaitoksen organisaatiossa. Säännöksen mukaan liikelaitoksen tehtävänä olisi myös antaa maakunnalle asiantuntija-apua maakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan liikelaitos tai liikelaitokset toimivat maakunnan osana joten ne eivät ole maakunnasta erillisiä oikeushenkilöitä. Liikelaitoksella on kuitenkin toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty asema maakunnan sisällä. Liikelaitosta johtaa ammattilaisista koostuva johtokunta ja johtaja, joiden kelpoisuudesta ja tehtävistä säädetään laissa. Myös liikelaitoksen talousarvio on erillinen osa maakunnan talousarviota.

Maakuntaa koskisi 15 luvussa säädetty yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta säädettäisiin erikseen. Siten maakunnan liikelaitoskaan ei voisi toimia markkinoilla muuten kuin siltä osin, kuin 113 §:ssä säädetään maakunnan yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista.

**53 §.** *Maakunnan ja liikelaitoksen suhde.* Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston toimivallasta suhteessa liikelaitoksen toimivaltaan. Pykälän mukaan maakuntavaltuusto päättäisi keskeisistä liikelaitoksen toimintaa ja taloutta koskevista reunaehdoista ja linjauksista.



Maakuntavaltuusto päättäisi laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista, palvelujärjestelmän yhteensovittamisesta sekä muista palvelujen tuotannon edellytyksistä ja velvoitteista. Valtuuston tulisi järjestämisvastuunsa perusteella päättää esimerkiksi tuotettavista palvelukonaisuuksista, koska maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu vastuu esimerkiksi asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta toimiviksi kokonaisuuksiksi. Valtuuston päättämät linjaukset voisivat koskea myös esimerkiksi palveluverkostoa sekä sille asetettuja tavoitteita ja reunaehtoja. Valtuuston asettamat tavoitteet olisivat sitovia, ja valtuuston määrittämät periaatteet ja reunaehdot ohjaisivat liikelaitoksen johtokunnan toimintaa ja laitoksen johtamista.

Säännöksen mukaan valtuusto voisi asettaa laitokselle myös velvoitteen hankkia palveluja ulkopuolisilta tuottajilta. Valtuusto asettaisi laitoksen taloushoidolle ja talousarvion laadinnalle sitovat raamit. Valtuuston tulisi päättää myös laitokselle asetettavista talouden tavoitteista sekä laitoksen sitovista meno- ja tuloeristä. Valtuuston päättämät sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ohjaisivat laitoksen toimintaa. Liikelaitoksen rahoituksen päättää maakuntavaltuusto maakunnan talousarviossa. Maakunta voisi antaa laitokselle toiminnan ja talouden tehokkuutta koskevia tavoitteita ja vaatimuksia. Liikelaitoksen taloudesta säädettäisiin 57 §:ssä.

Momentin 4 kohdan mukaan maakuntavaltuusto valitsisi liikelaitoksen johtokunnan jäsenet ja nimeäisi puheenjohtajat. Maakuntavaltuusto päättäisi eron myöntämisestä johtokunnan jäsenelle. Johtokunnan kokoonpanosta erottamisesta säädetään tarkemmin 55 §:ssä.

Maakuntavaltuusto päättäisi myös laitoksen investointisuunnitelmasta. Liikelaitoksen investoinnit tulee siten tehdä maakunnan investointisuunnitelman mukaisesti.

**54 §. Liikelaitoksen johtokunnan tehtävät.** Liikelaitosta johtaisi johtokunta, jonka tehtävät olisivat pitkälti rinnastettavissa maakuntahallituksen tehtäviin.

Johtokunnan tehtävänä olisi johtaa ja valvoa laitoksen toimintaa. Se vastaisi hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä. Johtokunta olisi toiminnassaan sidottu maakunnan 53 §:ssä asettamiin toimintaa ja taloutta koskeviin tavoitteisiin ja reunaehtoihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin johtokunnan tehtävistä. Se päättää laitoksen toiminnan kehittämisestä maakunnan asettamien reunaehtojen puitteissa. Se hyväksyy laitoksen talousarvion maakunnan asettamien sitovien tavoitteiden ja meno- ja tuloerien mukaisesti. Se laatii tilinpäätöksen, joka on maakunnan tilinpäätökseen yhdisteltävä erillistilinpäätös. Maakunta voisi hallintosäännössä osoittaa johtokunnalle konserniohjaustehtäviä maakunnan tytäryhteisöjen osalta.

Johtokunta valitsee ja irtisanoo liikelaitoksen johtajan. Johtokunta päättää myös johtajan kanssa tehtävästä johtajasopimuksesta. Se päättää myös investoinneista maakunnan asettamissa rajoissa ja liikelaitoksen nimenkirjoitusoikeutetuista. Johtokunta valvoo laitoksen etua, ja jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Pykälän 3 momentin mukaan liikelaitoksen johtokunnan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

**55 §. Liikelaitoksen johtokunnan kokoonpano.** Liikelaitoksen johtokunnan valitsisi maakuntavaltuusto. Johtokunnan jäsenten määrästä määrättäisiin hallintosäännössä. Maakuntavaltuusto

voisi erottaa johtokunnan, sen jäsenen tai puheenjohtajan epäluottamuksen perusteella. Erottamispäätöksessä on mainittava, mihin erottaminen perustuu. Hallinnon oikeusperiaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuusperiaate, rajoittavat maakuntavaltuuston harkintavaltaa. Erottamiseen ei sovelleta samaa menettelyä, joka koskee luottamushenkilöiden erottamista, koska kysymyksessä on ammattijohto, jonka kokoonpanossa ei sovelleta poliittisen suhteellisuuden vaatimusta. Valmisteluun ei sovellettaisi 34 §:ää. Maakuntahallituksen on valmisteltava johtokunnan erottamista koskeva asia. Valmistelussa tulee kuulla asianosaisia hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa johtokunnan jäsenelle asetettaisiin kelpoisuusehtoja. Jäsenellä tulisi olla riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus tai kokemusta laitoksen toimialaan kuuluvan tehtävän johtamisesta. Johtokunnan kokoonpanon tulisi mahdollistaa sen tehtävien tehokas hoitaminen, joka mahdollistuu, kun johtokunnan jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen laitoksen tehtävälalta. Kelpoisuusehdoilla varmistetaan liikelaitoksen johtamisen riittävä asiantuntemus. Johtokunnan riippumattomuutta maakunnan muista toimielimistä varmistettaisiin sillä, että johtokunnan jäsen ei voisi olla samanaikaisesti maakunnan muun 29 §:ssä tarkoitetun toimielimen jäsen. Liikelaitoksen johtaja ei voisi toimia johtokunnan jäsenenä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kelpoisuusrajoituksista johtokuntaan. Liikelaitoksen johtokunnan jäsen ei voisi olla maakunnan tytäryhteisön hallituksen jäsen. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan omistajaohjauksen riippumattomuus. Kelpoisuudesta liikelaitoksen johtokuntaan sovelletaan muutoin mitä 62 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta maakuntahallitukseen.

Johtokunnan kokoonpanoon sovellettaisiin tasa-arvolain 4 a §:n 1 momenttia. Johtokunnassa tulisi siten olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia. Johtokunnan jäsen hoitaa tointa virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (3/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä.

**56 §. Liikelaitoksen johtaja.** Liikelaitosta johtaisi johtaja, joka olisi virkasuhteessa maakuntaan. Johtaja toimisi johtokunnan alaisena ja johtaisi ja kehittäisi laitoksen toimintaa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin johtajan kelpoisuusvaatimuksista. Säännös ei olisi tyhjentävä, vaan johtokunta voisi päättää myös muista tarkemmista viran kelpoisuusehdoista virkaa perustettaessa tai ennen haettavaksi julistamista.

Johtajalla olisi oikeus käyttää liikelaitoksen puhevaltaa, jollei puhevaltaa olisi rajattu hallintosäännössä. Liikelaitoksen johtaja olisi viranhaltija, mutta laitoksen asema maakuntakonsernissa ja tehtävät maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien ja laissa säädettyjen palvelujen tuottajana huomioiden hänen asemansa ei olisi täysin rinnastettavissa esimerkiksi maakuntajohtajan asemaan. Johtajan irtisanomismenettely poikkeaisi maakuntajohtajan irtisanomismenettelystä, josta säädetään 41 §:ssä. Johtaja voitaisiin kuitenkin irtisanoa epäluottamuksen perusteella. Laitoksen johtokunnan ja johtajan tulee voida luottamukseen perustuen johtaa laitosta ammattimaisesti, mikä edellyttää, että liikelaitoksen johtajan tulee nauttia nimittäjänsä eli johtokunnan luottamusta. Tästä johtuen johtajan irtisanominen ja muihin tehtäviin siirtäminen tulee olla mahdollista viranhaltijaoikeudellisten perusteiden lisäksi myös luottamuksen menettämisen perusteella. Johtajan irtisanomista ja siirtämistä muihin tehtäviin luottamuksen menettämisen perusteella koskevassa päätöksenteossa tulee noudattaa yleisiä hyvän hallinnon ja hallintoharkinnan periaatteita. Johtajaa tulee kuulla, ja hänelle tulee ilmoittaa seikat, joihin luottamuksen menetyks perustuu. Irtisanomista tai siirtämistä muihin tehtäviin koskeva päätös on perusteltava. Päätös tulee tehdä loukkaamatta esimerkiksi tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- tai objektiviteettiperiaatetta. Luottamuspulan perusteena tulee samalla olla riittävät ja

asialliset perusteet irtisanomiselle. Palvelussuhdetta ei voida irtisanoa kansainvälisen työjärjestön (ILO) palvelussuhteen päättämistä koskevan yleissopimuksen (SopS114/1992) vastaisesti. Palvelussuhteen päättäminen edellyttää yleissopimuksen 4 artiklan mukaan pätevää perustetta, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai toimipaikan toimintaedellytyksiin. Johtajan johtajasopimukseen sovelletaan soveltuvin osin lain 40 §:ää.

**57 §. Maakunnan liikelaitoksen talous.** Pykälässä säädettäisiin liikelaitoksen taloudesta. Liikelaitoksen talouteen sovellettaisiin maakunnan taloutta koskevia säännöksiä 1 momentissa säädettyin poikkeuksin. Erikseen säädetään, että maakunnan tulee omassa toiminnassaan erotettava palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Maakunnan omasta palvelutuotannosta vastaavien liikelaitosten talous eriytetään maakunnan taloudesta pykälän mukaisesti. Maakuntavaltuusto päättäisi liikelaitosten lukumäärästä.

Maakunnan talousarvion rakennetta vastaavasti liikelaitoksen talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Liikelaitoksen talousarvio olisi sidottu maakunnan päätöksiin 53 §:n mukaisesti. Maakuntavaltuusto päättää muun muassa liikelaitosta sitovista meno- ja tuloeristä ja investointisuunnitelmasta. Liikelaitoksen johtokunnan on 54 §:n mukaisesti hyväksyttävä vuoden loppuun mennessä liikelaitokselle talousarvio- ja suunnitelma maakuntavaltuuston asettaminen sitovien talouden ja toiminnan tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti.

Pykälän 1 kohdan mukaan liikelaitoksen talousarvio laaditaan maakunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta erillisenä osana. Liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä maakunnan kirjanpidossa 2 kohdan mukaisesti. Liikelaitoksen kirjanpito eriytetään tilikauden aikana ja siitä laaditaan erillistilinpäätös, jotta liikelaitoksen oma tulos ja taloudellinen asema saadaan selville. Pykälän 3 kohdan mukaan liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan maakuntahallituksen käsiteltäväksi. Liikelaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös on osa maakunnan kirjanpitoa ja tilinpäätöstä ja se yhdistellään maakunnan tilinpäätökseen. Liikelaitoksen erillistilinpäätös annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tarkastus on osa maakunnan tilintarkastusta eikä siitä anneta erillistä tilintarkastuskertomusta. Pykälän 4 kohdan mukaan liikelaitoksen tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja liikelaitoksen johtaja. Liikelaitoksen tuloksen käsittelyssä säädettäisiin 5 kohdassa, jossa ehdotetaan otettavaksi huomioon maakunnan kokonaistalouden tila siten, että liikelaitoksen tilikauden tuloksesta voitaisiin tehdä investointivaraus vain enintään maakunnan ylijäämäerien määrään. Tällä säännöksellä estettäisiin tekemästä liikelaitoksen tuloksesta varauksia enempää kuin mitä koko maakunnan tulos ja taloudellinen asema mahdollistavat. Johtokunta tekee esityksen liikelaitoksen tuloksen käsittelystä liikelaitoksen toimintakertomuksessa 6 kohdan mukaisesti.

Edellä 53 §:n 3 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi liikelaitoksen sitovista meno- ja tuloeristä. Maakuntavaltuuston päätöksen jälkeen liikelaitoksen johtokunta hyväksyy talousarvionsa. Liikelaitosta sitovien tulo- ja menoerien sääntely poikkeaa kuntalain kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevasta sääntelystä, koska maakunnan talousarvio voisi maakuntavaltuuston harkinnan mukaan sisältää liikelaitokselle osoitettuja määrärahoja ja tuloarvioita. Sitovia erä voisivat olla esimerkiksi maakuntavaltuuston päättämät määrärahat ja tuloarviot, maakunnan päättämät pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus maakunnalle, korvaus maakunnan sijoittamasta pääomasta sekä maakunnan toiminta-avustus liikelaitokselle. Maakuntavaltuuston päättämät sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ohjaisivat liikelaitoksen toimintaa. Sitovat tulo- ja menoerät voitaisiin määritellä brutto- tai nettoperiaatteella. Käytännössä nettoperiaate kuitenkin todennäköisesti mahdollistaisi joustavamman taloudenhoidon ja vähentäisi muutosten käsittelyn tarvetta maakuntavaltuustossa ta-

lousarviovuoden aikana. Maakuntavaltuusto päättäisi millä tasolla liikelaitoksen talousarvion sitovuus määriteltäisiin. Mahdollista olisi päättää sitovuudesta yhtenä kokonaisuutena, jolloin johtokunta päättäisi itse talousarviossa määrärahojen jakautumisesta liikelaitoksen tehtävälueille ja maakuntavaltuuston ohjaus kohdistuisi tehtävälueille enemmänkin liikelaitokselle asetettujen toiminnallisten tavoitteiden kuin yksityiskohtaisen määrärahojen ohjaamisen kautta. Tulo- ja menoerien sitovuus voitaisiin määritellä myös tarkemmalla tasolla esimerkiksi liikelaitoksen tehtävälueittain. Tällöin on kuitenkin perusteltua huomioda, että mitä alemmasta ja yksityiskohtaisemmasta sitovuustasosta tehtävälueittain maakuntavaltuusto päättää, sitä vähemmän liikkumavaraa jää liikelaitokselle palvelujen tuottamisen järjestämisessä, ja muutoksia voidaan joutua viemään maakuntavaltuuston käsittelyyn talousarviovuoden aikana.

Liikelaitoksen rahoitus perustuu valtion rahoitukseen maakunnalle. Rahoitustarvetta ei voida kattaa pitkäaikaisella lainalla, vastaava rajoitus on maakunnan rahoituksen järjestämisellä. Liikelaitoksen asiakasmaksutulot määräytyvät erityislainsäädännön ja maakuntavaltuuston päätösten mukaisesti. Lisäksi liikelaitoksella voisi olla rahoitusta perustuen esimerkiksi maakuntien yhteistoimintasopimusten tai erillislainsäädännön mukaisiin maksutuloihin.

Laissa ei säädetä liikelaitoksen velvollisuudesta laatia konsernitilinpäätöstä tilanteessa, jossa liikelaitoksen johtokunnalle on siirretty toimivalta määräysvallan käyttämisestä maakunnan tytäryhteisössä. Estettä liikelaitoksen konsernitilinpäätöksen laatimiselle ei ole, mutta määräysvallan siirron lisäksi konsernitilinpäätöksen laadinnan edellytyksenä voidaan pitää, että tytäryhteisön osakkeet tai osuudet on siirretty liikelaitoksen taseeseen.

#### 10 luku **Luottamushenkilöt**

**58 §.** *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 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 luottamustehtäväsään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön edellytetään kohtelevan asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Hänen käytöksensä ei saa olla yleisesti hyväksytyjen 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.

**59 §.** *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 pätevästä syystä. Syyn pätevyuden arviointi kuuluu sille toimielimelle, joka on valinnut luottamushenkilön. Valtuutetulle ja varavaltuutetulle, jotka valitaan vaaleissa, eron myöntäisi valtuusto.

**60 §.** *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 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.

**61 §.** *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 olisivat kuitenkin esteellisiä käsittelemään hallinto-oikeudessa oman maakuntansa lainkäyttöasioita.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuudesta maakuntavaltuustoon. Säännöksellä rajoitettaisiin vain keskeisten vastuullisissa asemassa olevien henkilöiden valitsemista maakuntavaltuustoon. Valtuustoon eivät ole vaalikelpoisia maakuntahallituksen tai lautakunnan tehtäväalueella tai maakunnan liikelaitoksessa johtavassa tai siihen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivat henkilöt. Toimielimen tehtäväalue muodostuu sille laissa säädetyistä 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 tietyistä 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 rat-

kaistaisiin 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 tietyistä tehtäväkokonaisuudesta. Toimitusjohtajan lisäksi vaalikelpoisuutta vaille 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 liikelaitoksessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavassa yhteisössä tai säätiössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja. Toisin kuin kuntalain vaalikelpoisuussääntelyn mukaan, esimerkiksi terveystalvakuu palveluja 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 terveystalvakuu palveluja tuottavat yhtiöt samaan 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 säädettäisiin 66 §:ssä.

**62 §.** *Vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen.* Vaalikelpoisuussäätely 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. Maakuntalain 61 §:n perusteella valtuustoon vaalikelpoisia eivät olisi maakunnan liikelaitoksen tai maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden hallituksen jäsenet tai muut johtavassa asemassa olevat henkilöt. Myöskään maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön ja säätiön palveluksessa olevat henkilöt, jotka asemaltaan rinnastuvat maakuntahallituksen tai lautakunnan tehtävälalueen johtavassa tehtävässä oleviin maakunnan viranhaltijoihin, eivät olisi vaalikelpoisia valtuustoon eivätkä siten maakuntahallitukseen.

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 myöskään maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka toimii 1 kohtaan rinnastuvissa tehtävissä, ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen. Tällöin maakunnan ja maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen palveluksessa samanlaisissa tehtävissä toimivat henkilöt olisivat vaalikelpoisuuden osalta samassa asemassa.

Pykälän 1 momentin 3 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 toimitelimen 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 4 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 toimitelimen jäsenenä.

Vaalikelpoisusrajoituksen soveltamisen edellytyksenä on, että kohdassa mainitut molemmat edellytykset täyttyvät. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön asema suhteessa maakuntaan ja henkilön oma asema yhteisössä tai säätiössä tulee olla säännöksessä edellytetyn mukainen. Henkilön osalta rajoitus syntyy, jos henkilö on joko hallituksen tai siihen rinnastettavan toimitelimen 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 henkilöstöjärjestön päaluottamusmiehet 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 esteellisyysäännökset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuntalakiä 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 koskevissa poliittisissa neuvotteluissa.

**63 §.** *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 tai liikelaitoksen johtokunnan 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 sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämistuulle 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.

Momentin 4 kohdan mukaan vaalikelpoisia lautakuntaan eivät olisi lautakunnan tehtäväalueella toimivan 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 62 §:n 1 momentin 4 kohdassa, mutta rajautuen lautakunnan tehtäväalan mukaan.

Pykälän 2 momentti koskisi henkilöstöasioista vastaavaa toimielintä. Jos henkilöstöasiat olisivat maakunnan hallintosäännön mukaan jonkin muun toimielimen kuin maakuntahallituksen hoidettavana, tähän toimielimeen sovellettaisiin 62 §: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.

Vaalikelpoisuudesta liikelaitoksen johtokuntaan säädetään erikseen 9 luvussa.

**64 §.** *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 tai liikelaitoksen johtokunnan jäsenten ja maakuntajohtajan tai liikelaitoksen johtajan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettut läheiset olisivat pykälän 2 kohdan mukaan vaalikelvottomia tarkastuslautakuntaan.

Pykälän 3 kohdan mukaan maakunnan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi vaalikelvoton tarkastuslautakuntaan. Lain 66 §:ssä säädettäisiin kuitenkin, että enintään kuuden kuukauden pituinen väliaikainen palvelussuhde ei aiheuttaisi vaalikelvottomuutta. Henkilö ei voisi palvelusuhteen kestäessä hoitaa luottamustointaan.

Pykälän 4 kohdassa säädettäisiin siitä, että tarkastuslautakuntaan ei voitaisi valita henkilöä, joka ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen. Koska vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen edellyttää vaalikelpoisuutta maakuntavaltuustoon, tulee siis ensin tarkasteltavaksi vaalikelpoisuus valtuustoon 61 §:n mukaisesti ja tämän jälkeen vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen 62 §:n mukaisesti.

**65 §. Vaalikelpoisuus maakuntien yhteiseen toimielimeen.** Maakuntien yhteisestä toimielimestä säädetään 48 §:ssä. Vaalikelpoisia vastuumaakunnan organisaatiossa toimivaan yhteiseen toimielimeen olisivat oman maakuntansa vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

**66 §. Vaalikelpoisuuden menettäminen.** Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuuden menettämiseen liittyvistä seikoista. Pykälän 1 momentin mukaan valinnan tehneen toimielimen 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 luottamustointaan. Viittaussäännökset koskisivat maakunnan 61—64 §:ssä tarkoitettuja palvelussuhteita.

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

Pykälän 1 momentin mukaan lähtökohtana olisi, että toimeen valittu luottamushenkilö pysyy toimeensa 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 tulleeseen 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 83 §: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.

**68 §. 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.

ta. 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 59 §: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 työvapaata 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 työvapaata 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 virka- tai työvapaata työstään. Osa-aikaisella luottamushenkilöllä ei olisi ehdotonta oikeutta saada vapaata työstään, vaan siitä olisi sovittava työnantajan kanssa. Luottamustointa 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 syyllä 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 luottamustointa 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 70 §: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.

**69 §.** *Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten.* Työsopimuslaissa, valtion virkamieslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa, kirkkolaissa ja erityisopimuslaissa 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 68 §: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 toimielimen 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.

**70 §. 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 toimielimen päätöksenteko tapahtuu lain 86 §:n mukaisessa sähköisessä kokouksessa tai lain 87 §: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 yksityisellä sektorilla 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 toimielimen 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 58 §:ssä tarkoitettut henkilöt. Maakunnan luottamushenkilöitä eivät siten olisi 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.

**71 §. Tietojensaantioikeus.** Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön oikeudesta saada toimensa hoitamisessa tarpeellisia tietoja maakunnan viranomaisilta. Maakuntajohtajan, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta säädettäisiin erikseen lain 39 §:n 3 momentissa ja 110 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada maakunnan viranomaisilta 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 tehtäväkonaisuutta, 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 seurantaa 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 säilyttämisvelvollisuus sekä 23 §:ssä säädetty vaihtolovelvollisuus 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 maakuntavaltuutuksen 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 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 tietojensaantioikeuden turvaamisesta. Tietojensaantioikeus koskisi tytäryhteisön toimintaa koskevia tietoja, jotka tytäryhtiö on antanut maakunnan konsernijohtolle.

**72 §. 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 liikelaitoksen johtokunnan 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 tehtävänsä. Lisäksi henkilöllä olisi velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksissa tapahtuneista muutoksista sekä korjata virheelliset tiedot.

Sidonnaisuusilmoitus ei korvaisi luottamushenkilön velvollisuutta esittää lain 59 §:n 2 momentin mukainen selvitys vaalikelpoisuuden arvioinnin edellyttämistä tiedoista eikä myöskään velvollisuutta antaa selvitys yksittäistapauksissa esteellisyyden arvioimiseksi tarvittavista tiedoista, josta säädetään lain 84 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan sidonnaisuusilmoitus tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, joka valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaisi ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tehtävä todettaisiin myös tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevassa 106 §: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.

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

Pykälän 1 momentissa todettaisiin selvyyden vuoksi, että luottamushenkilö hoitaa tointaan 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. Pidättämispäätös 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 74 §:n mukaan mahdollista edellytysten täytyessä luottamustoimen ulkopuolella tehdystä rikoksesta saadun tuomion perusteella.

Pykälän 4 ja 5 momentti vastaa asiallisesti kuntalain vuoden 2017 alusta voimaan tulleita säännöksiä (L 1484/2016, HE 250/2016). 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 virkariikosta 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.

**74 §.** *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 syyteeseen 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 58 §:n 2 momentissa luottamushenkilölle asetettu vaatimus edistää maakunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Pidättämispäätös 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**

**75 §.** *Maakunnan henkilöstö.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan henkilöstöstä. Myös maakunnan liikelaitoksen henkilöstö olisi maakunnan palveluksessa.

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 tutkimuksessa 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 eriävää 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 vapautteen 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 75 §: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 volyymissa 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 määräaikaaisuudesta eikä sitä varten ole hallinnollisesti perusteltua perustaa virkaa.

**76 §. 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.

**77 §. 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 tarkoitetun työsopimuksen ja sopivat työsuhteen ehdoista, työsopimuksen alkamisesta ja muista työsopimukseen kuuluvista asioista. Tällöin 77 § 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 työnannon 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 maakuntavaltuutuksella. 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 palve-

lussuhteen 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

**78 §. 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 tulee määrätä toimivallan tarkemmasta jakautumisesta maakunnassa. Toimivallan siirtämisestä eli delegoinnista maakunnan ja liikelaitoksen organisaatioiden sisällä säädetään 79 §: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 järjestämismääräyksillä olevia palveluita tuottavien yhteisöiden ja säätiöiden toiminnassa. Maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden ohjaus perustuu maakuntavaltuuston hyväksymään 43 §:ssä tarkoitettuun konserniohjeeseen.

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 tarkoitettulla tavalla.

Maakuntavaltuuston kokoontumisesta säädettäisiin lain 81 §:ssä. Muiden toimielinten kokoontumisesta tulisi ottaa määräykset maakunnan hallintosääntöön. Hallintosäännön määräykset koskisivat muun muassa kokousaikaa 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 yhteen-

sovittamisesta, 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 88 §: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 tietyistä 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 tulisi siten hallintosäännössään määritellä, mitkä lain 85 §: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 93 §: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.

Arkistolaisissa säädetään arkistotoimen järjestämisestä vastaavista viranomaisista. Maakunnan hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset maakunnan asiakirjahallinnon järjestämisestä ja siihen liittyvästä vastuiden 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 kokousmenettelyistä. 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 valtuustoryhmiä. 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 85 §:ssä säädettäisiin maakunnan toimielinten päätöksentekotavoista ja lain 86 §:ssä sähköisestä kokouksesta. Valtuuston kokoukset on mahdollista järjestää myös sähköisinä kokouksina. Sen sijaan lain 88 §: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.

**79 §. 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 hoitettavaksi 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 työsopimussuhteessa 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 toimivallan 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. Säännös on luonteeltaan informatiivinen. Momentin mukaan laissa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa sekä muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa päätöksenteko tulisi hallintosäännössä osoittaa maakunnassa tai liikelaitoksessa nimenomaisesti viranhaltijatasolle. Mainitut asiat ovat pääsääntöisesti asioita, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä. Kohdassa 2 yksilöön kohdistuvilla sosiaali- ja terveydenhuollon asioilla tarkoitetaan



nimenomaan yksittäistä asiakasta tai potilasta koskevaa päätöstä, eikä esimerkiksi palvelujärjestelmätason päätöksiä yksilöön kohdistuvista palveluista.

Hallinnollisen pakon käyttämistä tarkoittavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä.

**80 §. 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 106 §: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.

**81 §. 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 päättämisenä 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 82 §: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 lähettamisestä 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 lähettamisestä 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.

**82 §.** *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 80 §:n mukaisesti. Asia voi olla maakuntahallituksen, tilapäisen valiokunnan tai tarkastuslautakunnan valmistelema.

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.

**83 §.** *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.

**84 §.** *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 tarkoitettujen 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 puolueettomuutta. Esteellisyydellä tarkoitetaan, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.

Valtuutetun esteellisyyssperusteet 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 säädettäisiin. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 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 käsitel-

lyt asiaa, hän on 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 perustein 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 toimitella 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 tulkinnanvaraisessa tilanteessa itse vetäytyy asian käsittelystä.

Henkilö olisi velvollinen esittämään selvityksen seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa, jos toimitella 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 riittävyyttä, päätöksen selvityksen esittämisestä tekisi se toimitella, jonka harkittavaksi esteellisyys kuuluisi. Selvityspyyntö voitaisiin kohdistaa vain niihin seikkoihin, joilla voisi olla merkitystä arvioitaessa luottamushenkilön esteellisyyttä.

**85 §.** *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. Toimitella 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 86 §: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 87 §: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. Laillisuusvalvojien ratkaisuihin (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 tietoliikennetyhteyden 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 tietoliikennetyhteyksien tulisi olla asianmukaisesti suojattu. Lisäksi maakunnan olisi huomioitava esimerkiksi käytettävien palvelinten tietoturvallisuuteen liittyvät näkökohdat.

**86 §. 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 88 §: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”.

**87 §. 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 rutiiniluonteisten 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 momentissa 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.

**88 §. 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 määrää-

yksen 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.

**89 §. 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.

**90 §. 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.

**91 §. 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 82 §).

Tarkemmat määräykset äänestyksen toimittamisesta voitaisiin ottaa maakunnan hallintosääntöön.

**92 §. 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 suhteellisen 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.

**93 §. 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.

**94 §. Pöytäkirja.** Pykälässä säädettäisiin toimielimen ja muiden päätöksentekijöiden päätöksiäsiakirjasta, 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.

**95 §. Maakunnan ilmoitukset.** Pykälä vastaisi kuntalain sääntelyä (108 §). Ilmoituksia julkaislessaan 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 ilmoitus-



aikaa 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 139 §:n perusteluissa.

**96 §.** *Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa.* Pykälässä säädettäisiin maakunnalle velvoite 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 95 §:ssä maakunnan ilmoituksia koskien ja lain 136 §:ssä koskien päätösten tiedoksianto 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**

**97 §.** *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 tehtäväalueellaan. 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 taloussuunnitelmankauden 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 katta-

maan 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 toteutettavaksi. Toiminnan ja talouden yhteen kytkenään 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 tulo-rahoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvedona rahan lähteet ja käyttö.

Määräraha on maakuntavaltuuston toimitilimelle antama, euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen määrättyjen tavoitteiden toteutumiseksi. Tuloarvio on vastaavasti maakuntavaltuuston toimitilimelle 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 ilmeistä 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 toimitilavuokrana. Maakunnan palvelu-

verkkoa ja toimitilarpeita suunniteltaessa onkin huomioitava, että toimitilavuokrasta 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 103 ja 104 §: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. Laitelainvestointien ja muiden vastaavien investointien toteuttamiseen maakunnalla on myös käytössään esimerkiksi leasingrahoitus ja muita vastaavia rahoitusinstrumentteja.

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

**98 §. 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, laskenta- ja tilijärjestelmästä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuudella varmistettaisiin maakuntien yhteneväiset käytännöt ja vertailukelpoinen tietoperusta maakuntien taloudesta. Taustalla on tavoite julkista sektoria koskevan taloustiedon harmonisoinnista. Tavoitteena on myös, että maakuntia koskevan taloustiedon automatisointi raportointi mahdollistuu ja että tieto on kaikkien sitä tarvitsevien tahojen saatavissa ja hyödynnettävissä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain, tämän lain 98—101 §:n sekä tämän pykälän nojalla annetun asetuksen soveltamisesta. Kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaoston 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.

**99 §. 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 101 §: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 108 §:ssä. Tilintarkastuksen jälkeen maakuntahallituksen olisi saatettava tilinpäätös maakuntavaltuuston käsiteltäväksi. Maakuntavaltuuston olisi käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Käsitelyn yhteydessä on noudatettava mitä lain 111 §:ssä säädetään tilintarkastuskertomuksen käsittelystä maakuntavaltuustossa. Tilinpäätöstä ja tilintarkastuskertomusta käsitellessään maakuntavaltuuston otettava kantaa myös tilivelvollisten vastuuvapauteen.

Tilinpäätöstä laadittaessa on noudatettava kirjanpitolain 3 luvun 3 §:ssä säädettyjä yleisiä tilinpäätösperiaatteita: Oletusta toiminnan jatkuvuudesta; menettelytapojen johdonmukaisuutta tilikaudesta toiseen; sisältöpainotteisuutta eli huomion kiinnittämistä liiketapahtumien 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 annettussa 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 vastaava 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 käyttö-

omaisuuden hankintahinnasta tehtyjä suunnitelman mukaisia poistoja. Kuten edellä on jo lain 97 §: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 riittävyyttä. 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 toimielimet ja viranhaltijat. Selvitys tavoitteiden toteutumisesta maakunnassa ja maakuntakonsernissa annetaan toimintakertomuksen toteutumisvertailuosassa.

Toimintakertomuksen sisältöä käsitellään lain 101 §: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 annettujen säännösten ja määräysten noudattaminen. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilinpäätöksen allekirjoittamisesta. Tilinpäätöksen allekirjoittavat allekirjoituspäivänä päätös- ja toimivaltaiset maakuntahallituksen jäsenet sekä maakuntajohtaja.

**100 §.** *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 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. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin maakunnan tilinpäätös. Maakunnan tilinpäätöksen laatimisesta säädettäisiin lain 99 §:ssä.

Maakuntien yhdessä omistamat maakuntalain 16 luvussa tarkoitettut palvelukeskusosakeyhtiöt eivät kuulu minkään maakunnan konserniin. Kirjanpitolain 1 luvun 8 §:n määriteltämän mukaan ne todennäköisesti olisivat Uudenmaan maakunnan osakkuusyhtiöitä. Palvelukes-

kusosakeyhtiöiden 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 103 §:ssä säädellyn maakunnan arviointimenettelyn 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 yhdistelykirjaukset. Konsernituloslaskelmalla liitetietoihin osoitetaan maakuntakonsernin tulorahoituksen riittävyys ja toiminnan taloudellinen tulos. Konsernitaseella ja sen liitteillä osoitetaan maakuntakonsernin taloudellinen asema selvittämällä konserniyhteisöjen varat, velat ja vastuut ulkopuolisille. Konsernitilinpäätöksen kuuluvien ja siihen liittyvien asiakirjojen on oltava selkeitä ja niiden on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus.

**101 §. 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 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.

Merkittävät maakunnan organisaatiota ja tehtäviä koskevat muutokset esitetään toimintakertomuksessa. Olennaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi uudet tehtävät tai toimintojen lakauttaminen, toteutetut tai käynnistyneet suuret investointi- tai muut hankkeet, yhtiöittäminen 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 tilinpäätösvouden 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 tilinpäätösvoutta 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 tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin talouden tasapainotukseen liittyvien toimien esittämisestä. Maakunnan talouden tasapainolle asetettavasta vaatimuksesta säädettäisiin 97 §: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 eriin. Pakollinen varaus ei ole tuloksenkäsittelyerä, vaan se on tehtävä tilikauden tuloksesta riippumatta silloin, kun velvoite sen tekemiseen on syntynyt.

**102 §. 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 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 100 §:ssä säädettävässä ajassa.

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

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, jotka voisivat käynnistää arviointimenettelyn. Arviointimenettely voisi käynnistyä joko tämän lain 104 §:ssä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §: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 järjestämistä 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 järjestämistä olevista tehtävistä useamman ministeriön tehtäväalueelta. Arviointiryhmän puheenjohtajaksi valtiovarainministeriö nimeäisi maakuntaa kuultuaan maakunnasta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin arviointiryhmän tekemästä ehdotuksesta ja ehdotuksen käsittelystä. Edellä 2 momentissa tarkoitettu arviointiryhmä tekisi ehdotuksen maakunnan talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimituksista. Arviointiryhmän tulisi mahdollisimman perusteellisesti selvittää ja arvioida maakunnan edellytykset järjestämistä 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 selvittä järjestämistä 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 maakuntajakolaissa tarkoitettujen maakuntajakoselvittäjän asettaminen tarpeen.

**104 §.** *Maakunnan talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin 103 §:ssä tarkoitettujen arviointimenettelyn käynnistymiseen johtavista, maakunnan talouteen liittyvistä edellytyksistä. Arviointimenettely voisi käynnistyä lähtökohtaisesti neljän eri kriteerin perusteella. Valtiovarainministeriöllä olisi kolmen kriteerin osalta harkintavaltaa menettelyn käynnistämiseksi, mutta neljännen kriteerin täytyminen käynnistäisi menettelyn vuodesta 2024 lukien 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 järjestämistä 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 toi-



mintaan 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 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. Maakunnan oma lainanotto olisi 97 §:n säännöksellä rajattu lyhytaikaisiin lainoihin, mutta kriteerin tavoitteena olisi varmistaa, että myös maakuntakonsernin tytäryhteisöjen lainanhoitokyky säilyy.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että vuodesta 2024 lukien arviointimenettely käynnistyisi aina, jos maakunnalle olisi jouduttu myöntämään maakuntien rahoituslain 8 §:ssä säädetty harkinnanvarainen valtionavustus. Vuosina 2019 – 2023 valtiovarainministeriöllä olisi tällöinkin harkintavaltaa menettelyn käynnistämiseksi. Maakuntien rahoituslaissa säädettävä avustus on tarkoitettu maakunnan vakaviin taloudellisiin ongelmiin ja tilanteisiin, joita ei enää voida ratkaista lyhytaikaisella lainoituksella tai esimerkiksi valtiontakauksella. 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 Valtionkonttorin ylläpitämistä tiedoista ja tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Valtionkonttorin käyttämiä laskentaperusteita.

Koska maakunnan toiminnan käynnistyminen vie jonkin verran aikaa ja siihen liittyy lähes väistämättä myös ennakoimattomia kysymyksiä, 4 momenttiin esitettäisiin otettavaksi säännös siitä, että 1 momentin tarkoittama kahden tilikauden tarkastelujakso alkaisi vasta vuoden 2021 tilinpäätöksen perusteella laskettavista tunnusluvuista, jotta maakunnan toiminta olisi jo ehtinyt vakiintua toiminnan käynnistämävaiheen jälkeen.

**105 §.** *Maakunnan viranomaisen toimivalta arviointimenettelyn aikana.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan viranomaisen toimivallan rajoittamisesta 103 §:ssä tarkoitetun arviointimenettelyn aikana. Pykälän tarkoituksena olisi estää maakunnan taloudellisen aseman heikentymisen 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 103 §:n mukaisesti päättänyt arviointimenettelyn käynnistämisestä. Jos valtiovarainministeriö päättäisi 103 §: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**

**106 §.** *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 säädetyistä tehtävistä. Lautakunnan tehtävä kohdistuisi maakuntavaltuuston toimikautta vastaaviin vuosiin. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla valtuutettuja. Lain 64 §: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 päätöksenteolle tuottamalla ja hankkimalla uutta tietoa ja näkemyksiä maakunnan taloudesta ja hallinnosta. Lisäarvoa tuottava arviointi sisältää toimenpidesuosituksia ja vaihtoehtojen pohdintaa. Asiantilan peikka 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

riittävyttä 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 osavuosikatsauksiin.

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 72 §: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 koordinoitua. 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 talousarviosta 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 109 §:ssä. Valtiontalouden tarkastusviraston ohella maakunnan toimintaa arvioidaan myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta. Tarkastuslautakunnan on perusteltua arviointikertomusta laatiessaan ottaa huomioon myös nämä arvioinnit.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin maakuntahallituksen arviointikertomuksesta antamasta lausunnosta. Maakuntahallitus antaisi maakuntavaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. 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 kehittämissuhteet myös laajemmin koko maakunnan organisaatiolle ja saada niitä myös tätä kautta osaksi toiminnan kehittämistä.

**107 §. 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 tehtävissään 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 tilintarkastajasta. Tytäryhteisön tilintarkastajaksi tulisi valita maakunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi maakunnan tytäryhteisöjen määrä. Tilintarkastuslain 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 toimeksiannontuotteen voimassaoloaikana, arvioida riippumattomuutta vaarantavia tekijöitä sekä tarvittaessa kieltäytyttävä toimeksiannon vastaanottamisesta tai luovuttava siitä, mikäli riippumattomuutta vaarantavaa uhkaa ei voida varotoimintaan poistaa tai vähentää hyväksyttävälle tasolle.

Pykälän 5 momentin mukaan tilintarkastajaa koskisivat samat lain 64 §:ssä säädetyt vaalikelpoisuuden rajoitukset kuin tarkastuslautakunnan jäsentä. Tilintarkastajan kotikunnan ei kui-

tenkaan tarvitsisi olla asianomainen kunta, sillä tilintarkastaja ei ole luottamushenkilö, eikä häneen sovelleta luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä.

**108 §.** *Tilintarkastajan tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin tilintarkastajan tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan tilintarkastajan tulisi toukokuun loppuun mennessä tarkastaa julkishallinnon 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 seurantaa, 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. Tar-

kastuksessa 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.

**109 §.** *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.

**110 §.** *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 toimitelimenä 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.

**111 §. Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely.** Pykälässä säädettäisiin tilintarkastuskertomuksen käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan tilintarkastajien olisi annettava maakuntavaltuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään lain 108 §: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**

**112 §. Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.** Luvun säännöksiä sovellettaisiin maakunnan toimintaan siltä osin, kuin yhtiöittämisvelvollisuudesta ei ole tehtäväalakohtaisia erityissäännöksiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausmalliin liittyvästä maakunnan oman palvelutuotannon yhtiöittämisestä säädetään erikseen. Luvun säännöksiä pääosin vastaavat säännökset kuntien toiminnan yhtiöittämisestä lisättiin kuntalakiin vuonna 2013 (L 626/2013, voimassa olevan kuntalain 126—128 §).

Pykälän mukaan maakunnalla olisi toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnan tehtäväaloista 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 yhtiöittämisvelvollisuuteen.

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. Tulkinnassa 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 sidosyksikkösäännöksiensä 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. Hankintalaissa on määritelty, 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.

**113 §.** *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 114 §: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.



siin 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 tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto sekä tilojen vuokraus.

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.

**114 §.** *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 113 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa maakunnan tuotantoyksikön hinnoittelu toteuta sellaista kilpailua vääristävää alihinnoittelua, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitus 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 käy-

vän 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 ja vaikutukset jäisivät erittäin vähäiseksi.

**115 §.** *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 toteutuessaakin maakuntakonsernin lainanhoitokate säilyisi 104 §:ssä säädetyn raja-arvon puitteissa. Maakuntakonsernin lainanhoitokatteen 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 ainoastaan, 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 koskevissa 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 116 §: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 valtioneuvoston päätökset 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.

**116 §. 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 ylipäättään 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 tarkoitettujen palveluvelvoitteiden 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.

**117 §. 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**

**118 §. 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 säädöstopella kuin niiden toiminnasta muutenkin säädetään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kolmen valtakunnallisen palvelukeskuksen perustamisesta. Valtakunnallisuudella tavoitellaan yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja mittakaavaetuja, jolloin hyödyt tulisivat esille pienempinä kokonaiskustannuksina ja toiminnan tehostamisessa saatavina säästöinä. Kokemukset valtion, kuntien ja suuryritysten hallinnollisten tukipalveluiden kokoamisesta yhteen ovat olleet pääosin hyviä ja niillä on aikaansaatu kokonaisuutena noin 20 prosentin säästöt ja joillakin toiminnan osa-alueilla potentiaali on tätäkin suurempi. Säästöt eivät kuitenkaan synny, ellei keskittämistä kyetä toimeenpanemaan.

Uudistuksen yhteydessä maakunnille siirtyy kiinteää ja irtainta omaisuutta, laitteita, järjestelmiä sekä erilaisia sopimuksia. Palvelukeskusten toiminnan käynnistäminen edellyttää, että väliaikaisen maakuntahallinnon sekä palvelukeskukset perustavien organisaatioiden (Senaatti ja KEHA) toimenpitein selvitetään siirtyvä infrastruktuuri ja päätetään, mitä omaisuuskokonai-

suuksia, järjestelmiä ja sopimuksia tarvitaan maakuntien palvelukeskusten toiminnan käynnistämiseen ja ylläpitoon. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös tarvittavat omistusjärjestelyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 16 §:ssä säädetyin edellytyksin, jos palvelutuotannon järjestämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla hyödynnetään in-house roolia yhteistyössä maakuntien ja kuntien omistamien ja mahdollisesti myös valtion palveluyhtiöiden välillä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelukeskusten muodosta ja omistamisesta. Kukin palvelukeskus olisi maakuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö, jonka omistuksen jakautuminen maakuntien kesken olisi määritelty maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain 39 §:ssä. Kun omistajina olisivat maakunnat, niillä on aito intressi huolehtia palveluyhtiön toiminnan tehokkuudesta sekä kustannustason pysymisestä alhaalla. Maakunnat omistajina päättäisivät tuotantorakenteesta sekä merkittävistä investoinneista. Myös valtiolla voi olla palvelukeskuksissa omistajuutta muun muassa em. lain 38 §:ssä säädetyllä tavalla.

Palvelukeskukset olisivat organisaatiomuodoltaan osakeyhtiöitä. Tällä varmistettaisiin hinnoittelun kustannusvastaavuus sekä toimielinten vastuullisuus. Palvelukeskus hankkisi rahoituksen toimintaansa palvelumaksuilla maakuntien organisaatioilta. Maakuntien omistajaohjaus luo tarpeen prosessien tehostamiselle ja aidon intressin huolehtia palveluhintojen kilpailukyisyydestä. Palvelusopimusmallit hyväksyisi palvelukeskuksen hallitus ja niiden sisältönä olisi ainakin palvelukokonaisuuksien vastuunjako maakunnan ja palveluyhtiön välillä, oikeudet ja velvollisuudet sekä kustannusten jakoperuste.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen asiakkaista. Palvelukeskuksen asiakkaina olisivat maakuntien ja maakuntien organisaatioissa toimivien liikelaitosten lisäksi maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt, joita ovat palvelukeskukset ja muut maakuntien yhteisesti omistamat yhteisöt sekä maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Palvelukeskuksen asiakkaana voisi olla myös sellainen maakuntien määräysvallassa oleva yhtiö tai muu yhteisö, jossa muuna omistajana on esimerkiksi kunta. Momentissa määritelty asiakkuus kattaisi 16 luvun mukaiset maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja valtakunnalliset palvelukeskukset voisivat myydä palveluita toisilleen rajoituksetta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen velvollisuudesta toteuttaa asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja myös muille kuin 3 momentissa tarkoitetuille asiakkaille. Säännöksen perusteella palvelukeskuksen olisi tarjottava kaikille maakunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluville sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yhteisöille, säätöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille niiden välttämättä tarvitsemia ja asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 58 §:n perusteella maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen yhteydessä syntyvät asiakas- ja potilastiedot kuuluvat maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin. Sen ja tietointegraation toteuttamiseksi kaikkien palvelun tuottajien on käytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja (*kanta-palvelut*).

Jotta myös pienillä yrityksillä ja itsenäisillä ammatinharjoittajilla olisi myös käytännössä mahdollisuus toimia palvelun tuottajina, edellä todetuilla palvelun tuottajien on oltava käytössään sähköiset järjestelmät ja palvelut, jotka mahdollistavat kanta-palveluihin liittymisen. Kanta-palvelujen kautta palvelun tuottaja saa palvelutapahtuman edellyttämät tiedot asiakkaasta ja voi tallentaa säädösten mukaiset asiakas- ja potilastiedot maakunnan asiakas- ja poti-

lasrekisteriin. Tämä mahdollistaa palveluintegraation edellyttämän tietointegraation toteuttamisen.

Momentin perusteella palvelukeskuksen tulisi ylläpitää ja tarjota kilpailuneutraalisti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaisten valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden integraatioon ja rajapintoihin liittyviä palveluita. Lisäksi se voisi tarjota sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen asioinnin ja asiakastietojen käsittelyn edellyttämiä tietojärjestelmäratkaisuja palvelun tuottajien käyttöön. Tämä mahdollistaisi tietojen liikkuvuuden ja integroinnin asiakas- ja potilastietojärjestelmien välillä. Kohteina voisivat olla maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavat yritykset niiden omistajatahosta riippumatta. Palvelukeskuksella olisi siten velvollisuus tarjota ja ylläpitää asiakas- ja potilastietojen sähköisen käsittelyn edellyttämiä palveluita myös markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille kilpailuneutraalisti. Kilpailuneutraliteettivelvoitteen mukaisesti palvelujen käyttäjiltä perittäisiin asianmukainen markkinahinta palvelukeskuksen ylläpitämistä ja tarjoamista palveluista.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin siitä, että maakuntien yhtiöt ja kunnat voivat myös ostaa toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskukselta 120 §:ssä tarkoitettuja tilapalveluja ja niihin liittyviä muita palveluja silloin, kun ne tuottavat palveluja samoissa tiloissa kun maakuntien sosiaali- ja terveystalouksien palveluja tuottavat laitokset tai yhtiöt. Tässä momentissa mainittujen palvelujen myynti maakuntien yhtiöille ja kunnille ei saa olla enempää kuin 20 prosenttia palvelukeskusten kyseisiä palveluja koskevasta liikevaihdosta. Muilta osin sovelletaan julkisista hankinnoista annetun lain säännöksiä. EU:n hankintadirektiivin (2014/24) 14 artiklan 4 kohdan mukaisesti hankintaviranomaiset voivat harjoittaa avoimilla markkinoilla alle 20 prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista toiminnoista. EU:n hankintadirektiivissä ei ole asetettu hankintayksikön ulosmyynnille euromääräistä enimmäisrajaa. Momentilla mahdollistetaan erityisesti yhteispäivystysten jatkuminen.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen vastuusta toteuttaa sille määritelty tehtävä. 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.

**119 §. Velvollisuus käyttää palvelukeskuksen palveluja.** Pykälässä asetettaisiin maakunnille ja niiden tytäryhteisöille 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 tietyssä 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.

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus tuottaisi lisäksi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyllä tavalla tietotekniikkapalveluja. Tietotekniikkapalveluilla tarkoitettaisiin esimerkiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) tarkoitettuja perustietotekniikkapalveluja, kuten tieto- ja viestintätekniisiä pilvipalveluja.

Pykälän 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 käyttövelvoitteen.

**120 §.** *Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä, jonka hallintaan maakunnat velvoitettaisiin maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain 31 §:ssä siirtämään edelleen niille sairaanhoitopiirien ja erityis-huoltopiirien 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 toiminnallisesti 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.

**121 §.** *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. Alueellisesti hajautettu palvelutuotanto voidaan järjestää myös konsernirakenteen mukaisesti palvelukeskuksen tytäryhtiöksi. Valtakunnallisuudella ratkaistaisiin palvelutuotannon kapeikkoja ja erikoistumisella voitaisiin tehostaa tuotantoa toimipaikkojen välillä. Valtakunnallisella rakenteella ja palvelutuotannon 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. 119 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutuksella mahdollistettaisiin, että tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä palvelukategorioiden sisällöstä ja näin ottaa yksityiskohtaisemmin ja joustavammin huomioon maakuntien erilaisuus palvelutuotannossa. Joidenkin nykyisten maakuntien alueella on jo nyt muodostettu erillisiä keskitettyjä organisaatioita huolehtimaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelutuotannosta, osassa palvelutuotanto on kunta- ja kuntayhtymäkohtaista ja erityisvastuualueilla on sekä palvelukeskusrakenteita että hajautettua palvelutuotantoa.

Nyt kyseessä olevassa 121 §:ssä määritellyillä palvelukokonaisuuksilla tavoitellaan sitä, että niin sanotut massapalvelut olisivat tehokkaasti tuotettu kaikissa maakunnissa ja että yhtenäisillä palveluketjuilla voidaan saada suurin volyymiyöty. Maakuntien yhteiset palvelukeskukset eivät edustaisi maakuntia työnantajina eivätkä viranomaisina, vaan nämä tehtävät kuuluisivat maakunnille ja niiden työnantajaorganisaatioille. Palvelukeskusten rooli olisi tuottaa selällaisia tukipalveluiden luonteisia palvelukokonaisuuksia, joihin ei sisältyisi merkittävää palvelussuhteisiin tai rahankäyttöön liittyvää ylimaakunnallista ratkaisovaltaa.

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 pyymisestä 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. Nyt ehdotettu palvelukeskusmalli on joustava ja mahdollistaa hyvin monenlaiset palvelurakenteet ja tarvittaessa laajan kilpailuttamisen. Palvelukeskuksen tuottamistehtävään kuuluisi myös kehittää omaa palvelutuotantoaan asiakkaidensa tarpeiden mukaisesti. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen keskeiset asiakassegmentit olisivat maakunnat ja niiden tytäryhteisöt sekä näiden henkilöstö.

Palvelukeskuksen toiminnassa yhtenäisillä palveluprosesseilla sekä sähköisillä palveluilla ja tietojärjestelmillä tulee olemaan erittäin keskeinen rooli, jolloin yhteistoiminta korostuu erityi-

sesti maakuntien omien ja valtakunnallisten tieto- ja viestintäteknisten palveluntuottajien kanssa.

**122 §.** *Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntien tieto- ja viestintäteknisen palvelukeskuksen tehtävistä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio-, tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja 118 §:ssä tarkoitetuille organisaatioille. Palvelukeskus tuottaisi palveluja maakunnalle ja maakuntakonsernin tytäryhteisölle siltä osin kuin nämä eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi palvelukeskus voisi sidosyksikkönä tuottaa palveluja myös valtion viranomaisille.

Tehtävän toteuttamiseksi tieto- ja viestintäteknisten palvelujen 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 119 §:n 2 momentin mukaan palvelukeskuksen tehtävistä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Tehtäviä täsmennettäisiin palvelukokonaisuuksittain. Palvelukeskuksen tuottamiin tietojärjestelmäpalveluihin voisi kuulua hallinnon ja tuotannonohjauksen tietojärjestelmäpalveluja, tietojohdamisen ja asiakkuuden hallinnan tietojärjestelmäpalveluja, viestinnän ja asiantuntijapalveluja, ohjauksen ja raportoinnin järjestelmäpalveluja sekä tiedon säilytys- ja käsittelypalveluja. Näiden palvelujen avulla palvelukeskus organisoisi 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 viestintäteknisten palvelujen integrointiin ja tietojen ja tietovarantojen analysointiin, käsittelyyn ja raportointiin liittyviä tietojärjestelmä- ja kehittämispalveluja sekä tehtäviinsä liittyviä asiantuntijapalveluja.

Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäisiin palvelukeskuksen kehittämis- ja integraatiopalveluihin voisivat kuulua esimerkiksi tiedon hallinnan ja tieto- ja viestintäteknikan (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 säädetyllä tavalla tietotekniikkapalveluja. Tietotekniikkapalveluilla tarkoitettaisiin esimerkiksi valtion yhteisten tie-

to- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) tarkoitettuja perustietotekniikkapalveluja, kuten tieto- ja viestintäteknisiä pilvipalveluja.

**123 §. Tiedonsaantioikeus.** Pykälässä säädettäisiin toisaalta maakuntien ja asianomaisten ministeriöiden oikeudesta saada tietoja palvelukeskuksilta ja toisaalta palvelukeskusten oikeudesta saada tietoja maakunnalta ja maakuntakonsernin tytäryhteisöltä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnilla 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.

Pykälän 2 momentin mukaan ministeriöillä on oikeus saada palvelukeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot maakuntien ohjausta, rahoitusta ja valvontaa sekä maakuntalain 3 luvussa tarkoitettua neuvottelua varten.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelukeskuksella olisi oikeus saada pyynnöstä maakunnalta ja maakuntakonsernin tytäryhteisöltä 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.

**124 §. 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 asiakkaisiksi 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 sopimusosakeudellisesti 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.

**125 §. Palvelukeskuksen tytäryhtiö.** Palvelukeskukset olisivat oikeudelliselta muodoltaan osakeyhtiöitä. Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksilla voisi 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.

Palvelukeskusten 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.

**126 §. *Asiantuntija- ja tukipalveluja koskeva yhteistyö.*** Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta perustaa kuntien ja valtion kanssa yhteisiä asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavia yksiköitä kaikkien 118 §:ssä säädettyjen palvelukeskusten toimialoilla eli toimitila- ja 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.

**127 §. *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 omistamiaan 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.

**128 §. *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 järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen 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 viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (423/2003) ja arkistolakia (831/1994).

## 17 luku Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus

**129 §. *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 sään-

nöksiä. Erityiset säännökset voisivat koskea muun muassa erilaisia maakunnan viranomaiselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Niitä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta yleensä hallintovalituksella.

Maakuntalain 17 luku koskisi vain niin sanottuja maakunnallisia asioita. Niissä asioissa, joissa olisi käytössä hallintovalitus, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännöksiä sovellettaisiin maakuntalain säännösten sijasta. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, 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 ilmoitettava 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. Harvittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta, on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta.

**130 §. Oikaisuvaatimus.** Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus voitaisiin tehdä maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä. Lisäksi oikaisuvaatimus voitaisiin tehdä maakunnan liikelaitoksen johtokunnan, sen jaoston ja alaisen viranhaltijan päätöksistä. Siitä, mille taholle oikaisuvaatimus tulee tehdä, säädettäisiin 2 momentissa.

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 maakuntavaltuutuksella suoraan hallinto-oikeudelle. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu maakuntavaltuuston asemaan.

Erityislainsäädännön perusteella oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle jäävät muun muassa sellaiset asiat, joissa asian laadun ja oikeusturvan kannalta on tarpeen, että hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi elinkeinolupia, hallinnollisten pakkokeinojen täytäntöönpanoa ja merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia koskevat asiat sekä muut sellaiset asiaryhmät, joissa asia selvitetään perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa ja joissa on tärkeää saada asia viivytyksettä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Maakuntavaltuutuksen voisi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan maakunnan sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei olisi rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- 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 133 §:ssä.

Oikaisuvaatimus olisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli maakuntavaltuutuksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voisi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä silloin voisi tehdä maakuntavaltuutusta. Maakunnan muiden toimielinten kuin maakuntavaltuutuksen sekä maakunnan 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 liikelaitosta johtavat ammattihenkilöistä koostuva johtokunta ja viranhaltijajäsenessä oleva johtaja. Oikaisuvaatimus maakunnan liikelaitoksen johtokunnan tai sen jaoston päätöksestä on tarkoituksenmukaista tehdä johtokunnalle ja käsitellä johtokunnassa. Sen sijaan liikelaitoksen eri toimialoilla viranhaltijatasolla päätettävissä asioissa liikelaitoksen johtokunta ei olisi oikea taho käsittelemään oikaisuvaatimuksia, sillä oikaisuvaatimusten käsittely näissä asioissa edellyttäisi nimenomaan kyseessä olevan tehtävän asiantuntemusta.

Maakuntalain 79 §:n 3 momentissa säädetään maakunnassa ja liikelaitoksessa viranhaltijatasolla ratkaistavista asioista. Kyseisen säännöksen mukaan maakuntavaltuuston on osoitettava maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan tai liikelaitoksessa viranhaltijalle:

1) laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa;

2) yksilöä koskevissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa; sekä

3) muissa laissa erikseen säädettyissä tehtävissä.

Edellä mainituista asiaryhmistä monet ovat sellaisia, ettei niissä edellytetä tehtäväksi oikaisuvaatimusta ennen valituksen tekemistä, vaan päätöksistä on suoraan valitusoikeus hallinto-oikeuteen. Jollei suoraa valitusoikeutta ole säädetty, ovat asiat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, joita koskevat oikaisuvaatimukset olisi perusteltua käsitellä muualla kuin maakunnan monijäsenisessä toimielimessä tai liikelaitoksen johtokunnassa. Tämän vuoksi myös oikaisuvaatimusten käsittely näissä asioissa säädettäisiin viranhaltijatasolle.

Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu maakunnan viranhaltijan päätöksestä ja liikelaitoksen viranhaltijan päätöksestä käsittelee laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija.

Jotta oikaisuvaatimus ei jäisi edellä mainituissa asioissa pelkästään yhden, mahdollisesti jo alkuperäisen päätöksenkin tehneen viranhaltijan ratkaistavaksi, laissa edellytettäisiin, että oikaisuvaatimusta koskevan asian ratkaisisi muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Oikaisuvaatimusta koskevan asian ratkaisisi se maakunnan tai liikelaitoksen viranhaltija, jolle oikaisuvaatimusten päätöksenteko on hallintosäännössä määrätty. Estettä ei olisi sille, että alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija valmistelisi asian. Menettely vastaisi tältä osin valtiolla laajasti käytössä olevaa päätöksentekomallia, jossa asian ratkaisevan viranhaltijan tulisi olla toinen viranhaltija kuin asian esittelevä viranhaltija. Ehdotettu menettely edistäisi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä.

Säännöksen mukaan oikaisuvaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Käsittelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä viranomainen 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.

**131 §. 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 130 §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusta.

Maakuntavalituksen voisi lisäksi tehdä maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä liikelaitoksen johtokunnan ja viranhaltijan 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.

**132 §. 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 sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.

**133 §. 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 131 §:ssä säädetyt laillisuusvirheet.

Pykälän 2 momentin mukaan lain 46 §:ssä tarkoitettussa 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.

**134 §. 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 säädetystä 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 kuluu päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksiantotavat olisivat yhdenmukaiset molemmissa menettelyissä. Päätöksen tiedoksiannosta asianosaiselle säädettäisiin 135 §:ssä ja maakunnan jäsenelle 136 §:ssä.



**135 §. 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 kuluu päätöksen tiedoksisäännöstä. Asianosainen on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

**136 §. 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 pöytäkirjaan 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 säännökseen 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 tietotyyppejä, 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 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. 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 kuluessa siitä, kun pöytäkirja olisi nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

**137 §. 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 138 §: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.

**138 §. 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 johdaisi. Päätöksen sisältämät henkilötiedot tulisi poistaa tietoverkosta valitusajan päätyttyä. Henkilötietojen käsittelyä tietoverkossa on käsitelty edellä 136 §: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.

**139 §. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.** Maakunnan asioissa päätös voitaisiin lähtökohdaisesti panna täytäntöön ennen sen tuleamista lainvoimaiseksi. Näissä asioiden täytäntöönpanokelpoisuus ennen päätöksen lainvoimaisuutta on päinvastainen kuin hallintovalitusasiois-

sa, 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. Täytäntöönpanokieltä 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 täytäntöönpanokieltä koskevan vaatimuksen kiireellisenä erikseen.

## 18 luku Erinäiset säännökset

**140 §.** *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 103 ja 104 §: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 seurantaan, valvontaan 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, Terveystieteiden 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. Tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa säädetään 96 §:ssä.

Maakunnan toiminnan seuranta, 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.

**141 §. Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.** Pykälässä asetettaisiin 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. Olosuhteiden vaatiessa tehtäviä voidaan joutua asettamaan tärkeysjärjestykseen. 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 etukäteisvalmistelut, joilla tarkoitettaisiin esimerkiksi teknisiä ja rakenteellisia ratkaisuja. Muilla toimenpiteillä tarkoitettaisiin esimerkiksi koulutusta ja harjoituksia sekä tilojen ja kriittisten resurssien varauksia. Myös poikkeusolojen viestinnän ja tietoliikenteen suunnittelu on osa varautumista. Varautumiseen kuuluu keskeisesti myös varautumisesta koskevien ohjeiden antaminen. Koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä puitteissa antaa ohjeita ilman eri valtuutusta, ei lakiin ehdoteta otettavaksi erityistä ohjeiden antamista koskevaa säännöstä.

**142 §. Alueellisen varautumisen yhteensovittaminen.** Pykälässä säädettäisiin maakunnalle kuuluvasta monialaisesta ja horisontaalisesta varautumistehtävästä.

Maakunnan tulisi pykälän 1 momentin mukaan huolehtia alueellaan toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä. Alueen yhteisessä varautumisessa kysymys olisi toimijoiden, toimialojen, elinkeinoelämä ja järjestöt mukaan lukien, yhteistyöstä, horisontaalisesta verkostoitumisesta ja laaja-alaisesta varautumisen yhteensovittamisesta. Maakunnan tehtäväksi esitettävä yhteensovittaminen varautumisessa koskisi maakuntakonsernin lisäksi myös alueen muiden viranomaisten, kuntien ja muiden toimijoiden varautumisen yhteensovittamista siltä osin, kuin kysymys on yhteisestä varautumisesta. Elinkeinoelämällä tarkoitettaisiin tässä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisiä yrityksiä. Maakunnat voisivat tehdä yhteistyötä myös keskenään huolehtiessaan tehtävistään yhteisessä varautumisessa, ottaen huomioon perustettavalle valtion lupa- ja ohjausviranomaiselle erikseen säädettävän valtakunnallisen varautumisen yhteensovittamistehtävän.

Momentin 1 kohdan mukaan maakunnan tulisi huolehtia alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyen alueellisesti merkittävien riskien poikkihallinnollisen arviointityön järjestämisestä.

Momentin 2 kohdan mukaan maakunnan tulisi huolehtia alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyen turvallisuuteen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten poikkihallinnollisen seuranta- ja arviointityön järjestämisestä. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi määräajoin yhteisesti laadittavia ja käsiteltäviä katsauksia turvallisuuteen vaikuttavista toimintaympäristön muutoksista ja niiden mahdollisten varautumiseen liittyvien vaikutusten arvioinnista. Tehtävällä ei tarkoitettaisi häiriötilanteiden aikaiseen häiriötilanteiden hallintaan tai johtamiseen liittyvää operatiivista tilannekuvatoimintaa, joka on kulloisessakin tilanteessa asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten tehtäviin kuuluvaa toimintaa.

Momentin 3 kohdan mukaan maakunnan tulisi huolehtia alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyen varautumisen suunnittelussa tarpeellisen yhteistoiminnan järjestämisestä. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi kokousten ja varautumiseen liittyvien muiden yhteisten tilaisuuksien järjestämistä, yhteisten suunnitteluprosessien toteuttamista ja kehittämistä sekä tiedon jakamista.

Momentin 4 kohdan mukaan maakunnan tulisi huolehtia alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyen maakunnan alueen valmius- ja häiriötilanneharjoitusten järjestämisestä.

Nykyisin aluehallintovirastojen tehtävänä on aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan kuntien valmiussuunnittelun tukeminen. Maakunnan tehtäväksi ei maakuntalaissa säädettäisi erikseen kuntien valmiussuunnittelun tukemista. Maakuntien yhteisen varautumisen tehtävien puitteissa toteutettava yhteistyö tarkoittaisi käytännössä varautumisessa ja valmiussuunnittelussa tarvittavaa keskinäistä tukea siihen osallistuville.

Maakunnan tulisi pykälän 2 momentin mukaan ylläpitää yhteistyössä edellä mainittujen tahojen kanssa yhteensovittamisessa tarvittavia yhteistyörakenteita. Maakunnille esitettävän yhteistyörakenteiden ylläpitotehtävän tarkoitus olisi varmistaa, että 1 momentissa säädetyt tehtävät hoidettaisiin tarkoituksenmukaisissa yhteistyöelimissä ja -foorumeissa. Yhteensovittamistehtävässä ei olisi kysymys johtamisesta, vaan yhdessä tekemisestä, jonka tarkoituksena olisi optimoida eri toimijoiden vastuulla olevaa toimintaa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.

Nykyisin aluehallintovirastot ovat asettaneet alueellisia valmiustoimikuntia, jotka toimivat aluehallintoviraston tukena varautumisen yhteensovittamistehtävässä ja alueellisena yhteistoimintaelimenä varautumiseen ja valmiussuunnitteluun sekä sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Toimikunnissa on jäseniä aluehallintovirastosta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, valtion turvallisuusviranomaisista sekä alueen kunnista, muusta julkishallinnosta ja elinkeinoelämästä. Alueellisella tasolla on nykyisin olemassa myös maakuntatasolla toimivia varautumisen ja kokonaisturvallisuuden yhteistyörakenteita, -foorumeja ja -elimisiä, joiden toimintamallit ja kokoonpanot vaihtelevat alueittain.

Pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen viittausäännös, jonka mukaan huoltovarmuuden turvaamisesta säädetään erikseen. Tällä hetkellä kyseinen sääntely on lähinnä huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992). Lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät. Valmiuslain, puolustustilalain (1083/1991) ja ulkomaankaupan hal-

linnosta sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetun lain (1521/1994) lisäksi huoltovarmuutta ja varautumista koskevia määräyksiä on lukuisissa erityislaeissa. Ne koskevat muun muassa elintarvikehuoltoa, energiahuoltoa, liikennettä ja viestintää, rahoitus- huoltoa, vakuutusalaa, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja turvavarastointia. Varautumistoimin- nassa on otettava huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Valtioneuvosto on lisäksi antanut erillisen päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (87/2013).

**143 §. Voimaantulo.** Maakuntalain voimaantulosta säädettäisiin erikseen maakuntalain ja sosi- aali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetussa laissa.

## 1.2 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

### 1 luku Yleiset säännökset

**1 §. Lain tarkoitus.** Ensimmäisessä pykälässä todetaan lain tarkoitus. Ensisijaisena tarkoituk- sena on väestön hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen ja tätä kautta väestöryhmien vä- listen hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen. Lain tarkoituksena on myös luoda asian- mukaiset edellytykset hoitoon tai palvelujen piiriin pääsulle ja sille, että koko maassa on saa- tavilla riittävästi ja yhdenvertaisesti palveluja sekä palveluja tarvitsevien ihmisten tarpeet ja niissä tapahtuvat muutokset huomioon ottava palvelurakenne. Samalla palvelurakenteen tulee olla kustannusvaikuttava ja tuottavuudeltaan hyvä siten, että käytävissä olevilla voimavaroilla pystytään kantamaan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien mukaisten palvelujen järjestämisestä. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan laadukkaita sosiaali- ja terveydenhuollon pal- veluja ja näiden palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä vastaamaan kykeneviä organisaat- tioita.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että sosiaali- ja terveystalvelujen on vastattava alueellisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin. Perusoikeuksien toteutumista ei voi lähestyä keskimää- räisen ihmisen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystalveluja koskevasta lainsäädännöstä ja oi- keuskäytännöstä muodostuu velvollisuus ottaa huomioon kokonaisvaltaisesti ihmisen yksilöl- listet tarpeet ja antaa näiden pohjalta tulevan palvelukokonaisuuden arvioinnin sosiaali- ja ter- veydenhuollon ammattihenkilöiden harkintaan. Harkintaa kontrolloivat oikeussuojajärjestelmä ja valvontaviranomaiset. Näiden tehtävänä on puuttua sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus- dessa, 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 palvelut muodostavat toiminnallisesti ja rakenteellisesti integ- roidun kokonaisuuden. Tämä koskee sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon horisontaalista integraatiota että perustason ja erikoistason, kuten perusterveydenhuollon ja erikoissairaan- hoidon vertikaalista integraatiota.

**2 §. Soveltamisala.** Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Lakia sovelletaan maakunnan järjestämisvastuulla olevan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, kehittämi- seen, ohjaukseen ja valvontaan. Julkisella sosiaali- ja terveydenhuollolla tarkoitetaan toimin- taa, jonka järjestämisestä ja siihen liittyvästä rahoituksesta vastaa maakunta. Maakunta saa tehtävänsä varten rahoituksen pääosin valtiolta sekä osaksi asiakasmaksuina ja toimintatuloi- na.

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 peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009). Mainitut viittaukset muutetaan uudistuksen yhteydessä viittauksiksi ehdotettaviin 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 (1227/2016), tupakkalaki (549/2016), 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 ne 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 it-

senäisiä ammatinharjoittajia sekä muita toimijoita. Lainkohdan tarkoittamia palvelun tuottajia ovat siten muun muassa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitetut maakunnan liikelaitokset 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 sosiaalihuollon 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 luovuttaisiin 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.

Kohdassa 5 määritellään valvontaviranomainen. Lain tarkoittamia valvontaviranomaisia ovat aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Valtion viranomaisvalvonta on myöhemmin tarkoitus uudistaa maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyen. Sitä koskevat ehdotukset tehdään myöhemmin, minkä vuoksi ehdotettavassa laissa todetaan toistaiseksi nykyiset valvontaviranomaiset, aluehallintovirastot ja Valvira.

**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 sosiaalihuollon tai terveydenhuollon sisältölainsäädäntöön – kuten sosiaalihuoltolakiin, lastensuojelulakiin tai terveydenhuoltolakiin – sekä sosiaali- tai 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 määräytyvät esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden ja lääkärien 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.

Järjestämismääräyksessä 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 pidetessä 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 §.** *Järjestämismääräyksen henkilöllinen soveltamisala.* Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen- ja tuottamisvastuun henkilöllisestä soveltamisalasta.

Maakunnalla on velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveysterveyspalvelut alueellaan maakuntalain 3 §:ssä tarkoitetuille oman maakunnan asukkaille. Järjestämismääräykseen henkilökohtainen soveltamisala määräytyisi siten sen perusteella, mihin maakuntaan kuuluvassa kunnassa henkilöillä on kotikuntalainen 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 sijaitsevilla työpaikoissa työskenteleville työntekijöille 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 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 tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa saamen kielellä. Oikeus koskee saamen kielilaisissa maanmittausviranomaisia saamelaisten kotiseutualueella ja tietyin edellytyksin kotiseutualueen ulkopuolella. Kotiseutualueesta on säädetty saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä. Alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän kunnan alueesta. Palvelujen järjestämismääräykseen siirtyisi ehdotuksen mukaisesti kotiseutualueen kunnilta sekä Lapin sairaanhoitopiiriltä, jonka jäseniä kotiseutualueen kunnat ovat, Lapin maakunnalle. Koska Lapin maakunta (tai maakunnat ylipäätään) eivät kuulu saamen kielilain soveltamisalaan, säädettäisiin erikseen siitä, että asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveysterveyspalveluissa, joita tuotettaisiin vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevilla palvelun tuottajan toimipisteissä. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi Enontekiön, Inarin, Utsjoen sekä Sodankylän

kotiseutualueella olevassa sosiaali- ja terveystalvelujen toimintayksikössä noudatettaisiin saamen kielilain velvoitteita. Lisäksi velvoitteet koskisivat esimerkiksi maakunnan liikelaitoksen erikoissairaanhoidon toimintayksiköitä Rovaniemellä. Sääntely kattaisi siten oikeuksien laajuuden osalta nykyisen maantieteellisen alueen ja nykyiset palvelut. Lisäksi oikeudet laajentuisivat muiden kuin kotiseutualueella tuotettavien palvelujen osalta maantieteellisesti nykyisen Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueelle, koska se tulisi osaksi perustettavaa Lapin maakuntaa.

Saamen kielilain 19 §:ssä todetaan lisäksi, että viranomaisessa tapahtuvassa suullisessa käsittelyssä asia on pyrittävä antamaan saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos viranomaisessa ei ole saamen kielen taitoista henkilöä, on viranomaisen järjestettävä maksuton tulkkaus. Säännöksen mukaista periaatetta tulisi noudattaa myös sosiaali- ja terveystalvelujen toteutuksessa. Saamen kieliset asiakkaat olisi siten mahdollisuuksien mukaan ohjattava saamen kielen taitoiselle ammattihenkilölle. Samalla on myös huolehdittava siitä, että palvelua antavalla henkilöllä on tehtävän edellyttävä koulutus ja ammattitaito. Jos kielitaitoista ammattihenkilöstöä ei ole saatavilla, vaihtoehtona on tulkkaus

Saamen kielilaisissa on myös säännöksiä kielellisiä oikeuksia edistävästä toimenpiteistä. Vaikka nykyinen laki ei koske perustettavia maakuntia, perustettavien maakuntien tulisi edistää kielellisten oikeuksien toteutumista saamen kielilain 5 luvun periaatteiden mukaisesti.

Pykälässä ehdotettu sääntely täydentää saamen kielilakia ja sen 2 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten velvollisuudet säilyvät ennallaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asiakkaan ja potilaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aistitai 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. Viranomaisen velvollisuudesta edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään säädetään viittomakielilaisissa (359/2015).

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 terveystalvelitiikan yksi keskeinen tavoite on hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä sosiaalisten ja terveyteen liittyvien ongelmien ehkäisy. Niihin vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon ohella laajasti yhteiskunnan 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 mielekkäässä 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 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. Lähdekohtana 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 terveystoimintoihin 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 32 §: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 terveystoimien järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Tavoitteiden asettamista varten maakunnan on valmistettava valtuustolle kerran valtuustokaudessa 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 edistämisessä. 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 kokoavat ja analysoivat tietoa, järjestävät alueellista koulutusta, koordinoivat yhteisiä kehittämisen- ja tutkimushankkeita sekä valtakunnallisten ohjelmien toimeenpanoa ja osallistuvat kunnissa vaikutusten ennakoarviointityöhön sekä hyvinvointiryhmien työhön. Sosiaalihuollon asiantuntemusta hyödynnetään 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 toimet, 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. Järjestämismääräykset on maakunnilla. Luvussa määritellään miten maakunnat toteuttavat järjestämismääräyksensä. Osaksi tämä tehdään yhteistyössä muiden maakuntien kanssa.

**9 §. Järjestämismääräykset sosiaali- ja terveydenhuollosta.** Järjestämismääräykset määrittävät sen, mistä maakunta kantaa vastuun. Järjestämismääräykseen sisältyy velvoite huolehtia eri laeissa säädettyistä tehtävistä. Järjestämismääräykseen sisältyy myös velvoite huolehtia näiden tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Järjestämismääräykseen on käsitteenä erotettava palvelujen tuottamisesta. Palvelujen tuottamiseen liittyviä säännöksiä on lain 20—22 §:issä.

Pykälän mukaan järjestämismääräykset julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta on maakuntalaissa tarkoitetuilla maakunnilla. Maakunnista säädetään tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä maakuntalaissa sekä sen ja tämän järjestämislain yhteisessä voimaantulossa. Järjestämismääräykset on maakuntalain 7 §:ssä. Määräyksen mukainen järjestämismääräykset on yleinen ja koskee kaikki maakunnille säädettyjä tehtäviä, myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu käsittää vastuun lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta. Järjestämistä vastuu ydinaluetta on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen järjestäminen. Näistä säädetään tarkemmin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon erityislaeissa kuten sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa.

Maakuntalain määritelmää järjestämistä vastuusta täydentää myös säännös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi sekä velvollisuus yhteensovittaa palvelut kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa järjestämistä vastuuseen sisältyy myös vastuu asiakkaan integroitujen palvelukokonaisuuksien toteuttamisesta. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa yksilön tarpeen mukaisten 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 liikelaitoksella on vastuu maakunnalle järjestäjänä kuuluvasta maakunnan omasta tuotannosta ja siten laaja vastuu erikoistason palveluiden tuotannosta, on kaikkien perustason palvelun tuottajien toimittava yhteistyössä maakunnan liikelaitoksen 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 sopimuksiin perustuva palvelun tuottajien sopimusohjaus sekä tuottajien valvonta. Maakunnan on asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien varmistamiseksi huolehdittava myös omien palvelujensa yhteensovittamisesta.

Maakuntalakiin ehdotettava järjestämistä vastuun määritelmä vastaa lähtökohtaisesti vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain 8 §:n mukaista määritelmää. Tämän mukaisesti järjestämistä vastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämistä vastuussa olevan maakunnan tulee kantaa vastuu. Järjestämistä vastuussa oleva maakunta vastaisi kuitenkin tehtävästä luonnollisesti vain siltä osin, kun on kyse maakunnalle kuuluvasta tehtävästä. Esimerkiksi valvonnassa vastuuta on myös muilla tahoilla kuten sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisilla.

Järjestämistä vastuun oikeudellisen sisällön kuvaus on maakuntalain 7 §:n 2 momentissa. Tehtävien hoidosta järjestämistä vastuussa 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 tuottamistavan määrittäminen, tuottamisen valvonta ja ohjaus sekä järjestämistehtävään perustuvan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu poikkeaa maakuntalain mukaisesta järjestämistä vastuusta siten, että lainsäädäntöön tai maakuntien keskinäiseen sopimiseen perustuva palvelujen tuotannon kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhden tai joidenkin maakuntien tehtäväksi ei merkitse järjestämistä vastuun siirtymistä maakunnalta toiselle siten kuin maakuntalain 7 §:n 1 momentissa todetaan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa lainsäädäntöön tai yhteistyösopimukseen perustuva palvelun osoittaminen jonkin maakunnan tehtäväksi tarkoittaa ai-

noastaan palvelun tuottamista. Pykälässä todetaankin, että suurempiin kokonaisuuksiin koottujen palvelujen vastuun ja päätösvallan määräytymisestä säädetään tarkemmin 11 §:n pykälässä. Sen 1 momentissa olevan valtuutussäännöksen perusteella valtioneuvoston asetuksella säädetään suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut ja maakunnat, joihin palvelut koottaan.

Se että sosiaali- ja terveydenhuollon kootuissa palveluissa maakunnan järjestämismvastuuta 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 järjestämismvastuu 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 järjestämismvastuu poikkeaa maakuntalaissa määritellystä järjestämismvastuun käsitteestä.

**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. Tarkoituksena on, että yhteistyöalueet vastaisivat lain voimaantullessa voimassa olleen erikoissairaanhoidon 9 §:n 3 momentin mukaisesti vahvistettuja erityisvastuualueita. Nyt voimassa olevaa erityisvastuualuejakoa on tarkoitus muuttaa vuoden 2018 alusta lukien siten, että Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri siirtyy Tampereen yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueelta Helsingin yliopistollisen keskussairaalan erityisvastuualueelle.

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 koulutus sopimus lääketieteen, hammaslääketieteen ja sosiaalihuollon henkilöstön koulutusta antavien yliopistojen kanssa. Näistä säädetään tarkemmin 38 ja 39 §:issä.

Pykälän 3 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 sosiaalihuoltoon 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 velvoitetaan 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 sosiaalihuoltoa. 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 sosiaalihuollon 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 määrätuille maakunnille. Ehdotus perustuu vuoden 2017 alusta voimaan tulleisiin terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksiin, jolla laaja päivystys toteutetaan 12 sairaanhoitopiirin päivystysyksikössä. Laajaan päivystykseen kuuluu myös sosiaalihuollon päivystys. Tämä mukaisesti jatkossa laajasta päivystyksestä vastaisivat uudistuksen toteuduttua 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.

Väestön kielellisten oikeuksien varmistamiseksi säännöksessä on lisäksi Etelä-Pohjanmaan maakuntaa koskeva velvoite järjestää päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä. Etelä-Pohjanmaa on yksikielinen maakunta. Sen vuoksi maakunnan on pääsäännön mukaan järjestettävä toimintansa ja palvelut vain suomen kielellä. Koska Etelä-Pohjanmaa järjestää laajan päivystyksen palvelut myös kaksikielisen Pohjanmaan, on sen asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen edellyttää että laajan päivystyksen palvelut järjestetään sekä suomen että ruotsin kielellä. Tämä täydentää 6 §:ssä olevaa säännöstä, jonka perusteella asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä myös yksikielisessä maakunnassa.

Muusta päivystyksestä on säännökset sosiaalihuoltolain 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 eri-



koissairaanhoidon erikoisalujen ympärivuorokautista päivystystä kuin laajan päivystyksen yksiköissä. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon päivystyksen yhteistyöstä säädetään sosiaalihuoltolain 29 a §:ssä ja terveydenhuoltolain 50 a §:ssä.

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 asukkaattensa käyttämistä palveluista aiheutuvat kustannukset. Kustannusten korvaamisesta säädetään 37 §: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 asiakkailla 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 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 veloitteesta 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 tuottaji-

en välillä. Runsaasti erilaisia palveluja tarvitsevia asiakkaita on arviolta 3—10 prosenttia maakunnan asukkaista. Heidän ongelmansa ovat jo vakavia ja erilaisten kalliiden korjaavien palvelujen tarve suuri. Näitä vakavia ongelmia edeltäviin lievempiin ongelmiin (20–30 prosentilla väestöstä) käytetään myös runsaasti palveluja. Maakuntien asukkaat hyötyisivät palvelujen yhteensovittamisesta jo tässä vaiheessa. Erilaisissa asiakastilanteissa on tärkeää tunnistaa laaja-alaisesti yhteensovitettavia 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 lain (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 sosiaalihuoltolain 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 arvioon. Laaja-alainen palvelutarpeen arvio ja siihen perustuva asiakassuunnitelma edellyttää asiakkaan osallisuutta ja yleensä monialaista yhteistyötä.

Tiedottamisen ja neuvonnan lisäksi sosiaalihuoltolaissa 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 sosiaalihuoltolain mukaiselle omatyöntekijälle. Asiakkaiden palvelujen yhteensovittamiseksi monituottajamallia toteutettaessa voidaan lisäksi harkita säädettäväksi 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 erityislainsäädäntöön. Näiden palvelujen toteuttamiseksi omalla alueellaan maakunnan on laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia. Pykälän 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 ja missä palveluissa käytetään yksityisiä palvelun tuottajia. Esimerkkinä tästä voidaan todeta sairaankuljetus ja ensihoito, joita voivat tuottaa toiminnan laadun mukaan maakunta osana pelastustointia tai sosiaali- ja

terveydenhuollon palvelutuotantoa tai yksityiset yritykset. 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 35 §:ssä. Säännöksen mukaan maakuntastrategiassa maakunta päättää maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Maakuntastrategia on tarkistettava vähintään kerran maakuntavaltuuston toimikaudessa.

**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.

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 1 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 määräaikaan lyhyemmässä ajassa, tämä sopimus vaikuttaa samalla potilaan asemaan. Välttyäkseen sopimusrikkomuksen aiheuttamilta seuraamuksilta, palvelun tuottajalla on erityinen intressi toteuttaa palvelut maakunnan palvelulupauksen mukaisesti.

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 enimmäisaikaan 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 tarkoitus toteuttaa ja toteutuvatko ne lupauksen mukaisesti. Tätä kautta on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä palvelujen käytännön toteutusta parantavia ehdotuksia.

**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 sitovista 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 26 §: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 asiakkailta on asuin- tai olinpaikasta riippumatta mahdollisuus saada sosiaali- ja terveystalve-

lut objektiivisen tarpeen edellyttämällä tavalla integroituina 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 tuotantorakenne. Tavoitteena on toteuttaa palvelujärjestelmä, joka mahdollistaa myös käytännössä kaikille asiakkaille yhdenvertaiset palvelut lain-säädännön määrittelemällä tavalla. Säännös ei kuitenkaan määrittele sitä, miltä etäisyydeltä tällaisia palveluja on oltava saatavilla. Maan eri osissa etäisyydet vaihtelevat väistämättä, eteläisimmässä Suomessa palveluverkko voi olla huomattavasti tiheämpi kuin pohjoisimmassa Suomessa. Tältä osin on otettava huomioon, että palvelurakenteen on oltava samanaikaisesti 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 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 on varmistettava asiakkaan ja potilaan tilanne ja tarpeet huomioon ottaen tavalla 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.

Ensihoitotilanteet edellyttävät usein maakuntarajat ylittäviä järjestelyjä. Näin erityisesti tilanteissa, joissa potilaan jatkohoito tapahtuu laajan päivystyksen sairaalassa. Sen vuoksi kohdassa 4 edellytetään, että yhteistyösopimuksessa on määritelty miten ensihoito ja muu toiminta on sovittu 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 järjestämisvastuulle 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 yhtäaikaaisesti 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 palvelu- 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.

Osana yhteistyösopimuksen investointisuunnitelmaa on oltava maakuntalain 12 §:ssä tarkoitettu maakuntien yhteinen esitys valtioneuvostolle sosiaali- ja terveydenhuollon taloudellisesti merkittävistä tai toiminnallisesti tai muutoin palvelujärjestelmän kannalta laajakantoisista investoinneista. Esitys käsittää seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavat investoinnit. Maakuntalain 12 §:n 3 momentin perustella maakuntien toimivaltaa investointien toteuttamisessa on rajoitettu. Maakunta saa toteuttaa taloudellisesti merkittävän tai muutoin poikkeuksellisen laajakantoisen investoinnin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisen 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. Valtioneuvoston päätöksentekoa maakuntien investointisuunnitelman ja investointien hyväksymisessä ohjaisi julkisen talouden suunnitelma, maakuntalain 97 §:ssä tarkoitettu talouden tasapainosääntö ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet, joista säädetään järjestämislain 26 §:ssä.

Yhteistyöalueen investointisuunnitelma 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 kehittämiseksi 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 kehittämissyhteistyöstä yhteistyöalueella, minkä perusteella yhteistyöalueet sopivat yhteistyöstä ja työnjaosta kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Tämä yhteistyö on otettava huomioon ja todettava myös yhteistyösopimuksessa.

Momentin 8 kohdassa säädetään 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. Säännöksen perusteella yhteistyöalueen maakuntien on sovittava keskenään digitalisaation ja yhtenäisten toimintamallien edellyttämistä yhteensopivista tietojärjestelmäratkaisuksista ja sähköisistä palveluista. Menettelyllä varmistetaan tietojärjestelmien yhteentoimivuus, asiakaslähtöisten digitaalisten palveluiden kehittäminen kustannustehokkaasti sekä toiminnan edellyttämien asiakas- ja potilastietojen ja muiden tietojen ajantasainen saatavuus alueen maakuntien toiminnassa.

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. Käytännössä näistä 10 kohdan tarkoittamista muiden asioiden sisällyttäminen yhteistyösopimukseen 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 30 §: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 järjestettävä 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 34 §: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 26 §: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 29 §: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 terveydenhuoltoa 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.



Yhteistyösopimukseen sisältyvää maakuntien yhteistä esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon taloudellisesti merkittävistä tai laajakantoisista investoinneista on kuitenkin tarkistettava säännöksen mukaan vuosittain. Esityksessä on aina seuraavien neljän vuoden aikana toteutettavaksi suunnitellut taloudellisesti merkittävät tai toiminnallisesti tai muuten laajakantoiset sosiaali- ja terveydenhuollon investoinnit. Tarkistettu esitys toimitetaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Tarkistettu esitys otetaan huomioon vuosittain hyväksyttävän julkisen talouden suunnitelman valmistelussa.

Päätöksen yhteistyösopimuksen muuttamisesta ja edellä todetusta yhteisestä investointisuunnitelmasta tekevät maakunnat. Sopimuksen ja suunnitelman 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 26 §:n mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelun ja hyväksymisen kanssa. Asetuksella määritelty aikataulu ja sen mahdollinen laiminlyönti voisivat myös olla perusteena 18 §: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 16 §: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 momentin 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 29 §:n mukaisissa neuvotteluissa sekä 30 ja 31 §: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 voimassaolo päättyisi maakuntien tekemän sopimuksen voimaantulosta lukien.

Maakuntien tekemään uuteen valmisteluun sovellettaisiin 16 §:ssä säädettyjä periaatteita yhteistyösopimuksen valmistelusta. Lisäksi valmistelussa pitää ottaa huomioon maakunnan asukkaiden näkemykset 34 §:ssä säädetyllä 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 12 §: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 kehittamisestä tai uudistamisesta jos olemassa oleva palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saataavuutta, 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 muunlai-

sella 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 laitoshoitokapasiteettia. 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 taloudellisesti merkittävistä tai toiminnallisesti tai muuten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kannalta laajakantoisista investoinneista ja sen mukainen esitys valtioneuvostolle. Suunnitelman mukaisen investoinnin saa toteuttaa vain siinä tapauksessa että valtioneuvosto hyväksyy suunnitelman. Sosiaali- ja terveydenhuollon investointisuunnitelma hyväksytään osana maakuntalain 12 §:n mukaista maakuntien investointisuunnitelmaa. Maakuntalain mukainen investointisuunnitelma tehdään koko maan investoinneista.

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 – laitushoito, tai siihen, miten se vaikuttaa lähipalvelujen saatavuuteen taikka palvelujen laatuun. Pykälän 6 momentissa olevan valtuutussäännöksen perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin millä perusteella investointi katsotaan toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta laajakantoiseksi.

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. Säännöksen lähtökohtana on maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon merkittävien tietojärjestelmähankkeiden valmistelu yhteistyössä maakuntien ja valtion viranomaisten kanssa. Lisäksi valmistelussa otettaisiin huomioon maakuntien yhteistyösopimus ja valtakunnalliset tavoitteet. Yhteisellä valmistelulla voidaan varmistaa jo suunnitteluvaiheessa järjestelmien yhteentoimivuus ja toimialan kokonaisarkkitehtuurin toteutuminen.

Silloin kun valtioneuvosto tekisi lainkohdan mukaisen päätöksen toteutettavasta tietojärjestelmähankkeesta, olisi samalla päätettävä hankkeen rahoituksen toteuttamisesta. Säännös ei kuitenkaan määrittele tarkemmin sitä, mikä taho tai miten rahoitus toteutettaisiin. Niinpä valtioneuvosto voisi päättää, että maakunnat vastaavat hankkeen rahoituksesta maakuntien rahoituslain mukaisella rahoituksella. Mahdollista olisi myös valtion erillisrahoituksen saaminen

valtioneuvoston päätökseen perustuvassa tietojärjestelmähankeessa. Rahoitusmalli päätettäisiin tapauskohtaisesti kunkin yksittäisen hankkeen kohdalla.

Pykälän 5 momentin perusteella maakunnan on toteutettava 2—4 momenteissa tarkoitettut uudistukset, muutokset ja investoinnit valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Valtioneuvoston päätökset ovat siten maakuntia sitovia. Valtioneuvoston tekemät päätökset ovat kuitenkin valituskelpoisia. Muutoksenhausta valtioneuvoston päätökseen säädetään 60 §:ssä.

Pykälän 6 momentissa on valtuutussäännös, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin, milloin lainkohdassa tarkoitettu investointi on sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta laajakantoinen. Investointien taloudellinen merkittävyys määritellään maakuntalain 12 §:ssä olevan valtuutussäännöksen perusteella. 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 lailla. Jatkossa maakuntajakoa voidaan muuttaa maakuntajakolaissa säädetyillä 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 säädetäisiin sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta tehdä maakuntalain 103 §:n mukainen 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 terveydenhuollon tarpeenmukainen palveluiden saatavuus tai saavutettavuus on merkittävästi huonompi 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 esi-

merkiksi siten, että perustason palvelujen keskittämisen johdosta maakunnan asukkaiden sosiaaliset 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 asiakaskeskeytyksen 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 pitkät etäisyydet).

Neljännän kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunta ei kykene varmistamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 59 § 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 järjestämistä vastuulla 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 vastuulla olevan maakun-

nan 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 järjestämisvastuuseen 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 kehittämisresurssit 35 § 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 järjestämisvastuun 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 §.** *Maakunnan oma ja muu palvelutuotanto.* Maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisesta on perussäännös maakuntalain 8 §:ssä. Säännöksen perusteella maakunta voi tuottaa järjestämistä vastuulle kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Pykälässä todetaan lisäksi, että lailla voidaan säätää palvelujen tuottamisesta toisin. Säännös koskee myös maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalvveluja. Lisäksi mainitussa maakuntalain säännöksessä todetaan, että maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvan palvelun tuottamisen eriyttämisestä ja yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään erikseen.

Ehdotettavan pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellä todettu maakuntalain säännös huomiioon ottaen, että maakunnan järjestämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tehtäviä, sen on erotettava omassa toiminnassaan järjestäminen ja tuottaminen. Järjestämisen ja tuottamisen erottamisen tavoitteena on parantaa johtamista sekä kustannusten hallintaa ja laadun kehittämistä.

Maakunnan omasta palvelutuotannosta vastaisi ehdotuksen mukaan maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitos. 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 määriteltä. Järjestämistä vastaavalla maakunnan viranomaisella ei ole toimivaltaa päättää siitä, miten maakunnan liikelaitos käytännössä toteuttaa oman palvelutuotannon. Toisaalta tuottamisesta vastaava maakunnan liikelaitos ei voi päättää järjestäjälle kuuluvista asioista.

Lisäksi säännöksessä todetaan, että sosiaali- ja terveystalvvelut on annettava maakunnassa yhden liikelaitoksen hoidettavaksi. Maakuntalain 52 §:n perusteella maakunnassa voi olla useita liikelaitoksia. Usean liikelaitoksen mahdollisuus perustuu siihen, että sisällöllisesti ja toiminnallisesti erilaiset, eri hallinnonalojen palvelut voidaan antaa maakunnassa eri liikelaitosten vastuulle. Sosiaali- ja terveystalvvelujen tuotannon ja ohjauksen näkökulmasta on kuitenkin tarpeen, että sama liikelaitos vastaa maakunnassa sen oman palvelutuotannon kokonaisuudesta. Sen vuoksi 1 momentissa on nimenomainen säännös, jonka mukaan palvelutuotanto on annettava yhden liikelaitoksen hoidettavaksi.

Maakunnan liikelaitos tuottaa osaksi perustason palveluja ja laajasti erikoistason palveluja sekä vastaa asiakkaita koskevissa asioissa julkisen vallan käytöstä. Siksi liikelaitoksen tulee toimia aktiivisesti yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa, jotta asiakaskeksinen palveluintegraatio voisi toteutua.

Edellä olevan lisäksi liikelaitoksen 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 liikelaitos on tuotannon toteuttamisessa itsenäinen suhteessa järjestämistä vastaavaan maakunnan viranomaiseen. Lisäksi liikelaitoksen toimintaa ei johda luottamushenkilöstä koostuva toimielin, vaan tehtävästä vastaavat ammattijohtajat. Maakunnan liikelaitoksella on ammattijohtajan lisäksi muista johtamisen ammattilaisista koostuva johtokunta, 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 liikelaitos on oikeudelliselta luonteeltaan osa maakuntaa Siten liikelaitoksen toiminnasta ja talouden reunaehdoista päättää maakuntavaltuusto hyväksyessään maakuntastrategian, maakunnan talousarvion sekä maakunnan hallintosäännön. Maakunnan ja liikelaitoksen suhteesta, liikelaitoksen tehtävistä, johtamisesta ja taloudesta säädetään tarkemmin maakuntalain 9 luvussa.

Maakunnan liikelaitoksen lisäksi maakunnalla voi olla palvelutuotannossa sen omistuksessa olevia yhtiöitä. Maakuntalain 118 §:n mukaan velvollisuus yhtiöittää tehtävä, jota se hoitaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi valinnanvapauden piirissä olevien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhtiöittämisestä säädetään erikseen.

Pykälän 2 momentissa on palvelujen tuottamisen osalta lisäksi viittaussäännös maakuntalain 8 §:ään siten, että palveluja voidaan tuottaa maakuntien liikelaitosten yhteistyönä, hankkimalla niitä sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta tai muulla laissa säädetyllä tavalla. Säännöksen perusteella maakunnan sosiaali- ja terveystalouden liikelaitos voi tehdä yhteistyötä muiden maakuntien liikelaitosten kanssa. Tämä voi perustua esimerkiksi yhteistyöalueen yhteistyösuunnitelmaan. Maakunta voi myös hankkia palveluja sopimukseen perustuen muilta palvelun tuottajilta. Nämä olisivat nykyiseen tapaan ostopalveluja joita voidaan hankkia hankintalaissa säädettyjä menettelyjä noudattaen.

Lisäksi lainkohdassa todettaisiin, että palveluja voisi hankkia myös muualla laissa säädetyllä tavalla. Muunlaisia kuin sopimukseen perustuvia palvelujen tuotantotapoja on selvitetty erillisessä valinnanvapauslainsäädännön valmistelussa. Siinä valmistelussa on ollut esillä muun muassa asiakas- ja maksusetelien antaminen asiakkaalle sekä henkilökohtaisen budjetin määrittely asiakkaalle. Näissä malleissa maakunta ei tekisi sopimusta palvelun tuottajan kanssa.

Pykälän 2 momentissa olisi myös säännös, jonka mukaan kunta, kuntayhtymä tai niiden tytäryhteisö eivät saa tuottaa maakunnan järjestämistä vastaavalle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Säännöksen tarkoituksena on selkiyttää tehtävänkokoja maakunnan ja kunnan välillä sekä estää julkisten toimijoiden kesken epätarkoituksenmukainen kilpailu palvelujen tuotannossa. Lain 9 §:n ja maakuntalain 6 §:n mukaisesti sosiaali- ja terveystalouden palvelut siirtyvät uudistuksen myötä maakunnan tehtäväksi. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen laissa sekä esitykseen sisältyneissä muissa laeissa säädetään sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä vastaavasta palvelujen tuottamiseen liittyvän rahoituksen, henkilöstön, irtaimiston ja toimitilojen tai toimitilojen hallinnan siirtymisestä maakunnalle 1.1.2019. Tämän jälkeen kunnan tehtävänä ei ole sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottaminen. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta tai muu säännöksessä mainittu kuntasektorin toimija ei voi myöskään omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yhteisön osakkeita tai muita osuuksia. Poikkeuksena ovat puhtaasti sijoitusvarallisuudeksi luettavat osakkeet tai muu omaisuus, johon ei liity määräysvaltaa omistettavan yhtiön tai muun yhteisön toimintaan. Maakuntalain 4 §:ää vastaavasti säännöstä sovellettaisiin kunnan ja kuntayhtymän tytäryhteisön lisäksi myös kunnan tai kuntayhtymän perustamaan säätiöön.

Ehdotettava säännös ei kuitenkaan rajoittaisi kunnan tai kuntayhtymän mahdollisuutta järjestää oman henkilökuntansa työterveyshuoltoa työterveyshuoltolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti. Kyseisen säännöksen perusteella työnantaja voi järjestää tarvitsemansa työterveyshuoltopalvelut itse tai yhdessä toisten työnantajien kanssa. Tältä osin kunnat ja kuntayhtymät olisivat työnantajina samassa asemassa kuin muutkin työnantajat. Kyseinen säännös ei mahdollista työterveyshuoltopalvelujen tai muidenkaan palvelujen tuottamista muille työnantajille.



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 liikelaitos tuottaa tarvittavat palvelut. Tämän vuoksi pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi liikelaitokselle tuottamisvastuu tilanteissa, joissa markkinatilanteesta tai muista syistä johtuen syntyisi tilanne että lain mukaisia palveluja ei olisi saatavilla. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa tietyille alueelle palveluja tuottanut yritys lopettaa toimintansa eikä muita yrityksiä tai yhteisöjä ole tulossa tilalle.

**23 §. Palvelun tuottajan velvollisuudet.** Toteutettavassa uudistuksessa palvelujen tuotanto eriytyy palvelujen järjestämisestä edellä 22 §:ssä todetulla tavalla. 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 terveyspalveluja. 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 yksityistä palvelutuotantoa. Esimerkiksi terveydenhuoltolaissa olevat säännökset terveydenhuollon palveluvalikoimasta tai hoitoon pääsyn enimmäisajoista koskevat vain julkista terveydenhuoltoa. Myös ehdotettavassa järjestämislaissa on velvoitteita, jotka koskevat kaikkia palvelun tuottajia. Tämän mukaisesti muun muassa lain 52 §:n mukainen varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin koskee myös palvelun tuottajia.

Lainkohdassa mainitun julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten velvoitteiden noudattamisen lisäksi palvelun tuottajien on noudatettava myös muita lakisääteisiä velvoitteitaan 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 erityislaist sitä edellyttävät ja sen pohjalta to-

teutettava 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. Säännöksen toteutuminen edellyttää käytännössä, että maakunta on määritellyt miten palveluintegraatio toteutetaan erilaisissa tilanteissa asiakkaiden tarpeita vastaavalla tavalla. Lisäksi maakunnan on määriteltävä miten näitä palvelukokonaisuuksia ja -ketjuja käytännössä toteutetaan silloin kun asiakkaat tarvitsevat useita erilaisia ja eri palvelun tuottajien toteuttamia palveluja. Näiden mukaisesti palvelun tuottajien on toimittavat keskenään yhteistyössä tavalla joka varmistaa sen, ettei palveluissa ole viiveitä eikä palveluketjuissa katkoja. Toisaalta hyvällä suunnittelulla ja palvelukokonaisuuksien määrittelyillä voidaan ehkäistä tarpeettomia kustannuksia aiheuttavan ylikapasiteetin muodostumista.

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 Kantapalveluja 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 itsemääräämisoikeuden turvaavalla tavalla se, että asiakas- ja potilastiedot ovat saatavissa käyttöön aina palveluja toteutettaessa.

Pykälän 6 kohdan perusteella palvelun tuottajan on otettava toimintayksikössä annettavaan koulutukseen ja siihen liittyvään harjoitteluun lain 38 §: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 31 §:ään ja sen mukaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemään vähimmäistietosisältöön.

**24 §. Palvelun tuottajan omavalvonta.** Järjestämisvastuussa olevan maakunnan lisäksi ehdotetaan säädettäväksi myös palvelun tuottajien omavalvonnasta.

Pykälän 1 momentissa velvoitettaisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 terveyspalvelujen tuottamista, eli sekä maakunnan omaa palvelutuotantoa että julkisesti rahoitettuja yksityisiä tuottajia. Siinä olisi myös otettava huomioon miten lain 23 §:ssä säädetyt velvoitteet 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 omavalvontataohjelman 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 terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) voisi antaa yleisiä määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Tarkoitus on, että Valviran 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**

**25 §.** *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 26 §:n 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 palvelurakenneohjauksen vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan ja tarvittaessa jatkossa kehitetään uusia välineitä valtakunnallisen ohjauksen tehostamiseksi. Keskeinen keino sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa on lain 29 §:ssä 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.

**26 §.** *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 perus-

teella. 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 merkittävällä tavalla laajemminkin julkisen talouden suunnitteluun.

Pykälän 2 momentissa määritellään tarkemmin ne asia, jotka pitää sisällyttää valtakunnallisiin tavoitteisiin. Peruslähtökohtana on, että tavoitteet koskevat maakuntien järjestämistä kuuluva sosiaali- ja terveydenhuolto. Tavoitteilla ei tämän mukaisesti ole välitöntä vaikutusta laajemmalle. Kuitenkin maakuntien järjestämistä kuuluva 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 valtioneuvosto 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. Myös sukupuolten tasa-arvon edistäminen on otettava huomioon valtakunnallisissa tavoitteissa.

Maakunnat, niiden asukkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää ja tuottaa palveluja ovat keskenään erilaisia. Sen vuoksi maakuntien välillä tarvitaan yhteistyötä ja työjakoa 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 sii-

tä, millaisia tehtäviä erityisyksiköillä olisi, miten tehtävät jakautuisivat niiden kesken ja millaista yhteistyötä erityisyksiköiden ja yliopistollisten sairaaloiden kesken voisi olla. Valtioneuvoston vahvistamissa valtakunnallisissa tavoitteissa 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 12 §: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 kehittämiseksi 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.

**27 §.** *Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu.* Pykälässä säädetään 26 §: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 kytä 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 29 §:n mukaiset neuvottelut sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien välillä sekä 30 ja 31 §:ien mukaiset maakuntien toimittamat tiedot ja Terveyden 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.

**28 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta.* Pykälässä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi omalta osaltaan edistää 26 §: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 (67/1997) 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.

**29 §.** *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 edistämisellä 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.

**30 §.** *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 riittävyyden 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 29 §: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 aluehallintovirasto laatii laillisuusvalvonnan yhteydessä saamiensa tietojen perusteella vuosittain raportin alueensa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Val-



vontaviranomaisen 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 aluehallintovirastojen 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 ja väestön tarpeita vastaavasti.

Pykälän 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee selvityksen laatimisesta ja siinä esitettävistä johtopäätöksistä maakuntien kanssa lain 29 §: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 raporteihin. Asetuksella säädettäisiin myös ajankohdasta johon mennessä raportit on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Tällä varmistettaisiin se, että raportit ovat käytettävissä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä laadittaessa ja 3 momentin mukaisissa neuvotteluissa maakuntien kanssa.

**31 §. 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 eri väestöryhmien 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 määritellä 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.

**32 §. *Palvelun tuottajien 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 terveydenhuoltoon koskevaan tietopohjaan. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa että palvelut ovat vaikuttavia ja laadultaan hyviä sekä samanaikaisesti 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.

**33 §. *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 29 §:ssä säädettävien 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 31 §: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 Väestötietokeskukselta.

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 25 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamista etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamistaan 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 tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammatillisuudesta. 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.

**34 §. Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.** Pykälässä säädettäisiin maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Perussäännös asiasta on maakuntalain 23 §: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 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Maakuntalain 23 §:n 3 momentin perusteella asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet koskevat myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja. Momentin mukaan maakunnan olisi sisällytettävä asukkaiden oikeuksia turvaavat velvoitteet myös maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden 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 velvoitteen ottaa konkreettisesti huomioon maakunnan asukkaiden esittämiä näkemyksiä ja kehittämis ehdotuksia 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.

**35 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta maakunnassa.* Pykälässä säädetään maakunnan järjestämisvastuulla 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 kehittämistä 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 kokoamiseen 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 ylittävää kehittämissyöistä. Maakunnan kehittämissyöön kuuluu maakunnan johdon tukeminen toiminnan suunnittelussa ja päätösten toimeenpanossa. Lisäksi maakunta koordinoi ja ohjaa tuottajatasolla tapahtuvaa, integroitua kehittämissyötä sekä tukee kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisyössä.

Vaikka varsinainen kehittämissyö 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.

Kehittämissyöihin kuuluisi myös tuottajatasolla tapahtuvan kehittämissyön koordinaatio ja ohjaus. Kehittämissyöihin kuuluisi tukea alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ja kustannusten hallintaa edistävää käytännönläheistä kehittämissyötä sekä tietoon perustuvien, kustannusvaikuttavien toimintamallien ja hyvien käytäntöjen juurruttamista alueella. Maakunnan tehtävänä olisi myös antaa tukea hyvinvoinnin ja terveyden edistämisyössä kunnille, joilla tästä on päävastuu. Lisäksi maakunnan kehittämistoiminta osallistuisi kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen kanssa sekä toimisi yhteistyössä alueen ja koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaan osallistuvien orga-

nisaatioiden 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 järjestämistä vastaavalla 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 järjestämistä vastaavalla olevia palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhteisöjen on osallistuttava palvelujen kehittämiseen maakunnan määrittelemällä tavalla. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi kansallisten hoitosuosittelujen 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 myös muualla Suomessa. Yli puolet saamenkielisistä asuu saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolella. Uudenmaan maakunnan kehittämistoiminnan tehtävänä on vastaavasti tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä. Tämäkin tehtävä koskee koko maata.

## 5 luku **Kustannusten korvaukset**

### *Maakuntien rahoitus ja kustannusten korvaukset*

**36 §. 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 mukaisesta hoidosta. Muun muassa rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetussa laissa (1201/2013) on tällaisia säännöksiä.

Lain 37 §:ssä säädetään lisäksi maakuntien välisistä kustannusten korvauksista silloin kun maakunnan asukas on ollut toisen maakunnan järjestämässä palvelussa.

**37 §.** *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 edelleen voimassa olevassa 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 (734/1992) 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. 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.

*Valtion koulutuskorvaukset*

**38 §.** *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 pätevyittäviä ammatillisia jatkokoulutuksia. Ne koulutukset joihin korvausta maksettaisiin, määriteltäisiin tarkemmin 44 §:ssä tarkoitettulla asetuksella.

Edellä todetun lisäksi korvattaisiin Euroopan talousalueeseen kuulumattoman valtion kansalaiselta laillistamisen edellytyksenä olevaa koulutusta. Tämä koskee erityisesti lääkärien 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 tarkoitettu 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 38 §:n perusteella siten kuin 44 §:n perusteella annettavassa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksessa tarkemmin säädetään. Samalla näiden maakuntien tehtävänä olisi koordinoita palvelujärjestelmässä tapahtuvaa koulutustoimintaa omalla yhteistoiminta-alueellaan yhteistyössä muiden alueen maakuntien ja yliopistojen kanssa. Käytännössä koulutusta toteuttavat pääosin palvelujen tuottajat yliopistojen ohjauksessa. Palvelujen järjestämistä vastaavalla maakunnalla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus vaikuttaa oman järjestämistä vastaavassa 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 harkintaa esimerkiksi kunkin alueen arvioitun koulutustarpeen perusteella. Korvauksen määräämisen perusteet määriteltäisiin tarkemmin 44 §: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 täyttyisivät.

Ehdotettu säännös koulutuskorvauksista pohjautuu terveydenhuollossa pitkään 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*

**39 §.** 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 §:ssä 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.



Tutkimustoimikuntien tehtävänä olisi osallistua valtion tutkimuskorvausten perusteiden määrittelyyn ja korvausten maksamiseen siten kuin 40 §:ssä säädetään.

**40 §.** *Yliopistotasaisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitus.* Pykälän mukaan valtin varoista voidaan korvata yliopistotasaisesta sosiaali- ja terveystieteellisestä tutkimuksesta maakunnille ja myös muille julkisille ja yksityisille tahoille aiheutuvia kustannuksia. Nykyisin korvauksia maksetaan vain terveystieteelliseen tutkimukseen siten kuin terveydenhuoltolain 61 §:ssä säädetään.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö määritteli yhteistyössä 39 §:ssä tarkoitettujen tutkimustoimikuntien kanssa yliopistotasaisen 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.

Yliopistotasaiseen 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 yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoituksen määrä vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa, ei tutkimusrahoituksen jakautumista voida määrittellä euromääräisenä neljäksi vuodeksi eteenpäin. Ministeriö päättäisi tutkimusrahoituksen jakautumisesta yhteistyöalueille prosenttiosuuksina 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 44 §:ssä 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. Yliopistotasaisen 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.

**41 §.** *Valtakunnallinen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmä.* Pykälässä säädetään otsikon mukaisesti sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmästä. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö asettaisi valtakunnallisen yliopistotasaisen 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 tulok-

sellisuus. 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*

**42 §.** *Koulutuskorvauksen ja tutkimusrahoituksen maksaminen.* Ehdotettu pykälä vastaa terveydenhuoltolain 63 §:ssä nyt olevaa säännöstä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin koulutuskorvauksen maksamisesta. Esityksen mukaan aluehallintovirasto maksaisi valtion koulutuskorvauksen. Koulutuskorvaus maksettaisiin puolivuositain hakemusten perusteella. Korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi myös, että 44 §:ssä tarkoitettu sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa määritellyt korvauksen maksamisen edellytykset täyttyvät. Maakunta maksaisi korvaukset edelleen muille koulutukseen osallistuneille palvelujen tuottajille, yliopistoille ja muille korvaukseen oikeutetuille 45 §:ssä tarkoitettu asetuksessa tarkemmin määritellyin perustein.

Aluehallintovirasto 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.

**43 §.** *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-

li- ja terveysalan koulutusta antavia ammattikorkeakouluja ja ammatillisia oppilaitoksia. Tilojen käytöstä koulutus- ja tutkimustoimintaan sovittaisiin koulutuksen järjestäjän ja asianomaisen maakunnan kesken. Koulutuksen osalta yhteistyöstä sovittaisiin 38 §:ssä tarkoitetussa koulutussopimuksessa.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalla olisi velvollisuus järjestää yliopiston tai muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän käytettäväksi sellaiset koulutus- ja tutkimustoinnassa 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 vaikeuksista 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 38 §:ssä tarkoitetussa koulutussopimuksessa.

Pykälän 5 momentin perusteella maakunnan liikelaitosten 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.

**44 §. 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 hammaslääkärien 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 sovitasi 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 erikoisalan koulutuksesta korvattaisiin yhtä monta kukauteen 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 lääkärien ja hammaslääkäreiden 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.

Pykälän 2 momentissa on vastaavasti tutkimustoimintaa koskeva valtuutussäännös. Sen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädettäisiin valtion korvausten perusteena olevan yliopistotasaisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista sekä rahoituksen jakamisen tarkemmista perusteista ja menettelyistä tutkimusrahoituksen myöntämisessä ja maksamisessa. Ministeriön asetuksella säädettäisiin myös yliopistotasaisen tutkimuksen arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä.

#### 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 suunnitellulla ja seurannalla ja erityisesti 21 §:ssä tarkoitettulla omavalvonnalla. Tätä tukee valvontaviranomaisen suorittama ohjaus ja valvonta, joka perustuu muun muassa valvontaohjelmiin ja niistä informoimiseen.

**45 §. Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus.** Ehdotettavassa pykälässä todettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sekä kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tarkoittavien 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.

Aluehallintovirastot vastaavat pykälän 1 momentin perusteella ensisijaisesti maakuntien palvelurakenteen sekä toiminnan ja niiden järjestämien ja tuottamien palvelujen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lainmukaisuuden valvonnasta ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta. Uutena valvontakohteena olisi säännöksen perusteella palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta.

Valviralle kuuluu puolestaan aluehallintovirastojen toiminnan ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaisuuden ohjaus sekä valvontaan liittyen 2 momentissa erikseen määriteltyjen valvontasioiden käsittely. Valviran vastuulle säädettäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti sellaiset valtakunnallisesti merkittävät asiat, joissa on tärkeää saada aikaan valtakunnallisesti yhtenäinen linjaus. Tällaisia voivat olla esimerkiksi uuden lainsäädännön tulkintatilanteet ja tilanteet, joissa ei muusta syystä ole muodostunut vakiintunutta viranomaiskäytäntöä, sekä sellaisen toiminnan asianmukaisuuden arviointi, josta ei ole olemassa säännöksiä tai valtakunnallisia suosituksia. Periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia asioita voivat olla myös esimerkiksi

si merkittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen liittyvät muutokset. Epäselvissä tilanteissa Valvira voi aluehallintovirastoa kuultuaan tulkita, onko yksittäinen asia periaatteellisesti niin tärkeä tai laajakantoinen, että sen käsittely kuuluu Valviralle.

Lisäksi Valviralle kuuluisivat usean aluehallintoviraston toimialuetta koskevat asiat. Tällöin vältetään tilanne, jossa syntyy epätietoisuutta siitä, minkä aluehallintoviraston toimivaltaan asia kuuluu. Valvira käsittelee myös asiat, joissa aluehallintovirastossa tapahtuvan käsittelyn puolueettomuus voisi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että aluehallintovirasto on tai on ollut asianosainen. Välttämätöntä ei tällöin olisi se, että puolueettomuus vaarantuisi varmuudella, vaan perusteltu epäily puolueettomuudesta olisi riittävä peruste asian käsittelylle Valvirassa.

Edellä mainittujen asioiden ohella Valviran toimivaltaan kuuluisivat asiat, jotka liittyvät olennaisesti virastossa muulla perusteella käsiteltävään sosiaalihuoltoon tai terveydenhuoltoon taikka terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan asiaan. Säännös mahdollistaa tällaisten asioiden käsittelyn kokonaisuutena.

Pykälän 3 momentissa todetaan, että lain 5 luvun valvontasäännökset koskevat myös kunnille lain 7 §:n mukaan kuuluvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvontaa ja valvontaan liittyvää ohjausta.

Pykälän 4 momentin perusteella Valviran ja aluehallintovirastojen tarkemmasta työnjaosta ohjauksessa ja valvonnassa voitaisiin tarvittaessa säätää valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen säätäminen on ollut mahdollista jo voimassa olevien säännösten perusteella, mutta toistaiseksi tällaiselle asetukselle ei ole ollut tarvetta.

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.

**46 §. Ohjaus- ja arviointikäynnit.** Valvontaviranomaiset ovat tehneet valvontatapahtumiin perustuvien tarkastuskäyntien lisäksi kuntiin ja kuntayhtymiin myös sellaisia käyntejä, jotka eivät liity jonkin ilmi tulleen tai epäillyn epäkohdan selvittämiseen. Tällaiset ennakkolliset ohjaus- ja arviointikäynnit ovat saattaneet perustua esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön 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 ohjaustehtävää. Säädettävään lakiin ehdotetaan nyt otettavaksi säännökset tällaisista ohjaus- ja arviointikäynneistä. Säännöksen perusteella selkeytetään valvontaviranomaisten valvottavan luo 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 kuntiin, maakuntiin ja maakuntien liikelaitoksiin 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 kunnan, maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen 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 ohjauksikäyntiä tarpeellisena.

**47 §. Tarkastusoikeus.** Pykälässä säädettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ja toiminnassa käytettävien toimitilojen tarkastuksesta. Säännökset vastaisivat asiassällöltään pääosin nykyisin muun muassa kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa ja sosiaalihuoltolaissa olevia säännöksiä. Tarkastuksen tekemiselle ei kuitenkaan edellytettäisi nykyisen lainsäädännön tapaan nimenomaista perusteltua syytä. Tämä mahdollistaa muun muassa sen, että valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksia satunnaisesti valittuihin kohteisiin tai riskianalyyysiin perustuen.

Jos maakunnan tai sen sosiaali- ja terveystalveluja tuottavan liikelaitoksen toiminnassa on ilmennyt ongelmia tai epäilyjä sellaisista, on valvontaviranomaisella tällöin velvollisuus selvittää asia tarvittaessa tarkastuksin. Perusteena epäilylle voi olla esimerkiksi kantelukirjoitus tai tiedotusvälineissä esillä olleet väitteet tai epäilyt mahdollisista epäkohdista.

Valvontaviranomaisen päättäessä tehdä tarkastuksen, laaditaan asiasta tarkastusmääräys. Sihen kirjataan muun muassa tarkastettava kohde, tarkastuksen syyt, seikat, joihin tarkastuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota sekä mahdollisesti tarkastuksen suorittava viranomainen. 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 toimitiloihin 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 valvontaviranomainen virkamiehellä on mukanaan ulkopuolinen asiantuntija tai asiantuntijoita esimerkiksi tilanteessa, jossa yksikön tarkastus edellyttää tietyn erikoisalan osaamista. Pykälään ehdotetaan siksi otettavaksi selventävä säännös asiantuntijoiden käyttömahdollisuudesta. Tarkastuksessa mukana olevaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin kun hän toimii pykälässä tarkoitettussa tehtävässä. Säännöksessä todettaisiin myös, että vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Lisäksi säännöksessä olisi selvyyden 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.

**48 §. Määräykset ja pakkokeinot.** Pykälässä säädettäisiin toimenpiteistä, joihin valvontaviranomainen 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.

Valvontaviranomainen voisi pykälän 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 puutteellisuuksien tai epäkohtien korjaamisesta poistaisi maakunnan vastuuta edellä mainittujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä. Valvontaviranomainen voi velvoittaa maakunnan noudattamaan asetettuja kieltoja tai määräyksiä sakon uhalla. Sakon uhka voi perustua myös maakunnan liikelaitoksen toimintaan.

**49 §. Hallinnollinen ohjaus.** Pykälässä säädettäisiin 48 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä lievemmistä valvontaviranomaisen toimenpiteistä, eli valvontaviranomaisen mahdollisuudesta antaa kunnalle, maakunnan liikelaitokselle 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 moittivammin ohjata lainvastaisesti toiminutta siten, etteivät todetut virheellisyydet toistuisi. Säännökset vastaisivat huomion kiinnittämisen ja huomautuksen osalta esimerkiksi kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidon laissa ja sosiaalihuoltolain nykyisin olevia säännöksiä. Pykälään on katsottu perustelluksi ottaa säännökset myös käsityksen ilmaisemisesta samoin kuin siitä säädetään hallintolaissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uutena hallinnollisen ohjauksen keinona myös mahdollisuudesta kehottaa valvottavaa korjaamaan todettu puute tai muu epäkohta. Sosiaali- ja tervey-



denhuollon 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 selvyyden vuoksi otettavaksi pykälän 2 momenttiin nimenomainen säännös.

**50 §.** *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 aiheita. 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 tulleeseen 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 aiheita. 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 aiheita enempiin toimenpiteisiin. Säännös vastaisi hallintolaissa säädettyväksi 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.

**51 §.** *Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädetään kunnan, maakunnan, maakunnan liikelaitoksen ja maakunnalle palveluja tuottavan yksityisen palvelujen tuottajan velvollisuudesta antaa pyynnöstä maksutta valvontaviranomaiselle niiden ohjaus- ja valvonta-tehtävien toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja selvitykset sen estämättä, mitä salassapitovelvollisuudesta säädetään.

#### 7 luku Erinäiset säännökset

**52 §.** *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 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 sopimuksiin 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 3 momentti 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.

**53 §. Toimivalta häiriötilanteissa.** Pykälässä säädetään viranomaisten toimivaltuuksista kahta tai useampaa maakuntaa koskevissa häiriötilanteissa. 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 §:ssä 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 koskevat 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 häiriötilanteista on hallinnonalan valmiusasioista vastaavien viranomaisten tiedossa.

**54 §. 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.

**55 §. Järjestämismääräyksen siirtyminen eräissä tapauksissa.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien välisestä palvelujen järjestämismääräyksestä niissä tapauksissa, joissa henkilö käyttää kotikuntalain 3 a §:ssä säädettyä oikeutta valita kotikunta. Näissä tapauksissa, jos uusi kotikunta on toisessa maakunnassa, palveluja koskeva järjestämismääräys siirtyy muuttopäivästä lukien uuden kotikunnan mukaiselle maakunnalle. Pykälä vastaisi vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 a §:ää. 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 järjestämismääräys siirtyy muuttopäivästä lukien sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu. Jos sekä entinen että uusi kotikunta kuuluisivat samaan maakuntaan, ei muutto vaikuttaisi järjestämismääräykseen.

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 Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksen perusteella. Myös näissä tilanteissa on perusteltua, että palvelujen järjestämismääräys siirtyy uuden kotikunnan mukaiselle maakunnalle.

Uuden kotikunnan mukaisen maakunnan järjestämismääräys 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, perhehoitossa tai asumispalveluissa olevan henkilön kotikunnan muuttuessa. Voimassa olevan vuoden 1982 sosiaalihoitolain 42 b §:n perusteella entisen kotikunnan vastuu hoidon kustannuksista jatkuu kotikunnan muutoksesta huolimatta. Ehdotuksen perusteella kotikunnan muuttuessa myös kustannusvastuu siirtyy maakunnalle. Sosiaalihoitolain 16 a §:n ja kotikuntalain 3 a §:n mukaista oikeutta kotikunnan vaihtamiseen on käytetty. Vuosia 2011 - 2012 koskeneen selvityksen (Ulla Lehtonen, Eeva Nykänen ja Marja Pajukoski: Kotikuntalain ja sosiaalihoitolain 1.1.2011 voimaan tulleiden muutosten vaikutukset kunnissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 35/2013) perusteella selvitykseen vastanneet 129 kuntaa tai yhteistoimintaluetta ilmoittivat, että hieman alle 300 henkilöä oli vaihtanut kotikuntaa. Näiden siirtymisten kustannukset olivat kuntien ilmoitusten perusteella yleensä melko vähäiset. Suurin osa kunnista ilmoitti, että sosiaalihoitolain 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 pienenevään järjestämisvastuun ja kustannusvastuun siirtyessä uudistuksen myötä nykyistä laajemmalle väestöpohjalle. Kustannusvastuu jääminen entiselle kotikunnalle on myös osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi.

Kuntien kyselyyn antamat vastaukset osoittivat, että sosiaalihoitolain 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 sosiaalihoitolain 42 b §:ssä tarkoitetulla tavalla on edellä sanotun perusteella osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Tämän vuoksi sosiaalihoitolain 42 b § kumotaan järjestämislain säätämisen yhteydessä.

**56 §. *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 sosiaalihoitolain 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. Sosiaalihoitolain 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.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen syksyllä 2013 julkaiseman, edellä viitatuun selvitykseen mukaan sosiaalihoitolain 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 sosiaalija- ja terveyspalveluja koskevaa erityislakia. Sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinnista kiireellisissä tapauksissa säädetään sosiaalihuoltolain 36 §:ssä. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetaan 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 annettussa 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.

**57 §. 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 erikoissairaanhoidon lain 3 §:n 1 momentin kanssa. Sisällöllisesti mainittujen direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä tehdyt muutokset kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidon lakiin eivät muuttuisi tässä esityksessä eikä näiden työntekijöiden oikeuksiin tulisi muutosta.

**58 §.** *Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito.* Pykälässä säädetään maakuntien toiminnassa syntyneiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi henkilötietolain 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 momentin perusteella maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajalla on oikeus käsitellä maakunnan asiakas- ja potilasrekisterissä olevia tietoja silloin kun se on tarpeen palvelun toteuttamiseksi. Säännös mahdollistaa sen, että asiakasta hoitavilla henkilöillä on ajantasaiset tiedot asiakkaan terveydentilasta tai sosiaalipalvelujen syistä, asiakassuunnitelmasta sekä toteutuneista palveluista ja niiden vaikutuksista. Tämä tiedon integraatio on yksi keskeisistä edellytyksistä palvelujen integraation toteutumiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käytöstä maakunnan asiakas- ja potilasrekisterien toteutuksessa. Potilasasiakirjarekisteri muodostuu sähköisistä ja paperisista potilasasiakirjoista. Asiakastietolain mukai-



nessa 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.

**59 §. 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.

**60 §. Muutoksenhaku.** Pykälässä säädetään muutoksenhausta laissa olevien säännösten perusteella annettuihin päätöksiin. Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta maakunnan viranomaisten tekemiin päätöksiin. Muutoksenhaku määräytyisi maakuntalain 17 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, 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 18 §: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.

**61 §. Voimaantulo.** Ehdotuksen mukaan lain voimaantulosta säädetään lailla.

**1.3 Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannosta**

**1 luku Lakien voimaantulo**

**1 §. Lakien voimaantulo.** Pykälässä säädetään maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon ajankohta.

Pykälän 1 momentissa säädetään maakuntalain voimaantulosta ja maakuntalain eräiden säännösten soveltamisen ajankohdasta. Tarkoituksena on, että maakuntalaki tulee voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen vuonna 2017. Muun muassa maakuntien hallinnon järjestämisen, tehtävien siirtämisen sekä maakuntavaalien toimittamisen edellyttämän laajan valmistelutyön vuoksi maakuntalaki olisi tärkeää saada voimaan kesällä 2017. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntalain eräitä säännöksiä ehdotetaan kuitenkin sovellettavaksi vasta myöhemmästä ajankohdasta lukien.

Erityisesti maakuntavaltuuston päätöksentekoon kytkeytyviä maakuntalain säännöksiä ehdotetaan sovellettavaksi maakuntavaltuuston toimikauden alusta 1.3.2018 lukien. Siten maakuntavaltuuston tehtäviä (16 §), kokoonpanoa (19 ja 20) ja valtuustoryhmien tukemista (21 §), asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia (23 – 28 §), maakunnan toimielimiä (6 luku ja 106 §), johtamista ja maakuntahallitusta (7 luku) sekä luottamushenkilöitä (10 luku ja 110 §) koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi vasta maakuntavaltuuston toimikauden alettua ja valtuuston valittua maakunnan muun toimielinorganisaation. Maakuntien yhteistoimintaa (8 luku), maakunnan liikelaitosta (9 luku), maakunnan toimintaa markkinoilla (15 luku) sekä maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia (16 luku) koskevaa sääntelyä sovellettaisiin edellä mainitusta ajankohdasta lukien eli maakuntavaltuuston aloittaessa päätöksenteon, joka koskee palvelutuotannon organisoimista. Lisäksi tietojen saatavuutta yleisessä tietoverkossa (95 ja 96 §) ja päätösten sähköistä tiedoksiantoa (136 §) sekä varautumisvelvoitetta (141 §) koskevia säännöksiä sovellettaisiin maakuntavaltuuston toimikauden alusta. Tarkoituksena on, että maakuntavaltuusto tekisi edellä mainituista asioista päätöksiä mahdollisimman nopeasti toimikautensa alettua. Säännösten soveltamisessa voidaan kuitenkin ottaa huomioon muun muassa päätöksenteon valmistelun sekä toimeenpanon edellyttämä aika.

Maakunnan tehtäviä koskevaa maakuntalain 2 lukua, maakunnan arviointimenettelyä koskevia 103 -105 §:ää, toiminnan ja talouden seurantaa ja tiedon tuottamista koskevaa 140 §:ää sekä alueellisen varautumisen yhteensovittamista koskevaa 142 §:ää ehdotetaan sovellettavaksi vasta vuoden 2019 alusta, jolloin tehtävien järjestämisvastuu siirtyy maakunnille.

Lisäksi ehdotetaan eräitä tarkentavia siirtymäsäännöksiä. Maakuntavaalien toimittamista ja vaalikelpoisuutta koskevia maakuntalain 17, 18, 22 ja 59 – 61 §:ää sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2018 toimitettavissa maakuntavaaleissa. Maakunnan talousarvio ja tilinpäätös laatimista ja hallinnon ja talouden tarkastamista koskevia maakuntalain säännöksiä (13 ja 14 luku) sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelle 2018 tehtävään talousarvioon, tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen.

Pykälän 3 momentissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain (*sote-järjestämislaki*) voimaantulosta. Tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille vuoden 2019 alusta lukien. Maakunnan ja valtion viranomaisten on kuitenkin jo ennakoon varauduttava järjestämisvastuun siirtoon. Sen vuoksi ne säännökset, joiden mukaisiin toimenpiteisiin on tarpeen ryhtyä jo

1 päivänä maaliskuuta 2018 eli maakuntavaltuuston toimikauden alusta, ehdotetaan tulemaan voimaan mainitusta päivästä lukien.

Maakunnan toiminnan näkökulmasta voimaanpanolain keskeiset säännökset liittyvät uudistuksen toimeenpanoon. Maaliskuun alussa tulevat voimaan sote-järjestämislain maakuntien yhteistyöaluetta koskeva 10 §, palvelustrategiaa ja palvelulupausta koskevat 14 ja 15 § sekä maakuntien yhteistyösopimuksen laatimiseen liittyvät 16 – 17 §:t. Näiden säännösten perusteella maakuntien tulee tehdä kyseisten säännösten edellyttämät päätökset ja toimenpiteet jo vuoden 2018 aikana. Maakuntien toiminnan ennakkolliseen suunnitteluun ja toimenpiteisiin liittyvät myös 8, 13 ja 21 §:t.

Vastaavasti valtioneuvosto voi näiden 2018 voimaan tulevien säännösten perusteella hyväksyä sote-järjestämislain 26 §:n mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Valtioneuvosto voi myös reagoida 18 §:n mukaisesti jos maakuntien yhteistyöalueelle ei synnyt yhteistyösopimusta sekä 19 §:n perusteella ottaa kantaa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien välistä neuvottelumenettelyä koskeva sote-järjestämislain 29 § ja palvelujen seuranta koskevat 31 ja 33 §:t tulevat voimaan maaliskuun alussa 2018. Sama koskee asiakkaiden asemaan liittyviä säännöksiä, joista 13 § koskee asiakkaiden palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelyä ja 34 § asiakkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia .

Lisäksi viranomaisvalvontaa koskevat 45 – 51 §:t, häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumista koskeva 52 § ja muutoksenhakua koskeva 60 § tulevat voimaan maaliskuun alussa 2018.

Pykälän 4 momentissa säädetään pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain voimaantulosta sekä 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.

**2 §. Kumottavat lait.** Pykälässä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja pelastustoimen järjestämislain säätämisen takia kumottavat lait. Laeissa on säädetty maakunnille siirtyviin tehtäviin ja palveluihin liittyvästä hallinnosta ja tehtävistä. Vastaavat säännökset ovat ehdotettavassa järjestämislaissa. Kumottavia lakeja ovat:

- 1) kansanterveyslaki (66/1972);
- 2) erikoissairaanhoidolaki (1062/1989); ja
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992); ja
- 4) laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003).

**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 38, 40 ja 42 §: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 yhteisinä 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 määritellyyn 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 itsehallintolaisissa. Manner-Suomea koskevasta maakuntajalon muuttamisesta, sen edellytyksistä ja menettelytavoista ehdotetaan säädettäväksi tähän esitykseen sisältyvässä maakuntajakolaissa.

Tehtävät, joita uuden maakuntajalon mukaisilla hallintoalueilla tullaan 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, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Varsinais-Suomen ja Uudenmaan maakunnat ehdotetaan perustettavaksi samalla alueella kuin ne ovat nykyisinkin. Muiden maakuntien alueisiin ehdotetaan tehtäväksi seuraavat muutokset:

- Kuhmoinen ehdotetaan liitettäväksi Pirkanmaan maakuntaan. Nyt Kuhmoinen kuuluu Keski-Suomen maakuntaan. Kuhmoinen on syksyllä 2016 tehnyt yksimielisen ehdotuksen maakunnan vaihdoksesta ja kunnan identiteetti suuntautuu Pirkanmaan maakuntaan.
- 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 5 §:ssä säädetyn eduskuntavaalien vaalipiiriin pohjana, vaikuttaisivat Heinäveden, Joroisten, Iitin ja Kuhmoisten maakuntiin sijoittumista koskevat muutosehdotukset 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 §.** Maakunnan *väliaikainen valmistelutoimielin*. Pykälässä säädettäisiin maakunnan 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 12 §:n 1 momentin mukaan 1 päivänä maaliskuuta 2018. Jo ennen maakuntavaltuuston toimikauden alkamista maakuntien perustamisen valmisteluun tulee sisällymään 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 organisoimisesta ja johtamisesta. Valmistelutoimielinten tulisi kuitenkin tehdä tiivistä yhteistyötä maakuntiin jo muodostettujen uudistuksen täytäntöönpanoa valmistelevien vapaaehtoisten ryhmien kanssa ja pyrkiä sovittamaan yhteen laissa säädetty ja vapaaehtoiseen yhteistyöhön pohjautuva valmistelutyö.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan väliaikainen valmistelutoimielin vastaisi maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto

olisi valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus olisi aloittanut toimintansa. Väliaikaisen toimielimen tehtävänä ei olisi poliittisia linjauksia vaativien asioiden valmistelu. Uudistuksen täytäntöönpanoa varten olisikin mahdollista perustaa maakuntiin myös vapaaehtoisia poliittisia seurantaryhmiä. Ne eivät voisi kuitenkaan käyttää laissa väliaikaiselle valmistelutoimielimelle säädettyä toimivaltaa, vaan voisivat välittää näkemyksiään ja ehdotuksiaan valmistelutoimielimelle. 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. Valmistelutoimielin voisi tarvittaessa palkata, ottaen kuitenkin huomioon lain 7 §:n 3 momentin säännökset, henkilöitä avustamaan toimielintä sen tehtävien hoitamisessa. Nämä henkilöt palkattaisiin maakuntaan virka- tai työ-sopimussuhteeseen ja heidän työnantajavelvoitteistaan vastaisi valmistelutoimielin toimikautensa ajan. Virkasuhteessa olevaan henkilöstöön sovellettaisiin, mitä tähän esitykseen sisältyvässä kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetussa laissa säädetään viranhaltijasta. Henkilöstö kuuluisi julkisten alojen eläkelain soveltamisalan piiriin.

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 asetetakaan mitään rajoituksia valmistelutoimielimen jäsenmäärälle, voitaisiin asia koskevilla neuvotteluissa kuitenkin ottaa huomioon pykälän 3 momentin säännökset. Säännöksen mukaan maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston olisi sovittava välittömästi tämän lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Kunnilla tarkoitettaisiin säännöksessä ehdotetulla lailla perustettaviin maakuntiin kuuluvia kuntia. Valmistelutoimielimen jäsenet olisi säännöksen mukaan valittava edellä mainittujen organisaatioiden viranhaltijoista, joilla olisi hyvä asiantuntemus toimialansa hallinnosta ja toiminnasta. Tarkoituksena on, että valitut henkilöt pysyisivät virkasuhteessa edellä tarkoitettuihin organisaatioihin ja että heidät vapautettaisiin varsinaisista tehtävistään siten, että he voisivat toimia valmistelutoimielimessä tarvittaessa kokoaikaisestikin. Heidän työnantajavelvoitteistaan vastaisivat tänä aikana kuitenkin ne organisaatiot, joihin he ovat virkasuhteessa. On kuitenkin huomattava, että toimielimen jäsenet käyttäisivät toimielimessä itsenäisesti toimivaltaansa eivätkä he olisi tässä tehtävässä työnantajansa edunvalvojia, vaan vastaisivat maakunnan perustamisen täytäntöönpanosta ja maakunnan yleisestä edusta. Säännöksen mukaan maakunnan liitto johtaisi sopimusneuvotteluja. Maakunnan liiton hallitus asettaisi väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Asettamistoimivalta olisi maakunnan liiton hallituksella, koska asettamisessa on kysymys vain neuvottelutuloksen muodollisesta toteamisesta eikä asettamisen yhteydessä olisi mahdollista käyttää harkintavaltaa. Lisäksi tätä ratkaisu puoltaa se, että valmistelutoimielin tulisi asettaa mahdollisimman pian lain voimaantultua. 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 maakunnissa hoidetaan.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi 2 momenttia täydentävä säännös, jolla viimekädessä varmistettaisiin, että kaikkiin perustettaviin maakuntiin asetettaisiin väliaikaiset valmistelutoimielimet. Jos maakunnan liiton hallitus ei olisi asettanut väliaikaista valmistelutoimielintä viimeis-

tään 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 ja perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueista 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. Pykälän 2 momentissa valmistelutoimielimen jäsenten valinnalle asetetut vaatimukset koskisivat myös valtioneuvostoa sen päättäessä valmistelutoimielimen asettamisesta. Muilta osin valtioneuvosto voisi käyttää kokoonpanosta päättäessään tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka tarkoittaisi esimerkiksi sitä, ettei valtioneuvosto olisi sidottu alueilta tehtyihin jäsenesityksiin.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunnan liiton hallituksen tai valtioneuvoston tekemään valmistelutoimielimen asettamista koskevaan päätökseen ei saisi 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 5 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 11 §:ssä.

Pykälän 6 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 sekä vastaisi tehtäviinsä liittyvästä puhevallan käyttämisestä 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. Tehtäväluetelo 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.

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 ottaa henkilöitä vain määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen siten, että määräaika päättyisi viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018. Momentin 2 kohdan mukaan valmistelutoimielimen toimivalta olisi rajoitettu siten, että se voisi tehdä maakuntaa sitovia sopimuksia vain määräaikaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyisi viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2019. Momentin edellistä kohtaa pitempi määräaika mahdollistaisi osaltaan tässä tapauksessa sen, ettei maakunnan tarvitsisi välittömästi ryhtyä uusiin sopimusneuvotteluihin, vaan sillä olisi riittävästi aikaa keskittyä siirtymävaiheen läpiviennin kannalta kiireellisiin tehtäviin. Valmistelutoimielimen tulisi tarvittaessa ottaa sopimuksiin sellaiset niiden voimassa



oloa koskevat määräykset, jotka mahdollistaisivat sen, että maakunnat voisivat jatkaa sopimusten voimassa oloa määräaikaisesti ilman uutta hankintamenettelyä.

Pykälän 4 momentissa viitataan 44 §:ssä säädettyyn poikkeukseen hankintojen kilpailuttamisvelvollisuudesta maakunnan perustamisvaiheessa. Toimikautensa aikana väliaikainen valmistelutoimielin voisi mainitun pykälän 1 momentin mukaan maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten jatkaa ja laajentaa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisilta sekä näille palveluja tuottavilta yksityisiltä tai julkisoikeudellisilta palveluntuottajilta hankittavia palveluja koskevia sopimuksia ilman kilpailutusta. Ehdotettu säännös olisi hankintamenettelyä koskeva poikkeussäännös. Sääntelyn tarkoituksena olisi osaltaan mahdollistaa se, että maakunnan viranomaiset, väliaikainen valmistelutoimielin mukaan luettuna, voisivat uudistuksen lyhyenä toimeenpanoajana mahdollisimman joustavasti ja nopeasti suoriutua varsin laajoista maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä koskevista tehtävistä.

Pykälän 5 momentin mukaan valmistelutoimielimen menettelyyn sovellettaisiin maakuntalain säännöksiä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valmistelutoimielin vastaisi tehtäviinsä liittyvästä puhevallan käyttämisestä, mikä tarkoittaisi myös maakunnan puhevallan käyttämistä tuomioistuimissa toimikautensa ajan. Tarvittaessa valmistelutoimielimen olisi vahvistettava itselleen työjärjestys, jonka sisällössä voitaisiin soveltuvin osin ottaa huomioon maakuntalain 78 §:n hallintosääntöä koskevat säännökset.

Muutoksenhausta valmistelutoimielimen päätöksiin säädetään 46 §:ssä. Muutoksenhakuun sovelletaan maakuntalain 17 luvun säännöksiä.

**8 §. *Velvollisuus 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 maakuntien liitot, kunnat, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueet, sairaanhoitopiiri, erityishuoltopiiri, maakunnan liitto, pelastuslaitos, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettussa laissa (897/2009) tarkoitetun kehittämis- ja hallintokeskuksen (Keha-keskus). Lisäksi muidenkin viranomaisten olisi tarvittaessa osallistuttava valmisteluun. Edellä tarkoitettujen viranomaisten olisi myös annettava väliaikaiselle valmistelutoimielimelle tarpeellista virka-apua sille lain 7 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

**9 §. *Tietojensaanti.*** Pykälällä turvattaisiin maakunnan oikeus maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelussa tarvittavien välttämättömien tietojen saamiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan viranomaisilla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maakunnan alueen maakunnan liitolta, kunnilta, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueilta, sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, pelastuslaitokselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot. Maakunnan viranomaisilla tarkoitetaan muun muassa maakunnan väliaikaista valmistelutoimielintä ja sen alaisia viranhaltijoita sekä maakuntavaaleissa valitun maakuntavaltuuston valitsemia maakunnan toimielimiä ja niiden alaisia viranhaltijoita. Edellä mainitut väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet ja maakunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat toimisivat virkavastuulla ja heitä koskisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä säädetyt vaihtolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.

Maakunnan palvelukeskuksilla olisi maakuntalain 123 §:n 3 momentin mukaisesti oikeus saada maakunnalta tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot. Palvelukeskukset saisivat si-

ten maakunnan viranomaisilta tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä palvelukeskusten toiminnan käynnistämiseksi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentin sääntelyä täydentävästi kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten velvollisuudesta luovuttaa eräitä keskeisiä maakuntien toiminnan ja hallinnon valmistelun edellyttämiä tietoja maakunnalle. Sääntelyn tarkoituksena olisi varmistaa välttämättömien tietojen saaminen säätämällä tarkemmin niistä tiedoista, jotka kuntien ja kuntayhtymien on luovutettava maakunnalle. Koska velvoitteesta aiheutuisi kunnille ja kuntayhtymille lisäkustannuksia, valtio osallistuisi rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla kunnille ja kuntayhtymille tietojen siirtämisestä aiheutuvien suoranaisten kustannusten rahoittamiseen myöntämällä tehtävän hoitoon valtionavustusta.

Maakuntien perustaminen sekä niille maakuntalaissa ja muissa laeissa säädettyjen velvoitteiden toteutuminen edellyttää, että maakunnat saavat palvelujärjestelmänsä ja tietojärjestelmien rakentamiseksi kuntien ja kuntayhtymien viranomaisilta näiden hallussa olevat tiedot muun muassa maakuntiin siirtyvästä henkilöstöstä sekä maakuntien tehtävälaihin liittyvien palvelujen asiakkaista ja näiden asiakashistoriasta. Edellä mainitun lisäksi maakunta tarvitsee toiminnan järjestämiseksi kunnilta ja kuntayhtymien viranomaisilta tiedot maakuntien tehtävälaihin liittyvien palvelujen taloudesta ja toiminnasta sekä maakuntaan siirtyvistä tuotantotehtävistä. Maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen lisäksi viranomaisten hyvän tiedonhallintavan toteuttaminen sekä rekisterinpitovelvoitteiden ja muiden tiedonhallintaa koskevien velvoitteiden toteutuminen edellyttää tietojen käsittelyn suunnittelua, tiedonhallintaprosessien muodostamista ja tiedon siirtämistä kohdejärjestelmiin ennen tehtävien siirtoa ja tiedon käsittelyn aloittamista.

Momentin 1 kohdassa säädettäisiin henkilöstöä koskevien tietojen luovuttamisesta. Voimaantulon 14 §:ssä säädetään maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten palvelukseen siirtyvästä henkilöstöstä. Uudistuksen alustavan toimeenpanosuunnitelman mukaan henkilöstöä koskevia tietoja on tarkoitus kerätä kahdessa vaiheessa. Esiselvitys, joka kattaa alustavat tiedot siirtyvästä henkilöstöstä, on tarkoitus tehdä kuluvan vuoden loppuun mennessä. Lopullisen selvityksen siirtyvästä henkilöstöstä tulee olla valmis vuoden 2018 lopussa. Lopullinen selvitys edellyttää esiselvityksen tietojen päivittämistä joulukuun 2018 tilanteeseen.

Momentin 2 kohdan mukaan kuntien ja kuntayhtymien olisi luovutettava salassapitosäännösten estämättä maakunnalle välttämättömät tiedot maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettujen maakunnille siirtyvien tehtävien ja palveluiden asiakkaista. Asiakkaita koskevilla tiedoilla tarkoitettaisiin muun muassa maakunnan palvelutuotantorakenteen ja tietojärjestelmien valmistelun edellyttämiä tietoja toimeenpanon eri vaiheissa. Säännöksessä todettaisiin selvyyden vuoksi, että säännös ei kuitenkaan koske sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietoja. Asiakas- ja potilastiedot ovat arkaluontoisia henkilötietoja, eikä maakunnilla ole tarvetta yksilökohtaisia tietoja ennen järjestämisvastuun siirtymistä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtymisen kannalta riittää, että maakunnat saavat toiminnan suunnittelua varten tiedot asiakas- ja potilasmääristä, palveluista ja niiden kustannuksista.

Momentin 3 kohta koskisi kuntien ja kuntayhtymien käyttötaloustietoja maakunnille siirtyvien tehtävien ja tehtäviin liittyvien tukipalvelujen osalta. Kuntien ja kuntayhtymien sopimuksia, toimitiloja ja irtaimistoa sekä maakuntiin siirtyviä kuntayhtymiä koskevista selvityksistä säädetään erikseen voimaantulon 4 luvussa ja selvityksiä koskevien tietojen luovuttamisesta momentin 4 kohdassa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuntien ja kuntayhtymien tietojen luovuttamisen muodosta. Tiedot tulisi kyseessä olevan säännöksen perusteella luovuttaa sähköisesti, millä tarkoitet-

taisiin tietojen toimittamista niin kutsutussa koneluettavassa muodossa. Maakunnan toiminnan valmistelun ja toiminnan organisoinnin kannalta on välttämätöntä, että maakunta saa tarvitsemansa tiedot käyttöönsä erikseen määriteltävässä koneluettavassa muodossa riittävän ajoissa, jotta tiedot on mahdollista liittää maakunnan henkilöstö- ja taloushallinnon sekä tietohallinnon tarpeita vastaavasti maakunnan organisaatio- ja konsernirakenteeseen ennen tehtävien vastaanottoa. Aikaisemmin tehtyjen vastaavien, vaikkakin huomattavasti pienimuotoisempien ja yksinkertaisempien, siirtojen perusteella riittävänä aikatauluna on pidetty tietojen saamista vähintään yhdeksän kuukautta ennen tuotantokäytön käynnistämistä. Säännöksessä todettaisiin lisäksi, että maakunnan on sovittava kunnan ja kuntayhtymän kanssa luovutuksen tarkemmas- ta toteutuksesta. Tällä varmistettaisiin se, että tiedot vastaavat maakuntien tarpeita ja tiedot luovutetaan maakunnan päätöksenteon kannalta oikea-aikaisesti ja teknisesti oikealla tavalla.

Pykälän 4 momentin mukaan pykälän 1 ja 2 momentin perusteella luovutettavista tiedoista sekä tietojen luovuttamisen muodosta, määräajoista ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

**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. Väliaikaishallinnolle syntyy kustannuksia muun muassa väliaikaisen toimielimen maakunnan palvelukseen palkkaamasta henkilöstöstä, laissa säädetyistä tehtävistä ja kokouksista. Toiminnan rahoitus vuosina 2017 ja 2018 perustuisi valtion varoista maksettavaan valtionavustukseen.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion talousarvioon vuosille 2017 ja 2018 otettaisiin määräraha, jolla katettaisiin kullekin maakunnalle maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämistä aiheutuvia kustannuksia. Määräraha olisi luonteeltaan maakunnan toimintaan maksettavaa, valtionavustuslain (688/2001) 5 §:ssä tarkoitettua yleistä valtionavustusta. Yleinen valtionavustus voitaisiin maksaa maakunnille ilman eri hakemusta. Maakunnalle maksettavaan yleisavustukseen ei myöskään sovellettaisi valtionavustuslain 6 §:ssä tarkoitettua edellytystä avustuksen saajan omasta osallistumisesta toiminnan rahoitukseen.

Vuoden 2017 yleisavustus on tarkoitus maksaa maakunnille voimaantulolain tultua voimaan valtiovarainministeriön päätöksen perusteella. Lisäksi valtio voisi myöntää valtionavustuslain 5 §:ssä tarkoitettua erityisavustusta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin. Valtionavustuksen myöntämisessä noudatettaisiin lähtökoh-

taisesti mitä valtionavustuslaissa säädetään, jollei erityissäännöksistä tai valtion talousarviosta muuta johdu.

Pykälän 2 momentin mukaan väliaikaisen valmistelutoimielimen olisi annettava maakuntavaltuustolle selvitys vuodelle 2017 myönnetyn määrärahan käytöstä. Selvityksen perusteella maakuntavaltuusto voisi arvioida, onko väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminta ja talouden hoito tapahtunut tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvitystä voitaisiin hyödyntää myös maakunnan antaessa valtionavustuslain 11 §:ssä tarkoitettua selvitystä vuodelle 2017 myönnetystä valtionavusta. Vuoden 2018 osalta maakunnan hallinnon ja talouden tarkastus tapahtuisi maakuntalain 14 luvun säännösten mukaisesti.

**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 kussakin 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 sisällyttämään 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 tarkoitettu 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 iältään vanhin maakuntavaltuutettu johtaisi puhetta siihen saakka, kunnes valtuusto olisi valinnut puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat.

### 3 luku **Henkilöstö**

**14 §. Henkilöstön asema.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi henkilöstön asemasta maakuntauudistukseen liittyvässä muutostilanteessa.

Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, sekä maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta, siirretään maakuntien, sekä maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin myös koko kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö. Lisäksi siirretään se henkilös-

## HE 15/2017 vp

tö, joka muualla kunnan hallinnossa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tukitehtäviä.

Työnantajavaihdostilanteita sääntelee työ- ja virkamiesoikeudessa liikkeenluovutusperiaate. Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n mukaan yrityksen, liikkeen, 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 (304/2003, jäljempänä viranhaltijalaki) 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.

Tehtävien ja toiminnan uudelleenjärjestelyihin sovelletaan myös EY:n liikkeenluovutusdirektiiviä (2001/23/EY). Liikkeenluovutuksen periaatteen mukaan henkilöstö siirtyy tehtäviensä siirtymisen mukana uuden organisaation palvelukseen.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että siirrettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät kunnista ja kuntayhtymistä maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten hoidettaviksi katsottaisiin tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto suoraan 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 ja pelastustoimen henkilöstö siirtyy sen maakunnan, tai maakunnan yhtiön palvelukseen, jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä. Henkilöstön siirtymisestä maakuntakonserniin kuuluvaan sekä maakunnan määräysvallassa olevaan yhteisöön säädetään jäljempänä 4 momentissa.

Uudistuksen yhteydessä lakkautetaan kokonaisia organisaatioita kuten 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 tai maakuntiin perustettaviin yhtiöihin. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten sekä pelastuslaitosten henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan maakuntien tai maakuntiin perustettavien yhtiöiden palvelukseen. Siirtymiseen ei vaikuta se, missä tehtävässä henkilö siirtymähetkellä työskentelee. Siten esimerkiksi kaikki kunnan terveystieteiden keskuksessa työskentelevät kunnan työntekijät ja viranhaltijat siirtyvät sen maakunnan palvelukseen, johon kyseisen kunnan terveystieteiden keskuksen toiminnan järjestäminen siirretään. Samoin, jos kunta itse tuottaa vanhusten asumispalveluja, siirtyvät kaikki asumispalveluyksikössä työskentelevät kunnan työntekijät ja viranhaltijat maakunnan palvelukseen riippumatta siitä, missä tehtävässä he kyseisessä asumisyksikössä työskentelevät.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien palveluksessa olevat muut kuin edellä tarkoitetut henkilöt, jotka työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä, siirtyvät maakunnan tai maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten 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 keskitetysti hoidettavaksi. Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta, toimialasta riippumatta, ehdotetaan, et-

tä henkilö siirtyy maakunnan tai maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten palvelukseen, mikäli henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveystalouteen 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 maakuntaan tai yhtiöön. Mikäli yhtiöt perustetaan vasta maakuntien toiminnan jo alettua, siirtyy henkilö ensin maakuntaan ja sieltä yhtiön palvelukseen.

Edellä mainittu tarkoittaa, että maakuntien väliaikaishallinnon ja kuntien välillä on selvítettävä kyseisten tehtävien tarkat henkilötyövuodet hyvissä ajoin ennen 31.12.2018. Tämän perusteella asianomaisten maakunnan ja kuntien välillä selvitetään, keiden henkilöiden osalta ehdotettu 3 momentin sääntö täyttyy siirtymisen edellytyksenä. Periaate tarkoittaa sitä, että henkilö siirtyy maakunnan palvelukseen, mikäli hänen tehtävistään vähintään puolet on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen tukitehtäviä.

Tärkeää on varmistua myös siitä, että välttämätön palvelutuotanto turvataan siirtymätilanteissa ja muutoinkin yhteen sovitetaan henkilöstöresurssit siten, että sekä maakunnilla että kunnilla on toimiva tukipalveluverkosto myös jatkossa. Asianomaisen henkilöstön siirtymisestä työnantajalta toiselle tehdään osapuolia sitova sopimus.

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 liikkeenluovutuksen piiriin, koska omistuksen siirron tapauksessa työnantajaorganisaatio ei muutu. Mikäli siis sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavan yhtiön osakkeiden omistus siirtyy maakuntien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä maakunnalle, yhtiön toiminta jatkuu omistajavaihdoksesta huolimatta eikä henkilöstön työnantaja vaihdu.

Liikkeenluovutuksessa henkilöstö siirtyy uuden organisaation palvelukseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttää siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Määräaikainen henkilöstö siirtyy määräaikaansa loppuun.

Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- tai virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät etuudet siirtyvät uudelle työnantajalle.

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 työ- 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 palvelus-

suhde päättymään irtisanomisaikaa noudattamatta luovutuspäivästä tai myöhemminkin viimeistään kuukauden kuluttua saatuaan tiedon luovutuksesta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lomapalkasta. Työsopimuslain ja viranhaltijalain mukaan ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän tai viranhaltijan palkka- tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Maakuntauudistuksessa on linjattu, että kunnat eivät erikseen maksa maakunnille vuoden vaihteessa 2018–2019 erääntyvää lomapalkkavelkaa. Maakunnat vastaavat lomapalkasta ja vastuu sisältyy maakunnalle siirtyvään rahoitukseen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin henkilöstön siirtymisestä maakuntakonserniin kuuluvaan sekä maakunnan määräysvallassa olevaan yhteisöön sekä siirtymäajasta, jonka aikana tehtävien ja henkilöstön jatko siirto maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön luettaisiin niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakuntakonserni määrittellään maakuntalain 4 §:n 1 momentissa. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Maakunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Se, mitä maakunnan tytäryhteisöstä säädetään, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakuntien määräysvallassa olevia yhteisöjä ovat maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja muut yhteisöt, joista maakunnilla yhdessä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta.

Maakunnat voisivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä, ja henkilöstö siirtyisi tällöin myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein. Näin voidaan tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten siirto maakunnan tytäryhteisöön, ja molemmat siirrot katsotaan liikkeenluovutukseksi. Säännös turvaa henkilöstön asemaa ja antaa käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen. Yhtiöittäminen voitaisiin tällöin tehdä hallitusti ja vaaleilla valitun maakuntavaltuuston johdolla. Yhtiöittämisen siirtymäajasta säädetään voimaannpanolain 42 §:ssä.

**15 §. Lisäeläketurva.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden velvollisuudesta turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta perustettavaan yhtiöön Kevan jäsenyhteisön palveluksesta. Maakuntakonserni määrittellään maakuntalain 4 §:n 1 momentissa. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Maakunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Se, mitä maakunnan tytäryhteisöstä säädetään, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakuntien määräysvallassa olevia yhteisöjä ovat maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja muut yhteisöt, joista maakunnilla yhdessä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta.

Tässä laissa tarkoitettu henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä perustettaviin maakuntiin tai maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säilyttää siirtymähetkellä työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Valtionhallinnon palveluiden yhtiöittämisissä 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 vanhuuseläkeikänsä saakka. Niin ikään lisäturvan saa, jos tulee palvelussuhteensa jatkuessa työkyvyttömäksi. Julkisten alojen eläkkeen karttumisesta ennen vuotta 1995 ja palvelussuhteen yhdenjaksoisuusedellytyksistä säädetään vuoden 2017 alusta julkisten alojen eläkelain voimaantulon (82/2016) 8 ja 9 §:ssä.

Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnat sekä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT olisivat suoraan 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 maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden tulisi turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön Kevan jäsenyhteisön 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 tapauksissa ja kuntien osalta niitä tilanteita, joissa on ollut yhtiöittämisvelvoite.

Julkisten alojen eläkkeiden lisäeläke-etuudet voidaan turvata liittymällä Kevan jäsenyhteisöksi tai ottamalla yksityinen lisäeläkevakuutus. Oikeus lisäeläketurvaan on hieman yli kymmenosalla osalla siirtyvästä henkilöstöstä ja sen vaikutus eläkkeeseen on keskimäärin 80 euroa kuukaudessa, jos eläkeikä täyttyy vuonna 2019 ja keskimäärin 50 euroa kuukaudessa, jos eläkeikä täyttyy vuonna 2020 tai myöhemmin.

Voimaantulolakiin ehdotettava lisäeläke-etuuden turvaamista koskeva säännös ei koskisi sellaista maakunnan toiminnan uudelleenjärjestelyä, jonka maakunta toteuttaa maakuntauudistuksen siirtymäajan jälkeen. Yhtiöittämisen siirtymäajasta ehdotetaan säädettäväksi 42 §:ssä ja se päättyisi 31.12.2020. 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 §. Maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten henkilöstön eläketurvan järjestäminen.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten henkilöstön eläketurvan järjestämisestä. Tämän lain 40 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä, joista valtio huolehtisi. Tämä tarkoittaa sitä, että valtio perustaisi osakeyhtiöt ja yhtiöiden osakkeet olisivat aluksi valtion hallinnassa. Jos yhtiöihin palkataan henkilöstöä sinä aikana, kun yhtiön osakeomistus on valtiolla, olisi kunta ja kuntayhtymistä siirtyvän henkilöstön lisäeläketurvan säilymisestä säädettävä erikseen.



Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset eivät myöskään voisi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi enää sen jälkeen, kun ne aluksi olisivat olleet muun kuin Kevasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitetun yhteisön hallinnassa. Tämän vuoksi on tarpeen turvata maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöksi niiden perustamisesta lukien.

#### 4 luku Omaisuusjärjestelyt

**17 §.** *Omaisuusjärjestelyjen tavoitteet.* Pykälässä säädettäisiin omaisuusjärjestelyjen tavoitteista ja järjestelyissä noudatettavista periaatteista. Järjestelyjen tavoitteena olisi turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämistä varten kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Lähtökohtaisesti omaisuus seuraisi toimintaa eivätkä järjestelyt saisi johtaa tilanteeseen, jossa veronmaksajan kokonaisveroaste uhkaksi 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 tarkoitetut sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä alueiden kehittämisestä ja rakennushastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut 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 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. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä eli kunnan taseeseen merkitty hankintameno poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Menettelyyn liittyvistä kirjauksista kunnan kirjanpidossa säädettäisiin lain 34 §:ssä.

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.

Pykälän 5 momentissa annettaisiin maakunnalle ja 1 momentissa tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkunnille oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisin. Tällöinkin maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuva kuntayhtymän maaomaisuus siirtyisi kuitenkin aina maakunnalle. Maakunta ja kuntayhtymän jäsenkunnat voisivat kuitenkin yhteisesti sopia, että jäsenkuntien omistukseen siirtyisi esimerkiksi sellaista kuntayhtymän maaomaisuutta, jota maakunta ei tarvitse järjestämistä vastuulle kuuluvassa toiminnassa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi erilaiset virkistys- ja metsäalueet. Mahdollinen sopimus kuntayhtymän maa-alueista tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen vuoden 2018 päättymistä, jotta maakunnan toimitilojen ja maaomaisuuksien 31 §:ssä tarkoitetut siirrot valtakunnalliselle palvelukeskukselle saataisiin joustavasti toteutettua.

**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 28.2.2018 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 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 yhtä aikaa vuoden 2017 tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen laatimisen kanssa ja niiden perusteella.

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 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 erityisen tarkasti ilmetä maakunnan vastuulle siirtyvät velat ja vastuut. Vaikka kuntayhtymien velanotto ei ole ns. korvamerkittyä eli määrättyyn käyttötarkoitukseen otettua, selvityksestä tulisi käydä ilmi mikä osuus kuntayhtymän veloista, vastuista ja sitoumuksista liittyy kuntayhtymän toimitiloihin. Tältä osin selvitys liittyisi 31 §:n mukaiseen omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtoon maakuntien omistamalle valtakunnalliselle osakeyhtiölle sekä 28 §:n mukaiseen valtion takauksen myöntämiseen. Selvityksessä tulisi myös tehdä selkoa esimerkiksi keskeneräisistä investoinneista ja niihin liittyvistä maksu- ja muista velvoitteista. Selvityksestä tulisi käydä ilmi, mikä on kuntayhtymän velkojen ja muiden vastuiden, kuten esimerkiksi leasingsopimusten ennakoitu tilanne vuoden 2018 lopussa. Vastuiden selvittäminen on oleellista, jotta voidaan varmistaa investointien toteuttamisen eli käytännössä rakentamisen jatkuminen häiriöttä siirtymävaiheessa ja myös 28 §:n mukaisen valtion takauksen myöntäminen. Vastuisiin sisältyvät myös esimerkiksi kuntayhtymän antamat taussitoumukset 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 konsernihilinpäätöksestä. Selvityksestä tulisi ilmetä myös sellaiset taloudelliset riskit ja esimerkiksi oikeudenkäynteihin mahdollisesti liittyvät korvausvaateet, jotka eivät selkeästi ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernihilinpäätöksestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan oikeudesta saada käyttöönsä tarpeelliseksi 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 ja maakunta eivät toisin sopisi. 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 kuuluu kunnan muuta toimintaa olisi järjestetty samoissa toimitiloissa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia tilojen kustannusvastuun jakautumisesta esimerkiksi käytettävien tilojen suhteessa.

Kunnalla ja maakunnalla olisi 1 momentin mukaan mahdollisuus sopia toimitilojen siirtymisestä myös toisin. Maakunta ja kunta voisivat siis esimerkiksi sopia, että jokin tila ei siirtyisi lainkaan maakunnan hallintaan, jos maakunta jo tietäisi, ettei sillä ole tilalle tarvetta ja kunnalla puolestaan olisi toimitilalle esimerkiksi jo ulkopuolinen ostajataho tiedossa tai se tarvitsisi tilan muuhun käyttöönsä.

Pelastuslain (379/2011) voimaantullessa lakkautettiin yleisten väestönsuojien rakentamisvelvollisuus. Lain voimaantulosäännösten mukaan yleiset väestönsuojat on pidettävä kunnossa niin, että ne voidaan ottaa tarvittaessa käyttöön. Väestönsuojat eivät ole pelastustoimen toimitiloja, joten maakunta ei niitä lähtökohtaisesti vuokraisi, jolleivät kunta ja maakunta jostakin syystä näin sovi. Jos tiloihin sisältyy pelastustoimen johtokeskuksia, maakunta vuokraa kyseiset johtokeskustilat, mutta kunnalle jäävät edelleen kunnan johtamiseen tarkoitetut johtokeskukset.

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.

Siirtymäkauden ajaksi maakunnan ja kunnan välillä solmittava vuokrasopimus perustuisi lain säännökseen, jolla kunta velvoitettaisiin vuokraamaan omistamansa toimitilat maakunnalle. Siirtymäkauden aikana kunta ei siis toimisi kuntalain 15 luvun tarkoittamalla tavalla markkinoilla. Siirtymäkauden jälkeen tilanne kuitenkin muuttuisi. Siirtymäkauden jälkeen kunnalla olisi mahdollisuus vuokrata omistamiaan tiloja paitsi maakunnalle, maakunnan konserniin kuuluville markkinoilla toimiville yhtiöille kuin myös asiakkaan valinnanvapauden piirissä toimiville muille yhtiöille. Tässä tilanteessa kunnan todennäköisesti katsottaisiin toimivan markkinatilanteessa.

Kunnissa saattaa olla käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin kohdistuvia investointeja, jotka valmistuvat ja tilat otetaan käyttöön 2 momentissa tarkoitetun siirtymäkauden aikana. Maakunta vuokraa tällöinkin siirtymäkauden ajaksi vain ne tilat, jotka tosiasiallisesti ovat maakunnan vastuulla olevan toiminnan käytössä. Jos siis toiminta siirtyy esimerkiksi kokonaan uusiin tiloihin siirtymäkauden aikana ja vanhat tilat jäävät tyhjilleen, maakunnan vuokrausvelvoite- ja oikeus kohdistuu näihin uusiin tiloihin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 1 ja 2 momenteissa tarkoitetun siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä. 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 asetusta tuottovaatimuksesta. Pääomakustannuksiin kuuluvat kiinteistön hankintaan ja omistamiseen liittyvät kustannukset sekä rasitteisiin tai lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvät kustannukset. Kiinteistön ylläpidon kustannuksiin kuuluvat mm. hallinto, käyttö ja huolto, ulkoaluiden hoito, siivous, lämmitys, sähkö, vesi ja jätehuolto.

Pykälän 4 momentin mukaan vuokran määräytymisestä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella.

**21 §.** *Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtaimen omaisuuden siirtyminen maakunnalle.* Pykälässä säädetäisiin 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. Maakunnalle siirtyisi ensinnäkin kaikki sellainen irtain, joka olisi maakunnan hallintaan siirtyvissä 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.

Pykälän 2 ja 3 momenteissa säädetäisiin erikseen osakeyhtiöiden osakkeista ja pykälän 4 momentissa työterveyshuollon järjestämiseen liittyvästä irtaimesta omaisuudesta sekä osakeomistuksista.

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 3 momentissa säädeltyjä osakkeita lukuun ottamatta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 9 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kuuluu 1.1.2019 lukien maakunnalle eli järjestämisvastuu poistuu kokonaan kunnilta. Lisäksi uudistuksen lähtökohtana on, että kunnat eivät enää toimisi myöskään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina. Tähän liittyen pykälän 3 momentin mukaan maakunnalle siirtyisivät kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jotka kunta omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä tai tuottamista varten. Lisäksi edellytettäisiin, että yhtiön tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisena pidettäisiin myös sellaista osakeyhtiömuodossa toteutettua toimintaa, joka palvelee yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja jonka toiminta on välttämätön edellytys varsinaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiselle ja toteuttamiselle. Tällaisina ei kuitenkaan pidettäisi esimerkiksi kiinteistöosakeyhtiön tai ruokapalveluyhtiön osakkeita, mutta niitä ovat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastietojärjestelmien toimittamisesta vastaavat yhtiöt, kuten joidenkin pääkaupunkiseudun kuntien sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin yhdessä omistama Oy Apotti Ab. 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 6—8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteyseritys tai osakkuuseritys. Omistusosuuteen liittyvä edellytys täyttyisi myös silloin, jos kuntien yhteenlaskettu omistusosuus kyseisessä yhtiössä muodostaisi tässä tarkoitetun omistusosuuden. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos kyseessä on esimerkiksi seudullinen, yksityisen tahon ja usean kunnan omistama yhtiö, jossa yhdenkään kunnan omistusosuus yksinään ei ole niin suuri, että yhtiö olisi minkään kunnan tytäryhteisö, omistusyhteyseritys tai osakkuuseritys. Säännös tässä tarkoitettujen osakkeiden siirtymisestä maakunnan omistukseen tarvitaan, jotta kuntia voidaan kohdella tasapuolisesti niiden palvelujen järjestämistavasta riippumatta.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunnalle ei siirtyisi sellainen irtain omaisuus, mukaan lukien osakeyhtiön osakkeet, jotka kunta omistaa työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädettyjen velvoitteidensa täyttämiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiirrostä riippumatta kuntaa sitovat edelleen työterveyshuoltolaissa säädellyt työnantajan velvoitteet. Kunnan on järjestettävä kunnan palveluksessa olevan henkilöstön työterveyshuolto. Kunta voi edelleen järjestää oman henkilöstönsä työterveyshuollon omana toimintanaan eli oman henkilöstönsä toimesta, vaikka ei voikaan sitä enää tarjota muille työnantajille. Mikäli kunta järjestää omana toimintanaan oman henkilöstönsä työterveyshuollon, tähän liittyvä irtaimisto eli esimerkiksi koneet, laitteet ja tarvikkeet jäävät edelleen kunnan omistukseen. Jos kunta oman toiminnan sijaan on yhtiöittänyt työterveyshuollon joko kokonaan tai osittain omistamaansa yhtiöön, ja kyseinen yhtiö toimii ns. in house -periaattein eli se tarjoaa palveluita ainoastaan omistajilleen, tämän yhtiön osakkeet säilyvät edelleen kunnan omistuksessa.

Pykälän 5 momentin mukaan kunnalla ja maakunnalla olisi myös mahdollisuus sopia irtaimen omaisuuden siirtymisestä toisin kuin pykälässä säädettäisiin. Maakunta ja kunta voisivat siis esimerkiksi sopia, jokin irtain omaisuus ei lainkaan siirtyisi, jos maakunnalla ei olisi sille käyttöä ja kunnalla puolestaan olisi. Pykälän 3 momentissa tarkoitettujen, sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamiseen liittyvien osakkeiden siirtymisestä ei kuitenkaan olisi mahdollista sopia toisin, vaan ne siirtyisivät aina maakunnan omistukseen.

Pykälän perusteella maakunnalle siirtyvä irtain omaisuus on kunnan taseessa oleva erä. Irtaimistosta ei maksettaisi kunnalle korvausta, vaan kirjanpidollisessa käsittelyssä sovellettaisiin samoja periaatteita kuin 18 §:ssä säädettyjen kuntayhtymien jäsenosuuksien kohdalla. Irtaimiston poistuminen katettaisiin siis kunnan peruspääomaa alentamalla 34 §:n mukaisesti.

**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 voimaoloajan. 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.

Maakunnalle siirtyisivät myös esimerkiksi sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisiin asumispalveluihin (tuettu asuminen, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen) liittyvät vuokrasopimukset, joissa kunta on ensin vuokrannut tietyt asunnot kyseisen kiinteistön omistajalta ja sen jälkeen vuokrannut ne edelleen varsinaisille asukkaille. Vastaavia asumiseen liittyviä säännöksiä on myös muissa laeissa, kuten lastensuojelulaissa, kehitysvammalain ja vammaispa-

velulaissa. Näissä tapauksissa maakunnalle siirtyisi sekä kunnan ja kiinteistön omistajan välinen sopimus että kunnan ja asukkaan välillä solmittu huoneenvuokrasopimus.

Kyseisissä asumispalvelujärjestelyissä kunta on tavanomaisesti vuokrannut kiinteistönomistajalta myös kiinteistössä olevia oleskelu-, ruokailu- ja muita yhteisiä tiloja asukkaiden käyttöön. Myös nämä ns. yhteisiä tiloja koskevat vuokrasopimukset siirtyisivät maakunnalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sopimusten siirtymistä koskevista poikkeuksista. Pykälän 1 momentin säännöksistä poiketen maakunnalle eivät kuitenkaan siirtyisi sellaiset toimitilaa koskevat sopimukset, joissa kunta on sitoutunut lunastamaan kyseisen tilan omistukseensa sopimuskauten päätyttyä, jolleivät kunta ja maakunta toisin sopisi. Tällaisia lunastusehtoja voi olla muun muassa eräissä ns. kiinteistöleasing- tai elinkaarisopimuksissa. Tällaisten osalta kunnan ja maakunnan välillä solmittaisiin 20 §:ssä tarkoitetun siirtymäkauden ajaksi jälleenvuokraussopimus alkuperäisen sopimuksen pysyessä kunnan ja toimitilan omistajan eli yleensä rahoittajan välisenä. Siirtymäkauden jälkeen olisi mahdollista, että maakunta pitäisi tilan vuokralla aina alkuperäisen vuokrauden loppuun saakka lunastusvastuun pysyessä kunnalla tai maakunta voisi ottaa vastuulleen myös lunastusvastuun. Säännöksellä varmistettaisiin, että kuntien erilaiset rahoitusjärjestelyt toimitiloihin liittyen eivät johtaisi siihen, että toimitilojen omistajavastuu olisi kuntien välillä erilainen.

Maakunnalle ei myöskään siirtyisi vahingonkorvausvastuuta tai muuta sopimuksen päättämiseen liittyvää vastuuta sellaisista sopimuksista, jotka kunta solmii voimaantulon vahvistamisen jälkeen, mutta ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy maakunnalle. Vastuu siirtyisi maakunnalle vain, jos maakunta ja kunta siitä erikseen sopisivat. Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä tilanteita, joissa kunta käytännössä sitoisi maakunnan pitkäaikaisesti, ehkä maakunnan kannalta epätoivottaviin sitoumuksiin tilanteissa, jossa on jo varmuus siitä, että järjestämisvastuu tulee siirtymään maakunnalle.

Pykälän 3 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 selvityk-

sessä 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 käyttöomaisuuskirjanpitoa. 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 tarkoitettua 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 tarkoitettua 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 saattaa solmia sopimuksia, jotka tulisi siirtää maakunnalle.

**24 §. Maakunnan päätös.** Pykälässä säädettäisiin päätöksestä, jonka maakunta tekisi 23 §:ssä säädetyn kunnan selvityksen perusteella. Maakuntavaltuusto käsitelisi edellä 23 §:ssä säädetyn kunnan selvityksen ja päättäisi sen perusteella 20 §:ssä säädetyn siirtymäkauden vuokra-sopimuksen 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 hallintolainkäyttölaissa säädetään. 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 tai muutoin hallinnoimaa 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 järjestämisvastuulle kuuluviin palveluihin.

**27 §.** *Kuntayhtymän taseeseen kertyneet ali- ja ylijäämät.* Pykälässä säädettäisiin kuntayhtymien ali- ja ylijäämien käsittelystä ennen maakuntaan siirtämistä.

Kuntalain 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 §.** *Valtion takaus.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta valtioneuvoston myöntämiseen maakunnalle ja edelleen 31 §:ssä tarkoitettulle osakeyhtiölle siirtyville lainoille ja eräille muille sitoumuksille. Säännöksen tarkoituksena muina sitoumuksia pidettäisiin kuntayhtymästä siirtyviä kiinteistöleasingosopimuksia sekä muita, kuntayhtymästä tai kunnasta siirtyviä merkittäviä leasingosopimuksia. Valtiontakaus voitaisiin myöntää valtion lainanannosta, valtioneuvoston päätöksellä ja valtioneuvoston päätöksellä annettun lain (449/1988) 14 §:n tarkoittamaa vastavakuutta vaatimatta. Valtioneuvosto päättäisi takauksesta perittävästä maksusta ja muista ehdoista.

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 velkojen asemaa muutostilanteessa ja varmistettaisiin erityisesti kuntayhtymien tekemien rahoitusjärjestelyjen jatkuvuus. Valtiontakaus voitaisiin myöntää 19 §:n tarkoittamassa selvityksessä esitetyille lainoille ja niihin liittyville sitoumuksille sekä kiinteistöleasingosopimuksille ja muille merkittäville leasingosopimuksille niiden voimassa olevien ehtojen mukaisesti. Takaus voitaisiin myöntää myös kunnasta 23 §:n tarkoittaman selvityksen mukaisesti siirtyville merkittäville leasingosopimuksille. Myönnettävien takausten tarkkarajaisesta enimmäismäärästä päätettäisiin 2 momentin mukaisesti erikseen valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä sen jälkeen kun kuntayhtymät ja kunnat ovat antaneet 19 ja 23 §:ssä tarkoitetun selvityksen.

**29 §.** *Ilmoitus velkojille ja sopimusosapuolille.* Pykälässä säädettäisiin velkojille ja sopimusosapuolille tehtävästä ilmoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi viimeistään 30.4.2018 lähetettävä kirjallinen ilmoitus maakunnan vastuulle siirtyvien velkojen,

vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille. Maakunnan ilmoituksesta tulisi käydä ilmi, siirtyykö velka, vastuu tai sopimus maakunnalta edelleen maakuntalain 16 luvussa ja tämän lain 5 luvussa tarkoitetulle palvelukeskukselle.

Pykälän 2 momentin mukaan velkojilla ja sopimusosapuolilla olisi oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättyneeseen 31.12.2018. Irtisanomisesta olisi ilmoitettava maakunnalle viimeistään 31.8.2018.

**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 antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä maakuntaa sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden 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 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 viranomaisien päätökset saattaisivat vaikuttaa olennaisesti maakunnan toimintaan ja talouteen tulevaisuudessa.

**31 §.** *Maakunnan omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirto palvelukeskukselle.* 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 palvelukeskukselle. Palvelukeskuksesta säädettäisiin tarkemmin maakuntalain 16 luvussa ja tämän lain 5 luvussa. Yhtiölle siirtyisivät myös 20 §:ssä tarkoitetut, maakunnan ja kunnan väliset, 1.1.2019 – 31.12.2021 väliselle ajalle solmitut, ns. siirtymäkauden vuokrasopimukset, jolleivät maakunta ja palvelukeskus sopisi näiden osalta asiasta toisin.

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 muas-

sa 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 maakaareissa tarkoitettujen lainhuudon hankkimisesta. Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin, että 31 §:ssä tarkoitettujen palvelukeskuksien olisi haettava lainhuutoa kuuden kuukauden kuluessa omistusoikeuden siirtymisestä.

**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 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 §** *Omaisuusjärjestelyjä koskevat kirjaukset kunnan kirjanpidossa.* Pykälässä säädettäisiin omaisuusjärjestelyjä koskevista kirjauksista kunnan kirjanpidossa. Pykälän tavoitteena ja tarkoituksena olisi, että uudistuksen yhteydessä tehtävät omaisuusjärjestelyt toteutettaisiin niin, etteivät ne vaikuttaisi kuntien tulokseen kyseisenä tilikautena. Lain 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 21 §:ssä tarkoitettujen irtaimen omaisuuden poistuminen kirjattaisiin kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan, jollei kunta toisin päättäisi. Järjestely olisi perusteltu erityisesti sen vuoksi, että kuntien omaisuudessa tapahtuva muutos johtuu lainsäätäjän päättämästä merkittävästä, jokaista kuntaa koskevasta hallinnollisesta muutoksesta, johon kunnalla ei lähtökohtaisesti ole mahdollisuus vaikuttaa.

Kunnan jäsenosuus 18 §:ssä tarkoitetussa kuntayhtymässä sekä 21 §:ssä tarkoitettu irtain omaisuus poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Menettely toteutettaisiin tase-eri välillä, ilman luovutustappioiden tulosvaikutteista kirjaamista. Esitetyn säännöksen taustalla on kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 77/2006 sekä taseen laadintaa koskeva yleisohje. Kyseisen lausunnon mukaan kunnan peruspääoman alentamisen perusteena tulee olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä alentuminen. Pysyvien vastaavien vähentymisen syynä voi olla omaisuuden luovutus, menetys tai ylimääräinen poisto taikka arvon alentuminen. Edellä mainitun lausunnon lähtökohtana kuitenkin on, että luovutustappio ensin kirjataan tulosvaikutteisesti ja vasta tämän jälkeen peruspääoman alentaminen on edellä kerrotuin edellytyksin mahdollista. Esitettävällä pykälällä ehkäistäisiin nimenomaan tulosvaikutuksen syntyminen. Jos kunta kuitenkin katsoisi perustelluksi toimia toisin esimerkiksi siitä syystä, että siirtyvän omaisuuden arvo ja siitä syntyvä luovutustappio olisi hyvin vähäinen, kunta voisi kirjata siirron myös tulosvaikutteisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaosto voisi antaa ohjeita ja lausuntoja pykälän soveltamisesta. Koska kyse on kaikkiin kuntiin vaikuttavasta muutoksesta, on olennaista, että kuntien kirjaamiskäytännöt ovat mahdollisimman yhteneväiset.

## 5 luku Uudistukseen liittyvät veroseuraamukset

**35 §.** *Varainsiirtoveron suorittamisvelvollisuus.* Olennainen osa voimaanpanolain 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 varain-siirtoveroa 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 tarkoitettun 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 maakuntalain 118 §:ssä tarkoitetuille palvelukeskuskille tai maakuntalain 112 §:ssä taikka tämän lain 44 §:ssä säädetyn yhtiöittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi perustettavalle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan, 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 yhtey-

dessä tapahtuvista kiinteistön tai arvopaperin luovutuksista suoritettavasta varainsiirtoverosta. Koska verovapaus mainituissa tilanteissa on varainsiirtoverolain yleisen järjestelmän mukaisista, varainsiirtoverovapaudesta maakunnalle ja perustettavalle osakeyhtiölle tulevaa etua ei hallituksen käsityksen mukaan ole pidettävä EU:n valtioneuvoston sääntöjen kieltämänä valtioneuvoston. Verovapautta on pidettävä ”verojärjestelmän luonteen ja yleisen rakenteen” mukaisena Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

Ehdotetun verovapauden piiriin sisältyisi 2 momentin mukaisesti myös luovutus, jolla valtio luovuttaa 40 §:n mukaisesti perustamiensa, maakuntalain 118 §:ssä tarkoitettujen palvelukeskusosakeyhtiöiden osakkeet maakunnille. Toimenpide on osa kokonaisuutta, jolla kuntayhtymien varat siirretään maakunnille ja edelleen perustettaville osakeyhtiöille.

**36 §.** *Kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin 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.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirien kuntayhtymät ja maakunnan liittojen kuntayhtymät siirrettäisiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntiin 1.1.2019 erillisellä lain säännöksellä. Samoin Helsingin erityishuoltopiirin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset siirrettäisiin 1.1.2019 erillisellä lain säännöksellä maakuntaan. Jos kuntayhtymät kuuluvat eri maakuntiin, kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset jaettaisiin ehdotetun 18 §:n 3 momentin mukaisesti maakuntien välillä. Siirtojen on katsottava luonteeltaan vastaavan järjestelyjä, jotka tavanomaisten yritysten tekemänä olisi mahdollista toteuttaa sulautumisena tai jakautumisena ilman välittömiä veroseuraamuksia. Näin ollen on perusteltua säätää, että siirräville kuntayhtymille tai Helsingin kaupungille ei aiheutuisi tuloveroseuraamuksia kyseisistä siirroista. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että kuntayhtymän ei katsottaisi purkautuvan verotuksessa. Helsingin kaupungin tuloverotuksessa omaisuuden veronalaiseksi luovutushinnaksi katsottaisiin puolestaan omaisuuden verotuksessa poistamaton arvo. Sääntelyllä on merkitystä niiden siirrettävien toimintojen osalta, joita on mahdollisesti pidetty kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin veronalaisena elinkeinotoimintana. Jos siirrettävää toimintaa ei ole pidetty siirrävän tahon veronalaisena elinkeinotoimintana, ei maakunnille tehtävistä omaisuussiirroista muutoinkaan aiheutuisi tuloveroseuraamuksia. Jatkuvuusperiaatteen mukaisesti siirtyviin toimintoihin liittyvät verotuksessa poistamatta olevat hankintamenot ja muut vähennyskelpoiset menot vähennettäisiin vastaanottavan maakunnan verotuksessa samalla tavalla kuin ne olisi vähennetty kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin verotuksessa. Samoin siirtyneisiin varoihin mahdollisesti kohdistuvat EVL 5 a §:ssä tarkoitettavat oikaisuuerät ja siirtyneeseen toimintaan kohdistuvat varaukset luettaisiin vastaavalla tavalla maakunnan veronalaiseksi tuloksi kuin ne olisi luettu kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin veronalaiseksi tuloksi.

Koska vastaavat yritysjärjestelyt olisivat mahdollisia tavanomaisille yrityksille ilman välittömiä veroseuraamuksia, verovapaudesta ja jatkuvuusperiaatteesta säätämistä ei hallituksen käsityksen mukaan olisi pidettävä EU:n valtioneuvoston sääntöjen tarkoittamana kiellettyinä valtioneuvoston.

**37 §.** *Varojen siirto maakunnalta.* Maakuntien siirtäessä varat edelleen maakuntalain 118 §:ssä tarkoitetuille palvelukeskuksille taikka maakuntalain 112 §:ssä tai tämän lain 44 §:n 1 momentissa säädetyt yhtiöittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi perustettavalle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan voitaisiin siirron katsoa vastaavan luonteeltaan lähinnä järjestelyä, 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 siirtäville 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.

**38 §.** *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 edelleen osakeyhtiölle. Osakeyhtiöt, joille toimintoja siirrettäisiin, mukaan lukien perustettavat valtakunnalliset osakeyhtiöt, olisivat muiden osakeyhtiöiden tapaan verovelvollisia 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 hankintamenoa 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.

**39 §.** *Tappiot.* Tuloverolain 123 §:ssä säädetään tappioiden siirtymisestä yhteisöjen sulautuessa ja jakautuessa. Tavanomaisten yritysten välillä toteutettavien sulautumisten ja jakautumisten yhteydessä tappiot siirtyvät silloin, kun laissa säädetyt omistusvaatimukset täyttyvät. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tuloverolain 123 §:n säännöksiä tappioiden siirtymisestä sulautumisen yhteydessä ei voida soveltaa silloin, kun sulautuminen ei täytä EVL 52 a §:ssä säädettyjä edellytyksiä (KHO:2012:23). Jotta maakunnat voisivat vastaavalla tavalla hyödyntää siirtyvään toimintaan mahdollisesti liittyviä verotuksessa vahvistettuja tappioita, ehdotetaan säädettäväksi, että tappiot siirtyisivät 36 §:n tarkoittamassa tilanteessa vastaanottaville maakunnille silloin, kun kuntayhtymällä tai Helsingin kaupungilla olisi siirtyvään toimintaan kohdistuvia verotuksessa vahvistettuja tappioita.

Tavanomaisten yritysten osalta tappioita voidaan hyödyntää joustavasti eri konserniyhtiöiden välillä annettavaa konserniavustusta vastaan. Koska nyt ehdotetussa rakenteessa konserniavustus ei ole mahdollinen, olisi perusteltua säätää tappioiden siirtymistä myös 37 §:n tarkoittamassa tilanteessa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että myös 37 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa tappiot siirtyisivät edelleen vastaanottavalle yhtiölle siltä osin kuin on ilmeistä, että ne ovat syntyneet vastaanottavalle yhtiölle siirtyneestä toiminnasta.

6 luku **Maakuntien palvelukeskukset**

**40 §.** *Palvelukeskusten perustaminen.* Pykälässä säädetään maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisesta. Ehdotuksen mukaan valtio huolehtisi palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Tarkoituksena on, että valtio suorittaisi muun muassa 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.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtio huolehtii maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Palvelukeskusten osakkeet luovutetaan maakunnille 1 päivään tammikuuta 2019 mennessä.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa säädetystä poiketen 10 prosenttia tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen osakkeista jää valtion omistukseen. Perusteena tälle on se, että kyseinen palvelukeskus voisi tuottaa palveluja myös valtiolle. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksessa sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksessa valtiolla olisi lisäksi osakkeita, joista säädettäisiin 3 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valtiolla on toimitila- ja kiinteistöhallinnon sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksissa yksi kappale yhtiöjärjestyksessä määriteltyjä erilaisia eli erillisen osakesarjan mukaisia osakkeita. Nämä osakkeet antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismäärästä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen. Tässä momentissa tarkoitettujen osakkeiden toisivat valtiolle mahdollisuuden viimekädessä puuttua vieraan pääoman enimmäismäärään eli velkaantumiseen ja sitä kautta investointien tasoon. Yhtiöjärjestyksen muuttaminen edellyttäisi aina valtion suostumusta yhtiökokouksessa. Vieraan pääoman enimmäismäärästä päättäminen edellyttäisi aina valtion suostumusta yhtiökokouksessa ja valtion nimeämisen hallituksen jäsenen suostumusta, mikäli asiasta päätetään hallituksessa. Edellä mainitut osakeoikeudet kirjattaisiin yhtiöjärjestykseen. Osakassopimukseen olisi mahdollista kirjata muun muassa edellä mainittua päätöksentekoa tarkentavia ehtoja. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen on valtion toimesta tehty sen perustamisvaiheessa perustamisvaiheen ja yhtiön toiminnan käynnistämisen edellyttämät pääomasijoitukset.

Maakuntalain 120 – 122 §:ssä säädettäisiin palvelukeskusten tehtävistä. Yhtiön osakkeiden luovutusrajoituksista säädettäisiin maakuntalain 127 §:ssä.

**41 §.** *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.

7 luku **Erinäiset säännökset**

**42 §.** *Kunnan tuloveroprosentti vuonna 2019.* Pykälässä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuonna 2019. 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 kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyks-

siköllä. Säännös on välttämätön paitsi kokonaisveroasteen nousun estämiseksi, niin myös sen vuoksi, että rahoituksen siirto maakunnille saadaan toteutettua.

**43 §. Yhtiöittäminen.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveystalv palveluja koskevasta siirtymäajasta maakuntalain 112 §:n mukaiselle yhtiöittämisvelvollisuudelle. Maakuntalain säännöksen mukaan maakunnan on annettava tehtävä osakeyhtiön, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi, jos maakunnalle kuuluvaa tehtävää hoidetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Ehdotettavan säännöksen mukaan maakuntalaissa säädetyt 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.

Pykälän 2 momentissa on työterveyspalvelujen yhtiöittämistä koskeva velvoite. Säännöksen mukaan maakunnan on toteutettava terveydenhuoltolain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden palvelujen yhtiöittäminen 1.1.2019 lukien. Työterveyshuollon yhtiöittämisvelvollisuudesta on nyt säädetty kuntalain 150 §:ssä. Ehdotetun säännöksen perusteella maakunnat eivät voi tuottaa edellä tarkoitettuja työterveyshuoltopalveluja omana toimintanaan. Jos maakunnan alueen kunnat tai kuntayhtymät eivät ole aiemmin yhtiöittäneet työterveyshuoltoa, on maakunnan perustettava tätä varten yhtiö, johon kunnallisena toimintana harjoitettu työterveyshuolto siirretään vuoden 2019 alusta lukien.

**44 §. Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana.** Pykälässä säädettäisiin maakunnan perustamisvaihetta koskevasta, ajallisesti ja sisällöllisesti rajatusta poikkeuksesta hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen. Lisäksi säädettäisiin maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevasta poikkeuksesta siirtymäkauden aikana.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta voisi maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten sekä palvelutoiminnan jatkumisen turvaamiseksi jatkaa ja laajentaa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisilta sekä näille palveluja tuottavilta yksityisiltä tai julkisoikeudellisilta palveluntuottajilta hankittavia palveluja koskevia sopimuksia ilman kilpailutusta enintään vuoden 2019 loppuun. Sääntelyn tarkoituksena olisi osaltaan mahdollistaa se, että maakunnan viranomaiset, mukaan luettuna maakunnan väliaikainen valmistelutoimielin, voisivat uudistuksen lyhyen toimeenpanoajan aikana suoriutua varsin laajoista maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä koskevista tehtävistä.

Voimaantulolain 19 ja 23 §:n mukaan maakunnat saavat maakunnille siirtyviä sopimuksia koskevat selvitykset kuntayhtymiltä viimeistään 28.2.2018 ja kunnilta viimeistään 31.12.2017. Ehdotetun momentin mukaan maakunnilla olisi oikeus poiketa olemassa olevien sopimusten mukaisia palveluja koskevasta kilpailuttamisvelvollisuudesta silloin, kun se on maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämisen tai palvelutoiminnan häiriöttömän jatkumisen vuoksi välttämätöntä. Käytännössä täysimääräisten kilpailutusprosessien läpivienti on esimerkiksi vaativien tietojärjestelmähankintojen tai laajojen tukipalvelukokonaisuuksien osalta joissakin tapauksissa jo ajallisesti mahdotonta uudistuksen lyhyen toimeenpanoaikataulun vuoksi. Maakunnan jatkettaviksi tai laajennettaviksi jäävien sopimusten määrä riippuu myös palvelukeskusten vastuulle siirrettävien tehtävien laajuudesta.

Poikkeussäännös mahdollistaisi edellä mainittujen hankintojen tekemisen kilpailuttamatta enintään vuoden 2019 loppuun. Tällöin maakunnan on mahdollista järjestää ainakin toiminnan kannalta kriittiset palvelut ilman uutta kilpailutusta siihen asti, kun maakunnan tuleva konsernirakenne on päätetty ja kilpailuttaminen voidaan suunnitella koskemaan pysyvää rakennetta.



Pykälän 2 momentin mukaan maakuntien valtakunnalliset 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 40 §:n mukaisesti valtio huolehtisi maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisen toimenpiteistä. Valtakunnallisten palvelukeskusten perustamis- ja ylösajovaiheessa ne voisivat hankkia siirtymäkauna 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 siirtymäkauna. Julkisoikeudelliset palveluntuottajat julkisina hankintayksiköinä, kun oman tuotannon tueksi on hankittu palveluiden tuotannontekijöitä 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 palveluntuottajia kuin ne voisivat hankkia kilpailuttamatta palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja yksityisiltä yrityksiltä siirtymäkauna aikana.

**45 §. 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 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos osallistuisi osaltaan uudistuksen valmisteluun ja toteutukseen antamalla asiantuntija-apua.

**46 §. Muutoksenhaku.** Pykälässä säädetään muutoksenhausta maakunnan ja 6 §:ssä tarkoitettun väliaikaisen valmistelutoimielimen päätöksiin, joihin haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 17 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavalituksesta. Maakuntalain 130 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus väliaikaisen valmistelutoimielimen päätöksestä tehdään valmistelutoimielimelle itselleen. Jos maakuntalain 134 §:ssä tarkoitettu päätöksen oikaisuvaatimusaika ei ole vielä kulunut valmistelutoimielimen toimikauna päätyttyä, oikaisuvaatimus valmistelutoimielimen päätöksestä tehdään maakuntahallitukselle.

Muutoin voimaanpanolain nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

**47 §. Voimaantulo.** Pykälässä säädetään voimaanpanolain voimaan tulosta. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Lain 2 § ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019, jolloin järjestämisvastuu siirtyy maakunnille.

## **1.4 Laki maakuntien rahoituksesta**

### **1 luku Yleiset säännökset**

**1 §. Lain tarkoitus.** Maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotetun lain (*maakuntien rahoituslaki*) tarkoituksena on säännellä maakuntien valtion rahoituksen kokonaistasosta ja kohdentumisesta maakuntakohtaisesti. Ehdotettavassa laissa ei säädettäisi maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien alasta, vaan näiden tehtävien laajuudesta ja laadusta säädettäisiin

erikseen yleisellä tasolla maakuntalain 6 §:ssä ja tarkemmin erillislainsäädännössä. Maakuntalaissa ja erityislainsäädännössä säädetään myös maakunnan toiminnan ohjauksesta.

Tämä esitys kattaa ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon, mukaan lukien ympäristöterveydenhuollon, sekä pelastustoimen rahoituksen määräytymisperusteiksi. Hallitus on linjannut, että maakunnille siirretään myös muita tehtäviä. Nämäkin tehtävät sisältyvät maakuntalakiehdotuksen 6 §:ään. Muiden tehtävien rahoituksen määräytymisperusteita valmistellaan parhailaan ja niitä koskeva esitys mahdollisine muutosehdotuksineen myös muihin tämän lakiehdotuksen yleisiin säännöksiin on tarkoitus tuoda eduskuntaan keväällä 2017.

Jos maakuntien tehtävät tulevat jatkossa poikkeamaan merkittävästi lakien valmisteluvaiheen tilanteesta, on laissa ehdotettuja rahoituksen määräytymisperusteita tarkistettava perusteellimmin. Lisäksi valtion rahoitusta on erikseen tarkistettava tilanteessa, jossa jollekin maakunnalle annetaan muista poikkeavia tehtäviä.

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 määritelty perushinta olisi maakunnan laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, jonka määrä vahvistettaisiin 6 §:n perusteella ja perushintojen käyttöä koskevien 9-17 §:ien asetuksenantovaltuuksien nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Perushinta olisi valtion rahoituksen laskennan lähtökohta. Perushinnat ovat väline, jolla säädellään maakuntien kokonaisrahoituksen määrää ja rahoituksen jakautumista eri määräytymisperusteille. Asetuksella säädettäisiin vuosittain ikäryhmäkohtaisten sekä maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, vieraskielisyyden, asukastiheyden sekä muiden lakisäateisten tehtävien perushinnoista.

Pykälän 2—4 kohdissa ehdotettavat varainhoitovuoden, asukastiheyden ja vieraskielisen henkilön käsitteet vastaisivat sisällöltään nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 4 §:n vastaavia määritelmiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laskennassa käytettävän maakunnan asukasmäärän määräytymishetkestä. Tieto määräytyisi Tilastokeskuksen väestörakennetilastossa varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevien tietojen mukaan.

## 2 luku **Valtion rahoituksen periaatteet**

**3 §. Valtion rahoitus maakunnille.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi siitä, miten maakunnille kohdennettava valtion rahoitus kokonaisuudessaan muodostuu. Rahoitus kohdennettaisiin maakunnille yhtäältä asukasmäärän ja toisaalta palvelutarvetta ja palvelujen kustannuksia sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kuvaavien kertoimien perusteella.

Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon, sisältäen ympäristöterveydenhuollon, sekä pelastustoimen nettokustannukset ovat vuoden 2017 tasossa arviolta noin 17,35 miljardia euroa. Näistä noin 16,97 miljardia euroa muodostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 380,87 miljoonaa euroa pelastustoimen kustannuksista. Nämä kustannukset (17,35 mil-

jardia euroa vähennettynä kunnille hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kohdennettava 27 §:ssä tarkoitettu 28 miljoonaa euroa) rahoitettaisiin esitykseen sisältyvällä valtion rahoituksella. Lisäksi maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen yhdistetään nykyiset sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan erillismomentit (33.60.40 ja 33.60.63) yhteensä 32,00 miljoonaa euroa.

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 tekemänsä 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 maksutuotoissa 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 maksutulujen arvioitua pienemmän tai suuremman kertymän vuoksi ei ole todennäköisesti tarkoituksenmukaista ottaen huomioon maksutulujen 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 kohdentamisperusteiden lisäksi rahoituksen kohdentamisen painoarvoista. Rahoituksesta 10 prosenttia kohdennettaisiin asukasperusteisesti, 89 prosenttia palvelutarpeiden perusteella ja 1 prosentti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon 3 luvussa ehdotettu asukasmäärään perustuva rahoitus muodostaisi 7,805 prosenttia eli 1 354,15 miljoonaa euroa, ikäryhmäperusteinen rahoitus 37,526 prosenttia eli 6 510,87 miljoonaa euroa ja palvelutarpeeseen perustuva rahoitus 48,161 prosenttia eli 8 356,02 miljoonaa euroa. Maakunnille korvattaisiin lisäksi 1,500 prosenttia eli 260,25 miljoonaa euroa harvaan asutukseen (14 §) sekä 1,400 prosentti eli 242,90 miljoonaa euroa vieraskielisten asukkaiden tarpeista (13 §) ja 0,300 prosenttia eli 52,05 miljoonaa euroa kaksikielisyydestä (15 §) ja 0,133 prosenttia eli 19,61 miljoonaa euroa saaristoisuudesta aiheutuviin kustannuksiin perustuen. Nämä kokonaisuudet muodostaisivat 3,313 prosenttia tarveperusteisesta rahoituksesta. Maakunnat saisivat myös yhden prosentin eli 173,50 miljoonaa euroa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen (12 §) perustuen.

Maakunnille ehdotetaan tässä vaiheessa maksettavaksi valtion rahoitusta myös 4 luvun muita lakisääteisiä tehtäviä varten asukasmäärän perusteella 2,195 prosenttia, joka olisi 380,87 mil-

joonaa euroa. Kyseinen kokonaisuus kattaisi tässä vaiheessa pelastustoimen tehtävien laskennallisiin kustannuksiin perustuvan rahoituksen. Lisäksi asukastiheyden painoarvossa on osin huomioitu pelastustoimen tarpeita palvelutason ylläpitämiseksi harvaan asutuilla seuduilla. Pelastustoimen toimintavalmiudella ja paloasemaverkostolla on suuri merkitys ensihoidon ja ensivasteen näkökulmista, jotta onnettomuuksissa ja sairauksissa apu saadaan nopeasti paikalle.

Rahoituksen kohdentamisen painoarvoja on tarkoitus tarkistaa, jos maakunnille osoitetaan muita tehtäviä ja kokonaisrahoitusta lisätään. 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 9 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten sekä maakunnan muiden lakisääteisten tehtävien, eli pelastustoimen, 17 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten yhteismäärää. Yksittäiselle maakunnalle myönnettävässä valtion rahoituksessa ei siten huomioitaisi maakuntakohtaisia laissa säädetyn mukaisesti perittyjä asiakas- tai käyttömaksuja.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi informatiivinen säännös lyhytaikaista lainanottoa ja valtiontakauksia koskien. Tarkoituksena on, että maakuntien lainanotto-oikeus olisi merkittävästi rajattu ja mahdollinen vain lyhytaikaisiin tarkoituksiin erityisesti maksuvalmiuden turvaamiseksi. Valtion lainananto tapahtuu valtion lainanannosta ja valtion takauksesta annetun lain (449/1988) puitteissa. Esimerkki valtion talousarviosta myönnettävistä lainoista on valtion talousarvion momentti 32.20.83, jossa on Tekesin hallinnoimat lainat tutkimus- ja innovaatio-toimintaan. Maakuntien muista lainanottomahdollisuuksista rahoituslaitoksilta säädettäisiin maakuntalain 97 §:ssä.

**4 §.** *Maakunnan päätösvalta rahoituksen käytössä.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan itsenäisestä päätösvalasta 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 saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Tämä valtion rahoituksen yleiskatteisuutta kuvaava periaate vastaisi käytännössä nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä omaksutun 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. Maksutulolla 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 sisältyy 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 perusoikeuksien 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 yhteenlasketut kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden toteutuneet käyttökustannukset, joista laskettaisiin keskiarvo. Laskenta perustuisi kahden viimeisimmän vuoden keskiarvoon satunnaisvaihtelujen tasoittamiseksi. Keskiarvon käyttö parantaisi ennustettavuutta ja arviointia. Huomioon otettavista käyttökustannuksista vähennettäisiin asiakas- ja käyttömaksutulot, joiden tarkastelu toteutettaisiin valtakunnallisena. Valtion rahoitus laskettaisiin siten nettomenoperusteisesti.

Pykälän 2 momentin mukaisesti vuotuisessa kustannuspohjan tarkistamisessa otettaisiin huomioon 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 lakiin sisältyviä kustannustenjaon tarkistamista koskevia säännöksiä olisi tarpeen sisällyttää ehdotettavaan lakiin.

Muutoksen myötä uusista ja laajenevista lakisääteisistä tehtävistä ja velvoitteista aiheutuva kustannusten lisäys huomioitaisiin vain kertaalleen valtion rahoituksen tasoa korottavasti silloin, kun muutos tulisi voimaan. Tarkoituksena ei ole siten tarkistaa myöhemmin, miten lisärahoituksen taso ja muutoksista aiheutuneet kustannukset vastaavat toisiaan. Käytettävästä tietopohjasta ja laskentamallista johtuen lisärahoitus huomioitaisiin kuitenkin vuosittaisessa tarkistuksessa erillisenä täysimääräisesti tai osittain kunnes se sisältyisi kokonaisuudessaan 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tarkistuksen perusteena oleviin tilastoihin. Koska muutos huomioitaisiin vain kertaalleen rahoituksen tasoa korottavana, hallitusten esitysten ja asetusten valmistelun taloudellisten vaikutusten arvioinnin merkitys tosiasiallisesti muuttuisi ja korostuisi entisestään. Esitetyn muutoksen aiheuttamat kustannukset tulisi pyrkiä arvioimaan siten perusteellisesti, että maakunnilla olisi muutoksiin esitettävän lisärahoituksen turvin tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua niille osoitetuista tehtävistä ja velvoitteista eikä maakuntien kustannukset nousisi muutoksen johdosta lisärahoituksen tasoa enemmän.

Taloudellisten vaikutusten arviointia varten on kehitetty erilaisia välineitä, joiden merkitys tulisi korostumaan ja joiden päivitystarpeita kuin myös muuta arviointimenettelyn ohjauksen kehittämistä jouduttaneen jatkossa arvioimaan. Esimerkiksi Oikeusministeriön Säädosehdotusten vaikutusten arviointi ohjeisiin (Oikeusministeriö Julkaisu 2007:6) sisältyy taloudellisten vaikutusten arviointia koskeva osio. Lisäksi Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaosto on valmistellut taloudellisten vaikutusten arviointiin tarkoitettua laskentakehikon erityisesti kuntia koskevan säädösvalmistelun tueksi.

Valtioneuvoston kansliaan on perustettu vuonna 2015 pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Arviointineuvoston tavoitteena on muun muassa lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua.

Lisäksi valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät tai ministeriön päätösvaltaan kuuluvat taloudellisesti merkittävät asiat käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ennen niitä koskevan päätöksen tekemistä. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen mukaisen asioiden käsittelyn tarkoituksena on muun muassa se, että toimenpiteet ovat taloudellisesti ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia ja riittävästi perusteltuja, ja että määrärahojen käytössä ja muussa talousarvion soveltamisessa otetaan valtiontaloudellisten näkökohtien lisäksi huomioon muut julkistaloudelliset sekä myös kansantaloudelliset näkökohdat.

**6 §. Valtion rahoituksen tarkistaminen.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtion rahoituksen laskennallisten kustannusten perusteet tarkistettaisiin vuosittain ottamalla huomioon 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut maakuntien nettokustannukset. Vuoden 2019 osalta tarkistus tehtäisiin käyttäen vuosien 2016 ja 2017 kustannustietoja. Rahoituksen määräytymisperusteiden tarkistaminen tehtäisiin uusimpien käytettävissä olevien tietojen perusteella. Lisäksi rahoituksen tarkistuksessa tulisi huomioida mahdollinen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu tehtävien laajuuden tai laadun muutos.

Asukasmääriin perustuvat laskennallisten kustannusten perusteet, jotka sisältyvät ehdotetun lain 3 ja 4 lukuihin, muodostettaisiin lähtökohdiltaan samoin kuin voimassa olevassa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 6 §:ssä on säädetty. Asetuksella säädettäisiin vuosittain 9 §:n 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta, 10 §:n mukaisista ikäryhmäkohtaisista perushinnoista, 11 §:n mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön perushinnasta sekä 17 §:n mukaisten muiden tehtävien perushinnoista. Lisäksi asetuksella säädettäisiin vuosittain perushinnoista 12 §:n mukaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen, 13 §:n mukaisen asukastiheyskertoimen, 14 §:n mukaisen vieraskielisyyskertoimen ja 15 §:n mukaisen kaksikielisyyskertoimen sekä 16 §:n mukaisen saaristoisuuslisän perusteella kohdennettavan rahoituksen laskentaa varten.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vuotuisessa valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Valtio osallistuu laskennallisiin kustannuksiin valtionosuusprosentin mukaisella osuudella. Pykälän 1 momentin nojalla valtion rahoituksen tarkistus tehtäisiin siten, että toteutuneita kustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisesti, vaan niiden huomioimisessa voitaisiin käyttää 2 momentin rajoissa harkintaa. Tämä olisi perusteltua, koska maakuntien rahoitus tulee kokonaisuudessaan valtiolta, kun taas kuntien rahoituksesta valtionosuus muodostaa vain osan. Maakuntien toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon vain siinä määrin, että julkisen talouden kantokyky voidaan turvata eikä maakuntien velvollisuus perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen vaarannu.

Pykälän 1 momentin perusteella maakuntien käyttökustannukset otettaisiin huomioon siten, että niiden vuosittainen kasvu vastaisi enintään lain perusteella määriteltävän maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Koska laskennan perustana olisi kahden viimeisimmän vuoden toteutuneiden käyttökustannusten keskiarvo, myös toteutuneiden kustannusten muutos tulisi laskea suhteessa edeltäneiden kahden aiemman vuoden keskiarvoon. Ehdotetun 29 §:n mukaisesti siirtymäajalla vuosina 2020—2021 kustannustason noususta otettaisiin huomioon maakuntaindeksin mukainen muutos lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä. Ehdotetun säännöksen on arvioitu yhdessä ehdotetun 29 §:n kanssa johtavan noin 2,8 miljardin euron säästöön vuoteen 2030 mennessä. Säännös muodostaisi siten kytköksen julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi tehtyihin säästölaskelmiin ja uudistukselle esitetyn 3 miljardin euron säästötavoitteen saavuttamiseen. Säännös merkitsi sitä, että maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun tulisi hidastua merkittävästi. Kestävyys-

laskelmien 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 siten, että kustannustason nousu jäisi historiassa toteutunutta ja perusura matalammaksi.

Sote- ja maakuntauudistuksella saavutettavissa olevat tuottavuuden paraneminen ja tehokkuushyödyt mahdollistavat kustannusten nousun hidastumisen. Maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen vuosittaiseen tarkistukseen on siksi kustannusten hillinnän näkökulmasta perusteltua ottaa käyttöön erityinen rajoitin. Rajoitin myös osaltaan kannustaa julkisen rahoituksen ohjauksen tehostamiseen ja saavutettavissa olevien tehokkuushyötyjen toteuttamiseen. Palvelujärjestelmän sisällöllisen ohjauksen tehostamiseen pyritään lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ehdotettuun lakiin 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 ehdotetuilla lainsäädäntöuudistuksilla olisi mahdollista saada huomattava aleneminen menotasossa. Ehdotettavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja maakuntalaki sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa 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 tasoa ei tulisi kuitenkaan täysin irrottaa maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista, jotta maakunnilla on edellytykset hoitaa niille osoitetut tehtävät.

Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva rahoitusperiaate johtuu perustuslain 19 §:n säännöksistä oikeudesta riittävin sosiaali- ja terveyspalveluihin 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 terveyspalvelut. Voimavarojen riittävyttä tulee tällöin arvioida viime kädessä yksilöiden tarpeen, eikä keskimääräisen väestön perusteella.

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 lakiin ehdotetut palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät, joiden toteutuneen muutoksen perusteella voidaan arvioida palvelujen kysynnän määrässä tapahtunutta kehitystä. Siten palvelutarpeissa tapahtuneet muutokset olisi perusteltua ottaa huomioon, ja ehdotetun 18 §:n mukaisesti sekä lain nojalla annettavassa asetuk-

nessä säädetysti rahoitusperusteita tarkistettaisiin vähintään 4 vuoden välein lain voimaantulon jälkeen.

Valtion rahoituksen tarkistus tulisi tehdä siten, että maakuntien velvollisuus perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ei vaarannu. Tästä säädetäisiin pykälän 2 momentissa. Arviointiperusteina mainittaisiin saatavuuden toteutunut kehitys, arviot saatavuuden ongelmista sekä maakuntien mahdollisuudet toteuttaa taloutensa ja toimintansa muutoksia. Samanaikaisesti olisi huolehdittava julkisen talouden kantokyvyn turvaamisesta siten kuin finanssipoliittisessa laissa on asetettu tavoitteeksi julkisen talouden velkaantumisen taantamiseksi 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.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin siitä, miten arviointi toteutettaisiin. Arviointi on tarkoitettu osaksi normaalia julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelua sekä niihin perustuvaa päätöksentekoa. Arviointiperusteissa tarkoitettua tietoa saataisiin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ehdotetun lain 30 §:n nojalla. Sen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö valmistelisi palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittaisesti vuosittain selvityksen, jossa tarkasteltaisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Selvityksessä arvioitaisiin myös maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voitaisiin valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata. Tämän selvityksen olisi säännöksen mukaan myös sisällettävä muun muassa ehdotukset tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion laatimista ja muuta valtakunnallista ohjausta varten.

Pykälän 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla selvityksellä viitattaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:n tarkoittamalla tavalla sekä palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointia koskevaan arviointimenettelyyn että sen perusteella laadittuun selvitykseen. Tarkoituksena on, että rajoittimen korotusperusteita arvioitaessa voitaisiin arvioinnin pohjana käyttää sekä itse prosessista että sen lopputuotoksesta saatavaa tietoa.

Lisäksi 3 momentissa olisi eritelty arviointiperusteena muut julkisen talouden suunnitelmaa tai valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa käytettävissä olevat maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskevat selvitykset ja tiedot. Tällaista tietoa voitaisiin saada esimerkiksi maakuntalakiluonnoksen 13 §:ssä ehdotetusta valtion ja maakunnan neuvottelusta. Ehdotettu kohta sisällytettäisiin momenttiin, koska arviointia ei olisi säädöstasolla tarkoituksenmukaista rajata ennalta pelkästään yhteen selvitykseen huomioiden selvitysten laadinnan sekä julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmisteluprosessien ajallinen ulottuvuus. Myös muuta maakuntien talouden ja palvelujärjestelmän tilaa kuvaavaa, objektiivisesti arvioiden perusteltavissa olevaa tietoa, tulisi voida hyödyntää rahoituksen korottamisperusteiden arvioinnissa. On myös mahdollista, että valtion ja maakuntien neuvottelussa saadaan asiaan vaikuttavaa uutta tietoa rahoitusperiaatteen toteutumiseen liittyen tai esimerkiksi mahdollisista maakunnassa toteutettavissa olevista kustannusten hallinnan kannalta keskeisistä toimista taikka maakuntien muihin tehtäviin liittyvistä kokonaisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Pykälän lähtökohtana on valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointi. Rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen on arvioitu toteutuvan tilanteessa, jossa ongelmat ovat kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia. Pykälän 3 momentissa tarkoitettu sosiaali- ja



terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ään perustuva selvitys kuin myös valtion ja maakuntien neuvotteluista saatavat tiedot varmistaisivat kuitenkin myös maakunnittaisen tarkastelun, jonka tarkoituksena olisi estää se, etteivät isommat maakunnat jättäisi kansallisessa tarkastelussa pienempien ongelmia varjoonsa.

Pykälässä tarkoitettujen mahdollisten rahoituksen riittävyyden ongelmien ja rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen on arvioitu aiheutuvan lähtökohtaisesti siitä, että rahoituksen perusteena olevat määräytymisperusteet eivät toimisi. Tällaisessa tilanteessa pitää rahoituksen tason korottamisen lisäksi arvioida tarpeet ja toimenpiteet määräytymisperusteiden muuttamiseksi. Määräytymisperusteiden muuttaminen edellyttää kuitenkin perusteellisempaa selvitystyötä ja valmistelua, minkä vuoksi ongelmassa oleville maakunnille täytynee jo ennen sitä osoittaa lisärahoitusta. Määräytymisperusteiden toimimattomuuden lisäksi on mahdollista, että eritasoisia ongelmia voisi aiheutua esimerkiksi uudistuksen toimeenpanovaiheen ennakoimattomista muutoskustannuksista tai yleensä organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena taikka maakuntien muiden tehtävien rahoitusvaikeuksien seurauksena.

Rahoituksen kokonaistason korottamista rajoittimen ylittävät kustannukset huomioiden ei ole tarkoitettu ainoaksi ratkaisuksi 2 momentissa kuvattuun tilanteeseen. Esimerkiksi jos olisi arvioitavissa, että rahoituksen taso ei lähtökohtaisesti olisi liian alhainen, vaan kyse olisi laajemmasta toimintojen tehottomuudesta, maakuntia tulisi ohjata toteuttamaan järjestämislakiehdotuksen 30 §:ssä tarkoitettuun selvitykseen tai maakuntalakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitettuun valtion ja maakuntien neuvotteluun perustuvia maakunnissa toteutettavissa olevia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja muita mahdollisia toimenpiteitä. Lisäksi 2 momentissa tarkoitettujen rahoituksen tason korottamistarpeen rinnalla voitaisiin arvioida mahdollisuutta vähentää joitain maakuntien tehtäviä.

Pykälän 4 momentin mukaisesti valtion rahoituksessa huomioon otettava kustannustason muutos määräytyisi maakuntaindeksin mukaisesti. Maakuntaindeksin muodostuksessa yleisenä periaatteena olisi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaiseen, selkeään ja läpinäkyvään indeksiin, joka kuvaa riittävän hyvin maakuntien kustannustason nousua. Maakuntaindeksi muodostuisi yleisestä ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindeksistä ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksesta. Asetuksella on suunniteltu säädettävän ansiotasoindeksin painokertoimeksi 0,45, kuluttajahintaindeksin painokertoimeksi 0,40 ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksen painokertoimeksi 0,15. Indeksien laskennasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Maakuntaindeksiä koskeva ennuste julkistettaisiin julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä ja indeksien laskemisesta vastaisi valtiovarainministeriö.

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. Palkkaus- ja kustannusten 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 5 momentissa ehdotetaan maakunnan maksutulojen yhteismäärän vuosittaista tarkistamista siten, että huomioiduksi tulisivat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 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.

**7 §. Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen.** Pykälässä säädettäisiin maakuntakohtaisen rahoituksen harkinnanvaraisesta korottamisesta. Valtion rahoituksen on arvioitu yhdessä maakuntien asiakas- ja käyttömaksujen kanssa riittävän maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisen rahoittamiseen. Poiketen kunnallisesta järjestämismallista maakunnilla ei olisi kuitenkaan verotusoikeutta ja sen vuoksi sen tehtävien rahoitus on lähtökohtaisesti riippuvaista valtion rahoituksesta.

Voidaan ennakoida, että maakuntien taloudellisten vaikeuksien syyt ja laajuus sekä niiden korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet voivat vaihdella huomattavasti. Lakiehdotuksen 6 §:ään sisältyy säännös, joka mahdollistaa rahoituksen tason korottamisen, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Ehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin puolestaan yksittäisen maakunnan tukemisesta lainan, valtiontakauksen tai valtionavustuksen muodossa. Lakiehdotuksen 6 §:llä on tarkoitettu vastattavan lähinnä rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta tai muista järjestelmäriskeistä ja 8 §:llä maakuntien omista toimista ja tehotomuudesta aiheutuviin ongelmiin. Ehdotetulla pykälällä luotaisiin rahoituksen joustomekanismi, jota olisi tarkoitettu käytettävän tilanteissa, joissa maakunnan talouden hoito vaikeutuisi maakunnan toiminnasta riippumattomien äkillisten ja ennakoimattomien tekijöiden seurauksena.

Pykälän 1 momentin nojalla yksittäisen maakunnan rahoitusta voitaisiin korottaa harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti. Harkinnanvaraista rahoitusta voitaisiin myöntää tilanteissa, joissa maakunnalla olisi poikkeuksellisia tai tilapäisiä taloudellisia vaikeuksia. Tarkoituksena on, että harkinnanvaraista rahoitusta voitaisiin myöntää tilanteissa, jotka ovat ennakoimattomia, lähtö-

kohtaisesti maakunnan omista toimista riippumattomia. Tällaisina tilanteina on arvioitu esimerkiksi äkillisistä rakennemuutoksista aiheutuvia elinkeinoelämän tarpeita. Harkinnanvaraisista rahoitusta voitaisiin tarvittaessa myöntää myös paikallisten erityisolosuhteiden perusteella.

Harkinnanvarainen rahoitus myönnettäisiin aina hakemuksesta. Tästä säädettäisiin 2 momentissa. Harkinnanvaraisen rahoituksen myöntämisestä päättäisi valtioneuvosto. Tästä säädettäisiin lain 19 §:n 3 momentissa. Rahoituksen myöntämisen ehdoksi voitaisiin asettaa kustannusten hallinnan kannalta välttämättömien toimien toteuttaminen tai muut tehtävien hoitamisen turvaamisen kannalta välttämättömät toimet. Tällaisia toimia voitaisiin arvioida osana valtion ja maakunnan neuvottelua maakuntalakiuonnoksen 13 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin. Toisaalta harkinnanvaraisen rahoituksen tarve saattaisi ilmetä myös toisessa vaiheessa prosessia, jolloin neuvottelua ei käytäisi ja toimet pitäisi todeta erillismenettelyssä ja kirjata rahoituspäätökseen. Ehdoksi rahoituksen myöntämiseen voitaisiin asettaa myös se, että rahoitus tulisi käyttää rahoituksen myöntämisen perusteena olevaan tarpeeseen.

Harkinnanvarainen valtion rahoitus olisi osa maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen kokonaistasona. Harkinnanvaraisen valtion rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennettäisiin maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Tämä tapahtuisi osana rahoituslain 19 §:ssä tarkoitettu päätöksentekoa.

**8 §.** *Taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus.* Pykälässä säädettäisiin 6 ja 7 §:ää täydentävästä menettelystä tilanteisiin, joissa maakunnan saama rahoitus ei riittäisi maakunnan tehtävien hoitoon.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnalle voitaisiin myöntää valtion lyhytaikaista lainaa tai valtioneuvoston maksuvalmiusongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Tämä voisi maakunnan tilapäisissä ja suhteellisen lievissä taloudellisissa ongelmissa olla riittävä keino tilanteen korjaamiseen. Maksuvalmiusongelmien ilmetessä maakuntia tulisi myös ohjata toteuttamaan muita kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja muita mahdollisia toimenpiteitä. Kyse voisi olla myös tarpeesta, että maakunta hoitaisi muut tehtävänsä tehokkaammin.

Myös maakunnan vakavampiin taloudellisiin ongelmiin, jotka ovat pitkäkestoisia ja joiden taustalla saattaa olla hyvin erilaisia syitä, esimerkiksi palvelujen järjestämisessä tai palvelurakenteessa, olisi syytä varautua. 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 mukaisesti valtionavustusta, jos maakunnan taloudelliset vaikeudet olisivat pitkäkestoisia ja uhkaisivat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvittää 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, erillisiä korjaustoimenpiteitä edellyttäviä ongelmia. Tästä syystä maakuntalain 104 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että valtionavustuksen myöntäminen voisi käynnistää maakuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn. Siirtymäajan jälkeen, vuodesta 2024 lukien, valtionavustuksen

myöntäminen käynnistäisi aina arviointimenettelyn. Käytännössä arviointimenettelyn arviointiryhmä 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 ehdotettavan mukaista toiminnallista ohjausta ja selvittää tarvittaessa mahdollisuudet maakunnan palvelurakenteen muutoksiin.

Kuitenkin tilanteessa, jossa yksittäisen maakunnan tai yksittäisten maakuntien taloudelliset ongelmat ja kyvyttömyys turvata välttämättömien peruspalvelujen saatavuus aiheutuvat rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta, valtionavustuksen myöntämisen tulisi olla ensisijainen keino suhteessa lainaan tai valtiontakaukseen edellyttäen että 7 §:ssä tarkoitulla maakunnan rahoituksen harkinnanvaraisella korotuksella ei voida ratkaista ongelmaa tai maakunnalle kohdennettavaa valtion rahoituksen kokonaistasoa ei koroteta 6 §:n 2 momentin nojalla. Tällainen tilanne voi syntyä, jos rahoituslain määräytymisperusteiden kokonaisuus ei riittävästi huomioi yksittäisten maakuntien olosuhteita.

Valtionavustusten tarkemmista myöntämisperusteista voitaisiin tarvittaessa säätää valtionavustuslain 8 §:n nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtionavustuksiin varattavan määrärahan suuruudesta tulisi erikseen päättää viimeistään valtion vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Ehdotettua pykälää on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa yhdellä tai muutamalla maakunnalla olisi vaikeuksia rahoittaa sen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut ja ongelmien arviointiin johtuvan lähtökohtaisesti maakunnan omista toimista. Jos ongelmia ilmenisi useammalla kuin muutamalla maakunnalla, on tarkoitettu sovellettavan 6 §:n 2 momenttia. Yksiselitteistä ongelmissa olevien maakuntien lukumäärää koskevaa rajaa ei voida lakiin asettaa maakuntien ja niiden ongelmien erilaisuuden vuoksi. Valmistelussa ajattelun lähtökohtana on ollut, että 6 ja 7 §:n soveltamisen raja kulkisi noin kolmen maakunnan kohdalla. Jos ongelmia on useammalla maakunnalla, ratkaisuna ei lähtökohtaisesti pitäisi olla enää yksittäisten maakuntien ongelmiin tarkoitettu 8 §. Ehdotetulla 8 §:llä on tarkoitettu vastattavan lähinnä maakuntien tehostomuudesta ja 6 §:llä lähinnä rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta tai muista järjestelmäriskeistä aiheutuviin ongelmiin. Jos 6 §:n perusteluissa kuvatut järjestelmäriskit toteutuisivat yksittäisten maakuntien kohdalla muista poiketen, tulisi arvioida perusteita soveltaa 7 tai 8 §:ää.

### 3 luku **Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus**

**9 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteet.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, miten maakunnan valtion rahoituksen perusteena olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien laskennalliset kustannukset lasketaan ja mistä ne koostuvat. Perushintojen määräytymistä on selvitetty lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan ja 6 §:n perusteluissa. Perushinnat olisivat siten laissa kunkin laskennallisen valtion rahoituksen osan laskennan lähtökohta, jota korotettaisiin lain 11—16 §:ssä säädetyillä korotustekijöillä (kertoimilla ja lisällä).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valtion rahoituksen laskennallisten kustannusten 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 säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella voimassa olevaa lakia vastaavasti (4 mom). Ikäryhmäkohtaisiin tarpei-

siin perustuvista laskennallisista kustannuksista ja niiden perushintojen määrittämisestä säädetäisiin 10 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennalliseen 1 momentissa tarkoitettujen perushintojen laskennan perusteella saatuun summaan lisättäisiin ehdotetun lain 11—16 §:ien mukaiset laskennalliset kustannukset, joiden laskenta ei perustu ikäryhmittäisiin perushintoihin.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin terveydenhuollon 59,07 prosentin, vanhustenhuollon 19,40 prosentin ja sosiaalihuollon 21,53 prosentin painotuksista, kun sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia laskettaisiin ikäryhmien ja palvelujen käytön perusteella. Ikäryhmäkohtaisista ja palvelujen käyttöä kuvaavista tarvetekijöistä laskennallisten kustannusten perusteena säädetäisiin 10 ja 11 §:ssä. Tarkemmin tarvetekijöitä ja niiden painokertoimia määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella sanottujen pykälien asetuksenantovaltuuksiin perustuen. Tarvetekijöitä ja niiden painokertoimia koskeva sääntely olisi perustaltaan osin vastaavaa, kuin nykyisessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 7 §:ssä, kuitenkin siten, että asetukseen on suunniteltu ehdotettavan enemmän tarvetekijöitä nykysääntöseen verrattuna ja näille uusia painokertoimia.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi valtuutus säätää valtioneuvoston asetuksella asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta.

**10 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisiin tarpeisiin perustuvat laskennalliset kustannukset.*

Pykälän 1 momentissa säädetäisiin tarkemmin siitä, miten 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ikäryhmäkohtaiset perushinnat muodostettaisiin. Ikäryhmäkohtaisten perushintojen laskennan perusteena olisi terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät ja niiden painokertoimet sekä 9 §:n 3 momentissa säädetty terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon painotukset. Ikäryhmäkohtaiset perushinnat muodostettaisiin laskemalla yhteen laskennan mukaisesti muodostetut tehtäväkohtaiset ikäryhmäkohtaiset perushinnat.

Momentissa säädetäisiin yhdeksästä ikäryhmästä, joille vahvistettaisiin valtioneuvoston asetuksella perushinnat ja joiden mukaisesti maakunnan valtion rahoituksen perusteena olevat laskennalliset kustannukset laskettaisiin. 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

## HE 15/2017 vp

PH 0—5 v. = 0—5-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 0—5 v. on 0—5-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 6 v. = 6-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 6 v on 6-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 7—12 v. = 7—12-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 7—12 v. on 7—12-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 13—15 v. = 13—15-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 13—17 v. on 13—15-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 16—18 v. = 16—18-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 16—18 v. on 16—18-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 19—64 v. = 19—64-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 19—64 v. on 19—64-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 65—74 v. = 65—74-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 65—74 v. on 65—74-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 75—84 v. = 75—84-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 75—84 v. on 75—84-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,  
PH 85 v. ja yli = 85-vuotiaiden ja sitä iäkkäämpien perushinta, asukasmäärä i 85 v. ja yli = 85-vuotiaiden ja sitä iäkkäämpien lukumäärä maakunnassa i.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi valtuutus säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittelystä, tarvetekijöiden ja painokertoimien tarkistamisesta määräajoin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista.

**11 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin.* Jokaiselle maakunnalle laskettaisiin 9 §:n 3 momentissa tarkoitettujen terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon painotusten sekä näiden tehtävien palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin, joka kuvaisi asukkaiden palvelutarpeita suhteessa maan keskiarvoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimen laskennassa hyödynnettäisiin tietoja muun muassa väestön ikä- ja sukupuolirakenteesta, sairastavuudesta ja sosioekonomisesta asemasta.

Pykälän 1 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimeen perustuvan rahoituksen tarkoituksena on korvata terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon maakunnalle aiheuttamia kustannuksia. Kullekin maakunnalle muodostuisi vuosittain maakuntakohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin, joka kuvaisi maakunnan palvelutarpeita muihin maakuntiin verrattuna.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Palvelutarvekertoimen perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset muodostettaisiin kertomalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta maakunnan asukasmäärällä ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimella.

Siten sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeiden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle

$i = \text{SOTEK}_i * \text{PHHV} * \text{asukasmäärä } i;$

missä

$\text{SOTEK}_i$  = sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin maakunnalle  $i$ ,

$\text{PHHV}$  = maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta ja

asukasmäärä  $i$  = asukasmäärä maakunnassa  $i$ .

Momentti vastaa osin kunnan peruspalvelujen valtiosuuslain 7 §:n 6 momentissa säädettyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kulloinkin käytettävästä tilastovuodesta ja käytettävien tilastojen lähteestä. Tietoina käytettäisiin Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Terveiden 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 valtiosuudesta annetun lain 7 §:n 7 momentissa säädettyä.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka nojalla asetuksella säädettäisiin tarkemmin 1 momentissa tarkoitetuista palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittelystä, tarvetekijöiden ja painokertoimien tarkistamisesta määräajoin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinnasta.

Laskennan perusteena käytettäväksi suunnitellut tarvetekijät ja painokertoimet perustuvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2013 julkaistuun tutkimukseen, jossa kuntatasolla saatavista sosiaali- ja terveydenhuollon tiedoista etsittiin parhaiten sosiaali- ja terveydenhuollon menoja selittävät tekijät. Tarkoituksena olisi, että tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittely toteutettaisiin siten, että kullekin sairaudelle määritettäisiin erilliset painokertoimet niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella. Lisäksi sosioekonomista asemaa kuvaavina muuttujina käytettäisiin toimeentulotuen, työkyvyttömiä, avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen ulkopuolella olevien, ainoastaan alimman koulutustason omaavien sekä työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden lukumäärää.

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. Tarvetekijöiksi on suunniteltu Suomessa yleiset sairaudet, kuten diabetes, reuma, keuhkoastma ja sepelvaltimotauti, jotka ovat tilastollisesti merkittävästi yhteydessä terveydenhuollon kustannuksiin. Neurologisten tautien osalta palvelutarvekertoimen laskennassa huomioitaisiin Parkinsonin tauti ja MS-tauti (multipple skleroosi) sekä sydämen rytmihäiriöiden osalta eteisvärinä ja sydämen vajaatoiminta. Nämä ovat tarvetekijöitä myös nykyisen kunnan peruspalvelujen valtiosuuslain 7 §:ssä. Lisäksi tarvetekijänä mukana olisi alle 55-vuotiaiden työkyvyttömiä osuus, kuten aiemminkin. Uusina tarvetekijöinä mukaan on suunniteltu otettavan aiempaa laajemmin myös muita sosioekonomisia, kuten toimeentuloon, työllisyyteen ja koulutukseen liittyviä, tekijöitä. Toimeentulotukiasiakkailta, vähän koulutetuilta ja työttömillä on usein heikompi terveydentila ja siten suurempi tarve terveydenhuollon palvelujen käyttämiseksi. Terveydenhuollon rahoituksen tarvetekijänä olisi perusteltua huomioida 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.

Vanhustenhuollon palveluja koskeviksi tarvetekijöiksi on suunniteltu osin samoja kuin terveydenhuollon osalta mainitut. Vanhustenhuollon palvelujen rahoituksen tarvetekijänä tulisi kuitenkin huomioida, 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 oltaisiin ehdottamassa, että vanhustalveluja koskevana tarvetekijänä huomioitaisiin erikseen 85 vuotta täyttäneet henkilöt sukupuolen mukaisten painokertoimien mukaisesti. Lisäksi painokerroin laskettaisiin erikseen koskien 80 vuotta täyttäneitä avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen ulkopuolella olevia henkilöitä.

Sosiaalihuollon laskennallisten kustannusten määrittäjiksi on suunniteltu ikäluokkia ja tarvetekijöitä, jotka eivät sisällä yksittäisiä sairauksia. Tarvetekijöistä ainoastaan alle 55-vuotiaat työkyvyttömät henkilöt on huomioitu nykyisin voimassa olevassa kunnan perustalvelujen valtionosuuslain 7 §:ssä. Työkyvyttömyyseläke selittää voimakkaasti sosiaalihuollon palvelujen käyttöä, mutta tarvetekijöinä ehdotetaan huomioitavaksi myös muita sosioekonomisia tekijöitä. Kaikkiaan sosiaalihuollon kustannukset muodostuvat hyvin erilaisista palveluista, kuten sosiaalitoimen asumispalveluista, lastensuojelusta, vammaispalveluista ja päihdehuollosta. Myös sosiaalihuollon palvelujen käytössä iällä on suuri merkitys, sillä lähes 50 prosenttia ehdotetuiksi suunnitelluista sosiaalihuollon tarvetekijöistä määräytyisi iän perusteella. Sosiaalihuollon rahoituksen tarvetekijöinä suunnitellaan huomioitavaksi henkilöt, jotka eivät 20 vuotta täytettyään ole suorittaneet perusasteen jälkeistä tutkintoa sekä maakunnassa asuvat henkilöt, jotka saavat toimeentulotukea tai jotka eivät työikäisinä ole työelämässä, kuten kotiäidit ja vangit.

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarveperusteisesta laskennallisesta rahoituksesta 10 §:ssä säädetyn ikärakenteen mukaan määräytyvän rahoituksen painoarvo olisi 43,8 prosenttia ja tässä pykälässä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimen mukaisen rahoituksen painoarvo olisi 56,2 prosenttia. Nämä osuudet muuttuisivat, jos 9 §:n 3 momentissa tarkoitettujen terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotuksia muutettaisiin.

**12 §. 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. Sen jälkeen maa-



kuntien valtion rahoituksesta noin 1,000 prosenttia perustuisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Maakunnat vastaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 8 §:n mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä osana maakunnan toimintaa sekä strategista suunnittelua ja johtamista. Lisäksi maakunnat vastaisivat muun muassa terveydenhuoltolain 2 luvun ja sosiaalihuoltolain 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 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 vastaanottoa, sosiaalihuollon palveluja ja työterveyshuollon palveluja. Tarkempien lukujen määrittäminen edellyttäisi jatkossa yhdenmukaista määrittelyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluille.

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä vaikuttavia ovat toimet, joilla kavennetaan terveys- ja hyvinvointieroja, vähennetään ennenäikaista kuolleisuutta sekä ylläpidetään työ- ja toimintakykyä. Erityisesti sosioekonomiset hyvinvointi- ja terveyserot ovat Suomessa suuret ja niiden kaventaminen on yksi sote- ja maakuntauudistuksen keskeisiä tavoitteita. 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. Vaikutavuuteen päästään, kun yksittäisten interventioiden sijaan hyvinvointia ja terveyttä edistetään kokonaisvaltaisin 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 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 tulosindikaattorit, joista säädettäisiin yksityiskohtaisesti valtioneuvoston asetuksella. Toimintaa kuvaavia indikaattoreita olisi 4 ja niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia, tulosindikaattoreita olisi 6 ja myös niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia. Kertoimen käyttöönottovaiheessa toimintaa kuvaavien ja tuloksia koskevien indikaattoreiden samansuuruiset painoarvot olisivat perusteltuja, jotta minimoitaisiin mahdolliset tarkastelun

vääristymät. Tällä pyritään minimoimaan, ettei yksittäisen indikaattorin merkitys kasvaisi liian suureksi. Kun otetaan huomioon myös tuleva sosiaali- ja terveydenhuoltoon 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. Asetuksessa määriteltäviksi indikaattoreiksi on suunniteltu terveystarkastuksista (äitiys- ja lastenneuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, suun terveystarkastukset) poisjäävien tuen tarpeen selvittämistä, elintapaneuvonnan toteutumista tyyppin 2 diabeteksen riskiryhmään kuuluville sekä päihteiden käytön mini-intervention toteuttamista terveydenhuollon asiakkaille. Mini-interventiolla tarkoitetaan erityisesti alkoholinkäytön puheeksiottoa, riskikulutuksen tunnistamista sekä neuvontaa ja seuranta alkoholin käytön vähentämiseksi. 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. Tällaisina indikaattoreina on arvioitu ikääntyneiden toimintakyvyn edistämistä ja tapaturmien vähentämistä, jolloin tarkasteltaisiin vammojen ja myrkytysten johdosta aiheutuneita ikääntyneiden sairaalahoitoon määriä sekä kaatumisen tai putoamisen seurauksena aiheutuneiden kuolemien määriä. Tulosta kuvaavana indikaattorina voitaisiin tarkastella myös maakunnan tulottomien kotitalouksien osuuden muutosta kaikista kotitalouksista. Syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyn 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. Väestön hyvinvointi- ja terveyseroja tarkasteltaisiin alkoholikuolemilla, jotka heijastavat alkoholi ongelmien laajuutta. Alkoholikuolleisuuden sosioekonomiset erot ovat hyvin suuret, ja sen vaihtelu heijastuu myös kokonaiskuolleisuuden erojen muutoksiin. Alkoholiin liittyvä kuolleisuus voi vaihdella nopeastikin. Alkoholikuolemiin pystytään vaikuttamaan myös aluetasolla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kohdistuvien laskennallisten kustannusten laskennasta. Laskennassa käytettävässä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Perushinta kerrottaisiin maakunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Siten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle

$i = \text{HYTEKi} * \text{PHHyte} * \text{asukasmäärä } i$ ;

missä

HYTEKi = hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin maakunnalle i,  
 PHHyte = hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta ja  
 Asukasmäärä i = asukasmäärä maakunnassa i.

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin lasketaan seuraavasti

$\text{HYTEKi} = \text{Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustinkerroin} / \text{koko maan väestöpainotettu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustinkerroin}$

missä

maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustinkerroin =

$$\left( \frac{\sum_{k=1}^{n_{\text{PROSESSI}}} \text{PROSESSI}_k}{n_{\text{PROSESSI}}} + \frac{\sum_{j=1}^{n_{\text{TULOS}}} \text{TULOS}_j}{n_{\text{TULOS}}} \right) / 2$$

(missä tässä tapauksessa  $n_{\text{PROSESSI}}=4$  ja  $\sum n_{\text{TULOS}}=6$ )

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määritellään hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kuvaavien toiminta- eli prosessi- ja tulonindikaattoreiden kautta. Prosessi-indikaattorit saavat painoarvokseen 0,5 samoin kuin tulosindikaattorit. Tulosindikaattoreista lasketaan kahden viimeisimmän mittauksen ero kuvaamaan muutosta. Prosessi indikaattoreita on 4 ja tulosindikaattoreita 6, jolloin yksittäisen prosessi-indikaattorin paino on (1/8) ja yksittäisen tulosindikaattorin paino (1/12).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kerrointa laskettaessa käytettävistä tietolähteistä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa määriteltäessä 1 momentissa tarkoitettujen ja asetuksella tarkemmin säänneltyjen indikaattorien osalta käytettäisiin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämän kansallisen terveystietokannan (Kanta), 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.

Kerrointa laskettaessa käytettäisiin varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden ja sitä edeltäneen vuoden tilastotietoja. 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.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta sekä kertoimen määrittelyssä käytettävistä indikaattoreista, niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista säädettäisiin pykälän 4 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

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 jatkossa kehittää siten, että ne hyvin ilmentäisivät maakuntien toimia.

**13 §. Aasukastiheyskerroin.** Aasukastiheyskertoimen perusteella määriteltujen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta maakunnalle aiheutuvia kustannuksia. Aasukastiheyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen rahoituksen määrätymisperusteena. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 12 §:ää, mutta pykälässä ei esitetä säädettäväksi kertoimen enimmäisrajaa. 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 1,5 prosenttia perustuisi asukastiheyteen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden asukastiheyskertoimen määrätymisperusteesta, jonka perusteella kullekin maakunnalle määräytyy maakuntakohtainen asukastiheyskerroin. Maakunnan asukastiheyskerroin saataisiin jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys maakunnan asukastiheydellä. Laskennassa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopusta sekä Tilastokeskuksen tietoja maakuntien maapinta-alasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnalle asukastiheyskertoimen perusteella määrättyjen laskennallisten kustannusten laskentatapa. Aasukastiheyden perusteella määrättyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskerroimella.

Aasukastiheyden perusteella määrättyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavasti:

$PH \text{ ASTIH} * \text{asukasmäärä} + \text{ASTIHK} * i$

missä

$PH \text{ ASTIH}$  = asukastiheyden perushinta,  
 $\text{asukasmäärä} + i$  = asukkaiden lukumäärä maakunnassa  $i$  ja  
 $\text{ASTIHK} * i$  = asukastiheyskerroin maakunnalle  $i$ .

## HE 15/2017 vp

Asukastiheyskerroin laskettaisiin maakunnalle seuraavasti:  
ASTIHK i = asukastiheys kokomaa: asukastiheys i

missä

ASTIHK i = maakunnan asukastiheyskerroin,  
asukastiheys kokomaa = koko maan keskimääräinen asukastiheys ja  
asukastiheys i = maakunnan i asukastiheys

Kertoimen perushinnasta säädettäisiin 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.

**14 §. Vieraskielisyyskerroin.** Vieraskielisyyskertoimen tarkoituksena on korvata vieraskielisten asukkaiden maakunnalle aiheuttamia kustannuksia. Vieraskielisyyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten määräytymisperusteena. Pykälä vastaisi yleiseltä periaatteeltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 9 §:ää, mutta kertoimen laskentatapa ehdotetaan säänneltäväksi yksinkertaisemmin vastaavalla tavalla kuin asukastiheyskerrointa laskettaessa. Vieraskielisyyskertoimen perusteella muodostuisi noin 1,400 prosenttia maakuntien valtion rahoituksesta.

Pykälän 1 momentin nojalla maakunnan vieraskielisyyskerroin laskettaisiin jakamalla maakunnan vieraskielisten osuus vastaavalla koko maan keskimääräisellä vieraskielisten 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 määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määriteltä vieraskielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskertoimella.

Vieraskielisyyskerroin maakunnalle i:  
[[VKK]]\_i=(vieraskielkm i)/(asukasmäärä i)/(vieraskielkm maassa)/(asukasmäärä maassa)

missä

vieraskielkm maassa = vieraskielisten lukumäärä koko maassa  
asukasmäärä maassa = asukasmäärä koko maassa  
vieraskielkm i = vieraskielisten lukumäärä maakunnassa i  
asukasmäärä i = asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle

i = PH VIERK \* VKK i \* asukasmäärä i

missä

PH VIERK = vieraskielisyyden perushinta,  
VKK i = vieraskielisyyskerroin maakunnalle i ja  
asukasmäärä i = asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

Vieraskielisyyden perushinnasta säädettäisiin 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.

**15 §. Kaksikielisyyskerroin.** Kaksikielisyyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten määräytymisperusteena.

Määräytymisperuste vastaisi yleiseltä lähtökohdaltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valti-onosuudesta annetun lain 10 §:ssä säädettyä kaksikielisyudesta aiheutuvien lisäkustannusten huomiointia. Kertoimen laskentatapa ehdotetaan kuitenkin säänneltäväksi yksinkertaisemmin, vastaavalla tavalla kuin asukastiheys- ja vieraskielisyyskertoimia laskettaessa.

Pykälän 1 momentin nojalla maakunnan kaksikielisyyskerroin laskettaisiin jakamalla maakunnan ruotsinkielisten osuus vastaavalla koko maan ruotsinkielisten osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja ruotsinkielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Ruotsinkielisellä tarkoitetaan henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen ruotsin kielen.

Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisyysperusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty kaksikielisyysperushinta maakunnan asukasmäärällä ja kaksikielisyyskerroimella.

Kaksikielisyyskerroin maakunnalle i:

$$[(KKK)]_i = (\text{ruotsinkielkm } i) / (\text{asukasmäärä } i) / (\text{ruotsinkielkm maassa}) / (\text{asukasmäärä maassa})$$

missä

ruotsinkielkm maassa = ruotsinkielisten lukumäärä koko maassa  
asukasmäärä maassa = asukasmäärä koko maassa  
ruotsinkielkm i = ruotsinkielisten lukumäärä maakunnassa i  
asukasmäärä i = asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

Kaksikielisyysperusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle  
 $i = PH \cdot KK \cdot KKK \cdot i \cdot \text{asukasmäärä } i$

missä

PH · KK = kaksikielisyysperushinta,  
KKK · i = kaksikielisyyskerroin maakunnalle i ja  
asukasmäärä i = asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

Kaksikielisyysperushinnasta säädettäisiin 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Kaksikielisyyskerroimen perusteella muodostuisi noin 0,300 prosenttia maakuntien valtion rahoituksesta. Kriteerin painoarvon maltillisuutta perustelee aiempi tutkimus, jonka mukaan yksilötasolla ruotsinkielisyys ei lisää kustannuksia. Kustannusten ei arvioida lisäävän myöskään kuntatasoa suuremman väestöpohjan maakuntien kustannuksia vastaavassa määrin kuin kuntatasolla. Kaksikielisyyskerroimen tarkoituksena on korvata hallinnollisia kustannuksia, jotka aiheutuvat tarpeesta järjestää maakunnan palveluja laajemmin molemmilla kansalliskielillä. Kriteerin perusteella rahoitus kohdentuisi maakuntiin, joissa ruotsinkielisen väestön osuus on merkittävä.

**16 §. Saaristoisuuslisä.** Saaristoisuuslisää käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten määräytymisperusteena.

Pykälän 1 momentin nojalla saaristoisuuden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla maakunnan saaristossa asuvien asukkaiden määrä saaristoisuuden perushinnalla. Saaristossa asuva asukas määriteltäisiin saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) sääntelyyn ja käsitteisiin perustuen. Sanotun lain 9 §:n mukaan valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrättäessä on perusteena pidettävä saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta.

Saaristoisuuslisä kohdistuisi ehdotuksen mukaan vain 9 §:ssä tarkoitettuihin saaristokuntiin. Saaristossa asuvalla asukkaalla tarkoitettaisiin tällaisen kunnan saaristoalueella asuvaa asukasta. Saariston käsite määritellään sanotun lain 3 §:ssä.

Saaristoisuuslisää laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja maakunnan saaristossa asuvien asukkaiden määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa.

Saaristoisuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle  $i$   
 $= PH S * saaristoaslm i$

missä

$PH S$  = saaristoisuuden perushinta ja  
 $saaristoaslm i$  = saaristossa asuvien asukkaiden lukumäärä maakunnassa  $i$ .

Saaristoisuuden perushinnasta säädettäisiin 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Saaristoisuuden olisi laskennallisten kustannusten määräytymisperusteena tarkoituksena korvata maakunnalle sen saaristo-olosuhteista aiheutuvia kustannuksia. Saaristoisuuskertoimen perusteella muodostuisi noin 0,113 prosenttia maakuntien valtion rahoituksesta. Saaristoisuudella on arvioitu olevan varsin pieni merkitys kustannustekijänä kuntatasoa laajemman väestöpohjan maakunnissa, mikä perustelee kriteerin painoarvon maltillisuutta.

Määräytymisperuste vastaisi yleiseltä lähtökohdaltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valti-onosuudesta annetun lain 7 §:ssä säädettyä kunnan saaristoisuudesta aiheutuvien lisäkustannusten huomiointia. Laskennallisten kustannusten laskentatapa ehdotetaan kuitenkin säänneltäväksi yksinkertaisemmin.

#### 4 luku **Maakuntien muiden tehtävien rahoitus**

**17 §. Asukaskohtainen perushinta.** Perushinta olisi maakunnan laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, ja se olisi siten laissa maakunnan muihin kuin ehdotetun lain 3 luvussa tarkoitettuihin tehtäviin perustuvien laskennallisten kustannusten laskennan lähtökohta. Esityksen mukaisesti maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen ei liittyisi valtion rahoituksen laskennassa erillisiä kertoimia. Pykälässä tarkoitettu perushinta muodostettaisiin maakunnalle ehdotetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen lakisääteisten tehtävien hoitoon, joita olisivat lainvalmisteluvaiheessa pelastustoimen tehtävät. Luvun 4 sääntelyä on tarkoitettu täydennettävän myöhemmin maakuntien muiden tehtävien rahoituksen valmistelun esitysten perusteella.

Perushinnasta säädettäisiin vuosittain 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Pykälä vastaisi nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 2 kohtaa sekä 54 ja 57—59 §:ssä säädettyä.

5 luku **Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen**

**18 §.** *Valtion rahoituksen hallinnointi.* Pykälän 1 momentin nojalla valtiovarainministeriö valmistelisi yhteistoiminnassa maakunnan lakisääteisistä 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 §:ää.

Pykälän 2 momentin nojalla lain 3 §:n 1 momentissa säädettyjen rahoituksen kohdentamisperusteiden prosenttiosuudet, lain 9 §:n 3 momentissa säädetyt tehtäväkohtaiset painotukset, sekä 12 §:n 1 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot tarkistettaisiin vähintään 4 vuoden välein. Lain voimaantulosäännökseen ehdotettavan mukaisesti ensimmäinen tarkistus tehtäisiin viimeistään vuonna 2023. Säännös vastaisi periaatteeltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 7 §:n 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 uudenlaisesta hallinnollisesta toimintamallista, on perusteltua toteuttaa tarkistus vähintään neljän vuoden välein. Tämä aikataulutus mahdollistaisi tarkistusten huomioimisen hallituskausittain, jolloin olisi mahdollisuus arvioida rahoitusmallia suhteessa julkistalouden kokonaisuuteen.

**19 §.** *Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen.* Pykälä vastaa asiasisällöltään pitkälti nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 48—49 §:iä. Valtiovarainministeriö päättäisi maakunnan valtion rahoituksesta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion rahoituksen maksamisesta keskitetysti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta, josta on säädetty Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (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.

Pykälän 3 momentin mukaan harkinnanvarainen valtion rahoitus perustuisi kuitenkin 1 momentista poiketen hakemukseen. Rahoituksen myöntämisestä päättäisi valtioneuvosto. Valtiovarainministeriö päättäisi hakuajoista. Käytännössä hakuajan tulisi päättyä siten, että mahdollisesti jakamatta jäänyt valtion rahoitus pystyttäisiin jakamaan maakuntien kesken osana maakunnille normaalisti maksettavaa valtion rahoituksen viimeistä kuukausierää. Mahdollisesti jakamatta jäänyt osuus jaettaisiin maakuntien kesken vastaavin perustein kuin harkinnanvarainen rahoitus olisi alkujaan vähennetty maakuntien rahoitusosuuksista.

**20 §.** *Saamatta jääneen etuuden suorittaminen.* Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 51 §:ää. Pykälän nojalla maakunnalla olisi oikeus saada uusiin tietoihin perustuen aiemmin saamatta jäänyt valtion rahoitus. Merkitykseltään vähäisiä etuuksia ei tarvitsisi välttämättä suorittaa ja kaikissa tapauksissa maksu voitaisiin myöhentää seuraavan vuoden valtion rahoituksen yhteydessä suoritettavaksi.



**21 §. Perusteettoman edun palauttaminen.** Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 §:ää. Pykälän mukaan valtiovarainministeriön olisi määrättävä perusteeton etu palautettavaksi, jos se ei olisi vähäinen tai edunsaajan kannalta kohtuuton. Palautettavasta 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 palautettavaksi. Palautettava valtion rahoitus saataisiin vähentää myös myöhemmistä suorituksista.

**22 §. Suoritusvelvollisuuden raukeaminen.** Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 53 §:ää. Edellä 20—21 §:ssä tarkoitettu valtion rahoituksen suorittamisvelvollisuus raukeaisi viiden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jona rahoitus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

#### 6 luku **Muutoksenhaku**

**23 §. Oikaisumenettely.** Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 64 §:ää. Oikaisua voisi hakea valtionosuuden myöntämistä koskevaan päätökseen. Oikaisuvaatimusaika olisi kolme kuukautta päätöksestä tiedon saamisesta ja se olisi tehtävä valtiovarainministeriölle kirjallisesti. Päätökseen olisi liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

**24 §. Muutoksenhaku.** Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 65 §:ää. Pykälän mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta hallintolainkäyttölain 6 a ja 7 §:n mukaisesti hallintovalituksella. Muihin päätöksiin ei saisi hakea muutosta valittamalla. Käytännössä muutoksenhaun ulkopuolelle jäisivät laskuvirheen oikaisuun, saamatta jääneen etuuden suorittamiseen sekä perusteettoman edun palauttamiseen liittyvät päätökset.

#### 7 luku **Erinäiset säännökset**

**25 §. Valtion rahoituksen määräytyminen siirrettäessä kunta toiseen maakuntaan.** Pykälä vastaa osin nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 62 §:ää. Siirrettäessä 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.

#### 8 luku **Voimaantulo**

**26 §. Voimaantulo.** Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa koskevaa 12 §:ää sovellettaisiin kuitenkin vasta vuoden 2022 alusta. Tästä johtuen valtion rahoituksen asukaskohtaisesti suoritettava osuus muodostaisi 10 prosenttia ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella suoritettava osuus 90 prosenttia 3 §:ssä tarkoitetuista painoarvoista vuosina 2019–2021.

**27 §. Valtion rahoituksen määräytyminen vuonna 2019.** Pykälän 1 momentin mukaan valtion rahoitus vuonna 2019 vastaisi maakuntien lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää siten kuin ehdotetun lain 3 §:n 1 momentissa ja 26 §:n 2 momentissa säädetäisiin. Rahoituksen taso määritettäisiin uusimpien käytössä olevien vuosien 2016 ja 2017 kunti-

en 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 §:ssä tarkoitetuista lakisääteisistä tehtävistä.

**28 §.** *Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020—2023.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan 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 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten perusteella ja 20 prosenttia lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Maakuntien palvelutehtävistä aiheutuvien kustannusten määrittelyssä käytettäisiin uusimpia käytettävissä olevia tilastoituja kustannustietoja. Lainvalmisteluvaiheessa näiden tietojen arvioidaan olevan vuosia 2017 ja 2018 koskevia kustannustietoja. Vuonna 2021 valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vastaavasti siten, että rahoituksesta 60 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten perusteella ja 40 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuosia 2018 ja 2019 koskevia kustannustietoja. Valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vuonna 2022 vastaavasti siten, että rahoituksesta 40 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten perusteella ja 60 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuosia 2019 ja 2020 koskevia kustannustieto-

ja. Vuonna 2023 valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vastaavasti siten, että rahoituksesta 20 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten perusteella ja 80 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuosia 2020 ja 2021 koskevia kustannustietoja.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan selvyuden vuoksi säädettäväksi erikseen, että lain 6 §:ää sovellettaisiin valtion rahoituksen kokonaistason määrittämiseen vuosina 2020—2023. Maakuntien kustannukset huomioitaisiin 6 §:ssä säädettävällä tavalla siten, että valtion rahoituksen laskennan pohjana olevista maakunnan toteutuneista käyttökustannuksista ja niiden kasvusta otettaisiin huomioon vain osa. Tämä osa vastaisi lain 5 §:n 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 ja 2021.* Pykälän mukaan valtion rahoituksen tarkistus tehtäisiin siirtymäajalla vuosina 2020—2021 siten, että maakuntien toteutuneita käyttökustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisesti, vaan otamalla huomioon enintään maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisätynä yhdellä prosenttiyksiköllä vastaava vuosittainen kasvu. Säännöksen taustalla olisivat lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin osalta esitetyt perusteet. Koska kyse on vuodesta 2019 alkaen uudenlaisesta 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 tarkoitettua itsehallinnosta kuntia suuremmalla alueella. Lisäksi maakunnan on momentin mukaan muodostuttava 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 terveystalvelujen 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 ja hallintolainkäyttölakia, 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 muo-

dostuu 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 vaalipiirijaolla keskinäinen yhteys. Tällä hetkellä vaalipiirit pääsääntöisesti muodostuvat yhdestä tai useammasta maakunnasta, mutta Helsinki ja Uusimaa muodostavat tästä poikkeuksen. Uuden maakuntajaon ja eduskuntavaalien vaalipiirijaon 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 tarkoitettua maakuntajakoselvityksen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntajakoselvitys voisi tulla vireille myös maakuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn yhteydessä arviointiryhmän ehdotuksesta. Valtiovarainministeriö käynnistäisi arviointimenettelyn maakuntalain 104 §:ssä säädettyjen maakunnan taloutta koskevien perusteiden täytyessä. Valtiovarainministeriön tulisi käynnistää arviointimenettely myös sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta tilanteessa, jossa maakunnan kyky järjestää so-

siaali- ja terveystalveluja on vaarantunut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä tarkoitettulla 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 tarkoitettujen 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 tarkoitettua 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 valmistelemiseksi 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 liikelaitoksissa 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 välttävät menoja 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 104 §: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 lähtökohtia, mahdollisen kumulatiivisen alijäämän kattamista, investointisuunnitelmien kordinoimista 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 annettussa laissa 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 asukkaista 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 ministeriössä, 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 103 §: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 104 §: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 säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta. Vastaava koski 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 työsuhteessa 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 tarkoitettua 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 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 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 päätynyt. 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.

Maakuntajakoselvittäjän tiedonsaantioikeus koskisi sellaisia maakuntien ja maakuntakonserniin 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 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 lä-

hinnä hänelle itselleen maksettava palkka ja erilaiset kulukorvaukset. Jos selvittäjä olisi tehtävää toimittaessaan muualla virka- tai työsuhteessa, korvaus voitaisiin suorittaa hänen työntekijälleen 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 tarkoitetut 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 vaihtoehdoista 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 103 §:ssä tarkoitetun maakunnan arviointimenettelyn perusteella. Tällöin edellytettäisiin, että maakunnassa ovat täyttyneet joko taloutta tai sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskykyä koskevat maakunnan arviointimenettelyn edellytykset. Maakunnan taloutta koskevista arviointimenettelyn edellytyksistä säädetään maakuntalain 104 §: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 terveyspalvelujen 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 selvittävä, 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 edellisenä 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 edustet-

tuina 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 maakunnan maakuntahallituksen.

Pykälän 1 momentin mukaan 12 §:ssä tarkoitettu uuden maakunnan maakuntavaltuusto valitsee ensimmäisessä kokouksessaan uuden maakunnan maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet. Uuden maakunnan maakuntavaltuuston 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. Pykälän 3 momentin mukaan uuden maakunnan maakuntahallitukseen sovelletaan muuten soveltuvien osin, 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 jo uutta 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 asukaslukuun 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 §.** *Omaisuuuden 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 viranomainen ei saisi päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia. Lakkaavan maakunnan viranomainen 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 maakunnille 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 valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, joka koskee maakuntajaon muuttamista tai maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen hylkäämistä. Muutoksenhakuoikeutettujen piiri olisi sama riippumatta siitä, onko kyse maakuntien yhdistymistä tai kunnan siirtämistä tarkoittavasta valtioneuvoston päätöksestä. Momentin mukaan edellä mainittuun valtioneuvoston päätökseen saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva maakunta tai sen jäsen.

Muutoksen kohteena olevalla maakunnalla tarkoitetaan maakuntaa, jonka alueen rajoihin esitetty maakuntajaon muutos vaikuttaa ja muutoksen kohteena olevalla kunnalla sitä kuntaa, joka esitetään siirrettäväksi maakunnasta toiseen. Maakunnan jäsenistä säädetään maakuntalain 3 §:ssä. Maakunnan jäseniä ovat maakunnan asukkaiden ja maakunnassa sijaitsevien kuntien ohella yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on maakunnassa, sekä maakunnassa kiinteää omaisuutta omistavat tai hallitsevat. Kuntalain 3 §:n mukaan kunnan jäsenellä tarkoitetaan kunnan asukkaan lisäksi yhteisöä ja säätiötä, jonka kotipaikka on kunnassa, sekä sitä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Käytännössä maakunnan alueen kuntien jäsenet ovat myös maakunnan jäseniä eli kyse on samoista henkilöistä ja yhteisöistä. Maakuntajakolain 6 §:n mukaan esityksen maakuntajaon muuttamisesta voi tehdä muutoksen kohteena oleva maakunta tai kunta. Lisäksi valtiovarainministeriö voi panna maakuntajaon muuttamisen vireille määräämällä toimitettavaksi maakuntajakoselvityksen. Maakunnan arviointimenettelyssä olutta maakuntaa koskeva maakuntajakoselvitys voi tulla vireille myös arviointiryhmän ehdotuksesta. Maakunnan asukkailla tai muilla jäsenillä ei ole suoraa oikeutta esittää maakuntajaon muuttamista. Maakuntajakolain 8 §:n perusteella vähintään 20 prosenttia maakunnan äänioikeutetuista asukkaista voi kuitenkin tehdä esityksen maakuntajakoselvityksen toimittamisesta.

Muutoksen kohteena olevan maakunnan tai kunnan asukkaiden tai muiden jäsenten ei voida katsoa olevan suoraan asianosaisasemassa maakuntajaon muuttamista koskevassa asiassa, vaikka muutos voi monella tavalla vaikuttaa muun muassa heidän saamiinsa palveluihin ja yleisiin elinolosuhteisiin. Maakuntajaon muuttamisen valmisteluun sovelletaan maakuntalain, kuntalain ja hallintolain säännöksiä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta. Asukkailla ja muilla maakunnan tai kunnan jäsenillä on maakuntalain ja kuntalain perusteella oikeus hakea muutosta maakunnan tai kunnan toimielinten päätöksiin, jotka koskevat esitystä maakuntajaon muuttamisesta. Valtioneuvosto voi kuitenkin hylätä maakuntien tai kunnan esityksen tai muutos voi tulla vireille myös muun tahon aloitteesta määrätyn maakuntajakoselvityksen perusteella. Maakunnan ja kunnan jäsenelle on siten perusteltua säätää oikeus hakea muutosta maakuntajaon muuttamista koskevasta valtioneuvoston päätöksestä.

Pykälän 2 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. Maakuntajaon muutos tulee lain 11 §:n mukaan aina voimaan kalenterivuoden alusta ja sitä koskeva valtioneuvoston päätös on tehtävä ennen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Laaja muutoksenhakuoikeutettujen piiri ja päätöksestä mahdollisesti tehdyt lukuisat valitukset voivat joissakin tilanteissa aiheuttaa maakuntajaon muutoksen toimeenpanon aikatauluun liittyviä ongelmia, ellei korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä saada riittävän nopeasti.

Pykälän 3 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 tarkoitettulla 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). Kumotun lain nojalla päätettyä maakuntajakoa sovellettaisiin vuoden 2018 loppuun, ellei laissa erikseen toisin säädetä. Kumottavan maakuntajakolain mukainen maakuntajako on vielä perusteena muun muassa palvelutoiminnalle ennen järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille vuoden 2019 alussa. Toisaalta esimerkiksi vaalilainsäädännössä säädetään ensimmäisten maakuntavaalien toimittamisesta tammikuussa 2018 jo uuden maakuntajaon perusteella ja uudistuksen voimaanpanolaissa maakunnan toiminnan valmistelusta uuden maakuntajaon pohjalta.

## **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) säädetyt kunnan tehtävät ja niiden luonne valtionosuustehtävinä säilyisivät nykyisellään.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetussa lain 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 ikääntyneitä 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 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 edistämistä kunnassa. Kunnan on seurattava asukkaitensa 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 valmistettava 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 edistämässä. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Sosiaalihuoltolain 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 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 päivähoidossa. 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 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.

Terveystieteiden lain (592/1991) mukaiset kunnan tehtävät olivat 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 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 ja tupakkalain 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 päihdehaittojen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi viranomaisyhteistyöllä, viranomaisille annettavilla lausunnoilla sekä kunnan omilla toimilla.

Tupakkalain (549/2016) mukaiset kunnan tehtävät siirtyisivät maakunnalle.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan kunta järjestää osana oppilas- ja opiskelijahuoltoja koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon. Uudistuksen yhteydessä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakuntiin. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 3 §:n 3 momentin mukaisesti lähtökohtana on oppilas- ja opiskelijahuoltojen kokonaisuus, johon sisältyvät koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen opiskeluhuolto (*yhteisöllinen opiskeluhuolto*) sekä opiskeluhuollon palvelut (*psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon palvelut*). Henkilöstön sijoittumista tarkastellaan lakisääteisen ja määrärahasidonnaisen tehtävän järjestämisvastuun perusteella. Se julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on lakisääteinen velvollisuus järjestää palveluita, on myös henkilöstön työnantaja. Yhteisöllinen oppilas- ja opiskelijahuolto ja näihin liittyvät psykologi- ja kuraattoripalvelut jäävät kuntien järjestämisvastuulle, joten kuraattorit ja psykologit jäävät kuntien henkilöstöksi, osaksi opetustoimea. Opiskelijahuolto toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä koskevana yhteisöllisenä opiskeluhuoltona, jossa kuraattorit ja psykologit ovat opetustoimen ohella keskeisiä työntekijöitä. Lähtökohtana on, että palveluita järjestetään lähipalveluna eli kouluissa.

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 kor-

vauksesta käytettäisiin nimitystä ”kotikuntakorvaus”. Kotikuntakorvauksesta säädettäisiin laissa tarkemmin 6 luvussa.

**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—6 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 7 eli taiteen perusopetuksen rahoitus edellyttää opetusmäärätietojen keräämistä. Maakunta- ja keskuskirjastoina (kohta 8) 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 momentin viittaussäännöksen mukaan perusopetuslain 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 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että edellä 1 momentin 3 ja ja 5—7 kohdassa, 2 momentissa sekä perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa.

Pykälän 4 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. Lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella myöskään Ahvenanmaan maakunnassa.

**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 sekä rahoituksen maksamiseen. Lain 21 ja 22 §:ssä säädettäisiin miltä osin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettut tehtävät olisivat edellä mainituissa pykälissä tarkoitettujen kustannustenjaon tarkistuksen piirissä.

**4 §. Määritelmät.** Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti laissa käytettävistä määritelmistä.

Varainhoitovuodella (1 kohta) tarkoitettaisiin kalenterivuotta, jolle valtionosuudet myönnettään. 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 5 §:n mukaista kaksikielistä kuntaa. Kaksikielisyys otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 8 §:n kaksikielisyyskertoimessa. Saamelaisten kotiseutualueen kunnalla (5 kohta) tarkoitettaisiin saamelaiskäräjistä annetussa laissa 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 edistämiseksi annetun lain 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa. Saaristo-osakunnalla (7 kohta) puolestaan tarkoitettaisiin kuntaa, jonka saaristo-osaan sovellettaisiin saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain 9 §:n mukaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä. Saaristoisuus otettaisiin lain 9 §:ssä huomioon voimassa olevaa lakia vastaavasti saaristoisuuskerroimessa.

Voimassa olevan lain määritelmäluettelossa on 7. kohtana työpaikkaomavaraisuus. Määritelmä ei enää esittäisi lakiin otettavaksi, koska siihen liittyen ei enää erikseen säädettäisi lasentakerrointa tai lisäosaa.

Vieraskielisellä (8 kohta) tarkoitettaisiin henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen. Vieraskielisyys otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 7 §:n vieraskielisyyskerroimessa.

Saamenkielisellä (9 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 (10 kohta) tarkoitettaisiin perusopetuslain 25 §:ssä tarkoitettua oppivelvollista ja koulutustaustalla (11 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 mukaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan asukkaan, asukasmäärän sekä ikäluokan määräytymishetkestä. Jollei laissa olisi toisin säädetty, tiedot määräytyisivät väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa tarkoitettussa 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 valtionosuustehtävien 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 työttömyyskertoimena, 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 kerrottaisiin 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. Sosi-aali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille kuntiin jäävät valtionosuustehtävät koostuvat merkittävilta 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 säadet-

## HE 15/2017 vp

täisiin perushinta 16 vuotta täyttäneille ja vanhemmille eli niille ikäluokille, joihin kohdistuvat kunnan muista valtionosuustehtävistä johtuvat laskennalliset kustannukset.

Peruspalvelujen laskennallisten kustannusten ikäranneosa muodostuisi siten seuraavalla laskentakaavalla:

(PH 0–5 v. \* 0–5-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa  $i$ ,) +  
(PH 6 v. \* 6-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa  $i$ ) +  
(PH 7–12 v. \* 7–12-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa  $i$ ) +  
(PH 13–15 v. \* 13–15-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa  $i$ ) +  
(PH 16 v. ja yli \* 16-vuotiaiden ja sitä vanhempien asukasmäärä kunnassa  $i$ ),

missä

PH 0–5 v. = 0–5-vuotiaiden perushinta,  
PH 6 v. = 6-vuotiaiden perushinta,  
PH 7–12 v. = 7–12-vuotiaiden perushinta,  
PH 13–15 v. = 13–15-vuotiaiden perushinta,  
PH 16 v. ja yli = 16-vuotiaiden ja sitä vanhempien perushinta

**7 §. Vieraskielisyyskerroin.** Vieraskielisyyskertoimen 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 varahoitovuotta 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 määritelty vieraskielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja 1 momentissa säädetyllä kunnan vieraskielisyyskerroinella. Vieraskielisyyskertoimen perushinnasta säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti 17 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla:

PH vieraskielisyys \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* vieraskielisyyskerroin kunnalle  $i$ ,

missä

PH vieraskielisyys = vieraskielisyyden perushinta,

Vieraskielisyyskerroin kunnalle  $i$  = Vieraskielisten osuus kunnan  $i$  asukasmäärästä / vieraskielisten osuus koko maan asukasmäärästä

**8 §. Kaksikielisyys.** Voimassa olevaa lakia vastaavasti kaksikielisyyden perusteella laskettavien laskennallisten kustannusten tarkoituksena olisi korvata kaksikielisyydestä kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin kaksikielisyydestä aiheutuvien kus-

tannusten laskentatapa. Kaksikielisyys määritellään kielilain 5 §:ssä. Kaksikielisuuden 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.

Kaksikielisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla:

(PH kaksikielisyys \* asukasmäärä kaksikielisessä kunnassa  $i$  \* 0,07) +

(PH kaksikielisyys \* ruotsinkielisten asukasmäärä kaksikielisessä kunnassa  $i$  \* 0,93),

missä

PH kaksikielisyys = kaksikielisuuden perushinta

**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 edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa eli kuntaa, jonka valtioneuvosto on asetuksella määritellyt saaristokunnaksi.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin 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:

PH saaristo \* asukasmäärä saaristokunnassa  $i$ ,

PH saaristo \* asukasmäärä saaristokunnassa  $i$ , jossa asukkaista  $\geq 50$  % ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen\*3,

missä

PH saaristo = saaristoisuuden perushinta

Pykälän 3 momentin mukaan saaristo-osakunnalle saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty saaris-



to-osakunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja saaristossa asuvien osuudella kunnan asukasmäärästä.

Saaristo-osakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla:

PH saaristo-osakunta \* saaristossa asuvien osuus kunnassa  $i$ ,

missä

PH saaristo-osakunta = saaristo-osakunnan perushinta

Saaristossa asuvien osuus kunnassa  $i$  = Saaristo-osien asukasmäärä kunnassa  $i$  / asukasmäärä kunnassa  $i$

Pykälän 4 momentin mukaan saaristoisuuden perusteella määräytyviä kunnan laskennallisia kustannuksia laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

**10 §. Aasukastiheyskerroin.** Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti asukastiheyskerroimesta, 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 asukastiheyskerroimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskerroimella. 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:

PH asukastiheys \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* asukastiheyskerroin  $\leq 20$  kunnalle  $i$ ,

missä

PH asukastiheys = asukastiheyden perushinta,  
Asukastiheyskerroin  $\leq 20$  kunnalle  $i$  = Kunnan  $i$  asukastiheys / koko maan keskimääräinen asukastiheys

**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 kuntakohmainen 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 koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Tämän kertoimen perushinnasta säädettäisiin 17 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla:

PH koulutustausta \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* koulutustaustakerroin kunnalle  $i$ ,

missä

PH koulutustausta = koulutustaustan perushinta,  
Koulutustaustakerroin kunnalle  $i$  = Ilman tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden osuus kunnan  $i$  30—54-vuotiaiden asukasmäärästä / ilman tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden osuus koko maan 30—54-vuotiaiden asukasmäärästä

**12 §. Työttömyyden lisäosa.** Pykälässä säädettäisiin työttömyyden perusteella määräytyvästä lisäosasta. Voimassa olevassa laissa kunnan työttömyystilanne otetaan huomioon kunnan työttömyyskerroimenä, 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 määräytyvänä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyyden perushinta kunnan asukasluvulla ja työttömyyskerroimella. 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:

PH työttömyys \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* työttömyyskerroin kunnalle  $i$ ,

missä

Työttömyyskerroin kunnalle  $i$  = Työttömien osuus kunnan  $i$  työvoimasta / työttömien osuus koko maan työvoimasta,  
PH työttömyys = työttömyyden perushinta

**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 syrjäisyysluvun 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:

PH syrjäisyys \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* syrjäisyysluku kunnalle  $i$ ,  
PH syrjäisyys \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* syrjäisyysluku kunnalle  $i$  \* 3, kun syrjäisyysluku  $\geq 1,5$ ,  
PH syrjäisyys \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* syrjäisyysluku kunnalle  $i$  \* 1,5, kun  $1,0 \leq$  syrjäisyysluku  $< 1,5$ ,

missä

PH syrjäisyys = syrjäisyyden perushinta

**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 aikaansaattua 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 kerroimen 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 määrästä, Eläketurvakeskuksen eläketietojärjestelmän tietoja työkyvyttömyyseläkettä saavista sekä työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja nuorisotyöttömien määrästä.

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 opetussuunnitelma 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 ylläpitämissä verkkopalveluissa palveluissa Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetissa ([www.sotkanet.fi](http://www.sotkanet.fi)) ja TEA-viisarissa ([www.teaviisari.fi](http://www.teaviisari.fi)). Tiedot ovat avoimesti kaikkien tarkasteltavissa. Tiedot raportoidaan voimassa olevalla kuntajaolla.

Hyvinvoinnin ja terveyden lisäosa laskettaisiin seuraavalla kaavalla:

PH hyte \* asukasmäärä kunnassa  $i$  \* hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin kunnalle  $i$ ,  
missä

PH hyte = hyvinvoinnin ja terveyden perushinta

**15 §.** *Saamelaisten kotiseutualan kunnan lisäosa.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti saamelaisten kotiseutualan kunnan lisäosasta, jonka tarkoituksena on korvata asianomaisille kunnille saamenkielestä aiheutuvia palvelutarpeita ja lisäkustannuksia. Saamelaisten kotiseutualan kunta ja saamenkielinen henkilö määriteltäisiin lain 4 §:n mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin saamelaisten kotiseutualan kunnan lisäosan laskentatapa. Saamelaisten kotiseutualan 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.

Saamelaisten kotiseutualan kunnan lisäosa laskettaisiin seuraavalla kaavalla:  
PH saame \* asukasmäärä kunnassa *i* \* saamenkielisten asukkaiden asukasmäärä kunnassa *i*,  
missä

PH saame = saamelaisten kotiseutualan perushinta

**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 tarkoitettujen 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 kustannusten jako**

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 tätä 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

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 kustannustason 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 määräksestä 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 tarkistusmenettely 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 kokonaisarvioinnin 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 tarkistettaisiin opetus ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 §:n ja 29 §:n mukainen rahoitus lisäopetukseen; rahoitus perusopetuslain 26 a §:ssä tarkoitettua pidennettyä oppivelvollisuuden piirissä olevien, viisi vuotta esiopetuksen alkamisvuonna täytävien oppilaiden esiopetukseen; rahoitus perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perusopetukseen; pidennettyä oppivelvollisuuden piiriin kuuluville oppilaille, sisäoppilaitos- ja koulukotikorotus sekä rahoitus opetus – ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuun toimintaan (perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettuun järjestämislupaan sisältyvän kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäiseen vuoteen niiden oppilaiden osalta, jotka täyttävät viisi vuotta esiopetuksen alkamisvuonna).

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 tarkoitetut 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 tarkoitetussa 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 pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen järjestämisestä sekä 21 §:n 2 momentin 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen oppilaiden opetuksen järjestämisestä; perusopetuksen järjestämisestä sisäoppilaitosmuotoisesti ja koulukodissa sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 § 2 momentin 11 kohdan mukaisesta esiopetuksesta.

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; sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua kunnallisesta lisästä.

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 ylittävää perustamishankkeesta aiheutuvia kustannuksia; maa-alueen hankkimisesta tai vuokraamisesta aiheutuneita kustannuksia; tavaran ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa lukuun ottamatta yksityisen opetuksen järjestäjän ja yliopiston tavaran ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa; 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 mukaan 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 verontilityslain (532/1998) 3 a §:n tarkoittama laskennallinen kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*). Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna tilanne muuttuisi kiinteistöveron osalta. Tasauksessa otettaisiin huomioon 50 prosenttia kunnan laskennallisesta kiinteistöverosta. Tasauksessa voimalaitoksista otettaisiin kuitenkin huomioon vain ydinvoimalaitokset ja niiden sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten osalta laskennassa käytettäisiin kiinteistöverolain (654/1992) 11 §:n tarkoittaman kuntien yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä yleistä kiinteistöveroprosenttia. Valtioneuvoston ase-

tuksella annettaisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti tarkempia säännöksiä verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista.

5 luku **Valtionosuudesta tehtävät vähennykset ja siihen tehtävät 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 myöntämiselle ja käytölle myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Ehdot voivat liittyä muun muassa siihen, että jos kunta on jo kuntalain 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenetelyssä, 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 järjestämistä vastaavien siirrosta aiheutuvien 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 järjestämisvastuun siirron yhteydessä kunnista maakuntiin siirtyvät tulot ja kustannukset vastaavat koko maan tasolla toisiaan. Kunnista maakuntiin siirtyvät tulot ja kustannukset eivät kuitenkaan kuntakohdaisesti 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 yhtä suurella prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosenttien alentamista on käsitelty hallituksen esityksessä verotusta koskevassa osassa, jossa alentumisen vaikutus esitetään vuoden 2017 tasoisena. Siirtyviä tuloja ja kustannuksia sekä valtionosuuksia koskevat kuntavaikutukset on laskettu hallituksen esityksen antamisvaiheessa vuoden 2017 tasolla. 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 asukaskohdaisesti 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 hyvitettäisiin 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. Laskennassa otettaisiin myös huomioon verohallinnosta annetussa laissa (503/2010) tarkoitettujen verotuskustannusten muutos.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuden lisäysten ja vähennysten laskennasta. Laskennan lähtökohtana käytettäisiin tulojen osalta Tilastokeskuksen keräämiä kunnittaisia talousarviotietoja vuodelta 2018. Kustannustietojen osalta käytettäisiin Tilastokeskuksen keräämien vuoden 2017 lopullisten tietojen ja vuoden 2018 talousarviotietojen 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, ympäristöterveydenhuollon, maaseutuhallinnon sekä maakunnan liittojen lakisääteisten tehtävien nettokustannukset siten, että niistä on vähennetty toimintatuotot. Tilastokeskuksen tilastoissa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväluokkaan kirjautuvat myös päivähoiton kustannukset. Nämä kustannukset on vähennetty siirtyvistä kustannuksista. Siirtyviin nettokustannuksiin sisältyisivät myös tehtäväluokkaan kohdistetut poistot ja arvonalentumiset sekä sosiaali- ja terveydenhuol-

lon liikelaitosten liikeyljäämä. Siirtyvissä kustannuksissa huomioitaisiin myös vuodenvaihteessa 2018 ja 2019 erääntyvä lomapalkkavelka. Maakunnalle siirtyvät kustannukset sisältäisivät tämän erän. Maakunnat eivät siis voisi sitä enää erikseen veloittaa kunnilta. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanolaissa säädettäisiin muutoin henkilöstön siirtoon liittyvistä kysymyksistä.

Kunnan tuloina otettaisiin huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudet, veroperustemuutosten johdosta tehtävät valtionosuuden lisäykset eli ns. verokompensaatiot sekä kunnallisverotulot ja kunnan osuus yhteisöverotuloista. Laskelmissa huomioitaisiin, että ns. kilpailukyky-sopimukseen liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään noin 350 miljoonaa euroa vuonna 2017. Laskelmissa otettaisiin maakuntiin siirtyvänä vähennyksenä tästä huomioon 70 prosenttia eli 244 miljoonaa euroa. Eläketukiudistukseen liittyvä vähennys on 15 miljoonaa euroa, josta maakuntiin siirtyvänä vähennyksenä huomioitaisiin 10 miljoonaa euroa. 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 veromenetyksen 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 tarkoitetun 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.

**28 §.** *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. Järjestelmämuutoksen 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 valtionosuiden määräytymisperusteet sekä 27 §:ssä tarkoitetut, sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämistäsiirrostä 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 1 momentissa tarkoitettua tasapainotilan muutosta vastaava määrä. Vuodesta 2020 alkaen kunnan valtionosuuteen lisättäisiin tai siitä vähennettäisiin vuosittain 25 euroa asukasta kohden niin, että 1 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 erillistä 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.

**29 §.** *Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset.* Pykälässä säädettäisiin määräjän 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 luku **Kotikuntakorvaus**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti esi- ja perusopetukseen liittyvästä kotikuntakorvauksesta, sen maksuvelvollisuudesta ja määräytymisestä.

**30 §.** *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 oppivelvollisuutta 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 väestörekisteritiedon mukaan.

**31 §. 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 erikoissairaanhoidossa 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 tarkoitettujen 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.

**32 §. 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 31 §:n 5 momentissa. Sen mukaisesti yksityinen opetuksen järjestäjä kuin kunta saisi 94 prosenttia 31 §: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 tarkoitettuista kotikuntakorvauksesta.

**33 §. 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 tarkoitettulle oppilaalle, valtion velvollisuuteen suorittaa kotikuntakorvaus sovellettaisiin lisäksi, mitä säädetään 31 §:n 5 momentissa yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvauksesta.

**34 §.** *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 kotikuntalaisia 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 30 §:ssä ja 31 §:n 1—5 momentissa tarkoitettua varainhoitovuoden lopun tilanteen mukaan oppilaasta opetuksen järjestäjälle maksettu osuus varainhoitovuodelle päätetystä kuntakohtaisesta oppilaan iän mukaan määräytyvästä kotikuntakorvauksesta sekä varainhoitovuonna oppilaalle järjestetyn opetuksen tai toiminnan järjestämisestä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 ja 30 §:n perusteella maksettava rahoitus varainhoitovuoden yksikköhinnan mukaan laskettuna.

Pykälän 5 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettun oppilaan perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen järjestäjän ollessa muu kuin oppilaan kotikuntalaisia 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.

**35 §.** *Korvaus opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kuntien välisestä kustannusten korvaamisesta.

Pykälän mukaan opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluista järjestämistä vastaava 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.

**36 §.** *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.

**37 §.** *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 määristä sekä oppilaiden iät ja kotikunnat niiden oppilaiden osalta, joista ne ovat oikeutettua saamaan kotikuntakorvauksen. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia määräyksiä tietojen toimittamisesta.

**38 §.** *Kotikuntakorvausta koskeva tiedonsaantioikeus.* Jotta valtiovarainministeriö ja oppilaan kotikunta voisivat tarkistaa, onko kunta velvollinen suorittamaan kotikuntakorvauksen, 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.

**39 §.** *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 säädetään.

## 7 luku **Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuden hallinnoinnista ja maksamisesta.

**40 §.** *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.



**41 §.** *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 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.

**42 §.** *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.

**43 §.** *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: 42 §:ssä tarkoitettut päätökset; 5 luvussa tarkoitettut muut tiedot valtionosuuksiin tehtävistä vähennyksistä ja lisäyksistä;

37 §:ssä tarkoitettujen tietojen perusteella tiedot kultakin kunnalta kuntien valtionosuuden maksamisen yhteydessä vähennettävistä 30 §:ssä ja 31 §:n 1—5 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista sekä kunnalle ja muulle opetuksen järjestäjälle maksettavista 30 §:ssä ja 31 §:n 1—5 momentissa sekä 32 ja 33 §:ssä tarkoitetuista kotikuntakorvauksista;

— yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista 36 §:ssä tarkoitetuista arvonlisäverosuuksista;

— opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6, 7, 10, 11, 20–22 ja 30 §:ssä tarkoitettut valtionosuudet ja rahoitukset; sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 17 §:ssä tarkoitettut valtionosuuspäätökset.

Pykälän 3 momentin mukaan 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.

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.

**44 §. Saamatta jääneen etuuden suorittaminen.** Pykälä vastaisi voimassa olevan lain säännöksiä. Kunnalla olisi mahdollisuus hakea uusien tietojen perusteella saamatta jäänyttä valtionosuutta vielä 47 §: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 **Muutoksenhaku**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta.

**47 §. 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.

**48 §. Muutoksenhaku.** Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölainsäädännössä säädetään.

9 luku **Erinäiset säännökset**

**49 §.** *Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuksien laskennasta kuntien yhdistyessä. Kuntien yhdistyessä uuden kunnan valtionosuudet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lasketaan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määrittämisen 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.

**50 §.** *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 kulttuuritoimessa 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.

**51 §.** *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 tarkoitetut 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.

**52 §. 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.

**53 §. Voimaantulo.** Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Laki tulisi voimaan 1.1.2019 eli samanaikaisesti, kun tehtävien järjestämistä vastuu siirtyy maakunnalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 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 3 – 6 momenteissa säädettäisiin 27 ja 28 §:ssä tarkoitettujen laskelmien tarkistamisesta vuonna 2019. Pykälän 3 momentin mukaan 27 §:ssä ja 28 §:ssä tarkoitettut laskelmat tarkistettaisiin vuonna 2019. Kyseisissä pykälissä tarkoitettut 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 4 momentissa säädettäisiin laskelmien tarkistamisen vaikutuksista. Jos tarkistuksen jälkeen todettaisiin, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin 3 momentissa tarkoitettujen laskelmien mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennetään tai lisätään kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruusina erinä vuosina 2020–2023.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin 3 – 6 momenteissa tarkoitettujen tarkistusten kustannusneutraaliudesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Tarkistukset toteutettaisiin valtionosuusjärjestelmän sisällä. Kuntien valtionosuutta vähennetään tai lisätään siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 3 momentissa tarkoitettujen laskelmien tarkistamisesta.

### **1.7 Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki**

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ansiotuloveroasteikon rakennetta säädettäessä vuoden 2019 ansiotuloveroasteikosta. Asteikon alarajaa alennettaisiin nykyisestä 16 900 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.

Ehdotettava asteikko on määritetty vuoden 2017 veroperusteiden mukaisesti. Tämän vuoksi siinä ei ole huomioitu hallituksen linjauksia koskien asteikon ylimmän tuloluokan alarajaa. Hallitus on linjannut, että vuonna 2018 niin sanotun solidaarisuusveron alaraja nousisi takaisin vuoden 2015 tasolle, ja se säilytettäisiin asteikossa pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti vuoden 2019 loppuun. Tämä tullaan huomioimaan vuonna 2018 annettavassa esityksessä, jossa tullaan ehdottamaan lopulliset ansiotulon veroperusteet vuodelle 2019.

## 1.8 Tuloverolaki

**3 §.** *Yhteisö.* Pykälässä säädetään yhteisön määritelmästä. Tuloverolaisissa 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 maakuntalaisia tarkoitettuja maakuntia. Maakunnat olisivat siten tuloverolain mukaisia yhteisöjä valtion, kuntien ja kuntayhtymien tapaan.

**10 §.** *Suomesta saatu tulo.* Pykälän 1 momentin 3 ja 5 kohtiin lisättäisiin selvyuden vuoksi maininta maakunnista. Myös maakunnalta saatu palkkatulo ja eläketulo katsottaisiin Suomesta saaduksi tuloksi.

**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 rinnastettaviin etuuksiin kuin valtiolla. Pykälän 1 momentin 2 kohta on kumottu vuoden 2017 alusta, joten 3 kohta siirrettäisiin 2 kohdaksi.

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. Maakuntien yhteyteen perustettavat liikelaitokset ovat osa maakuntaa, joten niiden puitteissa harjoitetun toiminnan tuloverovelvollisuutta arvioidaan maakuntia koskevan säännöksen mukaan. 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.

Maakuntien toimintaa kilpailluilla markkinoilla koskisi pääsääntöisesti yhtiöittämisvelvollisuus. Yhtiöittämisvelvoite koskisi kuitenkin EU:n kilpailuoikeussäännöksistä tulevan rajauksen mukaista toimintaa, joten maakunnille voisi jäädä yhtiöittämisvelvollisuudesta huolimatta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaisena elinkeinotoimintana pidettävää toimintaa. Maakunnan eri toimintojen verotuksellista kohtelua arvioitaisiin verotuksen yleisten säännösten mukaisesti. Yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluva toiminta olisi aina elinkeinotoimintana pidettävää toimintaa yhtiömuodosta riippumatta tai vaikka maakunta harjoittaisi sitä maakunnan itsensä toimesta yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan siirtymäkauden aikana.

**31 §.** *Luonnollisia vähennyksiä koskevat erityiset säännökset.* Pykälän 1 momentissa säädetään esimerkkiluettelo tulonhankkimisesta johtuneista menoista. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan tulon 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 momentin 5 kohtaa muutettavaksi siten, että myös maakunnan luottamustoimista maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilö-maksu katsottaisiin tulonhankkimisesta johtuneeksi menoksi vastaavalla tavalla kuin kunnallisesta luottamustehtävästä maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilömaksu.

**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 tarkoitetulle maakunnalle.

**53 §.** *Eräät verovapaat pääomatulot.* Pykälän 6 kohtaan lisättäisiin selvyyden vuoksi maininta maakunnasta. Myöskään maakunnalta käypää alempana korkona saatu korkotuki ei olisi veronalaista tuloa.

**77 §.** *Ulkomaantyötulo.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin selvyyden vuoksi maininta maakunnasta. Myöskään maakunnalta saatua palkkaa ei pidettäisi ulkomaantyötulona.

**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 säädetyt kunnallisverotuksen opintorahavähennyksen. Pykälän sisältö vastaisi muuten nykyistä 105 §:ää, mutta opintorahavähennys myönnettäisiin myös valtionverotuksessa samansuuruisena kuin kunnallisverotuksessa.

**100 §.** *Valtionverotuksen eläketulovähennys.* Pykälän 2 momentissa säädetyt vähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Täyden eläketulovähennyksen määrä laskettaisiin siten, että nykyisen luvun 3,81 sijaan luvulla 1,595 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. Vähennyksen poistuman rakennetta muutettaisiin siten, että siinä olisi kaksi porrasta. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä täyden eläketulovähennyksen määrän, vähennyksen määrä pienenesi 34,5 prosentilla ylittävältä osalta. Kuitenkin siltä osin kuin verovelvollisen puhdas ansiotulo ylittää 20 100 euroa, vähennyksen määrä pienenesi 23 prosentilla ylittävältä osalta.

**101 §. Kunnallisverotuksen eläketulovähennys.** Myös kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädettyjä määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen luvun 1,393 sijaan luvulla 1,44 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennettäisiin 1 480 euroa ja jäännös pyöristettäisiin seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään. Jos verovelvollisen puhdas ansiotulo ylittäisi täyden eläketulovähennyksen määrän, vähennystä pienennettäisiin nykyisen 51 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 korotettavaksi nykyisestä 3 060 eurosta 3 070 euroon.

**108 §. Kuolinpesälle myönnettävät lesken vähennykset.** Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, siitä poistettaisiin maininnat kunnallisverotuksen- ja valtionverotuksen invalidivähennyksistä.

**124 §. Veron määräytyminen.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verontilityslain 12 §:ssä säädettyjä yhteisöveron jako-osuuksia. Tämän johdosta pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua osittain verovapaan yhteisön ja tiekunnan sekä yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöistä saadun tulon tuloveroprosentti vastaisi jatkossakin kuntien osuutta yhteisöverosta. Koska kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ehdotetaan alennettavaksi, ehdotetaan tuloveroprosenttia alennettavaksi vastaavasti 6,07 prosentista 3,96 prosenttiin.

**125 §. Työtulovähennys.** Pykälän 2 momentissa säädettyjä vähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Vähennyksen kertymäprosenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähennys olisi nykyisen 12 prosentin sijasta 21 prosenttia vähennyksen myöntämiseen oikeutettujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 1 420 eurosta 1 920 euroon. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 22 400 euroa vähennyksen määrä pienenesi nykyisen 1,51 prosentin sijaan 1,85 prosentilla puhtaan ansiotulon 22 400 euroa ylittävältä osalta. Tällä hetkellä puhtaan ansiotulon raja on 33 000 euroa.

**125 a §. Ahvenanmaan maakuntavähennys.** Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Vähennyksen tarkoituksena on estää ansiotulojen valtionverotuksen kiristy-

minen Ahvenanmaan maakunnassa asuvien verovelvollisten kohdalla Sote uudistuksen johdosta, jolloin Ahvenanmaan kuntien ei tarvitsisi alentaa kunnallisveroprosenttejaan.

Pykälän 1 momentin mukaan verovelvollisen, jonka verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään Ahvenanmaan maakuntavähennys. Vähennys olisi siten verosta tehtävä vähennys ja se tehtäisiin ainoastaan ansiotuloista valtiolle suoritettavasta tuloverosta. Jos vähennys olisi suurempi kuin ansiotuloista valtiolle suoritettava tulovero, ylimenevää osaa ei vähennettäisi muista veroista. Vähennyksen myöntämisen määräytymisperuste olisi sama kuin minkä perusteella verovelvollisen kunnallisveroprosentti määräytyy. Jos verovelvollinen maksisi kunnallisverot Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevaan kuntaan, olisi hän oikeutettu valtionverosta myönnettävään Ahvenanmaan maakuntavähennykseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vähennyksen määrästä sekä vähennysjärjestyksestä. Vähennyksen määrä olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaissa (ÅFS - Ålands författningssamling 119/2011) tarkoitettua sairauskuluvähennystä ja opiskelijavähennystä. Vähennys laskettaisiin siis tuloverolain 30 §:n mukaan lasketun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella, johon ennen vähennyksen määrän laskemista lisätään verovelvolliselle myönnettävät Ahvenanmaan kunnallisverolaissa (ÅFS - Ålands författningssamling 119/2011) tarkoitettua sairauskuluvähennystä ja opiskelijavähennystä. Vähennys tehtäisiin ennen muita ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta tehtäviä vähennyksiä, myös ennen työtulovähennystä.

**126 §.** *Valtionverotuksen invalidivähennys.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, jolloin valtionverotuksen invalidivähennys poistuisi tuloverotuksesta.

**130 §.** *Kunnallisveron laskentaperuste.* Pykälän 1 momentissa oleva viittaus kumotun kuntalain 66 §:ään ehdotetaan korjattavaksi viittaukseksi nykyisen kuntalain 111 §:ään.

**132 §.** *Alijäämähyvitysten vähentäminen verovelvollisen valtionverosta.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin maininta valtionverotuksen invalidivähennyksestä.

**143 §.** *Eräät siirtymäsäännökset.* Pykälän 4 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Verotuksen invalidivähennystä koskevat säännökset ehdotetaan kumottavaksi ja tästä säästyvät varat kohdennettaisiin suoralla tukimuodolla vammaispalveluiden kehittämiseen.

## 1.9 Laki verotusmenettelystä

**16 §.** *Meno- ja vähennystietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädetään sivullisten yleisestä tiedonantovelvollisuudesta Verohallinnolle koskien meno- ja vähennystietoja. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta maakunnasta, jolloin myös maakunnan olisi toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot verovelvolliselle annetusta lainasta, sen käyttötarkoituksesta, pääomasta sekä lainasta maksetusta korosta.

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 viranomaisella.

Pykälän 6 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot myöntämisestä 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.

**25 §.** *Tietojen maksullisuus.* Pykälässä säädetään siitä, että Verohallinnolla on lähtökohtaisesti oikeus saada verotusta varten tarvittavat tiedot maksutta. Pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin valtion tai kunnan viranomaisen luovuttaessa laajoja ja massaluonteisia tietoja Verohallinnolle, Verohallinto maksaa asianomaiselle viranomaiselle tietojen luovuttamisesta mainitulle viranomaiselle keskimäärin aiheutuvat kustannukset lukuun ottamatta yleishallinto- ja pääomakustannuksia sekä koneiden ja laitteiden vuokraus- ja toimitilakustannuksia.

Jotta maakuntien asema vastaisi myös tältä osin valtiota ja kuntaa, pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 2 momentti koskisi myös maakuntien viranomaisia, valtion ja kuntien viranomaisten 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 2020 tuloveroprosentin ilmoittamista.

**91 b §.** *Kunnan tuloveroprosentin ilmoittamiseen liittyvät tilapäiset säännökset.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti säännös, jossa säädettäisiin kuntien tuloveroprosentin tarkkuudesta vuodelle 2019. Vuodelle 2019 kuntien tulisi ilmoittaa tuloveroprosentti Verohallinnolle prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentin määräytymisestä, jos kunta ei ilmoittaisi vuoden 2020 tuloveroprosenttia 91 a §:ssä säädettyssä määräajassa tai tuloveroprosentin tarkkuus poikkeaisi 91 a §:ssä säädetystä. Näissä tilanteissa voitaisiin soveltaa vuoden 2019 tuloveroprosenttia pyöristettynä lähimpään prosenttiyksikön kymmenyksen.

#### 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 19,80 prosenttia yhteisöverosta nykyisen 30,34 prosentin sijaan. Valtion osuus yhteisöverosta puolestaan kasvaisi nykyisestä 69,66 prosentista 80,20 prosenttiin.

**13 §.** *Yksittäisten kuntien jako-osuudet.* Pykälässä säädetään yksittäisten kuntien yhteisöveron jako-osuuksien laskentaperusteista. Esityksessä ehdotetaan, että yksittäisten kuntien suhteellinen asema ei muuttuisi kuntien yhteisöveron alennuksen johdosta. Tämän vuoksi 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, metsäerän laskentaperusteena käytetään 65 prosenttia bruttokantorahatulojen muutoksen perusteella lasketusta määrästä.

#### 1.11 Laki Verohallinnosta

**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 14,5 prosenttia nykyisen 29,9 prosentin sijaan. Kuntien osuus verotuskustannuksista siten pienenesi 15,4 prosenttiyksiköllä ja valtion osuus puolestaan kasvaisi 15,4 prosenttiyksiköllä. Evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien osuus säilyisi nykyisessä 3,3 prosentissa ja Kansaneläkelaitoksen osuus säilyisi 5,7 prosentissa.

#### 1.12 Arvonlisäverolaki

**6 §.** Pykälään lisättäisiin säännökset maakunnan verovelvollisuudesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi, että maakunta olisi verovelvollinen liiketoiminnastaan samojen sääntöjen mukaan kuin muutkin toimijat. Säännös vastaisi valtiota ja kuntia koskevaa sääntelyä.

Maakunnan toimintaa rahoitettaisiin pääosin yleiskatteellisella valtion rahoituksella. Maakunta voisi periä toiminnastaan maksuja.

Liiketoiminnan muodossa tapahtuvan toiminnan edellytyksiä arvioitaisiin samojen yleisten periaatteiden mukaan kuin muiden julkisyhteisöjen osalta. Liiketoiminnan muodossa tapahtuvana toimintana voidaan pitää vain vastikkeellista toimintaa. Vastikkeeton toiminta ei tapahtuisi liiketoiminnan muodossa ja jäisi arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle.

Maakunnan viranomaisen ominaisuudessa harjoittama toiminta ei tapahtuisi liiketoiminnan muodossa, vaikka tämän toiminnan yhteydessä kannettaisiin maksu tai muu korvaus. Viranomaistoimintana arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle jäisi muun muassa sellaiset maa-

kunnan tarjoamat palvelut, joiden kysyntä perustuisi lakiin ja joita ei olisi tosiasiallisesti mahdollista hankkia muulta kuin julkisyhteisöltä. Myös muu maakunnan harjoittama toiminta kuin viranomaistoiminta voisi jäädä arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle, jos vastikkeellisen toiminnan tunnusmerkit eivät täytyisi.

Maakunnilla voisi olla myös verollista liiketoimintaa. Vaikka maakunnan toimintaa kilpailuilla markkinoilla koskisi pääsääntöisesti yhtiöittämisvelvollisuus, maakunnalla tai sen laitoksella voisi olla toimintoja, joista olisi verotuksen neutraalisuuden turvaamiseksi suoritettava arvonlisävero. Maakunnan eri toimintojen verollisuus ratkaistaisiin tapauskohtaisen arvioinnin perusteella verotus- ja oikeuskäytännössä.

Maakunta olisi pääsääntöisesti velvollinen suorittamaan oman käytön veroa lain yleisten periaatteiden mukaisesti. Maakunnan olisi näin ollen verotuksen neutraalisuuden vuoksi suoritettava oman käytön veroa esimerkiksi tavaran tai palvelun siirrosta verollisesta liiketoiminnasta muuhun kuin liiketoiminnan käyttöön tai verottoman liiketoiminnan käyttöön. Maakunnan olisi muiden julkisyhteisöjen tavoin suoritettava oman käytön veroa lisäksi henkilökunnalle luovutetusta ravintola- tai ateriapalvelusta myös silloin, kun palvelua ei luovuteta verollisen liiketoiminnan yhteydessä eikä vastaavia palveluja myydä ulkopuolisille. Maakunnan velvollisuudesta suorittaa veroa kiinteistöhallintapalvelun omasta käytöstä säädetäisiin 32 §:ssä.

Maakunnalla olisi omistuksessaan toiminnassa tarvittavaa laitteistoa, koneita ja muuta irtaimistoa. Maakunnan ei olisi suoritettava veroa vähennykseen oikeuttamattomassa käytössä olevan käyttöomaisuuden myynnistä. Siltä osin kuin omaisuutta käytettäisiin verollisessa liiketoiminnassa, eikä se olisi vähennysrajoitusten alaisessa käytössä, myynnistä olisi suoritettava veroa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi selkeyttävä säännös maakuntien velvollisuudesta suorittaa veroa 33 §:ssä tarkoitetun rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liiketoiminnan muodossa. Säännös vastaisi valtiota ja kuntia koskevaa sääntelyä.

Maakunnan liikelaitos, joka ei ole itsenäinen oikeushenkilö, olisi verotuksellisesti osa maakuntaa. Liikelaitoksen verokohtelu olisi siten yhtäläinen maakunnan verokohtelun kanssa.

Maakuntakonserniin kuuluviin yhtiöihin ja muihin vastaaviin yhteisöihin sovellettaisiin yksityisiä toimijoita koskevia arvonlisäverolain säännöksiä. Toimintaa ei voitaisi pitää muuna kuin liiketoimintana yksinomaan sillä perusteella, että tarkoituksena ei olisi periä voittoa. Liiketoiminnan muodossa harjoitettu toiminta olisi verotonta, jos kyseessä olisi toiminta, joka on arvonlisäverolain mukaan vapautettu verosta.

**30 §.** Pykälässä säädetään oikeudesta hakeutua kiinteistön käyttöoikeudesta verovelvolliseksi. Verovelvolliseksi hakeutuminen on edellytys sille, että kiinteistöön kohdistuviin hankintoihin sisältyvä arvonlisävero voidaan vähentää. Hakeutuminen on verovelvolliselle usein edullista, sillä kiinteistöön kohdistuvat kustannukset voivat olla huomattavat. Pykälää muutettaisiin siten, että maakunnan käytössä olevaan kiinteistöön sovellettaisiin samanlaisia säännöksiä kuin valtion, yliopiston, ammattikorkeakouluosakeyhtiön ja kunnan käytössä olevaan kiinteistöön.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että hakeutuminen olisi mahdollista silloin, kun kiinteistön käyttäjänä olisi maakunta. Käyttöoikeuden luovuttamisesta perittävään vastikkeeseen sisältyvä vero ei muodostuisi maakunnalle kustannukseksi, koska valtio korvaisi sen.

Jos kiinteistön käyttäjänä olisi maakunnasta erillinen oikeushenkilö, verovelvolliseksi hakeutuminen ei olisi mahdollista, jos kiinteistöä käytettäisiin yksinomaan vähennykseen oikeuttamattomassa käytössä. Hakeutumisosoikeus ei koskisi esimerkiksi valinnanvapauden piiriin kuuluvalla alalla toimivan maakunnallisen palveluyhtiön käytössä olevaa kiinteistöä. Maakunnallisen palveluyhtiön käytössä olevien tilojen verokohtelu vastaisi valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita tuottavan yksityisen palveluntarjoajan tilojen verokohtelua. Jos kiinteistöä käytettäisiin osittain vähennykseen oikeuttavassa käytössä, hakeutuminen olisi arvonlisäverolain yleisten säännösten mukaan mahdollista.

Pykälän 3 momentissa säädetään kiinteistöosakeyhtiön oikeudesta hakeutua verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Momenttia muutettaisiin siten, että kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakkaana olisi maakunta, voisi momentissa säädetyillä edellytyksillä hakeutua verovelvolliseksi.

**32 §.** Lain 32 §:ssä säädetään kiinteistöhallintapalvelun omasta käytöstä suoritettavasta verosta. Kiinteistön omistajan tai haltijan on suoritettava veroa itse suorittamistaan kiinteistöön kohdistuvista palveluista, jos kiinteistöä käytetään muuhun kuin vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen. Lain 32 §:n mukaan kiinteistöhallintapalveluja ovat rakentamispalvelut ja kiinteistön puhtaanapito ja muu kiinteistönhoito sekä kiinteistön talous- ja hallintopalvelut.

Pykälään lisättävän 5 momentin mukaan maakunnan ei olisi suoritettava veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Oman käytön verottaminen olisi tarpeetonta, koska maakunnallisessa toiminnassa hankintaneutraaliteetti toteutettaisiin budjettimenettelyn avulla.

**33 §.** Pykälässä säädetään oman käytön veron suorittamisvelvollisuudesta silloin, kun uudisrakentamisen ja perusparantamisen kohteena oleva kiinteistö luovutetaan ennen sen käyttöönottoa rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen.

Pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin siten, että veron suorittamisvelvollisuus koskisi elinkeinonharjoittajan, valtion ja kunnan lisäksi myös maakuntaa.

Lain 31 §:n 1 momentin mukaan maakunnan olisi neutraalisuussyistä suoritettava veroa rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön säännöksessä mainituissa tilanteissa.

**79 §.** Pykälän 1 momentti säilyisi voimassa olevan mukaisena.

Nykyisen pykälän 2 momentin säännös kumottaisiin tarpeettomana. Momenttiin on Suomen liittyessä Euroopan unioniin selkeyden vuoksi otettu kunnan kattaman alijäämän verokohtelua koskeva nimenomainen säännös. Selkeytykselle ei ole enää tarvetta. Pykälän 2 momentin säännös sisältäisi muuttamattomana nykyisen 3 momentin säännöksen.

Pykälän 3 momentti vastaisi nykyistä 4 momenttia, kuitenkin siten, että siinä oleva viittaus 3 momenttiin muutettaisiin viittaukseksi 2 momenttiin.

**121 e §.** Pykälässä säädetään edellytyksistä, joilla tarkistusosoikeus ja -velvollisuus siirtyvät kiinteistön luovutustilanteissa. Tarkistusosoikeus ja -velvollisuus siirtyvät edellytysten täyttyessä, ellei muuta ole nimenomaan sovittu.

Jotta kiinteistöinvestointia koskeva menettely olisi verovelvollisten kannalta mahdollisimman yksinkertainen, tarkistusosoikeus ja -velvollisuus siirtyisi pykälän 2 kohdan mukaan myös silloin, kun kiinteistö luovutetaan maakunnalle. Näin ollen luovuttajan ei tarvitsisi tietää, mihin

tarkoitukseen maakunta hankkii kiinteistön. Sääntely vastaisi kuntaa ja valtiota koskevaa sääntelyä.

Jos maakunta luovuttaisi kiinteistön tai sen käyttöoikeuden, tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyisi vain silloin, kun kiinteistö on ollut maakunnan liikekäytössä. Sääntely vastaisi valtiota koskevaa sääntelyä.

130 a §. Pykälässä säädetään kunnan oikeudesta saada palautuksena laskennallinen vero verottomana hankitusta terveyden- ja sairaanhoidosta sekä hoitoon liittyvistä palveluista ja tavaroista sekä verottomina hankituista sosiaalihuoltoon liittyvistä palveluista ja tavaroista. Koska Manner-Suomeen kuuluvan kunnan terveyden- ja sosiaalihuollon tehtäväala siirtyisi maakunnalle, laskennallisen veron palautus ei olisi enää niiden osalta yleensä tarpeellinen. Manner-Suomeen kuuluvan kunnan tehtäväalaan kuuluisi edelleen varhaiskasvatuslaissa (1973/36) tarkoitettu päivähoito. Uudistuksesta ei aiheutuisi muutoksia terveyden- ja sosiaalihuollon alalla Ahvenanmaan maakunnassa.

Pykälää muutettaisiin siten, että uudistuksen voimaantultua pääasiallisesti vain Ahvenanmaan maakunnalla ja maakuntaan kuuluvalla kunnalla olisi oikeus laskennallisen veron palautukseen mainituista verottomista hankinnoista.

Pykälän 2 momentin mukaan manner-Suomeen kuuluvalla kunnalla olisi edelleen hankintaneutraaliteetin turvaamiseksi oikeus laskennallisen veron palautukseen siltä osin, kuin kyseessä olisi varhaiskasvatuslaissa (1973/36) tarkoitettu päivähoito. Mainitun lain 10 §:n mukaan kunta voi järjestää lasten päivähoiton alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hoitamalla tehtävän itse tai hankkimalla palveluita yksityiseltä palvelun tuottajalta. Palautusoikeus tulisi nykyiseen tapaan sovellettavaksi hankintoihin, jotka täyttäisivät arvonlisäverolain 37 § ja 38 §:ssä säädettyt verottomuuden edellytykset.

Pykälän 5 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnalla ja siihen kuuluvilla kunnilla ei olisi oikeutta saada palautusta toisiltaan tekemistään verottomista hankinnoista. Ahvenanmaan maakunta ja siihen kuuluvat kunnat olisivat järjestämänsä terveyden- ja sosiaalihuollon palvelujen osalta oikeutettuja hankintoihin sisältyvän veron palautukseen 130 §:n perusteella, eikä näihin hankintoihin siten sisältyisi vastaavaa verokustannusta kuin yksityisiltä toimijoilta tehtyihin hankintoihin.

#### Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017. Maakuntien asemaa verovelvollisena koskevat säännökset tulisivat voimaan samana ajankohtana, jona maakunnat perustetaan. Voimaantulosäännöksen 1 momentissa säädettäisiin myös kuntiin sovellettavaa palautusjärjestelmää koskevien muutosten voimaantulosta. Kuntien järjestämisvastuu siirrettävien tehtävien osalta päättyisi vuoden 2018 lopussa. Tämän vuoksi palautusjärjestelmää koskevat muutokset tulisivat voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.

Voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin lain soveltamisesta. Lakia sovellettaisiin pääsääntöisesti, kun veron suorittamisvelvollisuus on syntynyt lain tultua voimaan. Lain 130 a §:ää sovellettaisiin, kun myyty tavara on toimitettu tai palvelu on suoritettu palautukseen oikeutetulle taikka yhteisöhankinta on tehty, tavara on siirretty varastointimenettelystä tai maahantuodusta tavarasta on 87 §:n nojalla syntynyt veron suorittamisvelvollisuus lain tultua voimaan.

Säännöksen 3 momentissa säädettäisiin kunnilta ja muilta kuin lakisääteisiltä kuntayhtymiltä maakunnille siirtymävaiheessa tapahtuvien omaisuuden siirtojen verokohtelusta. Ehdotetun maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 21 §:n mukaan 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. Arvonlisäverolain 131 §:n 1 momentin mukaan kunnan 130 §:ssä tarkoitettuun palautukseen oikeuttavaan käyttöön sovelletaan lain vähennykseen oikeuttavaa käyttöä koskevia säännöksiä. Arvonlisäverolain 21 §:n ja 22 §:n mukaan kunnan olisi siten suoritettava veroa luovuttaessaan tavaroita tai palveluita vastikkeettomasti maakunnalle. Ilman erityissäännöstä kunnille aiheutuisi arvonlisäverolain 130 §:ssä tarkoitettua palautusjärjestelmästä kustannus, vaikka ne eivät saa vastiketta siirrettävästä omaisuudesta eivätkä voi vyöryttää veroa maakunnille. Momentin mukaan kunnan ei olisi suoritettava veroa sen luovuttaessa mainitussa tilanteessa tavaroita tai palveluita vastiketta maakunnalle, vaan maakunnan olisi suoritettava vero kunnan sijasta. Näin maakunnan tai sen yhtiöiden muuhun kuin verolliseen liiketoimintaan kohdistettaisiin arvonlisäveron yleisten periaatteiden mukaisesti hankintoihin sisältyvän veron vähennyskelvottomuudesta aiheutuva arvonlisäverokustannus. Kunnan vapauttaminen verosta ja vastaavan verorasituksen siirtäminen maakunnalle liittyy kuntien ja valtion väliseen kustannusten jakoon uudistuksen yhteydessä.

Voimaantulosäännöksen 4 momentissa säädettäisiin lakisääteisiltä kuntayhtymiltä maakunnille siirtymävaiheessa tapahtuvien omaisuuden siirtojen verokohtelusta. Säännöstä sovellettaisiin myös Helsingin kaupungin muodostamasta erityishuoltopiiristä siirtyvään omaisuuteen. Ehdotetun maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 18 §:n mukaan erikoissairaanhoidopiiriin ja kehitysvammaisten erityishuoltopiiriin kuntayhtymät sekä kuntayhtyminä toimivat maakunnan liitot siirretään varoineen ja velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin 1 päivänä tammikuuta 2019. Arvonlisäverotuksessa yritysjärjestelyillä ei välttämättä ole seuraamuksia hyödykkeiden luovuttajalle eikä vastaanottajalle. Esimerkiksi sulautuvalle tai jakautuvalle yhtiölle ja perustettaville uusille yhtiöille ei aiheudu arvonlisäveroseuraamuksia toiminnan lopettamisen tai aloittamisen johdosta. Kuntayhtymien siirtäminen varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla maakuntiin vastaa ominaispiirteiltään sulautumista ja jakautumista. Momentissa säädettäisiin, että varojen siirtämistä ei pidettäisi myyntinä eikä vastikkeettomana luovutuksena arvonlisäverotuksessa ja että kuntayhtymän oikeudet ja velvollisuudet verotuksessa siirtyisivät tältä osin maakunnalle, jotta varojen siirtämisen seuraamukset verotuksessa vastaisivat yleisseuraannon seuraamuksia.

Edellä mainitun voimaannpanosta annetun lain 31 §:n mukaan maakunnan on siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset maakuntien yhdessä omistamalle, tätä tarkoitusta varten perustetun maakuntalain 16 luvussa tarkoitettua osakeyhtiön omistukseen ja hallintaan 1. päivästä tammikuuta 2019 lukien. Mainittu omaisuus siirtyisi siten kunnalliselta sektorilta yhtiölle ilman, että maakunta tosiasiaassa käyttäisi sitä. Voimaantulosäännöksen 4 momentissa säädettäisiin, että kiinteistöinvestointien tarkistusjärjestelmää sovellettaessa kuntayhtymän ja kunnan tarkistus-oikeus ja -velvollisuus siirtyisivät perustettavalle yhtiölle eikä maakunnalle aiheutuisi lainkaan tarkistus-oikeutta ja velvollisuutta. Säännös koski sekä kiinteistön luovutusta että kiinteistön käyttö-oikeuden luovutusta.

### 1.13 Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kun lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi maakunnan viranhaltijoita. Sana kunnallinen ehdotetaan muutettavaksi 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 viranhaltijoihin.

**2 §. Viranhaltija ja virkasuhde.** Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan sen sisältöä.

Lisäksi pykälään soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia vastaavasti kuin ehdotetaan laajennettavaksi lain soveltamisalaa.

**3 § 2 momentti, 6 § 1 ja 2 momentti, 23 §, 25 § 1 momentti, 31 §:n 3 momentti ja 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, ehdotetaan säännöksiä sovellettavaksi myös maakunnan viranhaltijoihin.

**5 §. Virkasuhteeseen ottaminen.** Pykälä ehdotetaan erotettavaksi kahdeksi eri momentteiksi. 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 §. Karensisopimus.** Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin mahdollisuudesta sopia sopimuksella (*karensisopimus*) määräajasta, jonka aikana ehdollisesti rajoitetaan viranhaltijan oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin. Karensisopimuksella sovitaisiin määräajaisesta rajoitusajasta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen 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. Karensisopimuksen 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.

Karensisopimus voitaisiin asettaa virkasuhteeseen ottamisen tai tehtävien muuttamisen edellytykseksi. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi hakijaa tai viranhaltijaa tekemään sopimusta. Nimityksen edellytyksenä oleva karensisopimus olisi syytä mainita jo virkasuhteen hakuilmoituksessa, jos sellaista edellytetään. Karensisopimuksen tekeminen saattaa olla ongelmallista erityisesti silloin, kun virkasuhteeseen valinta kuuluu monijäseniselle toimielimelle, jossa virkasuhteeseen valitseminen tapahtuu vaalilla. Valituksi tulevaa ei voida ennakoida, eikä sopimuksen tekeminen kaikkien hakijoiden kanssa ole tarkoituksenmukaista. Näissä tilanteissa virkasuhteeseen otettaisiin ehdollisesti. Karensisopimus tehtäisiin virkasuhteeseen ottamisen jälkeen ja se olisi virkasuhteeseen ottamisen edellytys. Jos ehdollisesti otettu viranhaltija ei tekisi sopimusta ottamisesta päättävän viranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa, raukeaisi virkasuhteeseen ottaminen. Muussa tapauksessa virkasuhteeseen ottamisesta päättävä tai täytäntöönpaneva alempi viranomainen päättäisi virkasuhteeseen ottamisen vahvistamisesta.

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 organisaatiotasolla. Kyse olisi sen tiedon laadusta, johon viranhaltijalla virkasuhteessaan oli pääsy. Karensisopimuksen piiriin kuuluvat ne viranhaltijat, joilla on pääsy muun muassa arkaluontoisiin 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. Karensisopimuksen 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 suojaaman tiedon parissa. Myös palvelussuhteen kestäessä karensisopimus 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 kuusi 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 huomioidaisiin 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 enimmäismäärällä 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 ja se ratkaistaisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. 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 viranomainen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta.

Viranomainen 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 saamia erityisen arkaluonteisia tietoja, sopimuksen ehto karenssista tulee voimaan. Jos viranhaltija aikoo siirtyä suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden kestäessä sellaisiin tehtäviin, joissa hän ei voi hyödyntää saamia tietoja tai viranomaisen toiminnan kannalta rajoitusaikaa ei ole muuten tarvetta, viranomainen voi päättää, että karenssisopimuksen ehto karenssijasta 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 §.** *Viranhaltijan oikeus saada vapaat työstään kunnan ja maakunnan luottamustoimen hoitamista varten.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään myös maakunnan luottamustehtävän hoitamista varten sekä viittaus maakuntalain 68 ja 69 §:ään. Lisäksi pykälän sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi vastamaan kuntalain sana-

muotoa oikeudesta saada vapaata kunnan luottamustehtävän hoitamista varten. Myös pykälän otsikkoa ehdotetaan täsmennettäväksi vastamaan se sisältöä.

**43 §.** *Virkasuhteen päättämismenettely.* Pykälän 2 momentissa säädetään työnantajan neuvotteluvelvollisuudesta taloudellisella ja tuotannollisella perusteella tapahtuvan irtisanomisen yhteydessä ja viitataan työnantajan ja henkilöstön välisestä yhetistoiminnasta kunnissa annettuun lakiin. Viittaukseen ehdotetaan korjattavaksi laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa.

**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 kuntalaissa säädetään oikaisuvaatimuksesta. 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.

**57 §.** *Korvausvaatimusten käsittelyjärjestys.* Pykälässä säädetään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 5 a §:n 3 momentin karensisopimuksen sopimussakkoa koskeva riita-asia, joka ratkaistaisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

#### **1.14 Laki kunnallisista työehtosopimuksista**

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kuin lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia.

**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 ja maakuntalain mukaisia maakuntia työnantajaedunvalvontaa-liittyvissä asioissa. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tekisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, 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.

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi maakunnan oikeudesta työehtosopimuksessa niin sovittaessa, päättää työehtosopimuksen soveltamisesta, työntekijän palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta. Myös maakuntavaltuusto voisi siirtää päätösvaltaansa muulle maakunnan viranomaiselle.

**2 §.** Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, joka voisi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, ja maakunnan tekemään puolestaan työehtosopimuksen hallituksen tai sen jaoston määräämissä rajoissa.

#### **1.15 Kunnallinen virkaehtosopimuslaki**

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kuin lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia.

**1 §.** Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälään 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnallinen viranhaltija korvataan kunnan, kuntayhtymän maakunnan viranhaltijalla.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Viittausta kunnallislain 98 §:ssä tarkoitettuihin tilapäisiin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin ei tarvita, koska tällaista mainintaa ei kunnallaisissa 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.

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 ja maakuntien 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 kunnalli-

nen 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 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 tai maakunnan 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.

**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 ja maakunnan sekä eräiden kuntayhteisöjen työnantajaedunvalvontaa, ehdotetaan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan sanalla Kunta- ja maakuntatyönantajat KT kaikissa pykälän momenteissa. Samalla ehdotetaan, että lisätään maakunta virkaehtosopimukseen sidotuksi ja lisätään maakunta 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.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi toinen momentti, jossa maakunnalla 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 kunnan ja kuntayhtymän rinnalle.

3 momentissa säädetään, että työnsulkuun ryhtymisestä päättää kunnallinen sopimusvaltuuskunta. Ehdotetaan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan edellä esitetyn perusteella Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla. Samoin pykälän 3 momenttia ehdotetaan tarkistetta-

vaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja momenttiin lisätään maakunta 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.

**13 §.** Pykälän 1 momentissa säädetään kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle tai viranhaltijajyhdistykselle 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.

Koska 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 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 viranhaltijajyhdistykselle 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.

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. Samassa momentissa sääde-

tään 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.

**25 §.** Pykälässä säädetään työtaistelun piiriin kuuluvan viranhaltijan palkkauksesta ja muista taloudellisista eduista. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja pykälään lisätään maakunta.

**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.

**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.

#### **1.16 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.

**1 §. Lain tarkoitus.** Esitetään, että lain tarkoitus laajennetaan koskemaan yhteistoimintaa myös maakunnissa. Yhteistoiminnan tavoite esitetään laajennettavaksi koskemaan toimintaa myös maakunnissa 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 että työntekijällä tarkoitetaan myös maakuntaan virkai- 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 yhteistoiminnan osapuolena, ehdotetaan säännöksiä sovellettavaksi myös maakuntaan yhteistoiminnan osapuole- na.

Tämän lisäksi on 3 §:n 4 momenttiin ja 4 a §:n 3 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 talousarvioehdotuk- sen 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 (669/1970). Sopimisoikeus on vain Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla ja asianomaisilla työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtakunnallisilla yhdistyksillä. Nyt samassa yhteydessä annettavassa hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnasta. Lailla perustettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT- niminen juliksoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä ja maakuntalain mukaisia mukaisia maakuntia maakuntia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain 3 §:n mukaan virkaehtosopimuksen sopimosapuolina ovat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ja sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu viranhaltijan etujen valvominen kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien palvelussuhteissa (viranhaltijayhdistys) ja jonka kanssa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT harkitsee tarkoituksenmukaiseksi virkaehtosopimuksen tekemisen. Asianomaisilla viranhaltijoiden valtakunnallisilla yhdistyksillä tarkoitetaan näitä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tunnustamia yhdistyksiä, joiden kanssa se on tehnyt pääsopimuksen.

### 1.17 Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

**1 §. Soveltamisala.** Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisala. Laki koskisi kuntalain mukaisten kuntien ja kuntayhtymien lisäksi maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien 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 maakuntien omistamat yhtiöt, jotka ovat vapaaehtoisesti liittyneet Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi.

**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 työnantajaedunvalvontaan liitty-

vissä asioissa. Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat 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 työelämäainsäädännön 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 174 §:n mukaan kunnalliseen eläketurvaan liittyvän lainsäädännön kehittämiseen liittyvien kysymysten käsittelyä varten kuntien eläkeneuvottelukunta. Neuvottelukunta toimii valmistelu-, neuvottelu- ja lausunnonantoelimenä. 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.

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 säädetyt tehtävät siirtyisivät suoraan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle. Tällaisia tehtäviä on muun ohessa työtuomioistuimesta annetussa laissa, 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 tyhjentävästi, 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. 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 erityissairanhoidon 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 tarkoitetut 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 säädettyissä Kunta- ja maakuntatyönantajat K T:lle kuuluvissa tehtävissä.

**6 §. 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.

**7 §. 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.

**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.

Oleellinen osa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tarkoitusta ja toimintaa ovat työ- ja virkaehtosopimuksista neuvottelemine ja sopiminen. Näillä sopimuksilla on merkittävä vaikutus jaostojen edustaminen 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 merkittävässä 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 tarkoitettusta 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 toiminnan yksityiskohtaisempi järjestäminen olisi työmarkkinalaitoksen johtajan ja hänen varamiehensä tehtäviä.

**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 kunnat ja kuntayhtymät sekä -maakunnat 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 palkkasumma-perusteiseksi voi vaikuttaa suurestikin yksittäisten kuntien maksuosiin, 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 hallintolaisissa 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.

**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 perustamistetaan kuntasektorin työnantajaedunvalvojaksi.

Laila kumottaisiin Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta 12 päivänä maaliskuuta 1993 annettu laki 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 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 ole-

maan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Henkilöstön aseman järjestämiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että henkilöstö siirtyy Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palvelukseen noudattaen työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

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.

### 1.18 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 henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta huolehtiminen, koska maakunnat olisivat Kevan jäsenyhteisöjä. Kevan jäsenyhteisöksi ehdotetaan lisättäväksi myös Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Perustettava uusi työnantajaorganisaatio Kunta- ja maakuntatyönantajat KT on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka palveluksessa sen henkilöstö on ja jonka eläketurva on järjestettävä erikseen. Nykyisin kunnallinen työmarkkinalaitos on osa Suomen Kuntaliittoa, joka on Kevan jäsenyhteisö.

**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. Muutoksen tarkoituksena on turvata maakuntien palvelukseen siirtyvän henkilöstön mahdollisen lisäeläketurva 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 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 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 toimielimessä. 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 säädetyt muut edellytykset täyttyisivät.

Maakuntien 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 lakisääteistä tehtävää välittömästi palveleva tehtävä, jos yhtiön toimialana olisi omistaa kiinteistöjä, joissa järjestetään sairaanhoitoa, sosiaali- ja terveystalv palveluja tai muita maakuntien 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 työansioiden 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 työansioiden 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 maksuosuuteen 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. Suurtyönantajien varhaiseläkemenoperusteinen maksu muodostuu kokonaan omien eläketapausten perusteella.

**19 c §.** *Tasausmaksu.* Pykälän 1 momentin mukaan tasausmaksu määrättäisiin maakunnille ja kunnille. Se olisi sen suuruinen, 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 käytävissä. 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.

### **1.19 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 tehtäväksi neljä muutosta voimassa olevaan maakuntajakoon: Heinävesi siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Karjalan maakuntaan, Joroinen siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Savon maakuntaan, Iitti siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Päijät-Hämeen maakuntaan ja Kuhmoinen siirtyisi Keski-Suomen maakunnasta Pirkanmaan maakuntaan. Koska tässä pykälässä säädetyn mukaisesti vaalipiirijako pohjautuu maakuntajakoon, ehdotetaan pykälän asiansanomaisia kohtia muutettavaksi vastaavasti: Heinävesi ja Joroinen siirtyisivät Kaakkois-Suomen vaalipiiristä Savo-Karjalan vaalipiiriin, Iitti siirtyisi Kaakkois-Suomen vaalipiiristä Hämeen vaalipiiriin ja Kuhmoinen siirtyisi Keski-Suomen vaalipiiristä Pirkanmaan vaalipiiriin. Ehdotettujen muutosten seurauksena vähentyisi Suomessa asuvien Suomen kansalaisten lukumäärä (väestötietojärjestelmässä 30.11.2016 olevien tietojen mukaan) Kaakkois-Suomen vaalipiirissä 15 258:lla (3,4 %) ja Keski-Suomen vaalipiirissä 2282:lla (0,8 %). Vastaavasti

Suomen kansalaisten lukumäärä lisääntyisi Savo-Karjalan vaalipiirissä 8441:llä (2,1 %), Hämeen vaalipiirissä 6817:llä (1,9 %) ja Pirkanmaan vaalipiirissä 2282:lla (0,5 %). Muutokset saattavat johtaa siihen, että Kaakkois-Suomen vaalipiirin kansanedustajien määrä vuoden 2019 eduskuntavaaleissa vähenee nykyisestä seitsemästätoista kuuteentoista.

**7 §.** *Vaalipiirit muissa vaaleissa.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että maakuntavaaleissa vaalipiirinä on maakunta. Maakunnista ja niihin kuuluvista kunnista säädettäisiin maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 5 §: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 ehdo-

kaslistojen 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 l §:ssä säädettäisiin tarkemmin maakuntavaalien tuloksen laskennasta ja vahvistamisesta. Ääntenlaskennan määräämistä nimenomaan kunnan keskusvaalilautakunnan tehtäväksi voidaan perustella tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla: Keskusvaalilautakunnilla olisi jo valmiiksi kuntavaalien äänestyslippujen laskentaa varten laskentahenkilöstö. Ennakoäänestyksen hyväksytyjä 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 merkittäviä viivästyksiä vaalien tuloksen selville saamisessa ei lähtökohtaisesti ole odotettavissa. Realistista on kuitenkin ennustaa, että suurissa kaupungeissa sekä maakuntavaalien että kuntavaalien alustavan tuloksen valmistuminen vaalipäivän iltana tulee hidastumaan nykyisestä aikataulusta.

**93 §.** *Varavaltuutetut.* Pykälään tehtäisiin uudesta kuntalaista johtuva tekninen tarkistus.

**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. Pykälän loppua muutettaisiin viittaamalla 104 §:ssä tarkoitettuun tiedoksiantoon.

**106 §. *Valituksen johdosta uusittavat vaalit.*** Pykälän 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin ensin näkin, 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 luku, 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 muu paikallisjärjestö.

**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 sekä äänten kokonaismäärän ja mitättömien äänten määrän viipymättä maakuntavaalilautakunnalle oikeusministeriön 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 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Jos maakuntavaltuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jäisi, maakuntavaalilautakunnan olisi valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja. 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 koskevaan 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 aiheutuvista

ta kustannuksista. Lisäksi pykälän 3 momenttia täsmennettäisiin - nykyistä sääntelyä muuttamatta - 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 merkittävässä määrin ylimääräistä laskentahenkilökuntaa maakuntavaalien äänestyslippujen laskentaa varten. 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. Pykälän 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 äänestäjäryhmiä. Nämä maakuntavaalilautakunnat toimisivat siihen saakka kunnes vaaleissa valitut maakuntavaltuustot asettaisivat maakuntiin uudet maakuntavaalilautakunnat 12 a §:ssä ehdotetun mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ensimmäisten maakuntavaalien ehdokasasettelun aikataulu olisi sama kuin samanaikaisesti toimitettavassa presidentinvaalissa eli viikkoa aikaisempi kuin muissa vaaleissa. Ehdokashakemukset tulisi toimittaa maakuntavaalilautakunnalle viimeistään 47. päivänä ennen vaalipäivää eli viimeistään tiistaina 12.12.2017 ennen kello 16. Maakuntavaalilautakunta laatisi ehdokaslistojen yhdistelmän 38. päivänä ennen 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 numerosta 22. Presidentinvaalin ehdokkaat numeroitaisiin presidentinvaalin ehdokasluettelossa normaalisti alkaen numerosta 2.

Ensimmäisissä maakuntavaaleissa annettujen äänestyslippujen laskennasta huolehtisivat vaalipiirilautakunnat, joilla on valmiina tarvittava laskentahenkilöstö presidentinvaalin äänestyslippujen laskentaa varten. Laskennan järjestämistä varten säädettäisiin 4 momentissa siitä, että kunnan keskusvaalilautakunnat toimittavat hyväksytyt vaalikuoret ja vaalilautakunnat vaalipäivän äänet asianomaiselle vaalipiirilautakunnalle. Kukin vaalipiirilautakunta laskisi oman vaalipiirinsä alueella olevien maakuntien äänestysliput 5 momentissa ehdotetun työnjaon mukaisesti. Useimmille vaalipiirilautakunnille tulisi laskettavaksi yhden maakunnan äänestyslippu, mutta Hämeen vaalipiirilautakunta, Savo-Karjalan vaalipiirilautakunta ja Oulun vaalipiirilautakunta laskisivat kukin kahden maakunnan sekä Kaakkois-Suomen vaalipiirilautakunta ja Vaasan vaalipiirilautakunta kumpainkin kolmen maakunnan äänestysliput. Toisaalta Uudenmaan maakunnan äänestyslippujen laskentatyö jaettaisiin Helsingin ja Uudenmaan vaalipiirilautakuntien kesken. Lisäksi 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että vaalipiirilautakunta voisi aloittaa maakuntavaalien ennakoöänten laskennan vaalipäivänä tavanomaisesta aikataulusta poiketen aikaisintaan kello 12 tai erityisestä syystä, lähinnä laskettavien äänestyslippujen suuresta määrästä johtuen, aikaisemminkin, kuitenkin aikaisintaan kello 9.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin vielä siitä, että kukin vaalipiirilautakunta vahvistaisi 3. päivänä vaalipäivän jälkeen viimeistään kello 18 aloitettavassa kokouksessaan laskemansa äänimäärät ja ilmoittaisi ne asianomaiselle maakuntavaalilautakunnalle, joka vahvistaisi maakuntavaalien 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 määrään. 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 ennakkoanten laskenta ja tarkastuslaskenta suoritetaan vaalipiirilautakunnassa.

## 1.20 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, maakunnan liikelaitokselta 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.



### 1.21 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 4 momenttiin lisättäisiin maininnat maakunnasta. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saisi ottaa vastaan tukea maakunnalta, maakunnan liikelaitokselta eikä maakunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä.

**9 b §.** *Ilmoitettavat tiedot vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin, että samanaikaisesti toimitettavien maakuntavaalien ja kuntavaalien osalta puolue tekisi yhden ilmoituksen koskien molempien vaalien kuluja ja rahoitusta. Momenttiin lisättäisiin myös maininta maakunnan talousarvioon perustuvasta avustuksesta yhtenä ilmoitettavana ja eriteltävänä tietona.

**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.

### 1.22 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 kynnyksiä, 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 toimitetaan 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 ehdotetaankin 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 pyrittäisiin 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 siksikin 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 vaihtoehtoista 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 allekirjoi-

tuksillaan 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 tarkoitettut 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 äänestysosikeutetuille. 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 lähettäisi liput ja ohjeet (esimerkiksi suoraan käyttämätään painotalosta) kuntien keskusvaalilautakunnille, jotka sitten liittäisivät siihen muut kirjeäänestysasiakirjat (lähetekirje, vaalikuori, lähetekuori) kuin myös mahdolliset omat äänestysohjeensa ja lähettäisivät kaikki asiakirjat 9 §:n mukaisesti äänestysosikeutetuille. Mahdollista olisi sekin, että maakuntavaalilautakunta ja kuntien keskusvaalilautakunnat sopisivat, että maakuntavaalilautakunnan käyttämä painotalo lähettäisi kaikki kirjeäänestysasiakirjat suoraan äänestysosikeutetuille, mutta asiakirjojen lähettäjäksi merkittäisiin kunnan keskusvaalilautakunta. Äänestysosikeutettujen osoitetiedot ovat saatavissa Väestörekisterikeskuksesta. Jos maakunnan kansanäänestyksessä kirjeäänestysasiakirjat lähetettäisiinkin keskitetysti, kunnan keskusvaalilautakunta voisi tarvittaessa niiden lisäksi lähettää oman kuntansa äänestysosikeutetuille omia ohjeitaan myös erikseen. Jos maakunnan kansanäänestys toimitettaisiin maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, maakuntavaalilautakunta toimittaisi äänestysliput kuntien keskusvaalilautakunnille jaettaviksi äänestysosikeutetuille 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 äänestysosikeutetuille 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 kir-

jeäänestysasiakirjoja 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.

### 1.23 Hallintolaki

Hallintolain 2, 45 58 ja 60 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että hallintolakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin.

#### 1.24 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.

#### 1.25 Hallintolainkäyttölaki

Hallintolainkäyttölain 8, 38 ja 70 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin.

#### 1.26 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 maakuntalaisissa säädettyihin liikelaitoksiin sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin mitä kielilaisissa 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 palvelu 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 päättä 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.

**20 §.** *Oikeus toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen.* Pykälän 1 ja 3 momenttia muutettaisiin siten, että se koskisi myös maakuntia. Säännöksissä määritellään missä tilanteissa

asianosaiselle on annettava maksuton käännös toimituskirjoista ja viranomaisen asiakirjoista. Pykälän 2 momentti olisi voimassa olevan lain mukainen.

**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 maakunnalla ja kunnalla 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 kunnalle 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.

#### **1.27 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 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 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 kielilaisissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

#### **1.28 Viittomakielilaki**

**3 §. Viranomaisen edistämismuutokset.** Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä että viranomaisella tarkoitettaisiin viittomakielilaisissa maakunnan viranomaisia.

#### **1.29 Kirjanpitolaki**

Kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n 6 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Maakunnat noudattaisivat taloudenhoidossaan kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tehtävissä ja nimessä tulisi huomioida maakunnat.



**2 §** Kirjanpitolautakunta. Pykälän 6 momentissa säädettäisiin kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaostosta. Momentti säilyisi muutoin sisällöllisesti voimassa olevan lain mukaisena, mutta jaoston nimi muuttuisi sen tehtäväalueen muuttuessa kattamaan myös maakunnat.

### **1.30 Laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta**

**4 a §.** *Julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpano.* Pykälässä säädetään valtion ja kuntien ja kunnallisen yhteistoiminnan toimielinten kokoonpanosta.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen soveltamisalaan kuuluisivat myös maakuntien toimielimet lukuun ottamatta maakuntavaltuustoja. Maakuntien toimielimistä säädetään maakuntalain 29 §:ssä. Lisäksi maakunnan toimielimellä tarkoitettaisiin maakuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa varten perustettavia yhteisiä toimielimiä. Yhteinen toimielin kuuluu tehtävästä vastaavan maakunnan toimielinorganisaatioon.

Maakuntalaissa säädettäisiin erikseen naisten ja miesten osuudesta maakuntien liikelaitosten hallituksissa. Maakunnan liikelaitoksen hallitus ei ole luonteeltaan maakuntalain 29 §:ssä tarkoitettu maakunnan luottamustoimielin, sillä se ei koostu luottamushenkilöistä, vaan liiketoiminnan ja laitoksen toimialojen johtamisen asiantuntijoista. Liikelaitoksen hallitus käyttää maakunnan palvelujen tuottamiseen liittyvää julkista valtaa.

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annettavassa laissa säädettäisiin erikseen naisten ja miesten osuudesta maakuntien väliaikaisissa valmistelutoimielimissä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että sen soveltamisalaan lisättäisiin maakuntaenemmistöiset yhtiöt. Maakuntaenemmistöisillä yhtiöillä tarkoitettaisiin maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen tytäryhtiöitä sekä maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia ja niiden tytäryhteisöjä. Säännöksessä tarkoitettu enemmistö voisi syntyä myös momentissa mainittujen viranomaisten yhteisomistuksen perusteella. Säännöstä sovellettaisiin esimerkiksi yhtiöön, jossa kunta ja maakunta molemmat omistavat osakkeita, ja enemmistö muodostuisi näiden viranomaisten osakkeiden perusteella. Säännöstä sovellettaisiin käytännössä useimmiten maakunnan tytäryhtiöiden hallituksen kokoonpanoon.

Pykälän 3 momentti olisi voimassa olevan lain 3 momentin mukainen.

### **1.31 Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta**

Tietohallintolakiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Tietohallintolakia tulisi soveltaa maakuntien perustamisesta lähtien myös maakuntiin.

**2 §.** *Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 2 momentissa säädetään lain soveltamisalasta. Momentti säilyisi muutoin sisällöllisesti voimassa olevan lain mukaisena, mutta 3 kohtaan lisättäisiin maakunnat. Maakunta päättää viranomaisorganisaatiostaan ottaen huomioon maakuntalaissa ja muun muassa maakunnan tehtäviä koskevassa lainsäädännössä säädetyt edellytykset. Maakunnan toimielimistä säädetään maakuntalain 29 §:ssä ja maakunnan liikelaitoksista maakuntalain 9 luvussa.

### 1.32 Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämistä johtuvat välttämättömät muutokset. Lakia tulisi soveltaa maakuntien perustamisesta lähtien myös maakuntiin.

**5 §.** *Tukipalvelujen käyttö julkisessa tehtävässä.* Pykälän 1 momentissa säädetään julkisen hallinnon viranomaisista, joilla on velvollisuus käyttää lainkohdassa mainittuja tukipalveluja. Momentti säilyisi muutoin sisällöllisesti voimassa olevan lain mukaisena, mutta 2 kohtaan lisättäisiin maakuntien viranomaiset. Maakunta päättää viranomaisorganisaatiostaan ottaen huomioon maakuntalaissa ja muun muassa maakunnan tehtäviä koskevassa lainsäädännössä säädetyt edellytykset. Maakunnan toimielimistä säädetään maakuntalain 29 §:ssä ja maakunnan liikelaitoksista maakuntalain 9 luvussa.

### 1.33 Arkistolaki

Arkistolakiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämistä johtuvat välttämättömät muutokset. Arkistolakia tulisi soveltaa maakuntien perustamisesta lähtien myös maakuntiin.

**1 §.** Pykälän 1 momentissa säädetään lain soveltamisalasta. Momentti säilyisi muutoin sisällöllisesti voimassa olevan lain mukaisena, mutta 2 kohtaan lisättäisiin maakunnan viranomaiset ja toimielimet sekä 4 kohtaan maakunnan liikelaitokset. Maakunta päättää viranomaisorganisaatiostaan ottaen huomioon maakuntalaissa ja muun muassa maakunnan tehtäviä koskevassa lainsäädännössä säädetyt edellytykset. Maakunnan toimielimistä säädetään maakuntalain 29 §:ssä ja maakunnan liikelaitoksista maakuntalain 9 luvussa.

### 1.34 Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta

**1 §.** Pykälässä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä säädetyistä tasoitusperusteista poikkeavasta tasoitusperusteesta ja sen suuruudesta. Maakuntauudistuksesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvalle 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 sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva uudistus ei koske Ahvenanmaata, uudistuksesta johtuva valtion verotulojen merkittävä kasvu johtaisi automaattisesti tasoitusmäärän perusteetomaan kasvuun. Tämän johdosta itsehallintolain 45 §:ssä säädettyä tasoitusperustetta tulisi alentaa.

Koska ansiotulojen valtionverotus olisi Ahvenanmaalla jatkossa kevyempää kuin Manner-Suomessa, verohyvityksen merkitys pieneni eikä sitä käytännössä tulisi uudistuksen jälkeen maksettavaksi vuoden 2020 jälkeen. Siirtymäaika johtuu siitä, että verohyvitys maksetaan kaksi vuotta verovuoden jälkeen. Jotta uudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali, verohyvityksen merkityksen pieneminen huomioitaisiin tasoitusperusteen mitoituksessa.

Tämänhetkisen alustavan arvion mukaan valtion verotulojen kasvu korottaisi tasoitusmäärää noin 57 miljoonalla eurolla. Vuonna 2021 määrättäisiin verohyvitys vuodelta 2019. Ehdotetusta verojärjestelmän muutoksesta johtuen verohyvitys olisi tällöin todennäköisesti suuruudeltaan lähellä nollaa. Tämän vuoksi ehdotetaan poistuva verohyvitys huomioitavaksi tasoitusperustetta korottavana vuodesta 2021 alkaen. Laskelmassa on lähdetty vuosien 2012-2015 verohyvitysten keskiarvosta, joka on noin 11,5 milj. euroa.

Kun edellä mainitut seikat otetaan huomioon tasoitusmäärän mitoituksessa, tulisi tasoitusperustetta alentaa 0,11 prosenttiyksiköllä vuosina 2019 ja 2020 sekä 0,09 prosenttiyksiköllä vuodesta 2021 lukien verrattuna voimassaolevaan tasoitusperusteeseen.

**2 §.** Pykälän 1 momentissa säädetään lain voimaantulon ajankohta. Lakia sovelletaan 2 momentin mukaan ensimmäisen kerran toimittaessa vuoden 2019 tasoitusta ja määrättäessä kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa.

Vuosien 2019 ja 2020 tasoitusta määrättäessä tasoitusperuste olisi 0,34 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että näinä vuosina maksettaisiin vielä verohyvitystä. Vuodesta 2021 alkaen verohyvityksen poistuminen huomioidaisiin tasoitusperusteeseen mitoituksessa.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Hallituksen esityksessä oleviin lakiehdotuksiin sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia ja myös joitakin valtuutussäännöksiä, joiden perusteella ministeriöiden alaiset laitokset voivat antaa määräyksiä.

Maakuntalain mukaan tarkempia säännöksiä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Maakuntalain 12 §:n mukaan 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. Maakuntalain 98 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset siitä, missä muodossa maakunnan tulee tuottaa laissa edellytetyt tiedot maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. Lisäksi maakuntalain 98 §:n 3 momentissa säädettäisiin kuntalain sääntelyä vastaavasti kirjanpitolautakunnan asianomaisen jaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja maakuntalain sekä edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta.

Maakuntalain 16 luvussa säädettäisiin maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista, palvelukeskusten tehtävistä sekä maakunnan, maakuntakonsernin tytäryhteisön ja maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta käyttää palvelukeskuksen tuottamia palveluja. Maakuntalain 119 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin palvelukeskusten tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain mukaan tarkempia säännöksiä lain säännöksistä voitaisiin antaa valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveysministeriön asetuksilla. Osa asetuksenantovaltuuksista vastaa sisällöltään terveydenhuoltolaissa olevia asetuksenantovaltuuksia.

Ehdotetun järjestämislain 10 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin myös suurem-

piin kokonaisuuksiin koottavat palvelut ja maakunnat joihin palveluja kootaan sekä laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvat palvelut (11 §), tarkemmat säännökset maakuntien yhteistyösopimuksessa sovittavista asioista (16 §:n 4 momentti), tarkemmat säännökset yhteistyösopimuksen valmistelussa huomioon otettavista asioista ja yhteistyösopimuksen laatimisen aikataulusta (17 §:n 4 momentti), sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisen sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävän investoinnin määritelmä sekä tekniset ja taloudelliset vaatimukset tietojärjestelmille niitä muutettaessa tai hankittaessa uusia (19 §:n 6 momentti) ja tarkemmat säännökset häiriötilanteisiin varautumisesta (56 §:n 4 momentti).

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta (21 §:n 3 momentti), maakuntien toimintaa käsitteleviin raportteihin sisällytettävistä tiedoista ja tietojen toimittamisen ajankohdasta (31 §:n 4 momentti), kustannusten korvauserusteista silloin kun maakunnan asukas on käyttänyt toisen maakunnan järjestämiä palveluja (38 §:n 2 momentti), yliopistotasoisesta koulutuksesta ja tutkimuksen korvausten tarkemmista perusteista sekä tutkimuksen arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä (45 §) sekä henkilöstön täydennyskoulutuksen sisällöstä (63 §).

Edellä olevien lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos antaa tarkemmat määräykset sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan vähimmäistietosisällöstä ja tietojen toimittamisesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (32 §:n 3 ja 4 momentit).

Voimaantulolain 9 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin kyseisessä pykälässä tarkoitetuista maakunnan viranomaisille annettavista maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämistä välttämättömistä tiedoista sekä tietojen luovuttamisen määräajoista, muodosta ja menettelytavoista. Lisäksi voimaantulolain 19 §:n 3 momentin mukaan kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuudestaan ja vastuistaan antaman selvityksen sisällöstä sekä ja 23 §:n 4 momentin mukaan kunnan siirtyvästä omaisuudestaan, sopimuksistaan ja vuokrattavista toimitiloistaan antaman selvityksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella. Voimaantulolain 20 §:ssä tarkoitetuista maakunnan toimitiloista maksamista vuokrista voidaan manitun pykälän 4 momentin mukaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Maakuntien rahoituslakiin sisältyisi erityisesti rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden tarkempaa määrittelyä koskevia valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin vuosittain 9 §:n 4 momentin nojalla pykälän 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta, 10 §:n 2 momentin nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisten laskennallisten kustannusten määrittelyssä käytettävien 9 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkokonaisuuksien ikäryhmäkohtaisista tarvetekijöistä, niiden painokertoimista, kertoimien määräaikaistarkistuksista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista, 11 §:n 4 momentin nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinnasta sekä pykälän 1 momentissa tarkoitetuista palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavista tarvetekijöistä, niiden painokertoimista, kertoimien määräaikaistarkistuksista sekä 17 §:n 2 momentin nojalla pykälässä tarkoitettujen maakunnan muiden tehtävien perushinnoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin lisäksi 12 §:n 4 momentin nojalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös 13 §:n 3 momentin nojalla pykälässä säädetyin asukastiheyden perushinnasta, 14 §:n 3 momentin nojalla pykälässä säädetyin vieraskielisyyden perushinnasta 15 §:n 3 momentin nojalla pykälässä säädetyin kaksikielisyyden perushinnasta sekä 16 §:n 2 momentin nojalla pykälässä säädetyin saaristoisuuden perushinnasta.

Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 6 §:n 5 momentissa tarkoitettujen maakuntaindeksien laskennasta.

### 3 Voimaantulo

Ehdotuksen mukaiset maakunnat julkisoikeudellisina yhteisöinä perustettaisiin suoraan lain nojalla ehdotettujen lakien voimaantulopäivänä. Maakuntalaki ja voimaanpanolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2017 tai mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen maakunnat valmistelevalle 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.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ehdotetaan tulemaan 1.1.2019, jolloin sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä maakuntalain mukaisille maakunnille. Kuitenkin eräät järjestämisvastuun siirtymisen toimeenpanon edellyttämät säännökset ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan 1.3.2018. Tarkempi kuvaus näistä vuoden 2018 aikana voimaan tulevista säännöksistä on voimaanpanolain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Maakuntien rahoituslaki ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa koskevaa lain 12 §:ää sovellettaisiin kuitenkin voimaan vasta vuoden 2022 alusta. Ennen säännöksen voimaantuloa valtion rahoitus jakautuisi lain 3 §:ssä säänneltäväksi ehdotetuista painoarvioista poikkeavasti.

Laki tuloverolain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan samaan aikaan kuin maakuntalaki ehdotetaan tulemaan voimaan. Ansiotuloveroperusteisiin ehdotettavat muutokset tulisivat kuitenkin voimaan vasta vuoden 2019 alusta, joten lain 97 a §, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 104 §, 105 § 106 §, 108 §, 124 §:n 3 momentti 125 §:n 2 momentti, 125 a §, 126 §, 132 §:n 1 momentti sekä 143 §:n 4 momentti ehdotetaan tulemaan voimaan vasta 1.1.2019. Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta tulisivat voimaan samaan aikaan kuin maakuntalaki ehdotetaan tulemaan voimaan. Kuntien veroprosenttien tarkkuutta vuonna 2019 koskeva verotusmenettelystä annetun lain 91 b § olisi voimassa vuoden 2020 loppuun. Verotusmenettelystä annetun lain 91 a §:n 1 momentti tulisi voimaan vasta vuoden 2019 alusta. Laki verontilityslain 12 ja 13 §:n muuttamisesta sekä laki Verohallinnosta annetun lain 30 §:n muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Verontilityslain 13 §:n 3 momenttia sovellettaisiin ensimmäisen kerran, kun verovuoden 2019 tietoja käytetään yksittäisten kuntien yhteisöveron jako-osuuksien laskentaperusteena. Lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:n 3 momenttia sovelletaan viimeisen kerran käytettäessä verovuoden 2018 tietoja jako-osuuksien laskentaperusteena.

Ansiotulojen veroperusteisiin ehdotettavat muutokset on laskettu vuoden 2017 tasolle korotettuna vuoden 2015 pohja-aineistolla. Koska vuoden 2019 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tullaan ehdottamaan muutoksia ennen säännösten voimaantuloa, tullaan vuoden 2018 aikana antamaan uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia tässä esityksessä ehdotettaviin ansiotuloverotuksen veroperusteisiin sekä verotuskustannusten jakautumiseen. Samassa esityksessä tehdään tarvittaessa muutosehdotus Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettujen tasoitusperusteen muuttamista koskevaan lakiin.

Arvonlisäverotusta koskevat ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan siltä osin kuin esityksessä on kyse maakunnan ja sen liikelaitoksen toiminnan verollisuutta koskevista yleisistä säännöksistä samaan aikaan, kun maakunnat perustetaan. Siltä osin kuin esityksessä on kyse maakunnallisen hankintaneutraaliteetin toteuttamisesta, ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan, kun palvelujen järjestämistä vastuu siirtyy maakunnille.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta, laki kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta, laki kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta, laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta, laki Kevasta annetun lain muuttamisesta ja laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä ehdotetaan tulemaan voimaan 1.7.2017 lukien. Kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksessä 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.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta annetun lain 6 §:n 2 ja 3 momenttia sovellettaisiin vasta vuonna 2020, jolloin maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen olisi käytännössä mahdollista antaa tiedot ensimmäiseltä toimintavuodelta. Lisäksi siirtymäsäännöksessä säädettäisiin erikseen väliaikaishallinnon aikaisen yhteistoimintaelimen muodostamisesta. Väliaikaishallinnon aikana ei ole välttämättä vielä ehditty muodostaa maakunnan työnantajaorganisaatiota, eivätkä työntekijät ole ehtineet vielä järjestäytyä. Tämän vuoksi on tarpeen säätää, että väliaikaishallinnon aikana yhteistoimintaelin kootaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samoja periaatteita noudattaen kuten kunnan yhteistoimintaelin.

Kevasta annetun lain muuttamisesta annetun lain 19–19c §:t ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden kuitenkään vasta vuoden 2019 alusta.

#### **4 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 tarkoitettua kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon toteuttamistavan näkökulmasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella, maakunnassa. Esityksen arvioinnissa keskeisiä kysymyksiä ovat myös perustuslain 22 §:n mukaisten julkisen vallan velvoitteiden turvata perusoikeuksien toteuttaminen ja perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen 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. Esityksessä olevaan ehdotuksen hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisessa myös yksityisiä ja kolmannen sektorin tuottajia liittyy perustuslain 124 §:n säännökset julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Maakuntien hallintoa ja palveluita järjestettäessä on lisäksi otettava huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetty jokaisen oikeus käyttää omaa, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvoite huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

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. Momentti sisältää myös oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon ja välttämättömiin sosiaalipalveluihin (HE 309/1993 vp, s. 69). Pykälän 3 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite turvata siten kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain 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 toteuttaminen. 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 säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat säännökset ja rahoitusjärjestelmä myös määrittelee käytännön mahdollisuuksia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toteuttamiseen.

#### **4.1 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. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä kuntarakennelaiksi todennut, että käynnissä oleva väestörakenteen muutos ja sen vaikutukset julkisen talouden rahoituspohjaan edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien turvaamiseksi (PeVL 20/2013 vp. s. 3). 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. Hyvinvointipalvelujen saatavuudessa on perustuslain näkökulmasta oikeudellisesti merkittäviä eroja. Kotimaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa on todettu, että kunnallinen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapa näyttäisi olevan tulossa tiensä päähän ja että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen olisi perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen turvaamiseksi perustel-

tua osoittaa väestöpohjaltaan riittävän suurelle toimijalle. Tutkimuksessa on nähty tämä perustelluksi myös perustuslain 16 §:n sivistyksellisen oikeuksien osalta. (Ks. erityisesti Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkyllissä. KAKS - Kunnallisan kehittämissäitiö, tutkimusjulkaisu nro 97, 2016). 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 toteutumisen.

Erityisen ongelmallista on näin se, että osa nykyisistä kunnista ei menossa oleva väestökehitys ja taloudellinen kehitys huomioon ottaen kykene riittävällä tavalla järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluita. Ongelmaa syventää syrjäytymiseen ja mielenterveyteen sekä sairastavuuteen liittyvien riskien kasautuminen osaksi samoille alueille, joiden kunnat ovat palvelujen järjestämiskyvyltään keskimääräistä heikompiä.

Toisena erityisen ongelmallisena kohtana 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 erikoistason. Tilanne johtaa palveluiden käyttäjien näkökulmasta palvelun ja palveluiden pirstoutumiseen ja käyttäjien juoksumiseen eri toimijoiden välillä. Yksilön oikeudet palveluihin eivät tällöin toteudu riittävän hyvin ja yhdenvertaisella tavalla. Varsinkaan perustason palveluihin ei ole kohdennettu riittävästi voimavaroja eikä niitä ole myöskään kehitetty kokonaisuuteen nähden riittävästi.

Terveystenhuoltolaissa tarkoitettu yleistason ja erikoistason määrittely on myös käytännössä muodostunut liian jäykäksi eikä l 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 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 sellaisista 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 varsinkin eri tavoin mikä saattaa palveluiden käyttäjät tosiasiallisesti erilaiseen asemaan ilman perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä perusteluita.



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 toteasi, 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).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa erikoissairaanhoidon päivystysuudistuksesta antamassaan lausunnossa PeVL 63/2016 vp. Nämä perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa esitetyt näkökohdat ovat merkityksellisiä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin kannalta sekä nyt käsiteltävänä olevana ehdotuksen kannalta.

Nykyinen kuntien järjestämisvastuulle perustuva järjestelmä ei turvaa perusoikeuksien toteutumista riittävällä tavalla. Sote-uudistuksen toteutukselle on perusoikeuksien näkökulmasta olemassa tarve. Ehdotettu sääntely, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu 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 ja rahoituksen tasolla tapahtuu integraatio, jonka on arvioitu olevan yksi keskeinen keino uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi integraatiota toteutetaan ehdotuksessa huolehtimalla asiakkaan palveluketjun määrittelystä ja toimivuudesta sekä potilas- ja asiakastietojen siirtymisestä sujuvasti asiakkaan asioiden hoitoon osallistuville henkilöille, joilla on oikeus tietojen käyttöön (tieto seuraa asiakasta -periaate)

Hallituksen esityksen mukainen rahoitusratkaisu korostaa valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittajana. Pääosa maakuntien rahoituksesta tulee valtiolta yhtenäisin, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta painottavien kriteerien perusteella. Lisäkriteereinä otetaan huomioon muun muassa kaksikielisyydestä aiheutuvat lisäkustannukset ja muun kuin suomen tai ruotsinkielisen väestön kotouttamisesta ja erityisistä palveluista aiheutuvat tarpeet samoin kuin harvasta asutuksesta tulevat lisäkustannukset. Palveluiden järjestäjät ovat ehdotetussa mallissa tämän johdosta nykyistä merkittävästi yhtenäisemmällä tavalla resursoituja eikä rahoitus riipu yksittäisen kunnan taloudellisesta kantokyvystä. Siten ehdotetun mallin voidaan lähtökohtaisesti arvioida parantavan olennaisesti perustuslain 6 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuutta 19 §:n mukaisten palvelujen saatavuus-

nessa. Kun sekä kantokyky että osaaminen järjestäjillä parantuu, voidaan sen arvioida parantavan myös palvelujen laatua.

Uudessa järjestelmässä on tarkoitus nykyisestä osaksi poiketen erottaa palvelujen järjestämisestä palvelujen tuottaminen ja rakentaa palvelutuotanto monituottajamallilla. Nykyisin kunta-laissa säädetään tosin erikseen palveluiden järjestämisvastuusta ja tuottamisvastuusta, mutta näitä ei edellytetä eriyttävän toiminnassa lakisääteisesti, vaan tuotantotapaa koskevat ratkaisut ovat kunnan päätösvallassa. Tämän hallituksen esityksen palvelujen järjestämistä ja tuottamista sekä myöhemmin erikseen valinnanvapauden laajentamisesta annettavan hallituksen esityksen taustavoitteena on laajentaa ihmisten oikeutta valita palvelujen tuottaja julkisen ja yksityisen palvelujen tuottajan välillä. Nykyisinkin terveydenhuoltolain 47 ja 48 §:ssä säädetään varsin laajasta oikeudesta valita julkisen terveydenhuollon yksikkö tai toimipiste. Lakiin perustuva valinnanvapaus, joka käsittäisi myös mahdollisuuden valita julkisen, yksityisen tai järjestön ylläpitämän palveluntuottajan välillä, olisi pääsääntönä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja soveltuvien osin myös erikoistason palveluissa. Hallituksen esityksellä tavoitellaan uudenlaista nykyistä laajempaa monituottajamallia, jossa julkisen tuotannon rinnalla palveluiden tuottamisessa käytetään yksityisen ja kolmannen sektorin eli erilaisien järjestöjen tuotantoa. Tarkoituksena on saada aikaan asetelma, jossa palveluiden erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan nykyistä paremmin vertailla.

Perustuslain 19 § ei edellytä, että julkisen vallan olisi itse tuotettava kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Lainsäädäntöön sinänsä jo suhteellisen vakiintuneesti sisältyy monituottajamallin sisältäviä säännöksiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 4 kohdassa säädetään, että kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hankkimalla palveluita valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymästä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Säännös sisältyi jo vuonna 1992 voimaantulleeseen alkuperäiseen lakiin ja sittemmin siihen on tehty vain teknisiä muutoksia ja lisätty saman pykälän 5 kohtaan säännökset palvelusetelistä. Monituottajamallin sisältänyt säännös ei sellaisenaan ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Palvelusetelistä annettu lainsäädäntö on sen sijaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/2009 vp.). Terveydenhuoltolaissa ja kansanterveyslaissa sekä erikoissairaanhoidolaissa on kuitenkin keskeisenä ajatuksena, että kunnan ja kuntayhtymän tulee itse myös tuottaa terveydenhuollon palvelut monilta keskeisiltä osin. Sosiaalihuoltolaissa säädetään viranomaistehtävistä kunnan tai kuntayhtymän viranomaisille kuuluvina toimintoina sekä lisäksi eräistä kunnallisista sosiaalipalveluista. Muilta osin laki lähtee siitä, että asiakkaan todettua palvelutarvetta varten käytetään myös yksityisten tahojen tuottamia palveluita ja voidaan käyttää palveluseteliä.

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 ja vaikutukset riippuvat olennaisesti toimeenpanossa maakunnissa tehtävistä ratkaisuista.

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 sekä palvelujen turvaaminen alueilla, joilla ei synny toimivia markkinoita. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että maakunnan on järjestämisvastuuseensa ja järjestäjän toimivaltaan kuuluvilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että yksilön oikeudet ja mahdollisuudet saada tarpeen mukaiset sosiaali- ja terveystalvet toteutuvat. Maakunnalla on näin hallituksen esityksen mukaan myös velvollisuus tuottaa palveluja.

#### 4.2 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 päätöksentekuelimen, 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 tarkoitettun 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 kokea 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 lähtökohtana 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 harkintavaltaa maakuntien lukumäärän ja aluejaon suhteen. Ehdotettujen säännösten perusteella maakuntia muodostettaisiin 18 pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Näin ollen edellä esitettyjen edellytysten voidaan katsoa täytyvän, kun alueista muodostuu yhtä kuntaa suurempia alueita ja aluejako perustuu lähtökohtaisesti pitkäaikaiseen tradition mukaiseen maakuntajakoon, jolloin tarkoituksenmukaisen toiminnallisen alueellisen kokonaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa täytyvän. 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

aluejakoja helpommin. Tällä on erityistä merkitystä erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvien toimenpiteiden osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän sekä näiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta perustuslakinäkökohdat liittyvät erityisesti siihen, onko tulevilla maakunnilla edellytykset huolehtia riittävästä sosiaali- ja terveystalvasta (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 harkintavaltaa. Aluejaon on erityisesti annettava riittävät edellytykset yhdenvertaisuuden ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalvuihin toteuttamiselle. Punnittaessa aluejakoon liittyviä kysymyksiä lainsäätäjän on arvioitava perusoikeuksien toteutumisen edellytykset ja antaa perusoikeuksien toteuttamiselle kokonaisuutena riittävä painoarvo suhteessa muihin näkökohtiin. Aluejakoratkaisujen on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveystalvuihin yhdenvertaisella tavalla.

Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehtoista 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 lainsäätäjät valitsee muun kuin perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallisen ratkaisumallin. Tämä on tulkittavissa perustuslakivaliokunnan keskeiseksi oikeudelliseksi tulkintakannanotoksi sen lausunnossa vuoden 2014 valtiopäiville annetusta hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseksi PeVL 67/2014 vp. Samoin perustuslakivaliokunta on korostanut eri perusoikeuksien mahdollisimman hyvää toteuttamista harkittaessa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä aluejakoja ja palveluiden järjestämistä koskevia ratkaisuja lausunnossaan PeVL 63/2016 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. Erikoissairaanhoidon päivystys sekä kalliimpia ja harvinaisempia toimenpiteitä onkin vuonna 2016 säädetyllä terveydenhuoltolain muutoksella keskitetty 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalayksiköihin. Tässä hallituksen esityksessä on lähtökohtana vaativimpien ja harvinaisimpien sekä kalliimpien hoitojen koaminen 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen keskussairaalayksiköihin ja työnjakojen kehittäminen, mikä osaltaan tukee myös pienempien maakuntien mahdollisuuksia hoitaa järjestämistehtävänsä.

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 järjestämisvastuuta kootaan kantokyvyiltään

vahvemmille alueille 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 vaativuuden, 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 kokoamisessa erityisvastuualueilla hoidettavaksi tai muuten tiettyjen toimintojen kokoamisesta (PeVL 41/2010 vp.). Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan pitänyt tiettyjen toimintojen kokoamista erityisvastuualueella tai kootavista toiminnoista valtioneuvoston asetuksella tarkempaa säätämistä ongelmallisena. Hallituksen esityksen mukainen sääntelymalli vastaa maakuntatason kontekstissa terveydenhuoltolaissa nykyisin olevaa sääntelymallia. Perustuslakivaliokunta on edellä mainittua terveydenhuoltolain muutoksesta, jolla päivystystä koottiin 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaaloihin antamassaan lausunnossa nimenomaisesti hyväksynyt palveluiden kokoamisen (PeVL 63/2016 vp.).

Maakuntien yhteisillä palveluilla tuetaan maakuntien osaamista ja toimintaedellytyksiä palveluiden järjestämisessä.

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 järjestämissopimusten 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 sopimukseen ei alueiden väliseen eriarvoistumisen ehkäisemiseen ole riittävästi välineitä. Laissa säädettäisiin perusteet, joilla valtioneuvosto voi puuttua yhteistyöalueen maakuntien sopimukseen 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 maakunti-

en asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Valtioneuvoston ohjausvaltuudet eivät ole laajempia mitä hallituksen esityksessä 324/2014 vp sote-järjestämislaiksi ehdotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämissä päätöksen sisällöksi. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 67/2014 vp tuolloin ehdotettua järjestämissä päätöksen 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 järjestämisvastuun kokoaminen vahvemmitte sairaanhoitopiireille on siten käytössä jo oleva keino rajata tiettyjen palvelujen osalta heikompien sairaanhoitopiirien järjestämisvastuuta 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.

### 4.3 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 huomioon ottamista 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. Uudistuksessa on perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 63/2016 vp. esitetyn mukaisesti pyrittävä löytämään ratkaisut, joilla eri perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman hyvin.

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 (785/1992) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) annetussa laissa olevat säännökset täsmäntävät 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.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole kysymys yksinomaan hallinnon järjestämiseen liittyvistä aluejaotuksista vaan lisäksi ratkaisuihin, jotka liittyvät perimmiltään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslakivaliokunta on muistuttanut myös, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärretyksi on tärkeä osa potilasturvallisuutta. Tämänkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille ei ole annettava yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella (PeVL 63/2016 vp.).

Ehdotetuista maakunnista viidestä maakunnasta tulee kaksikielinen ja Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä. Kymenlaaksossa on vain yksi ruotsinkielinen kunta eli Pyhtää, joka sijaitsee maakunnan raja-alueella. Sen olisi siten mahdollista kuulua myös Uudenmaan maakuntaan, joissa ruotsinkielisten osuus olisi suurempi. Koska Pyhtään nykyiset erikoissairaanhoidon palvelut on jo järjestetty Kymenlaaksossa, jonne suuhtautuu myös asukkaiden asioiminen, ehdotuksen ei katsota tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain kielellisten oikeuksien kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lisäksi ehdotetut muutokset vaikuttavat myös maakuntien hallintoon ja erityisesti hallintokieleen. Kielilakiin ehdotettavien muutosten perusteella kaksikielisen maakunnan maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen kokouksutut ja pöy-

täkirjat on laadittava molemmilla kansalliskielillä. Maakunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättäisi maakunta. Maakunnan on kuitenkin otettava huomioon, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä tulee turvatuksi. Lisäksi kaksikielisen maakunnan on huolehdittava maakunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeiden toteutumisesta sekä suomeksi että ruotsiksi. Asianosaisasiassa asianosaisen oikeudet käyttää ja saada päätös omalla kielellään ovat myös turvatut kielilaisissa. Kun organisaatioiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus pienenee, voi esitys 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 saataavuudesta 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 enemmistökieleltään (51 prosenttia) ruotsinkielinen. Järjestämislakiehdotuksen 11 pykälän 2 momentissa säädettäisiin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaavista maakunnista. Näiden joukossa ei olisi Pohjanmaan maakuntaa, jonka alueella nykyinen Vaasan sairaanhoitopiiri on. Tältä osin sääntely vastaisi terveydenhuoltolain 50 pykälän 3 momentin muutosta (L 1516/2016 HE 224/2016 vp., StVM 43/2016 vp.). 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.

Terveydenhuoltolain muutos ja tässä hallituksen esityksessä esitettävä 11 § vaativimpien, harvinaisempien tai erityisen kalliiden tehtävien kokoamisesta heikentävät vaikutusarvioinnin perusteella Pohjanmaan ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunta on linjannut terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 63/2016 vp) liittyen laajan päivystyksen 12 sairaalaan, että ”Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteluissa ja sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä on pystytty riittävän uskottavasti esittämään, että ehdotettu ratkaisu on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehtoista parempi. Tämä huomioiden perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslaista ei seuraavasti velvoitetta antaa tämänkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella.”

Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti, että ”Mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyy hallituksen esittämän mallin laajan päivystyksen sairaaloista, kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen tulee turvata vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaallalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään. Tällaisen lisäyksen tekeminen terveydenhuoltolakiin on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavalli-



sen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 63/2016 vp)” Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikköjä koskevaa terveydenhuoltolain 50 pykälän 3 momenttia täsmennettäväksi siten, että väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Velvoite vastaa päivystyksen osalta terveydenhuoltolain 6 §:ssä kaksikielisille kunnille asetettua velvoitetta järjestää terveydenhuoltopalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelut valitsemallaan kielellä (StVM 43/2016 vp). Tämän johdosta myös ehdotettavan järjestämislain 11 pykälän 2 momenttiin sisältyy vastaava säännös.

Maakuntalain ehdotetussa 27 §:ssä säädettäisiin kielivähemmistön vaikuttamistoimielin pakolliseksi kaksikielisissä ja saamelaisten kotiseutualueeseen sijoittuvan kunnan sisältävissä maakunnissa. Kielivähemmistön 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 78 §: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.

Ehdotetun järjestämislain 36 §:ssä säädetään lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnasta. Ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen turvaamiseksi pykälän 4 momentin mukaan Uudenmaan maakunnan tehtävänä on tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Vastaavasti Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Ehdotuksen mukaisella maakuntien rahoituslailla on tarkoitus turvata esityksen mukaisten tehtävien rahoitus maakunnille. Rahoituslaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä Uudenmaan ja Lapin maakunnille osoitettavasta rahoituksesta koko maata koskevaan tehtävään tukea ruotsinkielisten ja saamenkielisten palvelujen kehittämistä.

Maakuntien rahoituslaissa säädetään kaksikielisyyuskertoimesta, jolla maakuntien rahoituksessa otetaan 0,3 prosentin painoarvolla kokonaisrahoituksesta huomioon maakunnan kaksikielisyys. Kaksikielisyyskriteerillä rahoitetaan kaksikielisydestä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Osaltaan tämä säännös luo edellytyksiä myös kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden kielellisten oikeuksien toteuttamiseen.

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 momen-

tissa tarkoitettuina muina ryhminä ei kuitenkaan voida pitää esimerkiksi satunnaisesti Suomessa ja maakunnassa oleskelevaa ihmisryhmää, vaan ryhmältä voidaan edellyttää kiinteyttä ja pysyvyyttä maakuntaan.

#### 4.4 Saamelaisten oikeudet

Perustuslain 121 pykälän 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuria koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Laissa saamelaiskäräjistä on säädetty saamelaisten omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella. Esityksellä ei puututa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaan itsehallinnolliseen asemaan vaan siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kunnallisesta itsehallinnosta toteutettavaksi maakunnallisen itsehallinnon kautta.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisesti saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa on säädetty Saamen kielilaissa (1086/2003). Saamen kielilakia sovelletaan kaikkiin julkiselle vallalle kuuluviin tehtäviin, jotka kuuluvat laissa tarkoitetuille viranomaisille. Laki ei kuitenkaan velvoita nykyisiä kuntia tai kuntayhtymiä taikka ehdotuksen mukaisia maakuntia järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluja saamen kielellä, vaan kyseessä on oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueen kunnissa ja saamen lielilaissa määritellyissä viranomaisissa myös kotiseutualueen ulkopuolella. Sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan siten toteuttaa esimerkiksi tulkkauksen avulla, jos saamenkielistä ammattihenkilöstöä ei ole saatavilla. Saamen kielilain 5 luvussa on lisäksi viranomaisia velvoittavia säännöksiä kielellisiä oikeuksia edistävästä toimenpiteistä. Kotiseutualueesta on säädetty saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä. Alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän kunnan alueesta.

Palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi ehdotuksen mukaisesti kotiseutualueen kunnilta sekä Lapin sairaanhoitopiiriltä, jonka jäseniä kotiseutualueen kunnat ovat, Lapin maakunnalle. Koska Lapin maakunta (tai maakunnat ylipäätään) eivät kuulu saamen kielilain soveltamisalaan, säädettäisiin erikseen siitä, että asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, joita tuotettaisiin vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevissa palvelun tuottajan toimipisteissä. Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi Enontekiön, Inarin, Utsjoen sekä Sodankylän kotiseutualueella olevassa sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintayksikössä noudatettaisiin saamen kielilain velvoitteita. Lisäksi velvoitteet koskisivat esimerkiksi maakunnan liikelaitoksen erikoissairaanhoidon toimintayksiköitä Rovaniemellä. Sääntely kattaisi siten oikeuksien laajuuden osalta nykytilan tarkoittamat palvelut ja maantieteellisen alueen. Lisäksi oikeudet laajentuisivat muiden kuin kotiseutualueella tuotettavien palvelujen osalta maantieteellisesti nykyisen Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueelle, koska se tulisi osaksi perustettavaa Lapin maakuntaa. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska uusi Lapin maakunta voi niin halutessaan keskittää tiettyjä palveluja esimerkiksi Rovaniemellä sijaitsevaan Lapin keskussairaalaan ja tiettyjä palveluja esimerkiksi Kemissä sijaitsevaan Länsi-Pohjan keskussairaalaan. Ilman nimenomaista sääntelyä saamen kielilain velvoitteet eivät enää koskisi sosiaali- ja terveydenhuollosta järjestämisvastuussa olevaa Lapin maakuntaa. Ehdotettu muutos ei muuta saamen kielilaissa säädettyä oikeutta käyttää saamen kieltä muissa viranomaisissa.

Ehdotetun maakuntalain 27§:n 3 momentin mukaan 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. Tällä sääntelyllä on tarkoitus vahvistaa saamen kielen asemaa palvelujen järjestämisessä. Ehdotetun järjestämislain 36 §:ssä säädetään lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnasta. Saamen kielteisten palvelujen kehittämisen turvaamiseksi pykälän 4 momentin mukaan Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

Ehdotuksen mukaisella maakuntien rahoituslailla on tarkoitus turvata esityksen mukaisten tehtävien rahoitus maakunnille. Rahoituslaki ei sisällä säännöksiä Lapin maakunnalle osoitettavalle rahoituksesta saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai saamenkielisten palvelujen koko maata koskevaan kehittämistehtävään. Myöskään maakuntien rahoituksen perustana olevat tarvetekijät eivät huomioi saamen kieleen liittyvien oikeuksien aiheuttamaa lisäkustannusta. Nykyisin saamenkielisten palvelujen turvaamiseen sekä kehittämiseen on valtion talousarviossa vuodesta 2002 lähtien myönnetty budjettivuodeksi kerrallaan erillinen valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saataavuuden 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. Valtion saamenkielisiin palveluihin osoittama erillisrahoitus on jatkossakin kuitenkin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta, vaikka tehtävä on ehdotetussa järjestämislaissa lakisääteinen erityistehtävä.

#### 4.5 Maakuntajako ja sen muuttaminen

Perustuslaki ei sisällä erillissäännöksiä PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallinnollisen yksikön aluejaosta, 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. Maakun-

nista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (799/2009) säädetään maakuntien nimistä ja alueista. Alueet on määritelty kuntapohjaisesti. Valtioneuvoston päätös on valituskelpoinen 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 tuomiopiirijaossa sekä vaalipiirijaossa. Aluejako määrittää usein myös viranomaisen alueellisen toimivallan.

Muita aluejakoa koskevia säännöksiä sisältyy esimerkiksi pelastuslakiin ja sen perusteella pelastustoimen alueista annettuun valtioneuvoston päätökseen (174/2002) sekä erikoissairaanhoidolakiin 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.

Sääntämistasoa 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 maakuntajakoa, 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 sisältyvässä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain 5 §:ssä on säännökset perustettavista maakunnista, niiden nimistä ja niihin kuuluvista kunnista. Ehdotettu maakuntajakoa ja maakuntien nimet perustuisivat pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn maakuntajakoon. Maakuntia olisi 18 kuten nykyisinkin. Ehdotetulla säännöksellä määritelty uusi maakuntajakoa 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 yhdistämisestä 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.

#### 4.6 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 määrittellä tarkemmin alueellisen itsehallinnon sisältöä.

Perustuslaki tuntee eräitä keskenään jossain määrin erilaisia itsehallinnonmuotoja. Perustuslain 120 §:ssä säädetään Ahvenanmaan itsehallinnosta, josta säädetään tarkemmin Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Perustuslain 123 pykälässä puolestaan säädetään yliopistojen itsehallinnosta, josta säädetään tarkemmin yliopistolaisissa (558/2009). Saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto, josta on säädetty saamen kielilailla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen rakentuu nykyään perustuslain 121 §:n 1–3 momenteissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon varaan. 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 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna omana itsehallintomuotonaan, mutta myös arvioitu suhteessa kunnalliseen itsehallintoon ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Tätä tarkastelua voidaan pitää perusteltuna myös siksi, että esityksellä siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnallisen itsehallinnon piiristä uuden maakunnallisen itsehallinnon piiriin.

Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta arvioidessaan pitänyt perustuslain kannalta sinänsä mahdollisena vaihtoehtona siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnilta perustuslain 121 pykälän 4 momentissa tarkoitettulle kuntaa suuremmalle itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja olisi lisäksi verotusoikeus (PeVL 67/2014 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotettavassa sosiaali- ja terveystalvelujen eriyttämiseen perustuvasa järjestämistarkaisussa on kuitenkin kyse kokonaan uudentyypisistä itsehallintomuodon perustamisesta ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisten julkisten tehtävien organisoimallista, jolle ei ole osoitettavissa välitöntä vertailukohtaa. Esityksen mukaiselle tarkaisulle ei siten ole saatavissa suoranaista vastausta perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä.

Perustuslain 121 §:n näkökulmasta lähtökohdaksi on asetettavissa, että sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden olla itsehallintoa toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat erityisesti maakunnan hallinnon, tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt sekä talvelutuotantoon kohdistuvat maakunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet tiedonsaantioikeuksineen samoin kuin erilaisten vastuiden jakautuminen maakunnan, liikelaitoksen ja muiden talveluntuottajien välillä.

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 talvelujen osalta maakuntavaltuuston päätettäväksi.

Keskeinen hallinnon järjestämistä ja tehtävän hoitoa koskeva maakunnan toimivallan rajausta koskee järjestämisen ja tuotannon eriyttämistä. Tästä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 22 §:ssä. Maakunnan olisi omassa toiminnassaan eriyttävä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastaavasta talvelujen tuottaminen perustamaansa liikelaitokseen. Tuotannosta vastaavasta maakunnan liikelaitoksesta sekä maakunnan ja liikelaitoksen välisestä toimivallan jaosta säädettäisiin maakuntalaissa.

Järjestämisen ja tuottamisen 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 talveluiden 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 tuotanto-organisaation etujen näkökohdat. Talveluiden järjestäjän rooli on tässä suhteessa erilainen kuin operatiivisessa tuotannossa. Osaltaan erottelulla myös pyritään varmistamaan eri tuottajien mahdollisimman hyvä vertailtavuus.

Järjestämistä vastuun ja tuotantovastuun sekä sitä seuraten järjestäjän ja tuotannon erottelulla haetaan myös erilaisten näkökohtien riittävän selkeää ja painavaa esille tulemistä ja niistä huolehtimista maakunnan organisaatiossa. Järjestäjä on ehdotettavan lainsäädännön mukaan keskeinen strateginen toimija. Maakunnan järjestämistä tehtävää koskeva päätöksenteko on suoraan

maakuntavaltuuston alaista ja organisoidaan tarkemmin maakunnan hallintosäännöllä, josta maakuntavaltuusto päättää. Maakunnan tehtävänä palveluiden järjestäjänä on myös huolehtia yksilöiden perusoikeuksien toteutumisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotantoa varten maakunnassa tulisi olla yksi tai useampi liikelaitos. Liikelaitos on kuntalain kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten tapaan osa maakunnan organisaatiota ja siten maakuntavaltuuston alainen. Liikelaitoksella olisi ehdotettavan maakuntalain mukaan oma ammattijohto. Maakuntavaltuusto päättäisi kuitenkin liikelaitosta koskevista keskeisistä asioista kuten sen talousarviosta. Perusoikeuksien näkökulmasta tämä tarkoittaa, että liikelaitoksen ammattijohto ja muut virkamiehet pääosin tekevät sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa yksilöitä koskevia oikeusharkintaisia päätöksiä. Perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenteissa tarkoitettujen oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin, ihmisen tarpeen mukaan määräytyviin sosiaali- ja terveyspalveluihin kannalta ratkaisevaa on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tekemä ammatillinen arviointi ja harkinta. Tällaisen toiminnan välittömän johtamisen uskominen ammattijohdolle voidaan nähdä myös tuotannossa tehtävien ratkaisujen ammatillisuutta turvaavana seikkana.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisen osalta on arvioitava heikentääkö järjestämisen ja tuottamisen erottaminen maakunnan päätösvaltaa sekä perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaali- ja terveyspalveluiden toteutusta ja voidaanko sen lakisääteistä edellyttämistä siten pitää perusteltuna ratkaisuna. Nykyisin järjestämisvastuuseen kuuluu myös päätösvalta tuotantotavasta. Julkisen vallan on viime kädessä omalla tuotannollaan varmistettava, että oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin 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 liikelaitoksen välistä päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Liikelaitoksen päätöksentekoa koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että maakunta voisi vastata sille säädetystä järjestämisvastuusta vaikka tuotanto onkin eriytetty liikelaitokselle. 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 liikelaitoksen keskeisissä asioissa. Maakuntavaltuusto päättää liikelaitoksen perustamissopimuksesta sekä asettaa senkin jälkeen vuosittain keskeiset liikelaitoksen taloudelliset ja toiminnalliset reunaehdot, päättää tilinpäätöksestä ja myöntää vastuuvapauden sekä päättää investointisuunnitelmasta. Perustamissopimuksessa se määrittelee liikelaitoksen tehtävät ja siirtää julkista valtaa koskevan päätöksenteon. Liikelaitoksen purkautuessa sen omaisuudella kattamattomista veloista vastaa maakunta. Sääntely vastaa pitkälti kuntalain kunnallista liikelaitossääntelyä. Perustamissopimuksen ja liikelaitoksen erityssääntelyn lisäksi liikelaitoksen toimintaa ohjataan konserniohjauksen keinoin. Liikelaitoksella olisi päätösvaltaa erityisesti tuotannon operatiivisessa järjestämisessä ja yksilöä koskevissa asioissa, joissa korostuu ammattimaisen johtamisen ja arvioinnin sekä lain soveltamisen vaatimukset.

Käytännössä liikelaitoksen asema voi muodostua erittäin vahvaksi, etenkin jos maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja riittävää osaamista järjestämistehtävän toteuttamiseen. Ehdotetussa mallissa liikelaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta. 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 järjestämisvastuun kantamisen paremmin kuin, jos tuotanto on kokonaan erotettu järjestämisvastuusta.

Eräissä kunnissa (muun muassa Hämeenlinna, 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 tietyiltä osin 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. Käytännön tasolla ei siten ole näyttöä, että järjestäjän ja tuottajan lakisääteisen erottelun tarkoituksenmukaisuus olisi palvelujärjestelmän näkökulmasta perusteltua.

Pohjoismaisessa vertailussa tilaaja- ja tuottajamallien hyödyt ovat jääneet vähäisiksi mutta hyötyihin kuuluu huomion kiinnittäminen palvelutuotannossa tehtäviin sopimuksiin. Kun palveluiden tuotannossa käytetään vähäistä merkittävämmiin yksityisiä palveluntuottajia, tulevat tuottajien kanssa tehtävät sopimukset ja niiden tarkoituksenmukaisuus hyvin tärkeiksi seikoiksi. Tällöin myös järjestäjän riittävä osaaminen muodostuu merkittäväksi palvelujen tosiasiallisen toimivuuden kannalta. Tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettava malli myös poikkeaa puhtaasti hallinnon sisäisistä tilaaja- ja tuottajamalleista. Perustuslaki ei edellytä, että julkisen vallan olisi itse tuotettava kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Perustuslaki ei säädi yksityiskohtaisesti maakunnan organisaatiosta muutoin kuin edellyttämällä hallinnon perustuvan asukkaiden itsehallintoon mikä tarkoittaa, että maakunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsemalla maakuntavaltuustolla on aito valta päättää maakunnan taloudesta ja toiminnasta. Valtiosääntöoikeudellisesti voidaan arvioida siten, että kunhan maakuntavaltuuston riittävä päätösvalta ja perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen edellytykset turvataan, on järjestäjän ja tuottajan erottelu pitkälti lainsäätäjän harkintavaltaansa kuuluva asia.

Esityksen lausuntokierrosvaiheessa järjestämisen ja tuottamisen erottaminen perustui ratkaisulle, jossa tuotanto annettaisiin liikelaitokselle, joka olisi ollut itsenäinen oikeushenkilö. Nyt ehdotettu liikelaitosmalli on maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmattomampi, koska se järjestäminen ja tuottaminen erotettaisiin hallinnollisesti maakunnan sisällä.

Tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä perustuminen ammattijohtoon olisivat kuitenkin toteutettavissa myös siten, että tuotantotavasta päättäminen jätettäisiin maakunnan päätösvaltaan. Ehdotettu sääntely kaventaa maakunnan itsehallintoa hallinnon järjestämistä koskevilta osilta eikä erottamiselle ole osoitettavissa perusoikeuksien turvaamiseen kiinnittyviä perusteita.

Kansanvaltaisuuden kannalta olennaista on lisäksi se, että myös tuottamiseen liittyvät tehtävät ja toimivaltuudet ovat toimijoiden kannalta riittävän selkeät ja että toimivaltaa käytetään demokraattisesti valitun toimielimen asettamien reunaehtojen mukaisesti.

Palvelujen tuottamisen erottaminen järjestämisestä koskee myös erikseen valmisteltavaa valinnanvapausjärjestelmää.

Ehdotetun järjestämislain 11 §:n perusteella palveluja voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle. Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaavat maakunnat, mutta muiden palvelujen



kokoamisesta ja niistä vastaavista maakunnista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esitys kaventaa siten tältä osin jossain määrin maakuntien itsehallintoa. Tiettyjen palvelujen keskittäminen suurempiin yksiköihin on kuitenkin välttämätöntä asiakas- ja potilasturvallisuuden ja palvelujen laadun vuoksi, vaikka se tarkoittaakin sitä, että suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja tuottavat maakunnat käyttävät järjestämisvastuuseen kuuluvaa päätöksentekovaltaa kyseisissä palveluissa. Terveystieteiden osalta palvelujen keskittämistä on tehty nykyisin terveydenhuoltolain 45 §:n nojalla, joka sisältää vastaavankaltaisen asetuksenantovaltuuden säätää valtioneuvoston asetuksella niistä tutkimuksista, toimenpiteistä ja hoidoista, jotka kootaan suurempiin yksiköihin. Ennen terveydenhuoltolain säätämistä vastaavankaltainen säännös sisältyi erikoissairaanhoidolakiin (erikoissairaanhoidolain 1062/1989 11 §:n 3 momentti sellaisena kuin se on laissa 122/2004). Nyt ehdotettu säännös poikkeaa nykyisestä sääntelystä siinä, että ehdotetun järjestämislain 11 §:n 3 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että muilla maakunnilla ei olisi päätösvaltaa tai oikeutta tuottaa tai hankkia muualta kyseisiä palveluja. Tältä osin sääntely turvaisi nykyistä selkeämmin säännöksen tarkoituksen potilasturvallisuuden ja palvelujen saadun varmistamisesta. Jos palveluja tuotettaisiin tai hankittaisiin muualta, voisi keskittämisen tavoite vaarantua. Lisäksi suurempiin kokonaisuuksiin kokoaminen laajenisi sosiaalihuoltoon. Myös sosiaalihuollossa palvelujen laadun varmistaminen on potilasturvallisuuden kaltainen painava peruste kaventaa itsehallintoa sellaisten palvelujen kohdalla, jotka edellyttävät esimerkiksi tehtävän vaativuuden tai harvinaisuuden vuoksi sellaista ammattiosaamista, jota ei ole kaikissa maakunnissa saatavissa tai joissa palvelujen kokoaminen joihinkin maakuntiin turvaa olennaisella tavalla kokemuseräisen tiedon karttamisen kautta palvelujen laatua ja asiakasturvallisuutta.

Valtakunnallisia palvelukeskuksia ehdotetaan perustettavaksi kolme, toimitila-, 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, koska niiden toimiala koskee lähinnä tukipalvelutyyppejä toimintoja.

#### Maakunnan tehtävät ja yleinen toimiala

Esityksen mukaan maakunnan toimiala rajoitetaan maakuntalain 6 §:ssä koskemaan sille säädettyjä tehtävälajeja. Sillä on kuitenkin oikeus ottaa hoidettavakseen sopimuksella kuntien sille siirtämiä tehtäviä, jos tehtävä liittyy maakunnan tehtävälajaan, 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 rajatummalla 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 välttää 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.

#### 4.7 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 hallintoteh-

tävä 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 oikeutavan 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 liikelaitos. Liikelaitos on viranomainen, joten se voi hoitaa perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää ja käyttää julkista valtaa. Perustuslaki ei tarkemmin säätele maakunnan viranomaisorganisaatiota. Liikelaitoksen on tarkoitettu sääntelyssä olemaan maakunnan viranomaisiksi luettava organisaatio, jossa on virkasuhteista henkilöstöä ja jossa kattavasta sovelletaan yleishallinto-oikeudellista normistoa. Tuotantotehtävän antamisen maakunnan liikelaitokselle voidaan siten katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain ja erikseen valmisteltavan valinnanvapauslainsäädännön myötä muodostuvan hallituksen linjaaman monituottajamallin ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti muodostuvan järjestelmän arviointiin perustuslain 124 §:n näkökulmasta, kun tuotantotehtävän on linjattu perustason ja soveltuvin osin myös erityistason osalta rakentuvan lähtökohtaisesti markkinaehtoisien toiminnan varaan. Valinnanvapausjärjestelmän myötä muodostuvaa palvelukokonaisuutta ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa vielä mahdollista arvioida. Tämä koskee erityisesti tosiasiallista palvelutoimintaa sisältävää osuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Perustuslaissa ei tältä osin ole edellytetty palveluiden tuottamista yksinomaan julkisen vallan toimesta ja tämä näkyy myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta lainsäädännöstä muiden, mukaan lukien yksityisten tuottajien hyödyntämistä koskevista säännöksistä. Valinnanvapausjärjestelmän myötä muodostuvaa palvelukokonaisuutta ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa vielä mahdollista arvioida. Maakuntalain 122 §:ssä on maakunnan julkista palveluvelvoitetta koskevat säännökset. Niiden mukaisesti maakunnalla on mahdollisuus huolehtia palveluiden saatavuudesta. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki edellyttää maakunnalta omaa sosiaali- ja terveystalveluiden tuotantoa. Järjestämislaissa on säädetty lisäksi maakunnalle useita ohjausmahdollisuuksia ja tuottajille veloitteet noudattaa maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja. Tämän lisäksi tuottajia velvoittavat sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen ammattihenkilöiden toimintaa velvoittavat säännökset, jotka sisältävät keskeiset säännökset asiakkaiden objektiivisen ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.

#### 4.8 Maakuntien rahoitus

Esityksen mukaan maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen eikä maakunnalla olisi omaa verotusoikeutta. Maakuntien tulonlähteinä olisivat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Maakunnilla ei olisi muita merkittäviä tulonlähteitä. Maakuntien rahoituksesta säädettäisiin maakuntien rahoituslailla.

Perustuslaissa ei edellytetä, että maakunnilla olisi oma verotusoikeus. Sen sijaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 3 kappaleen mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulisi muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi peruskirjaa koskevan ilmoituksen, jonka mukaan muun muassa 9 artiklan 3 kappaletta ei sovellettaisi maakuntiin.

Maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole olemassa kuntien rahoitusperiaatteen mukaista perustuslakivaliokunnan tulkintaa eikä tulkintaa kuntien rahoitusperiaatteen soveltamisesta maakuntiin. Valtiolla on kuitenkin 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. Lisäksi rahoitusperiaatteesta on säädetty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (9 artikla). 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 tarkastelemalla sekä maakuntien kykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään että suhteessa maakuntien ohjausjärjestelmän kokonaisuuteen. Arviointi on tehtävä sekä maakuntatalouden kokonaistarkasteluna että kunkin yksittäisen maakunnan näkökulmasta. Kuvattu kokonaistarkastelu mahdollistaa maakuntien itsehallinnon taloudellisen perustan arvioinnin.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen rinnalla 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 finanssipoliittiseen lakiin 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 talousarvion 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 11 §:n mukaan 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 tarpeelli-

siksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Valtiontalouden kehyspäättös luo sitovan nelivuotisen kehyksen kulloisenkin hallituksen kaudelle. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Järjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseseen 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 riittävyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen arvioitaisiin niin kokonaisuutena kuin maakunnittainkin. Ehdotus on linjassa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa siitä, että rahoitusperiaatteen arvioinnin olisi oltava selkeästi lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp, s.2, PeVL 63/2014 vp). Valtio ohjaisi myös maakuntien taloudellisesti merkittäviä ja muuten poikkeuksellisen laajakantoisia sekä palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisia tai toiminnallisesti merkittäviä investointeja. Tarkastelussa olisivat yhteistyösopimusalueilla 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 laskennallisen ja yleiskatteisen rahoituksen määrästä säädettäisiin valtion talousarviossa. Maakuntien toteutuneita kustannuksia ja rahoituksen tulevaa kehitystä 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 hallinnonala-kohtaista toimintaa.

Perustuslain 19 §:n tarkoittamien sosiaali- ja terveystalouden riittävän rahoituksen turvaamisen kannalta olennainen säännös on järjestämislain 30 §. Siinä säädettäisiin rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta keskeisestä vuotuisesta menettelystä, jossa arvioidaan toteutuuko palvelujen saatavuus yhdenvertaisesti koko maassa ja onko rahoituksen taso riittävä rahoitusperiaatteen toteutumiseksi. Selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutumusta ja arvioidaan 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 toteutumiseen vaiko ei ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Selvityksen palvelujen saatavuudesta ja rahoituksen riittävydestä tekee vuosittain sosiaali- ja terveysministeriö. Selvitystä taustatietoina ovat maakuntien laatimat raportit, Aluehallintovirastojen valvontatietojen perusteella laatimat raportit sekä THL:n näiden pohjalta tekemä analyysi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen perusteella saadaan siten tietoa siitä, onko valtion maakunnillekohdentama rahoitus riittävä ja onko mahdollisissa ongelmatilanteissa maakunnilla mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa vai tarvitaanko palvelujen tur-

vaamiseksi lisärahoitusta. Järjestämislain 30 §:n menettely edeltää julkisen talouden suunnitelman laatimista ja toimii siten sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta perustana tälle käsittelylle.

Ehdotuksen mukaisen järjestämislain 29 §:ssä ehdotetaan lisäksi 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 maakuntien toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvon muutoksella ja arvioidun kustannustason muutoksen osalta sekä huomioimalla maakuntien toteutuneet asiakas- ja käyttömaksutulot. Valtion rahoitukselle säädettäisiin maakuntien rahoituslain 28 §:ssä siirtymäaika, joka koskisi vuosia 2020–2023. 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 lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Siirtymäajalla 2019–2021 lisäys voisi kuitenkin olla enintään 1 prosenttiyksikkö. Tällä tavoin mahdollistettaisiin muutoksen alkuvaiheessa kolmeksi vuodeksi hieman suurempi rahoitus kuin muina vuosina. Valtion rahoituksen kohdentamisperusteita arvioidaisiin vähintään neljän vuoden välein. Valtioneuvosto voisi erikseen päättää toimista, jos maakunnalla ilmenisi äkillisiä ja tilapäisiä maksuvalmiusongelmia.

Maakuntalain 97 §: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 8 §:n nojalla lyhytaikaista lainaa, ja saada se valtiolta tai vaihtoehtoisesti saada lainaan valtioneuvoston takaus. Tältä osin maakunnan taloudellinen päätösvalta olisi 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 103 ja 104 §:ssä säädetty arviointimenettely voisi johtaa maakuntien yhdistämisiin. Arviointimenettelyn käynnistämisestä päättäisi valtiovarainministeriö maakuntalaissa asetettujen kriteerien ja maakunnan tilinpäätöstietojen perusteella. Arviointimenettelyn käynnistämisen perusteita olisivat maakuntakonsernin kahden tilikauden perätiäinen 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 järjestämislaissa tarkoitettuja ongelmia järjestää lakisääteisiä palveluja.

Ehdotetun rahoituslain 7 §:n mukaan valtioneuvosto voisi myöntää maakunnalle myös rajoitusti valtion talousarvion rajoissa lisärahoitusta. Lisärahoitusta voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella silloin, kun maakunta olisi ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi lisärahoituksen tarpeessa. Harkinnanvarainen lisärahoitus olisi osa maakuntien yleiskatteisen rahoituksen kokonaistaso.

Edellä on kuvattu valtion 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 toteuttamisvelvoitteeseen 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 terveyspalveluista 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 säästöavoitteet voivat laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin puuttua myös perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 palvelujen sopeuttaminen taloudellisiin voimavaroihin täytyy rahoitusperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti tehdä palveluja ja etuisuuksia koskevassa substanssilainsäädännössä ja rahoituslailla täytyy 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 tilanteesta, jossa ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaisikaan alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Viimeksi mainitut tekijät ovat siten sellaisia, joihin maakunnilla on usein joko olemattomat tai hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet. Rahoituksen riittävyys ja sen taustasyyt selvitetään edellä kuvatussa järjestämislain 30 §:n mukaisessa menettelyssä.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 5 §:n mukaan maakuntien rahoitus perustuisi lähtökohtaisesti toteutuneisiin kustannuksiin. Tällä rahoitusmekanismilla voitaisiin varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen. Ehdotuksen 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin kuitenkin rajauksesta toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisessa. Sen mukaan toteutuneet kustannukset huomioitaisiin siihen määrään asti, että lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättyinä 0,5 prosenttiyksiköllä. Ehdotetun maakuntien rahoituslain 30 §:n mukaisesti siirtymäajalla vuosina 2020–2021 kustannustason nousu huomioitaisiin maakuntaindeksin ja 1 prosenttiyksikön lisäyksellä.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin on yhdessä ehdotetun 30 §:n kanssa arvioitu toteuttavan noin 2,9 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 palvelutuotan-

toa 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). Ehdotetun rahoitusjärjestelmän laskennalliset perusteet maakuntien välisessä rahoituksen jakautumisessa tukevat sosiaali- ja terveyspalvelujen erityislainsäädännön tarveperusteista lähtökohtaa. Merkittävä osa laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista kytkeytyy tutkimustietoon perustuviin keskeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin sekä kustannuksiin vaikuttaviin olosuhdetekijöihin. Maakunnilla on mahdollisuus itsehallinnollisen päätösvallan piirissä sekä perustuslaissa ja erityislainsäädännössä säädetyissä rajoissa myös jossain määrin vaikuttaa palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin lähinnä lakisääteisten palvelujen tuotannon tehostamisen kautta. Tarveperusteinen rahoituksen jakautuminen maakuntien välillä ei kuitenkaan vaikuta siihen, miten maakuntien kokonaisrahoitus muodostuu, vaan kokonaisrahoitus määritettäisiin edellä kuvatusti siten, että toteutuneita kustannuksia (rahoituslain 5 §) rajoitettaisiin säästötaavoitteen toteutumiseksi (rahoituslain 6 §:n 1 momentti sekä 30 §).

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 lähtökohtaisesti 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 vaikuttavuuden ja 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 linjamaan monituottajamallin sekä valinnanvapausääntelyn toteutus tulee vaikuttamaan osaltaan myös uudella rakenteella saavutettaviin kustannusten kasvun alentamisen tavoitteisiin.

Tilanne voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain kannalta, jos näitä kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta, koska maakunnat eivät voi jättää palveluja antamatta. Kuntapohjaisessa järjestelmässä on laillisuusvalvojen toimesta useaan otteeseen todettu, ettei budjettirajoitteella 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 tarpeen mukaisten palvelujen saatavuus ei vaarannu. Perustuslakivaliokunta on 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 valtionosuutta koskeva neuvottelumenettely ja peruspalveluohjelmamenettely. Valiokunta on katsonut, että rahoitusperiaatteen arvioinnin tulisi olla selkeästi lakisääteisistä. (PeVL 34/2013 vp, s. 2; PeVL 63/2014 vp). Edellä kuvatun riskin hallinta ja rahoitusperiaatteen arviointi 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, kuten järjestämislakiehdotuksen 30 §:n arviointimenettelystä, jossa arvioidaan maakuntien rahoituksen riittävyyttä (rahoitusperiaatteen toteutumista) suhteessa sosiaali- ja terveystalouden toteutukseen. Sekä Maakuntalain 13 §:n menettelyyn, jossa arvioidaan maakunnan kokonaisrahoitusta.

Maakuntakohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus maakuntien välisessä rahoituksen kohdentamisessa määräytyisi ehdotetun maakuntien rahoituslain 3 luvussa säädetyn mukaisesti lähtökohtaisesti mallilla, jonka laskennallisena kohdentamisperusteena olisivat väestömäärä, olosuhdetekijät sekä tarveperusteet. Asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden painoarvo valtion rahoituksessa olisi 10 prosenttia. Pääpaino olisi palvelujen tarvetta kuvaavien sekä niihin kytkeytyvien olosuhdetekijöiden osuudella, jonka painoarvo olisi 89 prosenttia. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painoarvo olisi 1 prosentti. Vaikka valtion rahoitusmallissa turvaututaan lähtökohtaisesti laskennalliseen malliin, joka ei sellaisenaan välttämättä ota huomioon kaikkia tosiasiallisia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, tarjoaa ehdotetun mukainen malli suhteessa rahoitusperiaatteen 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 tärkeinä. Rahoitusperiaate edellyttää, että valtion rahoitusjärjestelmä mitoitaa rahoituksen kunkin varainhoitovuoden tarpeiden mukaan. Jos hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus olisi kovin korkea, voi rahoitusperiaate vaarantua, koska talouden näkökulmasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen 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 järjestämistä



maakunnissa, 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 laskennallisten kustannusten ja rahoituksen tasoa rajaavan rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin perusteella määräytyvän rahoituksen lisäksi, jotta perustuslain 19 §:ssä turvatut lakisääteiset, yksilötasolla tarveperusteella määräytyvät, palvelut pystytään toteuttamaan. Arviointi tällaisen rahoituksen tarpeesta tehtäisiin rahoituslain 6 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarviota valmisteltaessa. Arviointi perustuisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotetun 30 §:n palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointiprosessiin sekä muihin valmisteltaessa käytettävissä oleviin maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin objektiivisiin selvityksiin ja tietoihin.

Rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Ehdotettu 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon normaali-rahoituksen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lisäksi rahoituslakiin on ehdotettu myös muita maakunnan taloudellisia edellytyksiä ja rahoituksen joustavuutta turvaavia elementtejä. Rahoituslakiehdotuksen 8 §:ään sisältyy säännökset yksittäisen tai yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien valtion rahoituksesta. Säännöksen perusteella maakunnalle voitaisiin myöntää valtion lyhytaikaista lainaa tai valtiontakaus maksuvalmiusongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä pidempikestoisissa ongelmissa valtionavustusta. Lisäksi lakiehdotuksen 7 §:ään sisältyy mahdollisuus maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korottamiseen. Nämä erityissäännökset mahdollistavat joustavamman reagoinnin yksittäisissä ongelmatilanteissa ja turvaavat osaltaan maakunnan edellytyksiä järjestää riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Siten ehdotettu sääntely sisältää useampia mekanismeja, joilla on tarkoitus vastata mahdolliseen rahoituksen riittämättömyyteen.

Menojen kasvuvauhdin alentamistavoite tiedetään jo etukäteen siinä määrin kireäksi, että maakuntien rahoituksesta annettavan lain 6 §:n 2 momentissa ehdotettuun poikkeussäännökseen yleiseen rahoituksen määräytymisessä tai ainakin yksittäisiä maakuntia koskevaan 8 §:n poikkeussäännökseen jouduttaneen 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 jäivät viime kädessä valtion maksettavaksi. Rahoitusperiaatteen kannalta ei kuitenkaan voida pitää täysin ongelmattomana sitä, että maakuntien rahoitus mitoitetaan lähtökohtaisesti 10 vuoden ajaksi siinä määrin alhaiseksi, että ei ole varmuutta miten maakunnat kykenevät lakisääteisestä palvelujen järjestämistä vastaavasta selviämään. Arvioinnin ongelmallisuutta korostaa edelleen se, ettei valmisteilla olevan valinnanvapausmallin kustannusvaikutuksia ole vielä mahdollista arvioida. Valinnanvapausratkaisulla on kuitenkin olennainen merkitys maakunnan kokonaiskustannusten ja siten myös maakunnan liikelaitoksen rahoituksen muodostumiselle. Ehdotetun sääntelyn kautta muodostuvan maakuntien rahoituksen niukkuutta lisää edelleen uudistuksesta aiheutuvat muutostaloudelliset kustannukset, jotka tulevat maakuntien katettavaksi palveluihin varatusta rahoituksesta, jollei niihin erikseen myöhemmin myönnetä rahoitusta.

Ehdotetun rahoitusmallin osalta jää siten punnittavaksi turvaako maakuntien rahoituslain 6 §:n 2 momentin sekä 7 ja 8 §:n mukaiset, valtion laajaan harkintavaltaan (suhteessa tarveperusteisiin laskennallisiin kriteereihin) perustuvat poikkeussäännökset rahoitusperiaatteen toteutumisiin.

sen. Ehdotettu sääntely on jossain määrin ongelmallinen myös siksi, että maakuntien rahoituslain 6 §:n 2 momentin nojalla rahoitusta voidaan myöntää perusoikeuksien turvaamiseksi vain kokonaisuutena kaikille maakunnille siten, että lisäraha jakautuu maakuntien välillä säädettyillä tarveperusteisilla kriteereillä. Käytännössä tilanne saattaa kuitenkin olla sen kaltainen, että vain osa maakunnista on tilanteessa, jossa säädetty laskennallinen rahoitusmalli on riittämätön eikä perusoikeuksia saada normaaliin laskennalliseen menettelyyn perustuvalla rahoituksella turvatuksi. Säännökset jättävät valtiolle harkintavaltaa, milloin näissä tilanteissa käytettäisiin 6 §:n 2 momentin menettelyä ja milloin 7 tai 8 §:n lisärahoituskeinoja. Maakuntien kannalta ei kuitenkaan ole merkityksetöntä mitä keinoa käytetään. Jos rahoitusvaje yhdellä tai osalla maakunnista johtuu siitä, etteivät tarvekriteerit huomioi riittävässä määrin sellaisia olosuhteita, joihin maakunta ei voi omilla päätöksillään olennaisesti vaikuttaa, voisi tilanteen korjaaminen lainalla myös syventää talousvaikeuksia ja sitä kautta lisätä eriarvoisuutta palvelujen järjestämisessä. Näissä tilanteissa 6 §:n 2 momentin mukainen lisärahoitus puolestaan tarkoittaisi, että osa maakunnista saisi perusteettomasti lisärahoitusta, jota ne eivät palvelujen järjestämiseksi tosiasiasa tarvitsisi. Tämä asettaa käytännössä 6 §:n 2 momentin käyttämiselle valtion puolelta varsin korkean kynnyksen. Jos tällöin kuitenkin käytettäisiin tätä lisärahoituskeinoa, lisäisi myös se maakuntien välisiä eroja rahoituksen riittävyuden osalta.

Ehdotetun rahoituslain 7 §:ssä ehdotettu sääntely mahdollistaisi valtion talousarvion rajoissa tällaisissa yksittäisen tai yksittäisten maakuntien toimista riippumattomissa tilanteissa rajatussa määrin maakuntien rahoituksen harkinnanvaraisen korottamisen. Menettelyllä voitaisiin väliaikaisesti turvata rahoituksen riittävyttä ja antaa lisäaikaa maakunnan tilanteen korjaamiselle. Jos tämä ei olisi mahdollista, tulisi lisärahoitus tällaisessa tilanteessa toteuttaa ensisijassa 8 §:ään perustuvana valtionavustuksen myöntämisenä. Rahoituslakiluonnoksen 7 §:ssä ehdotetun lisärahoituskeinoon käyttö tulee vaikuttamaan alentavasti kaikkien maakuntien vuosittaiseen rahoituksen tasoon. Koska harkinnanvaraisen rahoituksen vuosittainen kokonaistaso on tarkoitettu hyvin maltilliseksi, lähinnä yksittäisten ongelmatilanteiden varalle, myös sen yksittäisen maakunnan yleiskatteisen rahoituksen tasoa vähentävä vaikutus tulisi kuitenkin olemaan varsin marginaalinen. Jos yksittäisten maakuntien rahoitusvaje olisi huomattava, heikentäisi 7 §:n mukainen menettely niiden maakuntien tilannessa, joissa rahoitus olisi kutakuinkin riittävä.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun rahoituslain normaali laskennallinen rahoitusmalli tulee olemaan kaikkien maakuntien osalta äärimmäisen kireä. Ehdotus sisältää säännöksiä, jotka mahdollistavat erilaisia keinoja lisärahoituksen myöntämiselle. Niiden käyttöalaa on kuitenkin eri tavoin säännöksissä rajattu. Näin ollen ei voida pitää poissuljettuna, että syntyy tilanne, jossa lisärahoitus yksittäisille maakunnille ei ole mahdollista yksittäisten maakuntien lisärahoituskeinoja koskevien säännösten nojalla siten, että maakunnan rahoitusvaje tosiasiasa pysyväisluonteisesti korjaantuisi. Sääntely jättää jossain määrin avoimeksi sen käytettäisiinkö tällöin 6 §:n 2 momentin tarkoittamaa kaikille maakunnille kohdentuvaa lisärahoitusta. Kyseisen säännöksen sanamuoto on valtiota kaiketi velvoittavin (”otetaan huomioon”), kun muiden lisärahoituskeinojen sääntely jättää laajempaa harkintavaltaa valtiolle, kun se ”voi korottaa” tai ”voi myöntää” lisärahoitusta.

#### **4.9 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. Tältä osin esitys ei ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa.

#### 4.10 Kunnan verotusoikeus

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia yhtenä vuonna. 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 kuuluu 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 liiketulon 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 määritellä 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
- tosiasiaassa 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 kunnilta 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 voimaanpanolakiin säännöstä (41 §), jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuonna 2019. Kunnallisverotuksen tasoa ehdotetaan laskettavaksi vuonna 2019 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Tämän jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentista ei enää rajoitettaisi millään tavalla. 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 rahoitusvaive ehdotetaan katettavaksi peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää uudistamalla, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä siten, että kuntien rahoitusasema ei heikkenisi kohtuuttomasti nykytilaan verrattuna.

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 tur-

vaisi 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 ansiotulojen verotukseen eri tavalla riippuen henkilön asuinpaikasta, mikä olisi ongelmallista verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin väliaikaisesti, yhden vuoden ajaksi kuntien oikeutta vapaasti määrätä tuloveroprosentistaan. Sääntely asettaa uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden kanssa. Uudistus tarkoittaa kuitenkin sitä, että muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräykset 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 säätää 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 reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä tarkoituksena on turvata lähtökohtaisesti kansalaisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä.

#### **4.11 Kuntien valtionosuusjärjestelmä ja omaisuusjärjestelyt**

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön ehdotetaan muutoksia sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Järjestelmään sisällytettäisiin pysyvä määräytymistekijä, jolla rajoitettaisiin erityisesti tehtävien järjestämismääräyksiin 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 kuntayhtymisissä. Lisäksi muutoksia kohdistuisi kuntien omistamiin, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin.

Esitystä tulee arvioida perustuslaissa turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä perusoikeuksien, erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Itsehallinnon näkökulmasta tulee arvioitavaksi, 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 suoriutua 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 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 lakisääteistä (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 lakisääteisistä 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). Toi-

saalta 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 käyttötalouden 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 kuuden kunnan osalta menetys ja kahden kunnan osalta lisäys on yli 300 euroa asukasta kohti. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna 100 euroa asukasta kohti toteutuva muutos vastaisi noin 0,54 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 tehdystä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän ratkaisuista.

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 erityislainsäädän-

nössä säädettyjä yhteistoimintavelvoitteita kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja muutoinkin kuntien vaikutusmahdollisuudet näihin tehtäviin ovat perusopetuksen perusoikeussuojasta huolimatta esimerkiksi nykyisiin erikoissairaanhoidon 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 ratkaisuista palveluihin ja investointeihin liittyen, niin myös kaikista kyseisen kunnan talouden tilaan tulevaisuudessa vaikuttavista muutoksista. Koko kuntasektorin osalta tarkastelu tehdään kuntalain 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, valtionosuusjärjestelmään 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 arvioitava 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 tosiasiaissa mahdottomaksi 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 kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kuntien irtainta omaisuutta. Kyseessä 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 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 tosiasiaissa 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 järjestämisvastuu on. Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukeskuksiin 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 käytävissä 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 omaisuuden 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.

#### **4.12 Ahvenanmaan asema**

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa. 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 lainsäätämisyksessä annetulla lailla. Toimivaltajako 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 lainsäätämisyksessä 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. Itsehallintolain 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 muuttamalla nykyisiä ansiotulojen veroperusteita. Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla toimivalta muun muassa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien valtion tuloverotuksessa on valtakunnalla. Ansiotuloja verotetaan siis myös Ahvenanmaalla tuloverolain mukaisesti valtion progressiivisen tuloveroasteikon mukaan. Esityksessä ehdotettavat muutokset ansiotulojen valtionverotukseen koskevat siis myös Ahvenanmaata. Jotta uudistus ei johtaisi ansiotulojen verotuksen kiristymiseen, ehdotetaan uudistuksen voimaantulossa säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2019. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin 12,47 prosenttiyksiköllä. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Jotta verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, tulisi joko Ahvenanmaan kuntien alentaa kunnallisveroprosenttejaan tai valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla tulisi estää.

Esityksessä ehdotetaan ratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tuloverolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä.

Kyse olisi vain valtionverosta tehtävästä vähennyksestä, jolloin toimivalta vähennyksen säätämisestä on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla valtakunnalla. Vähennys estäisi ansiotulojen valtionverotuksen kiristymisen Ahvenanmaalla, jolloin Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei olisi tarvetta alentaa Sote- ja aluehallintouudistuksen johdosta. Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyisi nykyisellä tasolla. Näin ollen uudistus ei olisi ongelmallinen Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkityksen, eikä siten myöskään perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa turvatun Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

Vähennys johtaisi siihen, että ansiotulojen valtionverotus olisi Ahvenanmaalla kevyempää kuin Manner-Suomessa. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei kuitenkaan olisi tarvetta uudistuksen johdosta alentaa, jolloin uudistuksen vaikutukset ansiotuloverotuksen tasoon eivät eroaisi Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välillä. Ahvenmaan Manner-Suomea alhaisemmalla valtionverotuksella on merkitystä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, joka koskee erilaista kohtelua henkilöön perustuvan syyn perusteella. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (PeVL 67/2014).

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa arvioissaan pitänyt eräitä verolainsäädäntöön ehdotettuja muutoksia merkityksellisinä yhdenvertaisuuden kannalta (ks. PeVL 52/2016 vp, PeVL 53/2016 vp, PeVL 19/2014 vp, PeVL 51/2005 vp, PeVL 4/1991 vp, PeVL 3/1988 vp ja PeVL 3/1983 vp). Valiokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan katsottu, että laissa täsmällisesti säädetty verovelvollisia erilaiseen asemaan verotuksen suhteen asettava verokohtelu olisi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vastainen. Verolainsäädäntöä koskevia lakiehdotuksia on toisaalta varsin harvoin käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta on muistuttanut (PeVL 52/2016 vp ja 53/2016 vp), että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi. Kokoavasti voidaan kuitenkin todeta, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin.

Perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti valtionverotuksen tulisi lähtökohtaisesti määräytyä samojen säännösten perusteella koko valtakunnan alueella. Manner-Suomessa toteutettavan Sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirretään kunnilta maakunnille ja valtio rahoittaa siirtyviin tehtäviin liittyvät kustannukset. Tehtävien ja niiden rahoituksen siirtyminen edellyttää verotuksen painopisteen merkittävää siirtämistä kunnilta valtiolle. Sote- ja aluehallintouudistus ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa, eikä Ahvenanmaan maakunnassa olevilta kunnilta siirry pois tehtäviä. Tällöin on perusteltua toteuttaa myös rahoitusuudistus Ahvenanmaan kannalta mahdollisimman neutraalisti siten, ettei valtionverotus kiristy Ahvenanmaan maakunnassa, eikä siellä sijaitsevat kunnat joudu alentamaan verotustaan. Näin ollen Manner-Suomea vastaavaa verotulojen siirtymistä kunnilta valtiolle ei tapahtuisi. Ahvenanmaalla ansiotuloista maksettaisiin jatkossa vähemmän valtionveroa kuin Manner-Suomessa mutta kunnallisveron osuus olisi suurempi, jolloin ansiotulojen verotuksen kokonaistaso ei eriytyisi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä. Näin ollen voidaan katsoa, ettei ehdotettu sääntely ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että ehdotettavat muutokset koskien Ahvenanmaata voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### 4.13 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 määräytyisi samoin perustein kuin samanaikaisesti (vuodesta 2021 lukien) toimitettavissa kuntavaaleissa. 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 edellytetyn hallinnon, tässä tapauksessa maakuntahallinnon, kansanvaltuutuksen vaatimuksen.

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaalit toimitetaan suhteellisella vaalitalalla. 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 maakunnassa 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 voidaankin arvioida toteutuvan hyvin. Vertailun vuoksi todettakoon, että piilevä äänikynnys Helsingin kaupungin kuntavaaleissa, joissa valitaan 85 valtuutettua, on noin 1,2 %.

Perustuslaissa säädettyä kansanvaltuutusvaatimusta voidaan tarkastella myös maakuntavaalien ehdokasasettelun näkökulmasta. Oikeus asettua ehdolle maakuntavaaleissa olisi lähtökohdaisesti 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 kansanvaltuutisuutta on esityksessä pyritty edistämään eri tavoin. Kansanvaltuutisuuden toteutumista maakunnan hallinnon järjestämisen ja talouden hoidon osalta on käsitelty edellä erikseen. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamis-

mahdollisuuksien 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 neuvoo-antavan kansanäänestyksen. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voisi tehdä vähintään 3 % maakunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Maakuntaan perustettaisiin myös vaikuttamistoimielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia sekä kielivähemmistön vaikuttamistoimielin. 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 voidaankin todeta, että ehdotettu sääntely koskien maakuntavaaleja sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

#### 4.14 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. 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 vaihtoehtoisella 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 palvelussuhteen 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 itsehallin-

non näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelusuhdettaan 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 uuden työnantajaorganisaation 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 esitetyksi. Näin sekä maakunnilla, kunnilla että yhtiöillä on päätösvalta oman sektorinsa työ- ja virkaehtosopimuksesta. Edellä mainituilla perusteilla esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa.

#### **4.15 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 lainsäätämisyjärjestyksessä. 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.

#### **4.16 Asetuksenantovaltuudet**

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä muun ohessa asioista, jotka perus-



tukslain mukaan kuuluvat lain alaan. Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä 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.

Ehdotetun järjestämislain 11 §:n 1 ja 2 momentti sisältävät valtuudet säätää valtioneuvoston asetuksella suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan sekä laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvista palveluista. Ehdotettu asetuksenantovaltuus sisältää mahdollisuuden koota sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon palveluja, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien kustannusten perusteella. Terveydenhuollon osalta palvelujen keskittämistä on tehty nykyisin terveydenhuoltolain 45 §:n nojalla, joka sisältää vastaavankaltaisen asetuksenantovaltuuden säätää valtioneuvoston asetuksella niistä tutkimuksista, toimenpiteistä ja hoidoista, jotka kootaan suurempiin yksiköihin. Keskitettävistä palveluista säätäminen on siten ollut mahdollista jo nykyisin asetustasolla. Perustuslakivaliokunta ei terveydenhuoltolakia säädettäessä lausunut kyseisestä asetuksenantovaltuudesta (PeVL 41/2010 vp). Ennen terveydenhuoltolain säätämistä vastaavankaltainen säännös sisältyi erikoissairaanhoitolakiin (erikoissairaanhoitolain 1062/1989 11 §:n 3 momentti sellaisena kuin se on laissa 122/2004).

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 6 momentin 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 laadunhallinnan ja asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi tehtävästä suunnitelmasta. Ministeriön asetuksella säädettäisiin lain 30 §:n 4 momentin perusteella tiedoista, jotka on sisällytettävä sosiaali- ja terveysministeriölle toimitettaviin raportteihin, joiden perusteella arvioidaan maakunnan tuottamien palvelujen saatavuutta ja rahoituksen riittävyyttä 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 37 §:n 2 momentissa. Valtion suorittamista tutkimus- ja koulutuskorvausten perusteista sekä tutkimuksen arviointiryhmästä säädettäisiin lain 44 §:n perusteella. Järjestämis-

lain 59 §: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 valtuutuslainsäädännön säännökset, joiden perusteella Valvira voi antaa määräyksiä palvelun tuottajan omavalvontasuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja seurannasta (24 §:n 3 momentti) ja THL voi antaa määräyksiä 31 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan sekä lain 7 ja 8 §:n mukaisten hyvinvointikertomusten vähimmäistietosisällöstä ja tiedon toimittamistavasta (31 §:n 3 ja 4 momentti)..

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 maakuntalaissa ja kirjanpitolaissa. Maakuntalain 98 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset siitä, missä muodossa maakunnan tulee tuottaa laissa 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 98 §: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 liikelaitoksen velvollisuudesta käyttää palvelukeskuksen tuottamia palveluja. Maakuntalain 119 §: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 liikelaitoksia. Maakuntalain 120 – 122 §: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 rahoituslakiin sisältyisi erityisesti rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden tarkempaa määrittelyä koskevia valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin vuosittain 9 §:n 4 momentin nojalla pykälän 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta, 10 §:n 2 momentin nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisten laskennallisten kustannusten määrittelyssä käytettävien 9 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkokonaisuuksien ikäryhmäkohtaisista tarvetekijöistä, niiden painokertoimista, kertoimien määräaikaistarkistuksista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista, 11 §:n 4 momentin nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinnasta sekä pykälän 1 momentissa tarkoitetuista palvelujen tarvetta ja

kustannuksia kuvaavista tarvetekijöistä, niiden painokertoimista, kertoimien määräaikaistarkistuksista sekä 17 §:n 2 momentin nojalla pykälässä tarkoitettujen maakunnan muiden tehtävien perushinnoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin lisäksi 12 §:n 4 momentin nojalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös 13 §:n 3 momentin nojalla pykälässä säädetyn asukastiheyden perushinnasta, 14 §:n 3 momentin nojalla pykälässä säädetyn vieraskielisyyden perushinnasta, 15 §:n 3 momentin nojalla kaksikielisyyden perushinnasta sekä 16 §:n 2 momentin nojalla saaristoisuuden perushinnasta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 6 §:n 4 momentissa tarkoitettua maakuntaindeksiä laskennasta.

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 19 §:n 2 momentin perusteella valtiovarainministeriön 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 vuosittain 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 tilastoaineistoa 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 tekniluonteisia 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.

#### **4.17 Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus**

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan määräys on luettava lainsäädännön alaan kuuluvaksi, jos se koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, jos määräys muuten koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla tai jos määräyksessä tarkoitettu asiasta on jo voimassa lain säännöksiä taikka siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (esimerkiksi PeVL 11/2000 vp ja PeVL 12/2000 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan eduskunnan hyväksyminen on hankittava sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi vallitsevan perustuslain tulkinnan mukaan tullut päättää (esimerkiksi PeVL 4/2001, 61/2001 ja 9/2003 vp).

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä annettu ilmoitus koskee peruskirjan määräysten soveltamista Suomessa. Peruskirjan eräät määräykset on saatettu voimaan 12.4.1991 annetulla, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien osaltaan hyväksymällä lailla (1180/1991). Peruskirjan soveltamista koskevan 12 ja 13 artiklan mukaisen

ilmoituksen hyväksyminen vaatii eduskunnan suostumuksen, koska maakuntahallinnon perusteista säädetään perustuslain edellyttämällä tavalla lailla.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Peruskirjan 12 ja 13 artiklan perusteella annettava ilmoitus ei koske perustuslakia, joten päätös ilmoituksen antamisesta voidaan tehdä äänten enemmistöllä.

#### **4.18 Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi**

Pääministeri Sipilän hallitusohjelma 29.5.2015 asetti sosiaali- ja terveystalouden 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 yksityiskohtat 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 terveystalouden tuotannon monipuolistumisen ja linjasi perustasolle pääsääntönä ja soveltuvin osin erikoistasolle palvelujen käyttäjälle mahdollisuuden valita itse julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan palvelu. Lisäksi monituottajamalliin 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 linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu, miten ihmiset lopulta saavat palvelut ja miten rahoitusmalli toimii. Koska valinnanvapautta koskevaa sääntelyä ei vielä ole kokonaisuudessaan valmisteltu, on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea kaikilta osin arvioida. Myös maakuntien muita tehtäviä koskeva aluehallintouudistus valmistuu erikseen myöhemmin.

#### **4.19 Yhteenveto**

Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa sääntämisyksityksessä. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella. Perustuslain kannalta on tulkinnan varaista erityisesti maakunnan itsehallinnon rajaaminen järjestämisen ja tuottamisen erottamisen osalta maakunnan ja sen liikelaitoksen välisessä suhteessa, yhdenvertaisuuden toteutuminen suhteessa aluejakkoon sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on näin ollen perusteltua.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että:

## HE 15/2017 vp

Eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen, jonka mukaan peruskirjan ratifioinnin jälkeen tapahtuneiden hallintorakenteiden muutosten johdosta peruskirjaa sovelletaan Suomessa paikallishallintoon ("kunnat"). Kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla (Manner-Suomen "maakunnat") peruskirjaa sovelletaan seuraavilta osin: 2 artikla, 3 artikla, 4 artiklan 1 ja 3-6 kappale, 5 artikla, 6 artikla, 7 artikla, 8 artikla, 9 artiklan 1, 2 ja 4-7 kappaleet, 10 artikla ja 11 artikla. Koska edellä mainitut hallintorakenteiden muutokset eivät koske Ahvenanmaan itsehallintoaluetta, sovelletaan peruskirjaa Ahvenanmaalla paikallishallintoon ("kunnat").

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

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 kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa (*maakunnan asukas*);
- 2) kunta, joka sijaitsee maakunnan alueella;
- 3) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on maakunnassa;
- 4) 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.

*Maakunnan toiminta* käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Maakunnan toimintaan sisältyy maakunnan järjestämistä vastuulle 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, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon asti 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) hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille;
- 3) alueellinen alkoholihallinto;
- 4) pelastustoimi;
- 5) terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut;
- 6) maatalous ja maaseudun kehittäminen;
- 7) maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta;
- 8) kalatalous ja vesitalous;
- 9) aluekehittämisviranomaisen 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) luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito;



14) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun;

15) yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevia valtionavustustehtävät;

16) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät;

17) alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät;

18) maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa;

19) kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista;

20) vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötoiden toteuttamisesta;

21) vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu;

22) ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen;

23) maakunnan varautuminen ja alueellisen varautumisen yhteensovittaminen;

24) maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä pronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen;

25) alueelliset romansiasiain neuvottelukuntia ja romansiasioita koskevat tehtävät;

26) 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 ja näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä raideliikennettä;

2) saaristoliikenteen suunnittelua ja järjestämistä;

3) kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäväaloihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;

4) kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;

5) maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä ja Euroopan unionin asioita ja yhteyksiä.

Maakunnalla voi olla myös muita sille laissa erikseen säädettyjä tehtäviä.

Maakuntien on hoidettava tehtäviään yhteistoiminnassa siten kuin siitä laissa säädetään. Maakuntien sopimukseen perustuvasta yhteistoiminnasta säädetään 8 luvussa.

## 7 §

### *Järjestämisvastuu*

Maakunta voi järjestää tehtäviensä hoitamisen itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Lisäksi maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan siten kuin laissa erikseen säädetään koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantunteuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä.

Maakunta voi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen.

Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa 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.

Maakunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle maakunnalle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain perusteella toinen maakunta.

8 §

*Tuottaminen*

Jollei lailla toisin säädetä, maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun tuottamisen erottamisesta 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 järjestämisvastuu. 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 järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla liikelaitoksella sekä palveluja tuottavilla yhteisöillä ja säätiöillä on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Maakunnan tulee ottaa hallintosääntöönsä ja palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimukseen maakunnan järjestämisvastuun 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 pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin palveluntuottajan hallinnassa oleviin tiloihin.

## Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin

### 10 §

#### *Maakuntien seuranta ja laillisuusvalvonta*

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että maakuntien 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*

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) tarkoitettuun julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy maakuntien taloutta koskeva osio.

Julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja maakunnittain (*rahoitusperiaate*). Lisäksi käsitellään maakuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön muutoksia, maakuntien investointeja, kustannuskehitystä, maakuntien ohjausta sekä valtion maakuntatalouteen liittyviä taloudellisia vastuita.

Julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

### 12 §

#### *Investointien ohjaus*

Maakuntien on vuosittain laadittava maakuntien yhteistyöalueen yhteinen esitys seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista taloudellisesti merkittävistä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Esitykseen on lisäksi sisällytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoiset investoinnit, joista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ( / ) 19 §:ssä.

Esityksessä on otettava huomioon maakuntien tytäryhteisöjen investointisuunnitelmat. Esitys on toimitettava toimivaltaisille ministeriöille kalenterivuoden loppuun mennessä Ministeriöt valmistelevat yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa yhteen sovitun maakuntien investointisuunnitelman. Valtioneuvosto hyväksyy investointisuunnitelman osana 11 §:ssä tarkoitettua julkisen talouden suunnitelmaa.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri tehtävälaloilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena.

Maakunta saa toteuttaa 1 momentissa tarkoitetun investoinnin vain, jos se on hyväksytty 2 momentissa tarkoitetussa valtioneuvoston päätöksessä maakuntien investointisuunnitelmasta. Maakunnan on 42 §:ssä tarkoitetulla omistajaohjauksella huolehdittava, että maakuntakonsernin investoinnit eivät ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa.

13 §

*Valtion ja maakunnan neuvottelu*

Edellä 11 §:ssä tarkoitetun julkisen talouden suunnitelman tekemiseksi tapahtuvan valtioneuvoston päätöksenteon tueksi ja maakuntien taloudellista ohjausta varten on valtion ja maakunnan välinen neuvottelu. 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 maakunnan tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voidaan käytettävissä olevalla rahoituksella turvata;
- 4) tarkastellaan maakuntien investointien vaikutuksia maakuntien talouteen ja toimintaan;
- 5) käsitellään tarvittavassa laajuudessa muita maakunnan toimintaan ja talouteen liittyviä tekijöitä, kuten maakuntien tietohallinnon tilaa ja digitalisointikehitystä sekä niihin liittyviä kehittämisehdotuksia.

Neuvottelua ja ministeriöissä 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 neuvottelussa 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 13 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita;
- 2) neuvoa antavasti käsitellä 13 §:n 4 momentissa tarkoitettua asiakirjan mukaisten toimenpiteiden toteutumista;
- 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 tehtäviensä 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 liikelaitosta 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 järjestämisvastuulle kuuluvista 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 säädettyistä ja määrättyistä 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  
enintään 200 000

Valtuutettuja vähintään  
59

## HE 15/2017 vp

|                 |    |
|-----------------|----|
| 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 se 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 päätyessä 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 vielä valtuutetuksi kutsumattoman varavaltuutetun.

Jos maakuntavaltuusto ei ole päätösvaltainen valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyden vuoksi, maakuntavaalilautakunnan on vaalilain 143 m §:n 2 momenttia noudattaen maakuntavaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä tämän pykälän 1 momentin mukaisesti uusia 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, muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kuuluu kyseiseen maakuntaan väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen mukaan 51. päivän ennen vaalipäivää 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. päivän ennen vaalipäivää päättyessä, jos:

- 1) hänen tietonsa on hänen pyynnöstään talletettu väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestökierikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa säädetyllä tavalla;
- 2) hän on kirjallisesti ilmoittanut maistraatille viimeistään 52. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16:ta haluavansa käyttää äänioikeuttaan maakuntavaaleissa tai kuntavaaleissa tai ei ole kirjallisesti peruuttanut aikaisempaa ilmoitustaan.

Äänestys-oikeuteen 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 asukasraateja;
- 2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia maakunnan toimielimiin;
- 4) suunnittelemalla 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 järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä liikelaitoksen osalta hallintosääntönsä. Näi-

den palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta.

24 §

*Aloiteoikeus*

Maakunnan asukkaalla sekä alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita maakunnan toimintaa koskevista asioista. 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 ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista. Aloitetta käsiteltäessä maakunnan on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi.

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*

Maakuntavaltuusto voi päättää, että maakunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan 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 tekemiseen kansanäänestyksen toimittamisesta tarvitaan 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 kuulluiksi.

Kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990).

6 §

*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 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 edellä tarkoitettujen elinten toimintaedellytyksistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuille elimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on tai joil-



la vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön tai vammaisten ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta ja vaikuttamistoimielimet tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa.

27 §

*Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin*

Kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen on asetettava kielivähemmistön vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valitaan maakunnan kielivähemmistöön kuuluvia asukkaita edustavia henkilöitä.

Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen tehtävänä on selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön omalla kielellä tarjottavien palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Toimielimen tehtävänä on selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella tehdä maakuntahallitukselle ehdotuksia kielivähemmistön palvelujen kehittämiseksi sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista ja kielitaidon kehittämisestä. Vaikuttamistoimielimellä voi olla myös muita maakuntahallituksen määrittämiä tehtäviä. Vaikuttamistoimielimen on annettava vuosittain maakuntahallitukselle kertomus kielivähemmistön palvelujen toteutumisesta.

Maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on maakuntahallituksen asettava saamen kielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valitaan saamenkielisiä asukkaita edustavia henkilöitä. Vähintään yksi kolmasosa toimielimen jäsenistä on nimettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Toimielimeen sovelletaan muutoin mitä 2 momentissa säädetään kielivähemmistön 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 ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Maakunnan on tiedotettava siitä, 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 toteuttamisen turvaavia seikkoja koskevat velvollisuudet järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä liikelaitoksen osalta hallintosääntönsä. 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 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.

### 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 toimikaudestaan. Edellä 29 §:n 3 momentissa tarkoitettu toimikunta 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 osaikaisina luottamushenkilöinä.

33 §

*Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden*

Maakuntavaltuusto voi erottaa maakunnan tai maakuntien yhteiseen toimielimeen valitse-  
mansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai joku heistä ei nauti maakuntavaltuus-  
ton luottamusta. Erottamis päätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Maakuntavaltuusto voi erottaa maakuntavaltuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjoh-  
tajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos joku heistä ei nauti maakuntavaltuuston  
luottamusta. Erottamis päätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Luottamushenkilöiden ja puheenjohtajiston erottamista koskeva asia tulee vireille maakun-  
tahallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen.

34 §

*Tilapäinen valiokunta*

Kun 33 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 41 §:ssä tarkoi-  
tettu maakuntajohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vi-  
reille, maakuntavaltuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Va-  
liokunnan 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 maakuntahalli-  
tuksen lausunto.

Jos maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat esteellisiä hoitamaan maakuntahallituk-  
selle 36 tai 37 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä, eikä maakuntahallitusta saada tästä syystä pää-  
tösvaltaiseksi, maakuntavaltuuston tulee asettaa tilapäinen valiokunta, joka hoitaa niitä maa-  
kuntahallituksen käsiteltäviä asioita, joita maakuntahallituksen jäsenten ja varajäsenten esteel-  
lisyys koskee. Tätä tehtävää varten asetetun valiokunnan jäsenten vaalikelpoisuuteen sovelle-  
taan, mitä maakuntahallituksen jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään, ja siihen sovelletaan  
muuten, mitä maakuntahallituksesta säädetään. Tätä tehtävää varten asetetun tilapäisen valio-  
kunnan 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.

## HE 15/2017 vp

Maakunnan strategian tulee perustua arvioon maakunnan tilanteesta strategian laatimishetkellä 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 97 §: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 taloudenhoidosta;
- 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.

## HE 15/2017 vp

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 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 tekemisen edellytyksenä on, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla johtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

### 42 §

#### *Omistajaohjaus*

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla maakunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön 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 toiminnassa otetaan huomioon maakuntakonsernin kokonaisuus. Omistajaohjauksella varmistetaan palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä palveluiden laatu, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus maakunnan tytäryhteisöjen toiminnassa. Omistajaohjauksella varmistetaan myös avoimuuden, viestinnän ja palvelujen käyttäjien sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen.

Maakunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Konserniohjetta sovelletaan maakunnan tytäryhteisöjen ja 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 tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) maakunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta;
- 8) maakuntakonsernin valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja sen yhteensovittamisesta.

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 lisäksi maakunnat voivat järjestää tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla siten kuin tässä luvussa säädetään.

47 §

*Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin*

## HE 15/2017 vp

Jos maakunta sopii 7 §:n mukaisesti maakunnalle laissa säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*.

Maakunnat voivat tuottaa palveluja yhteistoiminnassa, jos yhteistoiminnasta säädetään lailla tai kysymys on hankintalain 15 §:ssä tarkoitettusta hankinnasta sidosyksiköltä tai 16 §:ssä tarkoitettusta 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 viranomaistehtävän hoitamisesta*

Maakunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Sopimukseen on otettava tarpeelliset määräykset ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

## 9 luku

### **Maakunnan liikelaitos**

52 §

*Maakunnan liikelaitoksen asema ja tehtävät*

Maakunta perustaa yhden tai useamman liikelaitoksen, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan järjestämismääräysten mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, muita sille erikseen säädettyjä palveluja ja maakunnan sille järjestämismääräystensä perusteella osoittamia tehtäviä. Liikelaitos vastaa tuottamisvastuullaan olevien palvelujen edellyttämästä julkisen vallan käytämisestä. Liikelaitoksen tehtävänä on myös antaa maakunnalle asiantuntija-apua maakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Maakunnan liikelaitoksen tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännössä.

Maakunnan liikelaitos toimii maakunnan osana.

53 §

*Maakunnan ja liikelaitoksen suhde*

Maakuntavaltuusto päättää:

- 1) liikelaitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista, palvelujärjestelmän yhteensovittamisesta sekä muista palvelujen tuotannon edellytyksistä ja velvoitteista;
- 2) liikelaitoksen velvoitteista hankkia palveluja muilta tuottajilta sekä hankittavia palveluja koskevista yleisistä edellytyksistä;
- 3) liikelaitokselle asetettavista talouden tavoitteista sekä laitoksen sitovista meno- ja tuloeristä;
- 4) liikelaitoksen johtokunnan jäsenten ja puheenjohtajien valitsemisesta ja erottamisesta sekä eron myöntämisestä heille;
- 5) liikelaitoksen investointisuunnitelmasta.

54 §

*Liikelaitoksen johtokunnan tehtävät*

Maakunnan liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo laitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa laitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi johtokunta huolehtii siitä, että laitos toimii maakunnan asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden mukaisesti.

Johtokunnan tehtävänä on:

- 1) päättää laitoksen toiminnan kehittämisestä maakuntavaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta maakuntavaltuustolle;
- 2) hyväksyä laitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä maakuntavaltuuston asettamien sitovien tavoitteiden ja meno- ja tuloerien mukaisesti;
- 3) laatia laitoksen tilinpäätös;
- 4) valita ja irtisanoa laitoksen johtaja sekä päättää johtajasopimuksesta;
- 5) päättää laitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista maakunnan investointisuunnitelman mukaisesti;
- 6) päättää laitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista;
- 7) valvoa laitoksen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Liikelaitoksen johtokunnan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

55 §



*Liikelaitoksen johtokunnan kokoonpano*

Liikelaitoksen johtokunnan ja sen puheenjohtajiston valitsee maakuntavaltuusto. Johtokunnan jäsenten määrästä ja toimikaudesta määrätään hallintosäännössä. Johtokunnan, sen jäsenen ja puheenjohtajan erottamiseen sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään luottamushenkilöiden erottamisesta kesken toimikauden. Johtokunnan sekä sen jäsenen ja puheenjohtajan erottamisen valmistelee maakuntahallitus.

Johtokunnan jäsenellä tulee olla riittävä talouden ja liiketoiminnan tai laitoksen toimialan johtamisen asiantuntemus, eikä hän saa olla maakunnan muun 29 §:ssä tarkoitetun toimielimen jäsen. Liikelaitoksen johtaja ei saa olla johtokunnan jäsen.

Johtokunnan jäsen ja johtaja eivät saa olla maakunnan tytäryhteisön hallituksen jäseniä.

Johtokunnan jäsenenä ei saa olla se, joka ei 62 §:n mukaan ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen.

56 §

*Liikelaitoksen johtaja*

Liikelaitoksella on johtaja, joka on virkasuhteessa maakuntaan. Johtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena laitoksen toimintaa. Johtajalla tulee olla riittävä talouden ja liiketoiminnan tai laitoksen toimialan johtamisen asiantuntemus.

Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Johtajan johtajasopimukseen sovelletaan, mitä 40 §:ssä säädetään johtajasopimuksesta. Johtaja voidaan irtisanoa tehtävästään tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt johtokunnan luottamuksen. Asiaa valmisteltaessa johtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetykselle perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla johtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

57 §

*Maakunnan liikelaitoksen talous*

Maakunnan liikelaitoksen talouteen sovelletaan maakunnan taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:

- 1) liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma laaditaan maakunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta erillisenä osana;
- 2) liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä maakunnan kirjanpidossa;
- 3) liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan maakuntahallituksen käsiteltäväksi;
- 4) liikelaitoksen tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja liikelaitoksen johtaja;
- 5) liikelaitoksen tilikauden tuloksesta voidaan tehdä investointivaraus enintään maakunnan ylijäämäerien määrään;
- 6) esityksen liikelaitoksen tilikauden tuloksen käsittelystä tekee johtokunta toimintakertomuksessa.

IV OSA

**LUOTTAMUSHENKILÖT JA HENKILÖSTÖ**

10 luku

## Luottamushenkilöt

### 58 §

#### *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 maakunnan luottamushenkilöstä säädetään.

### 59 §

#### *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 ja 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.

### 60 §

#### *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.

### 61 §

#### *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 tehtäväalueen tai maakunnan liikelaitoksen 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 liikelaitok-

nessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavassa yhteisössä tai säätiössä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

62 §

*Vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen*

Vaalikelpoinen maakuntahallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) välittömästi maakuntahallituksen alaisena toimiva maakunnan palveluksessa oleva henkilö;
- 2) maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka toimii 1 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvassa tehtävässä;
- 3) maakunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa maakuntahallituksen käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelusta;
- 4) 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 vastavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Enemmistön maakuntahallituksen jäsenistä on oltava muita kuin maakunnan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

63 §

*Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin*

Vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) asianomaisen lautakunnan tai liikelaitoksen johtokunnan 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 sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle 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 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 62 §: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. Vaalikelpoisuudesta liikelaitoksen johtokuntaan säädetään 55 §:ssä.

64 §

*Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan*

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) maakuntahallituksen jäsen;
- 2) henkilö, joka on maakuntahallituksen tai liikelaitoksen johtokunnan jäsenen, maakuntajohtajan tai liikelaitoksen johtajan hallintolain (434/2003) esteellisyysperusteita koskevassa 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;
- 3) henkilö, joka on maakunnan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
- 4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen.

65 §

*Vaalikelpoisuus maakuntien yhteiseen toimielimeen*

Maakuntien yhteisessä toimielimessä, josta säädetään 48 §:ssä, jäseninä voivat olla asianomaisten maakuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

66 §

*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 61—64 §:ssä tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustointa.

67 §

*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 83 §:n nojalla jättänyt maakuntavaltuuston vaalipäätöksen täytäntöön panematta.

68 §

*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 pa-  
laamistaan.

Osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavasta vapaasta luottamushenkilön on  
sovittava työnantajansa kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kiel-  
täytyä 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 oike-  
us saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin  
perustein kuin maakunnan viranhaltijalla. Mitä työtaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015)  
säädetään työnantajasta ja työntekijästä, sovelletaan maakuntaan sekä päätoimiseen ja osa-  
aikaiseen luottamushenkilöön.

69 §

*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 kokouspäi-  
vää 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 maakun-  
nan 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 kieltäytymi-  
sensä perusteista.

70 §

*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 erillispalkkioi-  
ta.

Maakunta voi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä tälle maksetusta  
palkkiosta tuloverolain (1535/1992) 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun luottamushen-  
kilömaksun, jonka maakunta tilittää puolueelle tai puolueyhdistykselle. Perittyjen luottamus-  
henkilömaksujen määrä on ilmoitettava maakunnan tilinpäätöksessä.

71 §

*Tietojensaantioikeus*

Luottamushenkilöllä on oikeus saada maakunnan viranomaisilta 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.

72 §

*Sidonnaisuuksien ilmoittaminen*

Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettuna maakunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään ja 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 sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, maakuntavaltuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia, maakuntajohtajaa, liikelaitoksen johtokunnan 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.

73 §

*Virheellinen menettely luottamustoimessa*

Luottamushenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvolluuksiensa vastaisesti, maakuntahallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta maakuntavaltuustolle. Asiasta on viivymättä 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. Pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

Maakuntavaltuuston on luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on maakunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

## HE 15/2017 vp

Maakunnan viranomaisella on valmistellessaan 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä oikeus saada esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta luottamushenkilön tekemäksi epäilyistä virkarikoksesta.

### 74 §

#### *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**

### 75 §

#### *Maakunnan henkilöstö*

Maakunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa maakuntaan. 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.

### 76 §

#### *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.

### 77 §

#### *Viran muuttaminen työsuhteiseksi*

Jos viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä ja työnantaja on tarjonnut viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla 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**

78 §

*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 käytön järjestämisestä maakunnassa ja liikelaitoksessa;
  - h) maakunnan ohjauksen ja valvonnan toteuttamisesta maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita tuottavissa yhteisöissä ja säätiöissä.
- 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 puheenvuorojen 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.

79 §

*Toimivallan siirtäminen*

720



## HE 15/2017 vp

Maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimieli-mille, 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 tarkoite-tulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimi-valtaa ei voida enää siirtää edelleen.

Maakuntavaltuuston on annettava maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttä-minen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle:

- 1) laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koske-vissa asioissa;
- 2) yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa;
- 3) muissa laissa erikseen säädetyissä tehtävissä.

### 80 §

#### *Valtuustoasioiden valmistelu*

Maakuntahallituksen on valmisteltava maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat lukuun otta-matta asioita, jotka koskevat maakuntavaltuuston toiminnan sisäistä järjestelyä tai jotka 34 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 106 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmis-tellut.

### 81 §

#### *Maakuntavaltuuston kokoontuminen*

Maakuntavaltuusto kokoontuu päättäminaan aikoina ja myös silloin, kun maakuntavaltuus-ton puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi.

Maakuntavaltuusto on kutsuttava koolle myös maakuntahallituksen tai vähintään neljäsosan valtuutetuista sitä pyytäessä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen asia on valmistel-tava kiireellisesti.

Maakuntavaltuuston kutsuu koolle puheenjohtaja. Kokouskutsun maakuntavaltuuston en-simmäiseen 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 ko-kouksesta tiedotettava yleisessä tietoverkossa. Kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti, jos maakunta huolehtii, että tähän tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä.

### 82 §

#### *Maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat*

Maakuntavaltuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmistel-tu 80 §: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 käsi-teltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

### 83 §

#### *Maakuntavaltuuston päätösten laillisuuden valvonta*

## HE 15/2017 vp

Jos maakuntahallitus katsoo, että maakuntavaltuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, maakuntavaltuusto on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen, maakuntahallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava maakuntavaltuuston uudelleen käsiteltäväksi.

### 84 §

#### *Esteellisyys*

Valtuutettu on maakuntavaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai 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.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde maakuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa maakunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

### 85 §

#### *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.

### 86 §

#### *Sähköinen kokous*

Sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä.

### 87 §

#### *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.

## HE 15/2017 vp

Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskeva pöytäkirja voidaan tarkastaa ennen kokousta.

### 88 §

#### *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.

### 89 §

#### *Kokouksen johtaminen ja puheenvuorot*

Puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa. Jos kokouksessa läsnä oleva henkilö käyttöksellään 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.

### 90 §

#### *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.

### 91 §

#### *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 toimielimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänes-

## HE 15/2017 vp

tysjärjestyksen 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.

### 92 §

#### *Vaali*

Vaalissa tulevat valituiksi se henkilö tai ne henkilöt, jotka ovat saaneet eniten ääniä.

Luottamushenkilöiden vaali toimitetaan suhteellisena, jos sitä vaatii läsnä olevista toimieliimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä lisättynä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylemmän 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 maakuntavaltuusto 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.

### 93 §

#### *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.

### 94 §

#### *Pöytäkirja*

Toimieliimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen johdosta ole tarpeetonta.

### 95 §

#### *Maakunnan ilmoitukset*

Maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salsapitoa 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.

96 §

*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) tiedot maakunnan järjestämistä palveluista tuottavan liikelaitoksen sekä maakunnan tytäryhteisöjen toiminnasta, taloudesta, henkilöstöstä ja palveluista;
- 13) tiedot maakunnan järjestämistä palveluista tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden palveluista sekä maakunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamisesta.

13 luku

**Talous**

97 §

*Talousarvio ja -suunnitelma*

Maakuntavaltuuston on kunkin 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. 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 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 tulorivit sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla. Määräraha ja tulorivit voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä.

## HE 15/2017 vp

Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Investointiosasta on ilmentävä maakunnan investointien lisäksi maakuntakonsernin toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävimmät investoinnit. Investointisuunnitelman laadinnassa on muutoin otettava huomioon, mitä 12 §:ssä säädetään investointien ohjaamisesta.

Maakunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

### 98 §

#### *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, laskenta- ja tilijärjestelmästä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista.

Kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja sen lisäksi, mitä kirjanpitolain 8 luvun 1 §:ssä säädetään, myös tämän lain 98—101 §:n ja 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta.

### 99 §

#### *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 toteutumisvertailu 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.

### 100 §

#### *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.

## HE 15/2017 vp

### 101 §

#### *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.

### 102 §

#### *Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus*

Maakunnan tytäryhteisön on annettava maakuntahallitukselle konsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

### 103 §

#### *Maakunnan arviointimenettely*

Valtiovarainministeriö käynnistää 104 §:ssä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä arviointimenettelyn, jossa valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään (*maakunnan arviointimenettely*).

Maakunnan arviointimenettely käynnistetään valtiovarainministeriön päätöksellä. Arviointimenettelyä varten asetetaan arviointiryhmä, jonka jäsenet nimeävät valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta. Valtiovarainministeriö nimeää maakuntaan ryhmän puheenjohtajaksi maakunnasta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön.

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen maakunnan talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toiminnoista. Maakuntavaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpideehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpideehdotusten ja maakuntavaltuuston päätösten perusteella maakuntajakolaissa tarkoitettua maakuntajakoselvittäjän asettamisesta selvittämään maakuntajaon muuttamista.

### 104 §

#### *Maakunnan talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset*

Valtiovarainministeriö voi käynnistää maakunnan arviointimenettelyn, jos:

## HE 15/2017 vp

1) maakuntakonsernin vuosikate on ilman maakuntien rahoituksesta annetun lain ( / ) 8 §:n perusteella myönnettyä harkinnanvaraista rahoituksen korotusta kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen;

2) maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin;

3) maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi; tai

4) maakunnalle on myönnetty maakuntien rahoituksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu harkinnanvarainen rahoitusavustus.

Vuodesta 2024 lukien valtiovarainministeriön on kuitenkin käynnistettävä maakunnan arviointimenettely, jos maakunnalle on myönnetty 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu avustus.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja saatu summa jaetaan vuosittaisten korkokulujen ja lainanlyhennysten summalla.

Edellä tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämistä tiedoista. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Valtionkonttorin käyttämiä laskentaperusteita.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja maakunnan arviointimenettelyn edellytyksiä arvioidaan ensimmäisen kerran vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten perusteella.

### 105 §

#### *Maakunnan viranomaisen toimivalta arviointimenettelyn aikana*

Sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö on päättänyt maakunnan arviointimenettelyn käynnistämisestä, siihen saakka kunnes 103 §:n 4 momentissa tarkoitettu maakuntajakoselvittäjä on päätetty jättää asettamatta tai maakuntajakoselvittäjän tekemästä esityksestä on tehty päätös, maakunnan viranomainen saa tehdä päätöksen, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia maakunnan talouteen tai joka olisi 103 §:ssä tarkoitettujen arviointiryhmän toimenpide-ehtotusten vastainen, vain jollei päätöstä välttämättömistä syistä ja asian kiireellisyyden vuoksi voida lykätä.

### 14 luku

## **Hallinnon ja talouden tarkastus**

### 106 §

#### *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 maakuntakonserneissa 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 72 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset maakuntavaltuuston 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. Arviointikertomus käsitellään maakuntavaltuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa maakuntavaltuustolle muitakin tarpeellisina pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Maakuntahallitus antaa maakuntavaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

## 107 §

### *Tilintarkastus*

Maakuntavaltuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastajaan sovelletaan hänen hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Maakunnan tytäryhteisön 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 64 §:n mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

## 108 §

### *Tilintarkastajan tehtävät*

Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon 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;
- 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.

## HE 15/2017 vp

Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava viipymättä maakuntahallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle.

### 109 §

#### *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus*

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa maakunnan ja sen sekä maakuntien yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta noudattaen, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

### 110 §

#### *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 se pitää tarpeellisina tehtävänsä hoitamiseksi.

### 111 §

#### *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**

### 112 §

#### *Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla*

## HE 15/2017 vp

Maakunnan hoitaessa 6 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöttämisvelvollisuus*).

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 velvollisuuden 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 kyse on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön toiminnasta taikka yhteistoimintaan ei muutoinsovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta.

Maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun.

### 113 §

#### *Yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset*

Yhtiöttämisvelvollisuuden estämättä maakunta voi hoitaa omana toimintanaan 112 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella maakunta voi tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) maakunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;

4) maakunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle;

5) maakunta vuokraa toimitiloja käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon maakunta on kilpailuttanut;

6) maakunta tuottaa palveluja palveluksessaan tai tytäryhteisönsä palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella;

7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

### 114 §

#### *Taloudellinen eriyttäminen ja hinnoittelu maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla*

Maakunnan toimiessa 113 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti sekä eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito.

### 115 §

#### *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 104 §: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.

116 §

*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 hankintalaissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa on noudatettava mainitun lain mukaista menettelyä.

117 §

*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**

118 §

*Valtakunnalliset palvelukeskukset*

Maakunnilla on seuraavat valtakunnalliset palvelukeskukset:

- 1) toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus;
- 2) talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus;
- 3) tieto- ja viestintätekniikan palvelujen palvelukeskus.

Palvelukeskukset ovat maakuntalaissa tai maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta annetun lain mukaisesti säädettyllä tavalla maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiötä, joissa valtio voi olla osakkaana.

Palvelukeskusten asiakkaita ovat maakunnat, maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt sekä 4 §:ssä tarkoitettut maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tulee ylläpitää ja tarjota maakunnan järjestämistä kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja, jos se on välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 58 §:n mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi.

Maakuntien yhtiöt ja kunnat voivat myös ostaa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulta toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselta tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja silloin, kun ne tuottavat palveluja samoissa tiloissa, joissa maakuntien sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat liikelaitokset tai tytäryhteisöt. Tässä momentissa tarkoitettujen palvelujen myynnin osuus maakuntien yhtiöille ja kunnille ei saa olla enempää kuin 20 prosenttia palvelukeskusten kyseisiä palveluja koskevasta liikevaihdosta. Muilta osin sovelletaan hankintalain säännöksiä.

Palvelukeskusten tehtävänä on tuottaa itse tai hankkia ostopalveluina 120—122 §:ssä tarkoitettuja asiantuntija- ja tukipalveluja omistajilleen sekä 3 – 5 momentissa tarkoitetuille asiakkaille.

#### 119 §

##### *Velvollisuus käyttää palvelukeskuksen palveluja*

Maakunnan ja maakunnan tytäryhteisön, joka ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, on käytettävä 120—122 §:ssä tarkoitettuja palvelukeskusten tuottamia palveluja, ellei 121 ja 122 §:ssä tarkoitetuissa palveluissa muun palveluntuottajan tarjoaman palvelun käyttö ole tietystä toiminnassa tai asiassa taikka sen osassa välttämätöntä taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin palvelukeskusten tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on kuultava maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakunnan tytäryhteisöjä.

#### 120 §

##### *Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät*

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on:

- 1) tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja;
- 2) huolehtia omistuksessaan tai hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta;
- 3) antaa vuosittain maakunnille ja valtioneuvostolle selvitys tehdyistä investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista maakuntatalouteen.

#### 121 §

##### *Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät*

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on:

- 1) tuottaa taloushallinnon, maksuliikenteen ja kirjanpidon palveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja;

## HE 15/2017 vp

2) tuottaa henkilöstö- ja palkkahallinnon asiantuntija- ja tukipalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja.

### 122 §

#### *Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävät*

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio- sekä tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja.

### 123 §

#### *Tiedonsaantioikeus*

Maakunnilla on oikeus saada palvelukeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot ja asiakirjat keskuksen ohjausta ja valvontaa sekä maakunnan toiminta- ja taloussuunnittelun ja tilinpäätöksen laatimista varten.

Ministeriöillä on oikeus saada palvelukeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot maakuntien ohjausta, rahoitusta ja valvontaa sekä 3 luvussa tarkoitettua neuvottelua varten.

Palvelukeskuksella on oikeus saada pyynnöstä maakunnalta ja maakuntakonsernin tytäryhteisöltä tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä muuta johdu.

### 124 §

#### *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.

### 125 §

#### *Palvelukeskuksen tytäryhtiö*

Palvelukeskuksella voi olla hallinnassaan kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita. Tällainen osakeyhtiö on palvelukeskuksen tytäryhtiö.

Palvelukeskus ei saa antaa tytäryhtiölleen konserniavustuksia.

### 126 §

#### *Asiantuntija- ja tukipalveluja koskeva yhteistyö*

Palvelukeskukset voivat perustaa 120—122 §:ssä tarkoitetuilla toimialoilla yhteisiä asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavia yksiköitä kuntien ja valtion vastaavien asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavien yksiköiden kanssa.

### 127 §

#### *Palvelukeskuksen osakkeiden luovutusrajoitus*

## HE 15/2017 vp

Maakunta ei saa myydä, pantata eikä muutoin luovuttaa 118 §:ssä tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita muille tahoille kuin toiselle maakunnalle tai valtiolle.

### 128 §

#### *Muun lainsäädännön soveltaminen palvelukeskuksiin*

Palvelukeskuksiin sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006), jollei laissa toisin säädetä.  
Palvelukeskuksiin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, kielilakia ja arkistolakia (831/1994).

### 17 luku

## **Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus**

### 129 §

#### *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 130 §:ää sovelleta.

Oikaisuvaatimukseen ja maakuntavalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaisissa ja hallintolainkäyttölaisissa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta.

### 130 §

#### *Oikaisuvaatimus*

Maakuntahallituksen, lautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa vaatia siihen oikaisua.

Oikaisuvaatimus tehdään maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus maakunnan liikelaitoksen johtokunnan ja sen jaoston sekä alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään liikelaitoksen johtokunnalle. Edellä 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

### 131 §

#### *Maakuntavalitus*

Maakuntavaltuuston päätökseen sekä maakuntahallituksen ja lautakunnan tai liikelaitoksen johtokunnan ja viranhaltijan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen saa hakea 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 tarkoitettujen valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

## HE 15/2017 vp

### 132 §

#### *Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus*

Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä maakuntavalitusta.

### 133 §

#### *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.

Maakuntien yhteistoiminnassa järjestettyjä tehtäviä koskevasta päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saa tehdä myös yhteistoimintaan osallinen maakunta ja sen jäsen.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta maakuntavalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen kuitenkin hakea muutosta maakuntavalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä maakuntavalitus.

### 134 §

#### *Oikaisuvaatimus- ja valitusaika*

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja maakuntavalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

### 135 §

#### *Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle*

Päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona.

### 136 §

#### *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 vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Maakunnan jäsenen sekä maakuntien yhteistoimintaan osallisen maakunnan ja sen jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on pantu nähtäville yleiseen tietoverkkoon.



137 §

*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 kiello perustuu.

138 §

*Jatkovalitus*

Hallinto-oikeuden päätökseen 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, asianosaisen valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.

139 §

*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 viranhaltija taikka valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

18 luku

**Erinäiset säännökset**

140 §

*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 palvelutuotantonsa 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 seurannan edellyttämät tiedot maakunnalle maakunnan, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tai muun lain perusteella tiedon saamiseen oikeutetun viranomaisen määrittelemällä tavalla.

## HE 15/2017 vp

Maakunnan on julkaistava yleiseen käyttöön talouttaan ja toimintaansa koskevat seuranta-tiedot. 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 seuranta, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen.

### 141 §

#### *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.

### 142 §

#### *Alueellisen varautumisen yhteensovittaminen*

Maakunnan on huolehdittava seuraavista alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä:

- 1) alueellisesti merkittävien riskien poikkihallinnollisen arviointityön järjestäminen;
- 2) turvallisuuteen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten poikkihallinnollisen seuranta- ja arviointityön järjestäminen;
- 3) varautumisen suunnittelussa tarpeellisen yhteistoiminnan järjestäminen;
- 4) maakunnan alueen valmius- ja häiriötilanneharjoitusten järjestäminen.

Maakunnan on ylläpidettävä yhteistyössä 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa yhteensovittamisessa tarvittavia yhteistyörakenteita.

Huoltovarmuuden turvaamisesta säädetään erikseen.

### 143 §

#### *Voimaantulo*

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

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 maakunnan järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, 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 liikelaitosta 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;
- 5) *valvontaviranomaisella* aluehallintovirastoa ja Sosiaali- ja terveystieteiden alan lupa- ja valvontavirastoa.

## HE 15/2017 vp

### 4 §

#### *Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus*

Sosiaali- ja terveydenhuolto on suunniteltava ja toteutettava sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve maakunnassa edellyttää. Palvelut on toteutettava yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä maakunnan väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin silloin kun palvelujen saataavuus 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 kaksikielisessä maakunnassa, siten että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä, siten että asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä. Kielilaisissa (423/2003) säädetään asiakkaan oikeudesta tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä ja oikeudesta tulkkaukseen. Asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitseissa toimipisteissä. Saamen kielilaisissa (1086/2003) säädetään oikeudesta tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa saamen kielellä.

Jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse muita kuin 1 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 1 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 tulkkauksen- ja käännösavun.

### 7 §

#### *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa*

Kunnan edistäessä asukkaitensa hyvinvointia kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaisesti, sen on seurattava asukkaitensa 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. Sen on myös asetettava suunnittelussaan tavoitteet, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen edistää hyvinvointia ja terveyttä. Lisäksi maakunnan on määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan on valmisteltava omalta osaltaan valtuustolle 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 tarkoitetuilla maakunnilla. Järjestämisvastuusta säädetään maakuntalain 7 §:ssä. Maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu lisäksi vastuu asiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi ja 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.

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.

## HE 15/2017 vp

Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät.

### 11 §

#### *Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin*

Osa sosiaali- 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 vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Siitä, mitkä palvelut kootaan kokonaisuuksiksi ja siitä, mihin maakuntiin ne 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. Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan maakunnan on järjestettävä edellä mainitut päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Muusta sosiaali- ja terveydenhuollon päivystyksestä säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltolain (1301/2014) 29 §:ssä ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä. Siitä, mitä ovat 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. Palvelun tuottajan valinnasta säädetään erikseen.

### 13 §

#### *Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen*

Maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä.

Maakunnan velvollisuudesta huolehtia asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta säädetään erikseen.

14 §

*Palvelustrategia*

Maakunnan on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana maakuntastrategiaa. Palvelustrategiassa maakunta päättää järjestämisvastuulleen 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.

15 §

*Maakunnan palvelulupaus*

Maakunnan palvelulupaus on maakunnan asukkaille osoitettu tahdonilmaisu siitä, miten maakunta toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelulupaus ei muuta lailla säädettyä maakunnan velvoitetta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto.

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 palvelulupauksensa julkisessa tietoverkossa ja muilla lupauksen julkisuutta edistävillä tavoilla.

16 §

*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 26 §:n mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Sopimuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Sopimusta on tarvittaessa muutettava.

Yhteistyösopimuksessa on sovittava:

1) toimenpiteistä palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden, asiakkaiden osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien sekä kielellisten oikeuksien varmistamiseksi;

2) toimenpiteistä vaikuttavan, laadukkaan ja kustannustehokkaan sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakenteen varmistamiseksi;

3) maakuntien työnjaosta ja yhteistyöstä ympärivuorokautisen päivystyksen tuottamisessa siltä osin kuin siitä ei säädetä 11 §:ssä tai muualla;

4) ensihoidon yhteistyöstä ja sovittamisesta yhteen muun toiminnan kanssa sekä ensihoitokeskuksen toiminnan rahoittamisesta;

5) maakuntien työnjaosta ja yhteistyöstä muiden kuin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja tukipalvelujen järjestämisessä, muun toiminnan yhteensovittamisesta sekä uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista;

6) yhteistyöalueen investointisuunnitelmasta, johon sisältyy maakuntalain 12 §:ssä tarkoitettu maakuntien yhteinen esitys valtioneuvostolle sosiaali- ja terveydenhuollon taloudellisesti merkittävistä tai sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisista investoinneista;

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.

## 17 §

### *Yhteistyösopimuksen valmistelu*

Yhteistyösopimusta laadittaessa maakunnan on otettava huomioon väestön hyvinvoinnin ja terveyden seurantatiedot ja 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. Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on tarkistettava vuosittain 16 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettu maakuntien yhteinen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon taloudellisesti merkittävistä tai sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisista investoinneista siten, että esitys sisältää seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavat investoinnit, sekä toimitettava esitys sosiaali- ja terveysministeriölle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin miten 1—3 momenteissa tarkoitettujen asioiden otetaan huomioon yhteistyösopimuksen valmistelussa ja sopimuksen toteutumisen 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 momentissa säädetyn mukainen; tai

3) maakuntien asukkaiden yhdenvertaisuus ja 4 §:n mukainen palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ja 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 1 momentissa tarkoitetut 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 sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta maakuntalain ja 2—4 momentissa säädetyn mukaisesti.

Jos maakunnan palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta tai 12 §:ssä tarkoitetun valinnanvapauden toteutumista, eikä korjaavista toimenpiteistä ole sovittu yhteistyösopimuksessa tai 29 §: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 toiminnallisesti tai palvelujärjestelmän kannalta laajakantoisen investoinnin saa toteuttaa vain, jos investointi sisältyy maakuntalain 12 §:ssä tarkoitettuun valtioneuvoston hyväksymään maakuntien investointisuunnitelmaan. Taloudellisesti merkittäviä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisia investointeja, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi, koskevasta valtioneuvoston päätöksenteosta säädetään mainitussa pykälässä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi valtioneuvosto voi päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisesta 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.

Sen lisäksi mitä maakuntalain 12 §:ssä säädetään, valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, minkälainen investointi on sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoinen 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 103 §:ssä tarkoitetun maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos ministeriön ja maakunnan välisessä neuvottelumenettelyssä tai muutoin on osoittautunut, että maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut jollakin 2 momentissa tarkoitulla tavalla.

Arvioitaessa, onko maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveystalveluja ilmeisesti vaarantunut, käytetään seuraavia arviointiperusteita:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeenmukainen ja riittävä palvelujen saatavuus tai saavutettavuus on merkittävästi huonompi kuin muissa maakunnissa;
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen 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, että siellä on sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen edellyttämä henkilöstö ja osaaminen; tai
- 5) maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveystalveluja on muusta kuin 1 – 4 kohdassa tarkoitettusta syystä vakavasti ja pitkäaikaisesti vaarantunut.

21 §

*Maakunnan omavalvonta*

Maakunnan on laadittava järjestämisvastuuseensa 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 vai jokin muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumista, asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Omavalvontaohjelma sekä omavalvontaohjelman toteutumisen 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 ohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi.

3 luku

**Palvelujen tuottaminen**

22 §

*Maakunnan oma ja muu palvelutuotanto*

Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitos. Kaikki maakunnan omat sosiaali- ja terveystalvelut on annettava yhden liikelaitoksen tuotettaviksi.

Maakunta voi lisäksi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvia sosiaali- ja terveystalveluja maakuntalain 8 §:ssä säädetyllä tavalla. Kunnat, kuntayhtymät sekä niiden tytäryhteisöt ja määräysvallassa olevat säätiöt eivät saa tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalveluja.

Maakunnan liikelaitoksen tehtävänä on tuottaa palvelut, jos niitä 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 toteutumisen 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 38 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon opiskelijoita koulutuksesta vastaavan yliopiston ja maakunnan osoituksen mukaisesti; ja
- 7) toimitettava maakunnalle sen järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat tiedot palvelujen toteutumisesta.

24 §

*Palvelun tuottajan omavalvonta*

Maakunnalle sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavan palvelun tuottajan on valvottava oman toimintansa asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua. Palvelun tuottajan on lisäksi seurattava, että se toteuttaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut siten kuin 23 §:ssä säädetään.

Palvelun tuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma toimintansa valvonnan ja maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen noudattamisen seuraamiseksi. Omavalvontasuunnitelman on katettava kaikki palvelun tuottajan tarjoamat palvelut. Palvelun tuottajan on julkaistava omavalvontasuunnitelma sekä omavalvontasuunnitelman toteutumisen seurantaan perustuvat havaintonsaja niihin perustuvat toimenpiteet julkisessa tietoverkossa ja muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla.

Sosiaali- ja terveystalvan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja toteutumisen seurannasta.

Palvelun tuottaja on vastuussa siitä, että omavalvontasuunnitelmaa toteutetaan palveluja tuottaessa.

4 luku

**Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen**

25 §

*Yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen*

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveystalvministeriölle. Sosiaali- ja terveystalvministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaali- ja terveystalvpolitiikasta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa. Ministeriössä on ohjausyksikkö yleisen ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen toimeenpanoa varten.

26 §

*Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle*

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tavoitteet voidaan vahvistaa tarvittaessa myös erikseen kullekin maakunnalle. Tavoitteiden tulee perustua väestön hyvinvointia ja terveyttä koskeviin seurantatietoihin ja palvelutarpeeseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi otetaan huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Strategisissa tavoitteissa on määriteltävä seuraavat asiat:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet;
- 2) tavoitteet palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden asukkaiden osallistumisoikeuden, vaikutusmahdollisuuksien ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi;
- 3) tavoitteet maakuntien rajat ylittävälle alueellisten tehtävien työnjaolle ja maakuntien tukeutumiselle työnjaon mukaisiin yksiköihin;
- 4) tavoitteet valtakunnallisten ja alueellisten erityisyksiköiden sekä yliopistollisten sairaaloiden tehtäville ja työnjaolle;
- 5) yleiset linjaukset laajakantoisista investoinneista, tuotantorakenteesta ja eri tuotantotapojen hyödyntämisestä ja tiedonhallinnan kehittämiskohteista; ja
- 6) miten 1—5 kohdassa säädetyn toteutumista seurataan ja arvioidaan.

Valtakunnalliset tavoitteet voivat koskea myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi tarpeellisia asioita.

27 §

*Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu*

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee ehdotuksen 26 §: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 hyvinvointia ja terveyttä koskevat seurantatiedot ja palvelutarpeet.

Yhteistyöalueen ehdotus on hyväksyttävä alueen maakuntien valtuustoissa.

Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Valtioneuvoston vahvistamia strategisia tavoitteita on tarvittaessa muutettava. Muutos voi perustua yhden tai useamman maakunnan pyyntöön tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteeseen.

28 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta*

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta. Sen tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon strategisten linjausten toteutumista ja valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Lisäksi neuvottelukunta kokoaa ja välittää tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistarpeista. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan.

29 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus*

Sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunnat neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämistä vastuuseen 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 toteuttaminen. 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.

30 §

*Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi*

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittain vuosittain selvityksen. Selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveystalouden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutumista 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 valtion rahoituksella 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) aluehallintovirasto laatii vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella raportin alueensa maakuntien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta;

3) Terveys- ja hyvinvoinnin laitos analysoi maakuntien ja aluehallintoviraston raportit ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisen sekä aluekohtaisen asiantuntija-arvion vuosittain siitä, vastaako palvelujen saatavuus väestön tarpeita yhdenvertaisesti sekä palvelujen kustannusvaikuttavasta toteutuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee selvityksen laatimisesta ja johtopäätöksistä maakuntien kanssa 29 §:ssä säädetyllä tavalla.

## HE 15/2017 vp

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin tiedoista joiden pitää sisältyä 2 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuihin raportteihin ja ajankohdasta, jolloin raportit on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle.

### 31 §

#### *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 palvelutuotantonsa 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 hyvinvoinnin laitos laatii sosiaali- ja terveysministeriölle 26 §: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 määrää 1 momentin mukaisen seurannan vähimmäistietosisällön, mukaan lukien 7 ja 8 §:än mukaiset hyvinvointikertomukset. Maakuntien on toimitettava seurantatiedot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sen määräämällä tavalla.

Maakunnalle palveluja tuottavien yksityisten palvelun tuottajien on toimitettava 1 momentissa tarkoitettujen seurannan edellyttämät tiedot maakuntien ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen käyttöön Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemällä tavalla.

### 32 §

#### *Palvelun tuottajien ohjaaminen*

Maakunnan on huolehdittava siitä, että kun tuotetaan maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja, maakunnan liikelaitos ja muut palvelun tuottajat käyttävät toimintansa suunnittelussa ja johtamisessa tietoa toiminnan laadusta, vaikuttavuudesta ja kustannuksista. Palveluja tuottaessa on myös käytettävä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa.

### 33 §

#### *Sosiaali- ja terveysministeriön oikeus saada tietoja*

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus saada valtion, maakunnan ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskuksesta, palvelun 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.

34 §

*Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet*

Maakunnan velvollisuudesta edistää asukkaiden osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia säädetään maakuntalain 23 §:ssä.

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 26 §:n mukaisissa valtakunnallisissa tavoitteissa.

35 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta maakunnassa*

Maakunta vastaa alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä alue- ja organisaatorajat ylittävästä kehittämis-yhteistyöstä. Lisäksi maakunta koordinoi ja ohjaa tuottajatasolla tapahtuvaa, integroitua kehittämistyötä sekä tukee kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. Maakunta osallistuu kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen ja 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 järjestämistä vastaavilla olevia palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhteisöjen on osallistuttava palvelujen kehittämiseen maakunnan määrittelemällä tavalla.

Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Uudenmaan maakunnan tehtävänä on tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

5 luku

**Kustannusten korvaukset**

*Maakuntien rahoitus ja kustannusten korvaukset*

36 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus*

Maakunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta säädetään maakuntien rahoituksesta annetussa laissa ( / ). Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävistä asiakasmaksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992).

37 §

*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 palvelun tuottajan hoidosta tai hoivasta saamat toimintatulot. Palvelujen korvausperusteista ja laskutusmenettelystä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

*Valtion koulutuskorvaukset*

38 §

*Koulutuskorvaus*

Valtion varoista voidaan korvata kustannuksia, jotka aiheutuvat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden yliopistotasoisesta koulutuksesta ja siihen liittyvästä käytännön harjoittelusta sekä Euroopan talousalueeseen kuulumattoman valtion kansalaisen laillis-tamisen edellytyksenä olevasta palvelusta. Korvaus suoritetaan maakunnalle, joka ylläpitää yliopistollista sairaalaa. Korvauksen maksamisen edellytyksenä on yhteistyöalueen maakuntien ja koulutusta antavien yliopistojen välinen koulutus sopimus.

*Valtion korvaus tutkimustoimintaan*

39 §

*Alueelliset tutkimustoimikunnat*

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on asetettava nelivuotiskaudeksi kerrallaan yhteinen sosiaali- ja terveystieteellinen tutkimustoimikunta mahdollisine jaostoineen. Tutkimustoimikunnassa on monitieteinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä.

40 §

*Yliopistotasoisien 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 terveysministeriö määrittelee yhteistyössä 39 §:ssä tarkoitettujen tutkimustoimikuntien kanssa korvausten perusteena olevan sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen painoalueet ja tavoitteet nelivuotiskausittain.

Sosiaali- ja terveysministeriö päättää valtion rahoituksen myöntämisestä yhteistyöalueiden tutkimustoimikunnille neljäksi vuodeksi kerrallaan. 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.

41 §

*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*

42 §

*Koulutuskorvauksen ja tutkimusrahoituksen maksaminen*

Aluehallintovirasto maksaa 38 §:ssä tarkoitetun valtion koulutuskorvauksen. Korvaus maksetaan puolivuositain hakemusten perusteella. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävä maakunta maksaa korvaukset edelleen muille palvelujen tuottajille, yliopistoille ja muille korvaukseen oikeutetuille.

Aluehallintovirasto 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 ministeriölle kalenterivuositain koulutettujen määrä.

Muilta osin korvauksen maksamiseen ja muuhun menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvissä asioissa noudatetaan, mitä valtioneuvoston asetuslain (688/2001) 20 §:n 1 momentissa, 21, 24—26 ja 28 §:ssä, 29 §:n 2 momentissa sekä 30 ja 34 §:ssä säädetään.

43 §

*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 liikelaitoksen sairaaloita ja muita toimintayksiköitä muunkin kuin 1 momentissa tarkoitetun sosiaalihuollon ja terveydenhuoltoalan koulutus- ja tutkimustoiminnan järjestämiseen. Tilojen käytöstä on sovittava 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 ja koulutus- ja tutkimushenkilökunnan ja opiskelijoiden sosiaaliset tilat, jotka on välttämätöntä sijoittaa maakunnan ylläpitämään toimintayksikköön.

Maakunnan liikelaitoksen palveluksessa olevat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia osallistumaan koulutus- ja tutkimustoimintaan. Henkilöstön osallistumisesta on sovittava liikelaitoksen ja yliopiston tai muun koulutuksen järjestäjän kesken.

Mitä edellä 2—4 momentissa säädetään maakunnan liikelaitoksesta, koskee myös muita palvelun tuottajia silloin kun ne osallistuvat 38 §:ssä tarkoitettujen opiskelijoiden koulutukseen ja siihen liittyvään harjoitteluun.

44 §

*Asetuksenantovaltuus*

Edellä 38 §:ssä tarkoitetun korvauksen perusteena olevista koulutuksista sekä mainitussa pykälässä ja 40 §: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 terveystieteiden ministeriön asetuksella.

Yliopistotasoisien sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista, tutkimusrahoituksen jakamisen muista perusteista ja menettelyistä sekä yliopistotasoisien tutkimuksen arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella.

6 luku

**Viranomaisvalvonta**

45 §

*Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus*

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus kuuluu aluehallintovirastolle toimialueellaan.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Lisäksi virasto valvoo maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen, toiminnan sekä niiden järjestämien ja tuottamien palvelujen lainmukaisuutta sekä antaa valvontaan liittyvää ohjausta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat:

- 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat;
- 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat;
- 3) asiat, jotka liittyvät olennaisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään muuhun sosiaalihuoltoon tai terveydenhuoltoon taikka sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan;
- 4) asiat, joita aluehallintoviraston valvonta-asioita käsittelevät virkamiehet ovat esteellisiä käsittelemään.

Mitä tässä luvussa säädetään maakuntien toiminnan valvonnasta, koskee myös 7 §:n mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kunnassa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintovirastojen tarkemmasta työjaosta ohjauksessa ja valvonnassa säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

46 §

*Ohjaus- ja arviointikäynnit*

Valvontaviranomainen voi tehdä 45 §:ssä tarkoitetun ohjauksen toteuttamiseksi ohjaus- ja arviointikäynnejä maakuntiin ja maakuntien liikelaitoksiin.

Ohjaus- ja arviointikäynneistä ja niiden ohjelmasta on sovittava ennakkoon asianomaisen maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen kanssa.

47 §

*Tarkastusoikeus*

Valvontaviranomainen voi tarkastaa maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnassa käytettävät toimitilat. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta.

Tarkastaja on päästettävä kaikkiin maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen tässä laissa tarkoitetussa toiminnassa käytettäviin toimitiloihin. Tarkastuksessa on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki tarkastajan pyytämät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä annettava maksettua 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 välttämättöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan tässä pykälässä tarkoitetussa tehtävässä. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvaulaissa (412/1974).

Poliisin on tarvittaessa annettava virka-apua valvontaviranomaiselle tarkastuksen suorittamiseksi.

Tarkastukseen sovelletaan muutoin mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

48 §

*Määräykset ja pakkokeinot*

Jos sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka kunnan tai maakunnan 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 uhkasakko.

49 §

*Hallinnollinen ohjaus*

Jos sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaittu puute, virheellisyys, laiminlyönti tai muu epäkohta ei anna aihetta 48 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, valvontaviranomainen voi saattaa kunnan, maakunnan, maakunnan liikelaitoksen 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, kehotukseen tai huomautukseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

50 §

*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.

Kantelusta säädetään hallintolain 8 a luvussa ja muistutuksesta potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 10 §:ssä ja sosiaalihuollon asiakaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 23 §:ssä.

51 §

*Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus*

Kunta, maakunta, maakunnan liikelaitos ja maakunnalle sosiaali- ja terveystalvotuja tuottava palvelujen tuottaja ovat velvollisia 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**

52 §

*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.

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.

53 §

*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, suuronnettomuuksista ja niiden uhkista sosiaali- ja terveysministeriölle ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle.

54 §

*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.

55 §

*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 sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu.

56 §

*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, laitoshoittoa tai asumispalveluja, voi hakea näitä palveluja siltä maakunnalta, johon tämä toinen kunta kuuluu, samoin perusteiden 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.

57 §

*Terveydenhuollon järjestäminen eräissä tapauksissa*

Terveydenhuollon järjestämisessä maakuntaan kuuluvan kunnan asukkaaseen rinnastetaan tässä laissa myös kunnan alueella oleskeleva henkilö, jolla on ulkomaalaislain (301/2004) 78 §:n 1 tai 2 momentissa, 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. Terveydenhuoltoa 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.

58 §

*Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito*

Maakunta on henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedoille. Näistä asiakas- ja potilastiedoista ja niiden käsittelystä säädetään sosiaali- huollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoissa annetussa laissa (254/2015), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja henkilötietolaissa.

Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystietojen tuottajalla on oikeus käsitellä 1 momentissa tarkoitettua maakunnan asiakas- ja potilasrekisterissä olevia tietoja silloin kun se on tarpeen asiakkaan palvelun toteuttamiseksi.

Maakunnan asiakas- ja potilasrekisterit tulee muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käyttäen. Velvollisuus koskee myös yritysten, yhteisöjen ja ammatinharjoittajien maakunnille tuottamien ja maakunnan rahoittamien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen asiakas- ja potilastietoja palvelun tuottamisperusteesta ja -tavasta riippumatta.

59 §

*Henkilöstön ammattitaidon ylläpito*

Maakunnan on huolehdittava siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutukseen vaikuttavat henkilöstöön kuuluvien peruskoulutuksen pituus, työn vaativuus ja tehtävien sisältö. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarvittaessa tarkemmat säännökset täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

60 §

*Muutoksenhaku*

Maakunnan päätökseen haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 17 luvussa säädetään, jollei lailla toisin säädetä.

## HE 15/2017 vp

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.

61 §

*Voimaantulo*

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

---

3.

## Laki

### maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

#### Lakien voimaantulo

##### 1 §

##### *Lakien voimaantulo*

Maakuntalaki ( / ) tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

Maakuntalain 16, 19 – 21 ja 23 – 28 §:ä, 6 – 9 lukua, 62 – 74, 95, 96, 106 ja 110 §:ä, 15 ja 16 lukua sekä 136 ja 141 §:ää sovelletaan 1 päivästä maaliskuuta 2018 lukien sekä 2 lukua, 103 – 105, 140 ja 142 §:ää 1 päivästä tammikuuta 2019 lukien. Maakuntalain 17, 18, 22 ja 59 – 61 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2018 toimitettavissa maakuntavaaleissa. Maakunnan talousarvio ja tilinpäätös laaditaan maakuntalain 13 luvussa sekä tarkastetaan maakuntalain 14 luvussa tarkoitetulla tavalla ensimmäisen kerran vuodelle 2018.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki ( / ) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Lain 8, 10, 13 – 19, 21, 25 – 29, 31, 33, 34, 45 – 53 ja 60 §:t tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2018.

Pelastustoimen järjestämisestä annettu laki ( / ) tulee voimaan päivänä kuuta 201 . Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 12 §:n mukaiset ensimmäiset palvelutasopäätökset tulee tehdä viimeistään 1 päivänä joulukuuta 2019. Ennen ensimmäisen palvelutasopäätöksen tekemistä noudatetaan pelastuslain (379/2011) nojalla tehtyjä kyseistä aluetta koskeneita alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksiä.

##### 2 §

##### *Kumottavat lait*

Tällä lailla kumotaan:

- 1) kansanterveyslaki (66/1972);
- 2) erikoissairaanhoidonlaki (1062/1989);
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992); ja
- 4) laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003).



3 §

*Järjestämismvastuun siirtyminen*

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2019.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 38, 40 ja 42 §:n mukaiset valtion korvaukset suoritetaan ensimmäisen kerran vuoden 2019 toiminnan perusteella.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain mukainen pelastustoimen järjestämismvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2019.

2 luku

**Maakuntien muodostaminen ja väliaikaishallinto**

4 §

*Maakuntien perustaminen*

Maakuntalain 2 §:ssä tarkoitetut 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, Naantalın, Nousiaisten, Oripään, Paimion, Paraisten, Pyhärannan, Pöytyän, Raision, Ruskon, Salon, Sauvon, Someron, Taivassalon, Turun, Uusikaupungin ja Vehmaan kunnista;

3) Satakunnan maakunta, jonka alue muodostuu Euran, Eurajoen, Harjavallan, Honkajoen, Huittisen, Jämijärven, Kankaanpään, Karvian, Kokemäen, 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, Kuhmoisten, 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, Lemmön, 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, 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, Ilomantsin, 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, Kyyjärven, Laukaan, Luhangan, Multian, Muuramen, Petäjäveden, Pihtiputaan, Saarijärven, Toivakan, Uraisten, 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, Tynäväen, 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.

Maakuntajaoon muuttamisesta säädetään maakuntajakolaissa ( / ).

## 6 §

### *Maakunnan väliaikainen valmistelutoimielin*

Maakunnan väliaikainen valmistelutoimielin vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus on aloittanut toimintansa.

Maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston on sovittava välittömästi tämän lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet on valittava edellä mainittujen organisaatioiden viranhaltijoista, joilla on hyvä asiantuntemus toimialansa toiminnasta ja taloudesta. Maakunnan liitto johtaa sopimusneuvotteluja. Maakunnan liiton hallitus asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Asettamisesta on ilmoitettava valtiovarainministeriölle.

Jos maakunnan liiton hallitus ei ole asettanut väliaikaista valmistelutoimielintä 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 ja perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueista yhteensä kuusi jäsentä, sairaanhoitopiiristä kaksi jäsentä, erityishuoltopiiristä yksi jäsen, maakunnan liitosta yksi jäsen, pelastuslaitoksesta yksi jäsen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta yksi jäsen ja työ- ja elinkeinotoimistosta yksi jäsen sekä jokaisella jäsenellä varajäsen.

Maakunnan liiton hallituksen tai valtioneuvoston tekemään 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 sekä vastaa tehtäviinsä liittyvästä puhevallan käyttämisestä 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 maakunnalle siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi;

2) osallistua maakunnalle siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden selvittämiseen;

3) osallistua maakunnalle siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen;

4) osallistua maakunnalle 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) ottaa henkilöitä vain määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen maakuntaan siten, että määräaika päättyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018;

2) tehdä maakuntaa sitovia sopimuksia vain määräaikaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2019.

Väliaikaisen toimielimen oikeudesta jatkaa maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten hankittavia palveluja koskevia sopimuksia kilpailuttamatta säädetään 44 §:n 1 momentissa.

Valmistelutoimielimen menettelyyn sovelletaan maakuntalain säännöksiä.

8 §

*Velvollisuus osallistua valmisteluun*

Maakuntien liittojen, kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien, pelastuslaitosten, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetussa laissa (897/2009) tarkoitetun kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä tarvittaessa muiden viranomaisten on osallistuttava maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun ja annettava maakunnalle siinä tarpeellista virka-apua.

9 §

*Tietojensaanti*

Maakunnan viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maakunnan alueen maakunnan liitolta, kunnilta, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueilta, sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, pelastuslaitokselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot.

Kuntien ja kuntayhtymien on luovutettava salassapitosäännösten estämättä maakunnalle 1 momentissa tarkoitetut maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät:

- 1) tiedot 14 §:ssä tarkoitetusta henkilöstöstä, joka siirtyy maakuntien tai maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten palvelukseen;
- 2) tiedot maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettujen maakunnille siirtyvien tehtävien ja palveluiden asiakkaista, ei kuitenkaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietoja;
- 3) maakunnille siirtyviä tehtäviä ja niihin liittyviä tukipalveluita koskevat käyttötaloustiedot;
- 4) lain 18 – 23 §:ssä tarkoitetuissa selvityksissä tarvittavat tiedot.

Kunnan ja kuntayhtymän on luovutettava 2 momentissa tarkoitetut tiedot maakunnalle sähköisessä muodossa. Maakunnan on sovittava kunnan ja kuntayhtymän kanssa luovutuksen tarkemmasta toteutuksesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista sekä tietojen luovuttamisen määräajoista, muodosta ja menettelytavoista.

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*

Valtio myöntää maakunnille valtionavustusta niiden toiminnan ja hallinnon käynnistämisen kustannuksiin vuosina 2017 ja 2018. Valtionavustuksen myöntämisen yleisissä perusteissa sekä valtionavustuksen käytössä ja sen valvonnassa noudatetaan valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä, jollei toisin säädetä tai valtion talousarviosta muuta johdu. Valtionavustuslain 5

## HE 15/2017 vp

§:ssä tarkoitettu avustus voidaan maksaa maakunnille ilman hakemusta eikä sen maksamiseksi edellytetä maakunnan osallistumista rahoitukseen.

Väliaikaisen valmistelutoimielimen on annettava maakuntavaltuustolle selvitys vuodelle 2017 myönnetyn määrärahan käytöstä.

### 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 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä maakuntaan sekä maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Liikkeenluovutukseksi katsotaan myös kunnan 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirrot, jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet on 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtäviä.

Joulukuun 31 päivään 2018 mennessä eräänntyneestä lomapalkkavelasta vastaa maakunta.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoon maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön, joka perustetaan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä.

## HE 15/2017 vp

### 15 §

#### *Lisäeläketurva*

Maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä perustetun yhteisön on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaantulon (82/2016) 8 §:n 2 momentin tasoisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jotka siirtyvät niiden palvelukseen maakuntauudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta Kevan jäsenyhteisön palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu yhtiössä yhdenjaksoisesti eläketahtumaan saakka.

### 16 §

#### *Palvelukeskusten henkilöstön eläketurvan järjestäminen*

Maakuntalain 16 luvun mukaiset maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset voivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi sen estämättä, mitä Kevasta annetun lain (66/2016) 3 §:n 2 momentissa 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 tarvittavat 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 7 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen erityishuoltopiirit sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen 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 tarkoitettujen kuntayhtymän varat ja velat liitetään siihen maakuntaan, jonka alueeseen kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat. Jos kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat useampaan maakuntaan, 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.

## HE 15/2017 vp

Jos kuntayhtymä on perussopimuksensa mukaan huolehtinut muistakin kuin maakunnalle siirtyvistä tehtävistä, jäsenkuntien on järjesteltävä toiminta näiden tehtävien osalta uudelleen vuoden 2018 loppuun mennessä.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, maakunnalla ja 1 momentissa tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkunnilla on oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisiin. Tällöinkin maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuva kuntayhtymän maaomaisuuden tulee siirtyä maakunnalle.

### 19 §

#### *Selvitys kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuudesta ja vastuista*

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien on tehtävä viimeistään 28 päivänä helmikuuta 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 tarpeelliseksi katsomiaan lisätietoja ja asiakirjoja. Selvityksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella. Helsingin erityishuoltopiiriin sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään kuntayhtymästä.

### 20 §

#### *Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat*

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät maakunnan hallintaan 1 päivänä tammikuuta 2019, jos maakunta ja kunta eivät toisin sovi.

Maakunnan ja kunnan välillä solmitaan toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se on voimassa vähintään 31 päivään joulukuuta 2021. 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 säätää tarkemmin 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.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen maakunnalle eivät siirry osakeyhtiöiden osakkeet 3 momentissa tarkoitettuja osakkeita lukuun ottamatta.

Maakunnalle siirtyvät kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet:

## HE 15/2017 vp

1) jotka kunta omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä tai tuottamista varten;

2) jonka tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen;

3) joka on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6 - 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteisyrittäjä tai osakkuusyrittäjä tai jossa kuntien yhteenlaskettu omistusosuus muodostaa tässä kohdassa tarkoitetun omistusosuuden.

Edellä säädetystä poiketen maakunnalle eivät siirry sellainen kunnan omistama irtaimisto ja osakkeet, jotka kunta omistaa työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädettyjen velvoitteidensa täyttämiseksi.

Edellä 3 momentissa tarkoitettujen osakkeiden siirtymistä lukuun ottamatta kunta ja maakunta voivat sopia irtaimen omaisuuden siirtymisestä myös toisin kuin 1 momentissa säädetään.

### 22 §

#### *Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle*

Kunta siirtää maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2019. Jos sopimusta ei ole mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan ja maakunnan on sovittava sopimukseen liittyvän vastuun jakautumisesta.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen maakunnalle eivät kuitenkaan, jolleivät maakunta ja kunta toisin sovi, siirry:

1) sellaiset toimitilaa koskevat sopimukset, joissa kunta on sitoutunut lunastamaan kyseisen tilan omistukseensa sopimuskauden päätyttyä;

2) vahingonkorvausvastuut tai muut sopimuksen päättämisestä seuraavat vastuut sellaisista sopimuksista, jotka kunta solmii tämän lain vahvistamisen jälkeen, mutta ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuun siirtymistä maakunnalle.

Jos kunta on antanut 21 §:n 3 momentissa tarkoitetun, sosiaali- ja terveystalveluja tuottavan osakeyhtiön puolesta takaussitoumuksen, takausvastuu siirryy maakunnalle.

### 23 §

#### *Selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista ja kunnalta vuokrattavista toimitiloista*

Kunnan on tehtävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2017 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys 20—22 §:ssä tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta ja sopimuksista.

Maakunta voi pyytää kunnalta käyttöönsä tarpeellisiksi katsomiaan lisäselvityksiä ja asiakirjoja. Jos maakunta katsoo, että 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten 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, jos 1 momentissa tarkoitetuissa toimitiloissa, siirtyvässä irtaimessa omaisuudessa tai sopimuksissa on tapahtunut olennaisia muutoksia 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten antamisen jälkeen ja mikäli maakunta katsoo selvityksen täydentämisen tarpeelliseksi.

Selvityksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.



## HE 15/2017 vp

### 24 §

#### *Maakunnan päätös*

Maakuntavaltuusto käsittelee 23 §:ssä tarkoitetun selvityksen ja päättää sen perusteella 20—22 §:ssä tarkoitetuista sopimuksista ja irtaimen omaisuuden siirtymisestä maakunnalle ja maakunnan vastuulle.

### 25 §

#### *Kunnan valitusoikeus*

Jos kunta on tyytymätön 24 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen, kunta voi hakea siihen muutosta hallinto-oikeudelta. Valitukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Maakunnalla on oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa tai hallinnassa olevaa 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 kuin 18 §:ssä tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiin sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 20—25 ja 34 §: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 §

#### *Valtion takaus*

Valtioneuvosto voi päättää vastavakuutta vaatimatta, mutta muuten määräämillään ehdoilla, omavelkaisen valtiontakauksen myöntämisestä 19 §:ssä ja 23 §:ssä tarkoitetussa selvityksessä esitettyjen velkojen ja eräiden muiden sitoumusten sekä niihin liittyvien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden vastaavien suojajärjestelyjen ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi.

Edellä 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 huhtikuuta 2018 lähetettävä kirjallinen ilmoitus vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille. Maakunnan ilmoituksesta on käytävä ilmi, siirtyykö velka, vastuu tai sopimus maakunnalta edelleen maakuntalain 16 luvussa ja tämän lain 5 luvussa tarkoitetulle palvelukeskukselle.

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 tarkoitetun kuntayhtymän viranomainen ei saa 19 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamiseen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä maakuntaa sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.

Edellä 18 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, joka on tehty 19 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan, saa valittaa kuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on tämän pykälän 1 momentin vastainen. Valitusoikeus on myös maakunnalla.

31 §

*Maakunnan omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirto palvelukeskukselle*

Maakunnan on siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat osakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset maakuntien yhdessä omistamalle, tätä tarkoitusta varten perustetulle palvelukeskukselle, josta säädetään tämän lain 5 luvussa ja maakuntalain 16 luvussa. Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen vuokrasopimusten siirrosta maakunta ja palvelukeskus voivat sopia myös toisin.

Maakunnan tulee päättää siirrosta niin, että 1 momentissa tarkoitettu omaisuus ja sopimukset siirtyvät 1 momentissa tarkoitetun palvelukeskuksen omistukseen ja hallintaan 1. päivästä tammikuuta 2019 lukien.

32 §

*Omaisuuksien saanto*

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja Helsingin erityishuoltopiirin omaisuus sekä 21 §:ssä tarkoitettu irtain omaisuus siirtyy maakunnalle tämän lain nojalla. Edellä 19 ja 23 §:ssä säädetty selvitys sekä 24 ja 31 §:ssä tarkoitettu päätös vastaavat omaisuuden saantokirjaa.

Edellä 31 §:ssä tarkoitetun palvelukeskuksen on haettava lainhuutoa kuuden kuukauden kuluessa omistusoikeuden siirtymisestä.

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 ti-livelvöllisille myönnettävästä vastuuvapaudesta kesäkuun 2019 loppuun mennessä.

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien tilinpäätökseen ja konsernitilinpäätökseen vuodelta 2018 sovelletaan muutoin mitä kuntalaissa säädetään.

34 §

*Omaisuusjärjestelyjä koskevat kirjaukset kunnan kirjanpidossa*

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 21 §:ssä tarkoitetun irtaimen omaisuuden poistuminen kirjataan kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan, jollei kunta toisin päättä.

Kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaosto voi antaa ohjeita ja lausuntoja tämän pykälän soveltamisesta.

5 luku

**Uudistukseen liittyvät veroseuraamukset**

35 §

*Varainsiirtoveron suorittamisvelvollisuus*

Varainsiirtoveroa ei ole suoritettava kiinteistön eikä arvopaperin luovutuksesta siirrettäessä kuntayhtymien 18 §:n 1 momentissa tarkoitetut varat mainitun momentin mukaisesti maakunnille, eikä maakuntien siirtäessä varoja edelleen:

1) maakuntalain 118 §:ssä tarkoitetuille palvelukeskuksille;

2) maakuntalain 112 §:ssä tai tämän lain 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun yhtiöittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi perustettavalle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan.

Varainsiirtoveroa ei ole myöskään suoritettava, kun valtio luovuttaa 40 §:n mukaisesti perustamiensa maakuntalain 118 §:ssä tarkoitettujen palvelukeskusosakeyhtiöiden osakkeet maakunnille.

36 §

*Kuntayhtymän ja kunnan veronalainen toiminta*

Siltä osin kuin toiminta on katsottu kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin veronalaiseksi toiminnaksi, 18 §:ssä tarkoitettuun 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 tarkoitetulla tavalla.

Siirrettäessä varoja 18 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla maakuntaan, luetaan Helsingin kaupungin tuloverotuksessa luovutetun omaisuuden veronalaiseksi luovutushinnaksi omaisuuden verotuksessa poistamaton arvo. Toimintansa lopettavan kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin verotuksessa poistamatta olevat hankintamenot ja muut vähennyskelpoiset menot

vähennetään maakunnan verotuksessa samalla tavalla kuin ne olisi vähennetty toimintansa lopettaneen kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin verotuksessa.

Siirtyneisiin varoihin kohdistuvat elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 5 a §:ssä tarkoitetut oikaisuerät ja siirtyneeseen toimintaan kohdistuvat varaukset luetaan maakunnan verotuksessa veronalaiseksi tuloksi samalla tavalla kuin ne olisi luettu tuloksi kuntayhtymän tai Helsingin kaupungin verotuksessa.

37 §

*Varojen siirto maakunnalta*

Maakunnan tuloverotuksessa luetaan luovutetun omaisuuden veronalaiseksi luovutushinnaksi omaisuuden verotuksessa poistamatta oleva hankintamenon osa maakunnan siirtäessä varoja edelleen

1) maakuntalain 118 §:ssä tarkoitetuille palvelukeskuksille tai

2) maakuntalain 112 §:ssä tai tämän lain 44 §:ssä 1 momentissa tarkoitetun yhtiöittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi perustettavalle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan. Vastaanottavan yhtiön verotuksessa luetaan siirtyneen omaisuuden vähennyskelpoiseksi hankintamenoksi vastaava määrä kuin 1 momentin mukaisesti on 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 5 a §:ssä tarkoitetut oikaisuerät ja siirtyneeseen toimintaan kohdistuvat varaukset luetaan osakeyhtiön verotuksessa veronalaiseksi tuloksi samalla tavalla kuin ne olisi luettu tuloksi maakunnan verotuksessa.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa vastikkeeksi saatujen osakkeiden verotuksessa vähennyskelpoiseksi hankintamenoksi luetaan siirrettyjen varojen verotuksessa vähentämättä oleva määrä vähennettynä siirtyneiden velkojen ja varausten määrällä.

38 §

*Hankintamenon määräytyminen eräissä tapauksissa*

Siirrettäessä varoja, jotka ovat olleet verovapaaksi katsotun toiminnan käytössä käyttöomaisuuden ja muun omaisuuden verotuksessa vähentämättä olevaksi hankintamenoksi ja pitkävaikutteisten menojen verotuksessa vähentämättä olevaksi määräksi katsotaan varojen siirtoa edeltävältä viimeksi päättyneeltä tilikaudelta laaditun tilinpäätöksen mukainen omaisuuden ja pitkävaikutteisten menojen kirjanpitoarvo.

39 §

*Tappiot*

Siltä osin kuin 36 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa siirtävällä kuntayhtymällä taikka kunnalla on siirtyvään toimintaan liittyviä verotuksessa vahvistettuja tappioita, siirtyvät ne vähennettäviksi maakunnan verotuksessa. Edellä 37 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa, tappiot siirtyvät edelleen vastaanottavalle yhtiölle, siltä osin kuin on ilmeistä, että ovat syntyneet vastaanottavalle yhtiölle siirtyneestä toiminnasta

## HE 15/2017 vp

### 6 luku

#### **Maakuntien palvelukeskukset**

##### 40 §

##### *Palvelukeskusten perustaminen*

Valtio huolehtii maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Palvelukeskusten osakkeet luovutetaan maakunnille 1 päivään tammikuuta 2019 mennessä.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 10 prosenttia tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen osakkeista jää valtion omistukseen.

Edellä 2 momentissa säädetyn lisäksi valtiolla on toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksessa sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksessa yksi kappale yhtiöjärjestyksessä määriteltyjä erilajisia osakkeita, jotka antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttamisen ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vie-raan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen.

##### 41 §

##### *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.

### 7 luku

#### **Erinäiset säännökset**

##### 42 §

##### *Kunnan tuloveroprosentti vuonna 2019*

Kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä.

##### 43 §

##### *Yhtiöittäminen*

Jos maakunnan sosiaali- ja terveystalouden palveluissa on kyse maakuntalain 112 §:ssä tarkoitettua kilpailutilanteesta markkinoilla hoidettavasta tehtävästä, maakunnan on perustettava maakunnan tytäryhteisöt siten, että maakuntalaissa säädetty yhtiöittäminen on toteutettu viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020.

Maakunnan on yhtiötettävä terveydenhuoltolain (1326/2010) 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua työterveyshuollon sairaanhoito- ja muut palvelut 1 päivästä tammikuuta 2019.

## HE 15/2017 vp

### 44 §

#### *Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana*

Maakunta voi maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten sekä palvelutoiminnan jatkumisen turvaamiseksi jatkaa ja laajentaa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisilta sekä näille palveluja tuottavilta yksityisiltä tai julkisoikeudellisilta palvelun tuottajilta hankittavia palveluja koskevia sospimuksia kilpailuttamalla enintään vuoden 2019 loppuun.

Palvelukeskukset voivat jatkaa 18 ja 22 §:n nojalla maakunnille siirtyneiden sopimusten voimassaoloa kilpailuttamatta enintään vuoden 2022 loppuun saakka.

### 45 §

#### *Muutostuki*

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 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.

### 46 §

#### *Muutoksenhaku*

Maakunnan ja 6 §:ssä tarkoitetun väliaikaisen valmistelutoimielimen päätökseen haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 17 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavaltuutuksesta. Maakuntalain 130 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus väliaikaisen valmistelutoimielimen päätöksestä tehdään valmistelutoimielimelle ja valmistelutoimielimen toimikauden päättyttyä maakuntahallitukselle.

Tämän lain nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

### 47 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20\_\_\_\_. Lain 2 § tulee voimaan kuitenkin vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.

4.

## Laki

### maakuntien rahoituksesta

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 ( / ) 6 §:ssä.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

##### 2 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan jäljempänä:

1) *perushinnalla* maakunnan valtion rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten perusteena käytettävää asukaskohtaista laskennallista perustetta tai määräytymisperusteiden asukaskohtaista hintaa;

2) *varainhoitovuodella* sitä kalenterivuotta, jolle valtion rahoitus myönnetään;

3) *asukastiheydellä* asukasmäärää maaneliökilometrillä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa;

4) *vieraskielisellä* 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.

Maakunnan asukasmäärä määräytyy Tilastokeskuksen väestörakennetilaston varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun tietojen mukaan.

#### 2 luku

#### Valtion rahoituksen periaatteet

##### 3 §

##### *Valtion rahoitus maakunnille*

Maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. Osuuksien painoarvot valtion rahoituksessa ovat seuraavat:

## HE 15/2017 vp

|   |                   |
|---|-------------------|
| Asukasperusteinen osuus                     | 10,000 prosenttia |
| Ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät              | 37,526 prosenttia |
| Sosiaali- ja terveystarveluonnetarvetekijät | 48,161 prosenttia |
| Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen       | 1,000 prosenttia  |
| Asukastiheys                                | 1,500 prosenttia  |
| Vieraskielisyys                             | 1,400 prosenttia  |
| Kaksikielisyys                              | 0,300 prosenttia  |
| Saaristoisuus                               | 0,113 prosenttia  |

Kullekin maakunnalle myönnetään valtion rahoituksena euromäärä, joka saadaan laskettaessa yhteen 9 §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja 17 §:ssä tarkoitetut muiden tehtävien laskennalliset kustannukset.

Valtio voi myöntää maakunnalle lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia siten kuin siitä erikseen säädetään.

### 4 §

#### *Maakunnan päätösvalta rahoituksen käytössä*

Maakunta päättää 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 12 §:ssä.

### 5 §

#### *Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset*

Valtion rahoituksen perusteena käytetään maakuntien toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa. Huomioitavista käyttökustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut.

Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan huomioon valtion rahoituksen laskennallisten kustannusten tarkistuksessa, jos muutos aiheutuu asianomaista 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 9—17 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteet ottaen huomioon uusimmat tiedot 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuista toteutuneista käyttökustannuksista, 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu lisärahoitus sekä arvioitu maakuntien perimien asiakas- ja käyttömaksujen yhteismäärä. Toteutuneet kustannukset otetaan huomioon siihen määrään asti, että 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on 4 momentissa tarkoitettuna maakuntaindeksiin toteutunut muutos lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä.

Toteutuneet kustannukset otetaan huomioon 1 momentissa säädetyn ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Peruspalvelujen saatavuuden turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon peruspalvelujen saatavuuden toteutunut kehitys ja



arviot saatavuuden ongelmista sekä maakuntien mahdollisuudet toteuttaa taloutensa ja toimintansa muutoksia.

Arviointi tarpeesta ottaa 2 momentissa tarkoitetut toteutuneet kustannukset huomioon tehdään julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa. Arviointi perustuu:

1) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ( / ) 30 §:ssä tarkoitettuun selvitykseen;

2) muihin julkisen talouden suunnitelmaa tai valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa käytävissä oleviin maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin selvityksiin ja tietoihin.

Valtion rahoituksen tarkistuksessa otetaan huomioon arvioitu kustannustason muutos, joka määräytyy maakuntaindeksin mukaisesti. Maakuntaindeksi lasketaan käyttäen yleisen ansiotasoindeksin, kuluttajahintaindeksin ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuista muutosta. Maakuntaindeksiä laskettaessa yleisen ansiotasoindeksin painokerroin on 0,45, kuluttajahintaindeksin 0,40 ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuisen muutoksen 0,15. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maakuntaindeksin laskennasta.

Maakunnan perimien asiakas- ja käyttömaksujen yhteismäärä tarkistetaan vuosittain ottamalla huomioon uusimmat käytössä olevat tiedot toteutuneista maakunnan asiakas- ja käyttömaksutuloista ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 2 §:n 2 momenttiin perustuvista asiakasmaksujen muutoksista.

#### 7 §

##### *Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen*

Maakunnan rahoitusta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti valtion talousarvion rajoissa, jos maakunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi on lisärahoituksen tarpeessa. Lisärahoituksen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Maakunnan rahoituksen korotuksen myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa sellaisten toimien toteuttaminen, jotka ovat kustannusten hallinnan tai muutoin maakunnan tehtävien hoitamisen turvaamisen kannalta välttämättömiä. Lisäksi korotuksen myöntämisen ehtona on, että maakunta käyttää rahoituksen sen myöntämisen perusteena olevaan tarpeeseen.

Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

#### 8 §

##### *Taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus*

Maakunnalle voidaan maksuvalmiusongelmien korjaamista varten myöntää valtion laina tai valtiontakaus.

Jos maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään eikä 1 momentissa tarkoitettua lainaa tai takausta voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena keinona maakunnan taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi, valtion varoista voidaan myöntää maakunnalle valtionavustusta valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti. Lisäksi valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että sitä voidaan pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi.

3 luku

**Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus**

9 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteet*

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset muodostuvat laske-  
malla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla asukaskohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon pe-  
rushinta maakunnan asukasmäärällä ja sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaiset pe-  
rushinnat maakunnan ikäryhmäkohtaisilla väestömäärillä.

Edellä 1 momentissa saatuun summaan lisätään maakunnan terveyden-, vanhusten- ja sosi-  
aalihuollon palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden, vieraskielisyyden, asukastiheyden,  
kaksikielisyyden ja saaristoisuuden perusteella sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen  
määritellyt laskennalliset kustannukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisiin ja palvelujen käyttöä kuvaaviin tarpeisiin  
perustuvien laskennallisten kustannusten määrittelyssä käytetään seuraavia tehtäväkohtaisia  
painotuksia:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Terveystenhoolto | 59,07 prosenttia |
| Vanhustenhoidto  | 19,40 prosenttia |
| Sosiaalihuolto   | 21,53 prosenttia |

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveyden-  
huollon perushinnasta.

10 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisiin tarpeisiin perustuvat laskennalliset kustan-  
nukset*

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaiset perushinnat lasketaan terveyden-, vanhus-  
ten- ja sosiaalihuollon ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien sekä 9  
§:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painotusten perusteella. Perushinta määrä-  
tään erikseen kullekin seuraavalle ikäluokalle:

- 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;
- 9) 85 vuotta täyttäneet.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen ikäryhmä-  
kohtaisten tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittelystä, tarvetekijöiden ja painoker-  
toimien tarkistamisesta määrääjain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista pe-  
rushinnoista.

11 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin*

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin lasketaan terveyden-, vanhus- ja sosiaalihuollon palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien sairauksiin ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien sekä 9 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painotusten perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimen perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta maakunnan asukasmäärällä ja maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertointa määriteltäessä käytetään terveyden-, vanhus- ja sosiaalihuollon sairauksiin ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvista tarvetekijöistä Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Tilastokeskuksen tilastotietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittelystä, tarvetekijöiden ja painokertoimien tarkistamisesta määraajoin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinnasta.

12 §

*Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin*

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin lasketaan maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa ja toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella. Molempien osuuksien painoarvo kertoimen laskemisessa on 50 prosenttia.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta maakunnan asukasmäärällä sekä maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Kansaneläkelaitoksen, 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.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta sekä kertoimen määrittelyssä käytettävistä indikaattoreista, niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista.

13 §

*Asukastiheyskerroin*

Maakunnan asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys maakunnan asukastiheydellä. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen tietoja maapinta-alasta.

## HE 15/2017 vp

Asukastiheyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asukastiheyden perushinnasta.

### 14 §

#### *Vieraskielisyyskerroin*

Maakunnan vieraskielisyyskerroin lasketaan jakamalla maakunnan vieraskielisten osuus vastaavalla koko maan keskimääräisellä vieraskielisten osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty vieraskielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vieraskielisyyden perushinnasta.

### 15 §

#### *Kaksikielisyyskerroin*

Maakunnan kaksikielisyyskerroin lasketaan jakamalla maakunnan ruotsinkielisten osuus vastaavalla koko maan ruotsinkielisten osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja ruotsinkielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Kaksikielisyyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty kaksikielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja kaksikielisyyskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin kaksikielisyyden perushinnasta.

### 16 §

#### *Saaristoisuuslisä*

Saaristoisuuden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla maakunnan saaristossa asuvien asukkaiden määrä saaristoisuuden perushinnalla. Saaristossa asuvilla asukkailla tarkoitetaan maakunnan niitä asukkaita, jotka asuvat saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitetun saaristokunnan saaristossa. Maakunnan saaristossa asuvien asukkaiden määrä määräytyy väestötietojärjestelmän varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun tietojen mukaan.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin saaristoisuuden perushinnasta

4 luku

**Maakuntien muiden tehtävien rahoitus**

17 §

*Asukaskohtainen perushinta*

Maakunnan muiden kuin 3 luvussa tarkoitettujen tehtävien laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty maakuntien muiden tehtävien perushinta maakunnan asukasmäärällä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maakuntien muiden tehtävien perushinnasta.

5 luku

**Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen**

18 §

*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, 9 §:n 3 momentissa säädettyt tehtäväkohtaiset painotukset ja 12 §:n 1 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein.

19 §

*Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen*

Valtiovarainministeriö myöntää maakunnalle valtion rahoituksen hakemuksetta 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.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, valtioneuvosto päättää hakemuksesta 7 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraisen rahoituksen myöntämisestä. Harkinnanvaraista rahoitusta on haettava valtiovarainministeriön päättämään ajankohtaan mennessä. Valtiovarainministeriö päättää harkinnanvaraisen rahoituksen maksamisen ajankohdasta.

Jos harkinnanvaraiseen rahoitukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan jaeta varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa maksetaan maakunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena vuoden viimeisen 2 momentissa tarkoitettua kuukausierän yhteydessä.

## HE 15/2017 vp

### 20 §

#### *Saamatta jääneen etuuden suorittaminen*

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle 23 §: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.

### 21 §

#### *Perusteettoman edun palauttaminen*

Jos maakunta on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtion rahoitusta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta 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 rahoitus jättää määräämättä palautettavaksi.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että palautettava rahoitus vähennetään myöhemmin seuraavan valtion rahoituksen yhteydessä.

### 22 §

#### *Suoritusvelvollisuuden raukeaminen*

Velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt valtion rahoitus tai palauttaa perusteettomasti saatu rahoitus raukeaa viiden vuoden kuluttua sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona valtion rahoitus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

## 6 luku

### **Muutoksenhaku**

### 23 §

#### *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.

## HE 15/2017 vp

### 24 §

#### *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.

### 7 luku

#### **Erinäiset säännökset**

### 25 §

#### *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.

### 8 luku

#### **Voimaantulo**

### 26 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Lain 12 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2022. Ennen mainitun pykälän soveltamista asukaskohtaisesti suoritettava osuus muodostaa 10 prosenttia ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella suoritettava osuus 90 prosenttia 3 §:ssä tarkoitettusta valtion rahoituksesta.

Lain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu tarkistus on tehtävä ensimmäisen kerran viimeistään vuonna 2023.

### 27 §

#### *Valtion rahoituksen määräytyminen vuonna 2019*

Valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2019 vastaa maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää siten kuin 3 §:n 1 momentissa ja 26 §:n 2 momentissa säädetään. Lakisääteisten tehtävien kustannukset otetaan huomioon siten, että lähtökohtana on vastaavien tehtävien kustannusten keskiarvo vuosina 2016 ja 2017 tarkistettuna kustannustason arvioitua muutosta vastaavasti siten kuin 5 §:n 2 momentissa ja 6 §:n 4 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 maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen 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 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen 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 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen 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 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 80 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

Edellä 6 §:ää sovelletaan valtion rahoituksen kokonaistason määrittämiseen vuosina 2020—2023.

29 §

*Valtion rahoituksen tasoa koskeva poikkeussäännös vuosina 2020 ja 2021*

Edellä 6 §:n 1 momentin säännöksistä poiketen vuosina 2020 ja 2021 toteutuneet kustannukset otetaan huomioon siihen määrään asti, että maakuntien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä yhdellä 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, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon mukaisesti 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 on pienempi kuin maakunta, se on kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

4 §

*Kuntajaon muutosten huomioon ottaminen*

Jos kunta lakkaa kuntarakennelaisissa (1698/2009) tarkoitetun kuntien yhdistymisen seurauksena, valtioneuvosto päättää mainitun lain 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 103 §: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 selvítettävä, miten 5 §:ssä säädetyt 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 valmistelun toteuttamisesta yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa säädetään työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetussa laissa (449/2007).

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;
- 4) maakuntalain 103 §: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 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, mitä kuntarakennelain 17 §:ssä säädetään kuntajakoselvittäjän asemasta. Maakuntajakoselvittäjällä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset maakuntien ja maakuntakonserniin 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 koskeva 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 vastustuksesta huolimatta. Maakunnan arviointimenettelyn edellytyksistä säädetään maakuntalain 104 §: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 olevissa maakunnissa 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 saamaa ääniosuutta 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.

Uuden maakunnan maakuntahallituksesta on muuten 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 maakuntajakoa 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 1 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 §

*Omaisuuuden 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 viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia, paitsi, 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, siirtyy sille maakunnalle, johon alue siirretään.

Maakunnan on korvattava 2 momentissa tarkoitettu omaisuus alueen luovuttavalle maakunnalle. Maakuntien on sovittava siitä, miten korvauksen määrässä otetaan huomioon maakunnille muutoksesta aiheutuvia velvoitteita ja taloudellisia vaikutuksia.

Muu muutoksen kohteena olevan maakunnan omaisuus sekä varat ja velat siirtyvät toiselle maakunnalle vain, jos maakunnat niin sopivat.

Omaisuuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien maakuntien kesken ei saa vaarantaa velkojen eikä muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Jollei velkoja tai oikeudenhaltija ole valtio, vastuuta sitoumuksesta ei saa siirtää toiselle maakunnalle ilman kyseisen oikeudenhaltijan suostumusta.

5 luku

**Erinäiset säännökset**

20 §

*Muutoksenhaku*

Valtioneuvoston päätökseen maakuntajaon muuttamisesta ja maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen hylkäämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva maakunta 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 koskeva 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 18 §:n vastainen.

Valitusoikeus on myös 13 §:ssä tarkoitettulla uuden maakunnan maakuntahallituksella.

22 §

*Voimaantulo*

Laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan maakuntajakolaki (1159/1997).

Kumotun lain nojalla päätetty maakuntajako säilyy vuoden 2018 loppuun, jollei lailla erikseen toisin säädetä.

Valitukseen, joka tehdään ennen tämän lain voimaantuloa annetusta päätöksestä, sekä tällaisen asian käsittelyyn valituksen johdosta ylemmässä valitusviranomaisessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

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 terveystalve-luista annetun 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) kirjastolaissa (908/1998);
- 12) kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992);
- 13) taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998);
- 14) oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 3 §:ssä.

Tätä lakia sovelletaan oppilaan kotikunnan maksamaan korvaukseen (*kotikuntakorvaus*) toi-selle kunnalle, kuntayhtymälle, perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestämisluvan saaneel-le rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, yliopistolle ja valtiolle (*opetuksen järjestäjä*), joka järjestää oppilaalle esi- ja perusopetusta.

#### 2 §

#### *Poikkeukset soveltamisalasta*

Tämän lain perusteella ei myönnetä valtionosuutta käyttökustannuksiin, jotka aiheutuvat:

- 1) perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettusta aamu- ja iltapäivätoiminnasta;
- 2) perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitettusta maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta;
- 3) perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitettusta lisäopetuksesta;
- 4) perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettusta muille kuin oppivelvollisille järjestettävästä perus-opetuksesta;
- 5) perusopetuksen järjestämisestä sisäoppilaitosmuotoisesti;



6) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 2 §:n 2 momentin 11 kohdassa tarkoitettusta toiminnasta, jonka rahoituksesta säädetään mainitun lain 11 §:n 3 momentissa;

7) taiteen perusopetuksesta annetun lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettua opetustuntien määrään perustuvasta opetuksesta;

8) kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettua maakunta- ja keskuskirjastotoiminnasta;

9) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua kunnallisesta lisästä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyyn oppivelvollisuuteen perustuvan opetuksen sekä sisäoppilaitosmuodossa ja koulukodissa järjestettävän opetuksen käyttökustannuksiin ikäluokkaan perustuvan valtionosuuden lisäksi myönnettävästä rahoituksesta.

Edellä 1 momentin 3 ja 5 – 7 kohdassa, 2 momentissa sekä perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitettua valtionosuusprosentissa.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa eikä silloin, jos esi- ja perusopetusta järjestetään ulkomailla.

### 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:

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) *saamelaisten kotiseutualueen kunnalla* saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitettua saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvaa kuntaa;

6) *saaristokunnalla* saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa;

7) *saaristo-osakunnalla* kuntaa, jonka saaristo-osaan sovelletaan saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 9 §:n mukaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä;

8) *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;

9) *saamenkielisellä* henkilöllä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen saamen kielen;

10) *oppivelvollisella* perusopetuslain 25 §:ssä tarkoitettua oppivelvollista;

11) *koulutustaustalla* ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden osuutta vastaavasta ikäluokasta.

Tässä laissa kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jonka kotikunta kyseinen kunta on kotikuntalainen (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) 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 4 luvussa ja valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja vähennyksistä 5 luvussa.

#### 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 tätä vanhemmat.

## HE 15/2017 vp

### 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 määritelty vieraskielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskerroimella.

### 8 §

#### *Kaksikielisyys*

Kaksikieliselle kunnalle kaksikielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty 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 kaksikielisyydestä säädetään kielilain 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 määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä.

Saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla näin saatu tulo luvulla 3.

Saaristo-osakunnalle saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristo-osakunnan perushinta saaristossa asuvien osuudella kunnan asukasmäärästä.

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 asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen kunnittaisia tietoja maapinta-alasta.

## HE 15/2017 vp

Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella. 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 työttömyyskertoimella.

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 määritelty 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 käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

15 §

*Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa*

Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnetään saamenkielisyyden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saamelaisten kotiseutualueen 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 käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitettua ajankohdan mukaisia tietoja, käytetään kertoimien laskennassa viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja, jollei asianomaisessa pykälässä muuta säädetä.

3 luku

**Perushintojen säätäminen, valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjak**

17 §

*Laskennallisten kustannusten perushinnoista säätäminen*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6—11 §:ssä tarkoitettut 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 tarkoitettut lisäosien perushinnat.

## HE 15/2017 vp

Lisäosien perushintaa säädettyä otetaan huomioon kustannustason arvioitua 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 25,23 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,77 prosenttia.

Uusissa ja laajentuviissa 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 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 kustannustason 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 käyttömenoihin painotettuun kustannustason muutokseen. Hintaindeksin laskennasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

### 21 §

#### *Kustannustenjaon tarkistaminen*

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan 2 momentissa tarkoitetut 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.

Edellä 6—11 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 ja 29 §:n mukainen:

- 1) rahoitus lisäopetukseen;
- 2) rahoitus perusopetuslain 26 a §:ssä tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien, viisi vuotta esiopetuksen alkamisvuonna täyttävien oppilaiden esiopetukseen;
- 3) rahoitus perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perusopetukseen;
- 4) lisärahoitus pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluville oppilaille sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 29 §:n 2 momentissa tarkoitetuille oppilaille;
- 5) sisäoppilaitoslisä sekä koulukotikorotus;
- 6) rahoitus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin 11 kohdassa tarkoitettuun toimintaan.

Valtio osallistuu 2 momentissa tarkoitettuihin laskennallisiin kustannuksiin 19 §:ssä säädettyllä prosentiosuudella. Valtionosuusprosentissa otetaan huomioon 2 momentissa tarkoitettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen perushinnat ja rahoitus määrätään sekä valtionosuusprosentti säädetään varainhoitovuosittain. Kustannustenjaon tarkistus suoritetaan vuosittain.

22 §

*Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset*

Edellä 21 §:ssä tarkoitettussa 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 tarkoitettua lisäopetuksen järjestämisestä;
- 2) perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden sekä 21 §:n 2 momentin 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen oppilaiden opetuksen järjestämisestä;
- 3) perusopetuksen järjestämisestä sisäoppilaitosmuotoisesti ja koulukodissa;
- 4) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin 11 kohdan mukaisesta esiopetuksesta.

Kustannustenjaon tarkistuksessa ei oteta huomioon kuitenkaan käyttökustannuksia, jotka aiheutuvat:

- 1) perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoiminnasta;
- 2) perusopetuslain 9 §:ssä tarkoitettua maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta;
- 3) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua kunnallisesta lisästä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä aiheutuvina käyttökustannuksina ei kustannustenjaon tarkistuksessa pidetä:

- 1) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 36 §:ssä tarkoitettua perustamishankkeelle säädetyn vähimmäiseuromäärän ylittävästä perustamishankkeesta aiheutuneita 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 unionin talousarviosta, saadaan lukea käyttökustannuksiksi siltä osin kuin Euroopan unionin talousarviosta myönnettävä ja siitä 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 tietoja sekä opetus- ja kulttuuriministeriön keräämiä tietoja esi- ja perusopetuksen kustannuksista.

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 vähennys (*tasausvähennys*). Tasausvähennys on 15 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta 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 tarkoitettua kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymiä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*) sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimalaitoksista huomioon vain ydinvoimalaitokset. Ydinvoimalaitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten osalta laskennassa käytetään kiinteistöverolain (654/1992) 11 §:ssä tarkoitettua kuntien yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä yleistä kiinteistöveroprosenttia. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.



5 luku

**Valtionosuudesta tehtävät vähennykset ja siihen tehtävät 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 valtionosuuden 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 11 §:n 2 momentin 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. Siirrettävän tulon määrää laskettaessa otetaan huomioon siirron vaikutukset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen sekä verohallinnosta annetussa laissa (503/2010) tarkoitettujen verotuskustannusten muutos. Valtionosuuteen tehtävää lisäystä tai vähennystä laskettaessa käytetään vuonna 2018 voimassa olevia valtionosuusperusteita.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuden lisäysten ja vähennysten laskennan lähtökohtana käytetään tulojen osalta Tilastokeskuksen keräämiä kunnittaisia talousarviotietoja vuodelta 2018. Kustannusten osalta käytetään Tilastokeskuksen keräämien vuoden 2017 lopullisten tietojen ja vuoden 2018 talousarviotietojen keskiarvoa. 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 kus-

tannuksiin, kuntien päätökset kunnallis- ja kiinteistöveroprosenteista sekä valtiovarainministeriön ennusteet tulo- ja kustannuskehityksestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kunnan siirtyviä kustannuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon, maaseutuhallinnon sekä maakunnan liittojen lakisääteisten tehtävien 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 laskennallista kustannuksista ja lisäosista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettun arvion tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista.

Tässä pykälässä tarkoitettut 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 vastaava 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 tarkoitettua kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden 2019 alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

28 §

*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 tarkoitettut kunnan tulojen ja kustannusten siirrot olisivat olleet voimassa vuonna 2018.

Valtionapuviranomainen vahvistaa valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen niin, että vuonna 2019 kunnan valtionosuutta lisätään tai vähennetään 1 momentissa tarkoitettua tasapainotilan muutosta vastaava määrä. Vuodesta 2020 alkaen kunnan valtionosuuteen lisätään tai siitä vähennetään vuosittain 25 euroa asukasta kohden niin, että 1 momentissa tarkoitettu kunnan tasapainotilan muutos rajoitetaan kokonaisuudessaan 100 euroon asukasta kohden.

Tässä pykälässä tarkoitettut 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.

29 §

*Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset*

Vuosina 2016—2019 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuosittain indeksikorotusta vastaava määrä.

6 luku

**Kotikuntakorvaus**

30 §

*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 31—33 §: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. Velvollisuus suorittaa kotikuntakorvausta 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 mukaisesti kotikunnaksi väestötietojärjestelmään varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa.

31 §

*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 vähennettyinä kuitenkin kustannuksilla, jotka aiheutuvat erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan perusopetuslain 4 a §:ssä tarkoitettun 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    |

Muun oppivelvollisen perusteella maksettava 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.

32 §

*Kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvaus*

Jos esi- tai 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 31 §: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 tarkoitetusta kotikuntakorvauksesta.

33 §

*Kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnan ollessa Ahvenanmaan maakunnassa*

Jos esi- tai perusopetusta saavalla 6—15-vuotiaalla tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla oppivelvollisella oppilaalla on kotikunta Ahvenanmaan maakunnassa, 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 tarkoitetulle oppilaalle, valtion velvollisuuteen suorittaa kotikuntakorvaus sovelletaan lisäksi, mitä säädetään 31 §:n 5 momentissa yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvauksesta.

34 §

*Erikoissairaanhoidossa olevan, koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvaus*

Perusopetuslain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esi- tai 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.

Lastensuojelulain 57 §:ssä tarkoitettussa, perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen luvan saaneessa 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 aiheutuville keskimääräisillä todellisilla vuosikustannuksilla.

Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla sijoitetun esi- tai perusopetusta saavan oppilaan kotikunta opetuksen aikana on velvollinen maksamaan opetusta järjestävälle kunnalle tai muulle perusopetuslaissa tarkoitetulle opetuksen järjestäjälle oppilaan esi- tai perusopetuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen.

Edellä 1—3 momentissa tarkoitettua korvausta varainhoitovuodelle laskettaessa otetaan vähennyksinä huomioon 30 §:ssä ja 31 §:n 1- 5 momentissa tarkoitettu, varainhoitovuoden lopun tilanteen mukaan oppilaasta opetuksen järjestäjälle maksettu osuus kuntakohtaisesta, oppilaan iän mukaan määräytyvästä kotikuntakorvauksesta ja varainhoitovuonna oppilaalle järjestetyn opetuksen tai toiminnan järjestämisestä opetus- kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 ja 30 §:n perusteella maksettava rahoitus varainhoitovuoden yksikköhinnan mukaan laskettuna.

Jos 1 momentissa tarkoitetun oppilaan perusopetuslaissa tarkoitettu opetuksen järjestäjä on muu kuin oppilaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta, tulee kyseisen 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 4 momentissa tarkoitettusta rahoituksesta.

Sen estämättä, mitä edellä säädetään korvauksen määräytymisestä, kunnat voivat keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa sopia korvauksesta.

### 35 §

#### *Korvaus opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä*

Jos perusopetuslaissa tarkoitetun oppilaan tai lukiolaisissa (629/1998) tai ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitetun opiskelijan kotikunta on muu kuin koulun tai oppilaitoksen sijaintikunta, oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:n perusteella opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluista järjestämisvastuussa oleva kunta voi laskuttaa kyseisten palvelujen käyttämisestä aiheutuneet oppilas- tai opiskelijakohtaiset henkilöstökustannukset oppilaan tai opiskelijan kotikunnalta.

Jos kunnat ovat erimielisiä siitä, onko toinen kunta oikeutettu saamaan tai velvollinen maksamaan 1 momentissa tarkoitettuja kustannuksia, asiaa koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

### 36 §

#### *Arvonlisäveron huomioon ottaminen yksityiselle opetuksen järjestäjälle ja yliopistoille 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 momentissa säädetyn mukaisena vuonna.

### 37 §

#### *Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen*

Kunnan ja muun opetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle kotikuntakorvauksien keskitettyä maksamista varten tiedot esi- ja perusopetusta saavien oppilaiden

määristä jaoteltuina ikäluokittain ja kotikunnittain niiden oppilaiden osalta, joille ne ovat järjestäneet 30 §:ssä, 31 §:n 1—5 momentissa taikka 32 tai 33 §:ssä tarkoitettua kotikuntakorvaukseen oikeuttavaa esi- tai perusopetusta varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tietojen toimittamisesta.

38 §

*Kotikuntakorvausta koskeva tiedonsaantioikeus*

Valtiovarainministeriöllä ja oppilaan kotikunnalla on oikeus saada pyynnöstä kunnalta ja muulta opetuksen järjestäjältä kotikuntakorvauksen luotettavuuden tarkistamiseksi niiden oppilaiden nimet ja henkilötunnukset, joista oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan kotikuntakorvauksen.

39 §

*Kotikuntakorvausta koskeva riita*

Jos kunnat tai kotikunta ja muu opetuksen järjestäjä ovat erimielisiä siitä, onko toinen kunta tai opetuksen järjestäjä oikeutettu saamaan tai velvollinen maksamaan kotikuntakorvausta tai 34 §:ssä tarkoitettua korvausta, asiaa koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

7 luku

**Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen**

40 §

*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.

41 §

*Valtionosuutta koskeva neuvottelu*

Valtiovarainministeriön on yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa. Neuvottelusta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

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, ja siitä, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

42 §

*Valtionosuuden myöntäminen sekä päätös verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta*

Valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Päätökset on tehtävä hakemuksetta viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Valtioneuvosto päättää hakemuksesta harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta on haettava valtiovarainministeriön päättämään ajankohtaan mennessä.

43 §

*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:

- 1) 42 §:ssä tarkoitetut päätökset;
- 2) 5 luvussa tarkoitetut muut tiedot valtionosuuksiin tehtävistä vähennyksistä ja lisäyksistä;
- 3) 37 §:ssä tarkoitettujen tietojen perusteella tiedot kultakin kunnalta kuntien valtionosuuden maksamisen yhteydessä vähennettävistä 28 §:ssä ja 31 §:n 1—5 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista sekä kunnalle ja muulle opetuksen järjestäjälle maksettavista 30 §:ssä ja 31 §:n 1—5 momentissa sekä 32 ja 33 §:ssä tarkoitetuista kotikuntakorvauksista;
- 4) tiedot yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista 36 §:ssä tarkoitetuista arvonlisävero-osuuksista;
- 5) tiedot opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6, 7, 10, 11, 20-22 ja 30 §:ssä tarkoitetuista valtionosuuksista ja rahoituksesta;
- 6) vapaasta sivistystyöstä annetun lain 17 §:ssä tarkoitetut valtionosuuspäätökset.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä pykälässä tarkoitetut 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.

44 §

*Saamatta jääneen etuuden suorittaminen*

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle 47 §: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 §:n 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 kuluttua sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona etuus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

8 luku

**Muutoksenhaku**

47 §

*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. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.



48 §

*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.

9 luku

**Erinäiset säännökset**

49 §

*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 perusteina.

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.

50 §

*Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan*

Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, laajentuvan kunnan valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lasketaan kunnan laajentuvan alueen osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan kunnan valtionosuuden määräämisen perusteina.

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.

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

51 §

*Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa*

Jos kunta yhdistetään kahteen tai useampaan kuntaan, lakkaavan kunnan alueen osalta laskeetaan uusien tai laajentuvien kuntien valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lakkaavan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka olisivat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteina.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut 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-, opiskelija- viikko-, 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.

52 §

*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.

53 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009). Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

Edellä 27 ja 28 §: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 ja 28 §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena.

Jos tarkistuksen jälkeen todetaan, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin 3 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 3 momentissa tarkoitettusta laskelmien tarkistamisesta.

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                          | 14,25                                     |
| 15 300—20 000                | 1 746,50                      | 18,00                                     |
| 20 000—25 000                | 2 592,50                      | 20,50                                     |
| 25 000—30 000                | 3 617,50                      | 28,75                                     |
| 30 000—39 000                | 5 055,00                      | 29,25                                     |
| 39 000—73 800                | 7 687,50                      | 34,25                                     |
| 73 800—                      | 19 606,50                     | 44,00                                     |

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

8.

## Laki

### tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* tuloverolain (1535/1992) 104, 105 ja 126 § sekä 143 §:n 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 104 § osaksi laissa 896/2001, 105 § laissa 1141/2007 ja 126 § osaksi laissa 858/2005,

*muutetaan* 3 §, 10 §:n 3 ja 5 kohta, 21 §:n 1 ja 4 momentti, 31 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 momentti, 53 §:n 6 kohta, 77 §:n 1 momentti, 82 §:n 2 momentti, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 106 ja 108 §, 124 §:n 3 momentti, 125 §:n 2 momentti, 130 §:n 1 momentti ja 132 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 § osaksi laeissa 1223/1994 ja 1736/2009, 21 §:n 1 momentti laeissa 654/2015 ja 1293/2016, 31 §:n 1 momentti osaksi laissa 1088/2005, 49 §:n 1 momentti osaksi laissa 1502/1993, 53 §:n 6 kohta laissa 1465/1994, 77 §:n 1 momentti laissa 1546/2015, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 106 § ja 125 §:n 2 momentti laissa 1510/2016, 108 § laissa 1218/2006, 124 §:n 3 momentti laissa 654/2015, 130 §:n 1 momentti laissa 896/2001 ja 132 §:n 1 momentti laissa 772/2004, sekä

*lisätään* lakiin uusi 97 a § ja 125 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, lainajvästöä, 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.

#### 10 §

#### *Suomesta saatu tulo*

Suomesta saatua tuloa on muun ohessa:

---

3) palkkatulo, joka on saatu Suomen valtiolta, maakunnalta, kunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;

---

5) eläketulo, joka on saatu Suomen valtiolta, maakunnalta, kunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, tai joka välittömästi tai välillisesti perustuu edellisessä kohdassa tarkoitettuun työhön, tehtävään tai palvelukseen, taikka Suomesta otettuun liikenne- tai eläkevakuutukseen;

---

21 §

*Osittain verovapaat yhteisöt*

Tulon perusteella suorittavat veroa kunnalle 124 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuloveroprosentin mukaan:

1) valtio ja sen laitokset;

2) 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 tarkoitetulla 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, yhteisetuuden ja kuolinpesän tulonhankinnassaan työskennelleelle osakkaalleen maksama kohtuulliseksi katsottava palkka;

3) verovelvollisen tulonhankinnassa työskennelleille palkansaajille huoltoapulain (116/1956) 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 tarkoitetulla 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 veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, jos:

## HE 15/2017 vp

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 voimailoksen omistajalle sellaiseen tarkoitukseen, johon valtiolle on annettu lunastusoikeus;

4) kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, Ahvenanmaan maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle.

---

### 53 §

#### *Eräät verovapaat pääomatulot*

Veronalaista tuloa ei ole:

6) valtiolta, maakunnalta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä käypää alempana korkona saatu korkotuki;

---

### 77 §

#### *Ulkomaantyötulo*

Ulkomailla tehdystä työstä saatu palkka (*ulkomaantyötulo*) ei ole veronalaista tuloa, jos verovelvollisen oleskelu ulkomailla johtuu tästä työstä ja kestää yhtäjaksoisesti vähintään kuusi kuukautta (*ulkomaantyöskentely*). Ulkomaantyötulona ei pidetä palkkaa, jota työskentelyvaltio Suomen ja tämän valtion välillä voimassa olevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen mukaan ei saa ensisijaisesti verottaa, 66 §:ssä tarkoitettua työsuhteeseen perustuvasta edusta saatua tuloa eikä palkkaa, joka on saatu Suomen valtiolta, maakunnalta, kunnalta tai muulta suomalaiselta julkisyhteisöltä, Finpro ry:ltä tai Finpro Oy:ltä taikka suomalaisessa vesi- tai ilma-aluksessa tehdystä työstä.

---

### 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 tuloon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen verovuonna ylittää valtion taiteilija-apurahan vuotuisen määrän.

97 a §

*Opintorahavähennys*

Jos verovelvollinen on saanut opintotukilaissa 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 1,595 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennetään progressiivisen tuloveroasteikon alimman verotettavan tulon määrä ja jäännös pyöristetään seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään.

Eläketulovähennys ei kuitenkaan voi olla eläketulon määrää suurempi. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä täyden eläketulovähennyksen määrän, vähennyksen määrä pienenee 34,5 prosentilla ylittävältä osalta. Kuitenkin siltä osin kuin verovelvollisen puhdas ansiotulo ylittää 20 100 euroa, vähennyksen määrä pienenee 23 prosentilla ylittävältä osalta.

---

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 80 prosentilla ylimenevän osan määrästä.

---

106 §

*Kunnallisverotuksen perusvähennys*

Jos verovelvollisen luonnollisen henkilön puhdas ansiotulo edellä mainittujen vähennysten jälkeen ei ole 3 070 euron määrää suurempi, onsiitä vähennettävä tämän tulon määrä. Jos puhtaan ansiotulon määrä mainittujen vähennysten jälkeen ylittää täyden perusvähennyksen määrän, vähennystä pienennetään 18 prosentilla yli menevän tulon määrästä.

108 §

*Kuolinpesälle myönnettävät lesken vähennykset*

## HE 15/2017 vp

Kuolinpesälle myönnetään lesken eläkevakuutusmaksuvähennys, jos leski on kuolinpesän osakas eikä hän ole vaatinut sitä vähennettäväksi ensisijaisesti omasta tulostaan.

### 124 §

#### *Veron määräytyminen*

---

Edellä 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun osittain verovapaan yhteisön ja tiekunnan sekä yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöstä saadun tulon tuloveroprosentti on 3,96.

### 125 §

#### *Työtulovähennys*

---

Vähennys on 21 prosenttia 1 momentissa tarkoitettujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 1 920 euroa. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 22 400 euroa vähennyksen määrä pienenee 1,85 prosentilla puhtaan ansiotulon 22 400 euroa ylittävältä osalta. Vähennys tehdään ennen muita tuloverosta tehtäviä vähennyksiä.

### 125 a §

#### *Ahvenanmaan maakuntavähennys*

Verovelvollisen, jonka verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään Ahvenanmaan maakuntavähennys.

Vähennys on 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaissa (ÅFS 119/2011) tarkoitettut sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys. Vähennys tehdään ennen työtulovähennystä.

### 130 §

#### *Kunnallisveron laskentaperuste*

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on suoritettava kunnallisverotuksen verotettavasta tulostaan tuloveroa kunnalle kuntalain (410/2015) 111 §:n mukaan vahvistetun tuloveroprosentin mukaan.

### 132 §

#### *Alijäämähyvitysten vähentäminen verovelvollisen valtionverosta*

---

Alijäämähyvitykset vähennetään verovelvollisen ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta sen jälkeen, kun verosta on vähennetty valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys. Pelkästään ansiotuloista menevästä valtion tuloverosta vähennettävä määrä on kuitenkin enintään kolme neljäsosaa alijäämähyvitysten määrästä.

---



## HE 15/2017 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 97 a §, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 104, 105, 106 ja 108 §, 124 §:n 3 momentti, 125 §:n 2 momentti, 125 a § ja 126 §, 132 §:n 1 momentti sekä 143 §:n 4 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019 ja niitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa.

---

9.

## Laki

### verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 16 §:n 5 ja 11 momentti, 18 §:n 5 ja 6 momentti, 20 §:n 1 momentti, 25 §:n 2 momentti ja 91 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 520/2010, sekä

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 91 b § seuraavasti:

#### 16 §

##### *Meno- ja vähennystietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus*

---

Luotto- ja rahoituslaitoksen, valtion, maakunnan, kunnan, vakuutus- ja eläkelaitoksen, huoltokonttorin ja työnantajan on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot verovelvolliselle annetusta lainasta, sen käyttötarkoituksesta, pääomasta sekä lainasta maksettusta korosta.

---

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 elinkeinotyöllistämis- 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

## HE 15/2017 vp

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.

---

### 25 §

#### *Tietojen maksullisuus*

---

Jos valtion, maakunnan tai kunnan viranomaisen luovuttaa laajoja ja massaluonteisia tietoja Verohallinnolle, Verohallinto maksaa asianomaiselle viranomaiselle tietojen luovuttamisesta mainitulle viranomaiselle keskimäärin aiheutuvat kustannukset lukuun ottamatta yleishallinto- ja pääomakustannuksia sekä koneiden ja laitteiden vuokraus- ja toimitilakustannuksia.

### 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 ilmoittamiseen liittyvät tilapäiset säännökset*

Poiketen siitä, mitä 91 a §:ssä säädetään, kunta ilmoittaa vuodelle 2019 tuloveroprosentin prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella.

Jos kunta ei ole ilmoittanut vuoden 2020 tuloveroprosenttia 91 a §:n 1 momentissa säädettyinä aikana taikka Verohallinnon myöntämässä myöhemmässä määräajassa tai tuloveroprosentin tarkkuus poikkeaa 91 a §:n 1 momentissa säädetystä, verotuksessa voidaan noudattaa vuoden 2019 tuloveroprosenttia pyöristettynä lähimpään prosenttiyksikön kymmenykseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 91 a §:n 1 momentti tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019. Lain 91 b § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

---

10.

**Laki**

**verontilityslain 12 ja 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* verontilityslain (532/1998) 12 § ja 13 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 12 § laissa 655/2015 ja 13 §:n 3 momentti laissa 1062/2007, seuraavasti:

12 §

*Veronsaajaryhmien jako-osuudet*

Valtion jako-osuus on 80,20 prosenttia ja kuntien jako-osuus 19,80 prosenttia yhteisöverosta.

13 §

*Yksittäisten kuntien jako-osuudet*

---

Kuntien metsävero-osuus määräytyy vuosittain siten, että vuoden 2007 metsävero-osuutta muutetaan bruttokantorahatulojen muutosta vastaavasti. Muutos lasketaan vuoden 2005 lopusta verovuotta kaksi vuotta edeltäneen vuoden loppuun. Tästä määrästä metsäerän laskentaperusteena käytetään 65 prosenttia (*metsävero-osuus*). Metsävero-osuuden määrä on vähintään 5 ja enintään 15 prosenttia kuntien yhteisöverosta.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:n 3 momenttia sovelletaan viimeisen kerran käytettäessä verovuoden 2018 tietoja jako-osuuksien laskentaperusteena.

---

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 1195/2016, seuraavasti:

30 §

*Verotuskustannukset ja niiden jakautuminen*

---

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista vuotuisista kustannuksista valtio perii kunnilta yhteensä 14,5 prosenttia, evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta yhteensä 3,3 prosenttia ja Kansaneläkelaitokselta 5,7 prosenttia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

12.

**Laki**

**arvonlisäverolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan arvonlisäverolain (1501/1993) 6 §:n 1 ja 2 momentti, 30 §:n 1 ja 3 momentti, 33 §:n 1 momentti, 79 §, 121 e §:n 2 kohta ja 130 a §, sellaisena kuin niistä ovat 6 §:n 2 momentti, 33 §:n 1 momentti ja 121 e §:n 2 kohta laissa 1061/2007, 30 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1091/2014, 79 § laeissa 377/1994, 1486/1994, 1392/2010 ja 492/2012 ja 130 a § laeissa 1457/2001 ja 529/2010, sekä lisätään 32 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1064/2016, uusi 5 momentti seuraavasti:

6 §

Valtio, maakunta ja kunta ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta.

Valtio, maakunta ja kunta ovat verovelvollisia 33 §:ssä tarkoitetusta rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liiketoiminnan muodossa.

30 §

Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritetaan 27 §:stä poiketen veroa, jos luovuttaja hakeutuu tästä toiminnasta verovelvolliseksi. Verovelvollisuus koskee vain hakemuksessa mainittua kiinteistöä tai sen osaa. Verovelvollisuus edellyttää, että kiinteistöä käytetään jatkuvasti 10 luvussa tarkoitettuun vähennykseen oikeuttavaan toimintaan tai että kiinteistön käyttäjänä on valtio, maakunta, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

Kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakas käyttää omistamiensa osakkeiden perusteella hallitsemaansa osaa kiinteistöstä tai antaa sen vuokralle, voi hakeutua verovelvolliseksi vain, jos osakkaalla on oikeus vähentää vastikkeeseen sisältyvä vero täysimääräisesti tai jos osakkaana on valtio, maakunta, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

32 §

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, maakunnan ei ole suoritettava veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön.

33 §

Kiinteistön uudisrakentamiseen tai perusparantamiseen liittynyt rakentamispalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja, valtio, maakunta tai kunta muissa kuin 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa luovuttaa kiinteistön ennen kuin se on otettu käyttöön rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen.

79 §

Veron perusteeseen luetaan suoraan tavarain tai palvelun hintaan liittyvät tuet ja avustukset.

## HE 15/2017 vp

Veron perusteeseen luetaan Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu määrä ei sisällä veron osuutta.

### 121 § e

Kiinteistönluovutuksissa luovuttajan oikeus ja velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevan hankintaan sisältyvän veron vähennystä siirtyvät luovutuksensaajalle, jos:

2) luovutuksensaaja hankkii kiinteistön liiketoimintaa varten taikka luovutuksensaaja on kunta, maakunta tai valtio; ja

### 130 a §

Ahvenanmaan maakunnalla ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada palautuksena laskennallinen vero seuraavista verottomina hankkimistaan palveluista ja tavaroista:

1) 34 §:ssä tarkoitettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelu sekä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu hoitoon liittyvä palvelu ja tavara samoin kuin 36 §:ssä 1–4 kohdassa tarkoitettut palvelut ja tavarat;

2) 37 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuoltoon liittyvä palvelu tai tavara.

Manner-Suomeen kuuluvalla kunnalla on oikeus 1 momentissa tarkoitettuun palautukseen päivähoidon osalta.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu oikeus palautukseen koskee myös 1 momentissa tarkoitettujen toiminnan harjoittajalle toimintaa varten annettua tukea tai avustusta.

Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavarain ostohinnasta, maahan tuodun tavarain 9 luvussa tarkoitettua veron perusteesta taikka tuen tai avustuksen määrästä.

Palautusta ei saada:

1) Ahvenanmaan maakunnalta tai kunnalta tehdyistä hankinnoista eikä niille annettua tukea tai avustuksesta;

2) työsuhteen perusteella maksettavista korvauksista.

Palautukseen oikeutettuna on ilmoitettava Verohallinnolle kalenterivuodelta 1 ja 2 momentin nojalla palautuksena saatavien laskennallisten verojen yhteismäärä viimeistään kalenterivuotta seuraavan toisen kuukauden loppuun mennessä siltä osin kuin tietoja ei ole aikaisemmin ilmoitettu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 130 a § tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019 .

Lakia sovelletaan, jos veron suorittamisvelvollisuus on syntynyt lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen. Tämän lain 130 a §:ää sovelletaan, jos myyty tavara on toimitettu tai palvelu on suoritettu palautukseen oikeutetulle taikka yhteisöhanke on tehty, tavara on siirretty varastointimenettelystä tai maahantuodusta tavarasta on muutettavan lain 87 §:n nojalla syntynyt veron suorittamisvelvollisuus lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Poiketen siitä, mitä muutettavan lain 21 ja 22 § säädetään, verovelvollinen tavaroiden ja palveluiden myynnistä maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain ( / ) 21 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa on kunnan asemasta maakunta.

Kuntayhtymän tai kunnan varojen siirtämistä maakuntaan maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla ei pidetä myyntinä eikä luovutuksena, ja kuntayhtymän ja kunnan oikeudet ja velvollisuudet verotuksessa siirtyvät tältä osin maakunnalle. Kuntayhtymän ja kunnan muutettavan lain 11 luvussa tarkoitettu tarkistus-oikeus ja -

**HE 15/2017 vp**

velvollisuus siirtyvät maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon myötä annetun lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettulle palvelukeskukselle. Maakunnalle ei aiheudu tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarkistusoikeutta tai -velvollisuutta.

---



13.

## Laki

### kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) nimike, 1 §:n 1 momentti, 2 §, 3 §:n 2 momentti, 5 §, 6 §:n 1 ja 2 momentti, 16 a ja 23 §, 25 §:n 1 momentti, 31 §:n 3 momentti, 39 §:n 2 momentti, 43 §:n 2 momentti, 48 §:n 1 momentti, 50 § ja 53 §:n 1 momentti sekä 57 §, sellaisina kuin niistä ovat 2 ja 16 a § laissa 419/2015, 31 §:n 3 momentti ja 43 §:n 2 momentti laissa 450/2007, 50 § osaksi laeissa 419/2015 ja 191/2016 ja 57 § laissa 1469/2016, sekä

*lisätään* lakiin uusi 5 a § seuraavasti:

## Laki

### kunnan ja maakunnan viranhaltijasta

#### 1 §

#### *Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan kunnan ja maakunnan viranhaltijoihin, jollei muussa laissa toisin säädetä tai kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla toisin sovita.

---

#### 2 §

#### *Viranhaltija ja virkasuhde*

Tässä laissa *viranhaltijalla* tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan tai maakuntaan. *Virkasuhteella* tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta tai maakunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Henkilö otetaan virkasuhteeseen kuntalain (410/2015) 87 §:n 2 momentissa ja maakuntalain ( / ) 75 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

#### 3 §

#### *Virkasuhteen kesto aika*

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.

---

#### 5 §

#### *Virkasuhteeseen ottaminen*

## HE 15/2017 vp

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 muuhun kunnan virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys.

### 5 a §

#### *Karenssisopimus*

Kunnanhallitus, maakuntahallitus tai hallintosäännön tai vastaavan johtosäännön mukaan siihen oikeutettu muu viranomainen voi tehdä virkasuhteeseen otettavan henkilön kanssa kirjallisen sopimuksen, jolla 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rajoitetaan määräajaksi viranhaltijan oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu toiminta (*karenssisopimus*). Sopimus voidaan tehdä myös viranhaltijan kanssa silloin kun viranhaltijan tehtävät muuttuvat virkasuhteen aikana. Jos karenssisopimusta ei ole tehty ennen virkasuhteeseen ottamista, ottaminen on suoritettava ehdollisena. Jos ehdollisesti otettu viranhaltija ei tee karenssisopimusta ottamisesta päättävän viranomaisen asettaman kohtuullisen määräajan kuluessa, viranomainen toteaa ottamisen rauenneeksi. Muussa tapauksessa ottamisesta päättävä tai alempi täytäntöön paneva viranomainen päättää ottamisen vahvistamisesta.

Karenssisopimuksen tekemisen edellytyksenä on, 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. Karenssisopimuksen tekeminen on edellä mainituissa tilanteissa virkasuhteeseen ottamisen tai tehtävien muuttamisen edellytys.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi 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 tarkoitettua siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos 1 momentissa tarkoitettu viranomainen arvioi, että viranhaltijan siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido viranhaltijaa, jos virkasuhde on päätynyt 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.

16 a §

*Viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään kunnan ja maakunnan luottamustoimen hoitamista varten*

Viranhaltijan oikeudesta saada vapaata työstään kunnan luottamustoimen hoitamista varten säädetään kuntalain 80 ja 81 §:ssä ja maakunnan luottamustoimen hoitamista varten maakuntalain 68 ja 69 §:ssä.

23 §

*Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen*

Toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan ja maakunnan viranomaisen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan 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.

---

31 §

*Lomautusmenettely*

---

Ennakkoselvitystä ei tarvitse esittää, jos työnantajan on työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetun lain (449/2007) mukaan esitettävä vastaava selvitys tai neuvoteltava lomauttamisesta viranhaltijoiden tai heidän edustajansa kanssa.

39 §

*Irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen yhteydessä*

---

Kunnan tai maakunnan luovuttaessa liikkeensä 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.

43 §

*Virkasuhteen päättämismenettely*

---

Jos työnantaja on työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetun lain mukaan velvollinen neuvottelemaan taloudellisella tai tuotannollisella perusteella tapahtuvan irtisanomisen perusteesta työntekijöiden tai heidän edustajiensa kanssa, työnantajalla ei ole 1 momentissa tarkoitettua vastaavaa velvollisuutta.

---

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 kunnanjohtajan tai maakuntajohtajan virantoimituksesta pidättämisestä voi väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Muiden viranhaltijoiden virantoimituksesta pidättämisestä voi väliaikaisesti päättää kunnanjohtaja, maakuntajohtaja tai muu johtosäännössä määrätty johtava viranhaltija.

---

50 §

*Muutoksenhaku*

Työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaisissa tai maakuntalaisissa oikaisuvaatimuksesta, kunnallisvalituksesta ja maakuntavalituksesta säädetään. Oikaisuvaatimusaika 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kuitenkin kulua vasta 40 §:n 1 momentissa säädetyn irtisanomisajan päättymisestä. Sama koskee valitusaikaa, jos 37 §:ssä tarkoitetun 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 tarkoitettussa 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, kunnallisvalituksen tai maakuntavalituksen tehnyt asianomainen viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, on vaadittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos valitus

**HE 15/2017 vp**

koskee tässä laissa tarkoitettua asiaa eikä valitusta hyväksytä. Vastaavasti viranomainen on velvoitettava korvaamaan kunnallisvalituksen tai maakuntavalituksen tehneen asianosaisen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos päätös valituksen johdosta osittain tai kokonaan kumotaan.

---

57 §

*Korvausvaatimuksen käsittelyjärjestys*

Edellä 3 §:n 3 momentissa, 5 a §:n 3 momentissa, 32 §:n 2 ja 3 momentissa, 37 c §:ssä ja 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua korvausta koskevat vaatimukset käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta 20 \_\_\_\_.

14.

## Laki

### kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kunnallista työehtosopimuksista annetun lain (670/1970) nimike, 1, 1 a ja 2 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laissa 1/1975 sekä 1 a § laissa 205/1991, seuraavasti:

## Laki

### kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista

#### 1 §

Työehtosopimuksen kunnan, kuntayhtymän, maakunnan sekä kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain ( / ) 4 §:n 2 momentin mukaisen jäsenyhteisön puolesta tekee Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, johon sovelletaan, mitä työehtosopimuslaissa (436/1946) säädetään työnantajasta tai rekisteröidystä työnantajain yhdistyksestä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n järjestysmuodosta ja toiminnasta säädetään kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetussa laissa ( / ).

Mitä tässä laissa säädetään Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:stä, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa elimeen, joka sen mukaan kuin siitä maakunnanlainsäädännössä säädetään 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, kunnanvaltuuston tai yhtymävaltuuston päätösvaltaa voidaan 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, maakuntavaltuuston päätösvaltaa voidaan maakuntalain ( / ) 16 §:n estämättä hallintosäännöllä taikka muutoin maakuntavaltuuston päätöksellä siirtää muulle maakunnan viranomaiselle.

#### 2 §

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan 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       .

15.

## Laki

### kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 29 § sekä  
*muutetaan* nimike, 1 §, 2 §:n 3 momentin 2 kohta ja 4 momentti, 3 §:n 1—4 momentti, 5 ja 5 a §, 8 §:n 2 ja 3 momentti, 11 ja 13 §, 14 §:n 1 ja 2 momentti, 15 ja 19 §, 20 §:n 2 ja 4 momentti, 21 §:n 1 momentti, 25 ja 28 §,  
sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 3 momentin 2 kohta laissa 485/1996, 3 §:n 4 momentti laissa 436/1993, 5 ja 13 § osaksi laissa 765/1986, 5 a § laissa 204/1991, 14 §:n 1 momentti 765/1986, 20 §:n 4 momentti ja 21 §:n 1 momentti laissa 492/1986 sekä 28 § laissa 19/1997, seuraavasti:

## Laki

### kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista

#### 1 §

Kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien viranhaltijain palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään.

#### 2 §

-----  
Sopia ei saa:  
-----

2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määristä taikka kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työnantajan ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävässä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä;

-----  
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.  
-----

#### 3 §

Neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ja sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu viranhaltijain etujen valvominen kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien 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 ja maakunnan omasta puolestaan tekemään virkaehtosopimuksen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n määräämissä rajoissa.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n järjestysmuodosta ja toiminnasta säädetään kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetussa laissa ( / ).

Neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista tarkoittavasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (*pääsopimus*). Samoin voidaan tehdä erillinen sopimus henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan, kuntayhtymän ja maakunnan viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä (*yleissopimus*).

---

5 §

Virkaehtosopimukseen ovat sidotut:

- 1) Kunta- ja maakuntatyönantajat KT;
- 2) maakunnat;
- 3) kunnat ja kuntayhtymät;
- 4) kunnalliset keskusjärjestöt;
- 5) ne viranhaltijayhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkeenpäin aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet;
- 6) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 5 kohdassa tarkoitettujen viranhaltijayhdistysten alayhdistyksiä;
- 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 tai maakuntien 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:n on ennen 2 momentin mukaisen määräyksen antamista neuvoteltava siitä 3 §:n 4 momentissa tarkoitetun neuvottelumenettelyä koskevan pääsopimuksen osapuolina olevien yhdistysten kanssa sekä kuultava siitä asianomaisia kuntia, kuntayhtymiä tai maakuntia. Jos asia koskee lukuisia kuntia, kuntayhtymiä tai maakuntia, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi kuulla siitä kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien asemesta kuntien tai maakuntien keskusjärjestöjä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi, neuvoteltuaan 3 momentissa tarkoitettujen yhdistysten kanssa, määrätä niiden kuntaa, kuntayhtymää tai maakuntaa työnantajana edustavien viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista, joiden osalta virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriä on virkaehtosopimuksessa rajoitettu. Ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa kuntaa, kuntayhtymää tai maakuntaa työnantajana, voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Kunta, kuntayhtymä ja maakunta eivät saa muutoin kuin 2 ja 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa taikka 2 §:n 4 momentissa tarkoitettussa yksittäistapauksessa määrätä tai sopia eikä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT suositella virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan ja virkaehtosopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavan viranhaltijan palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Mitä 1 ja 5 momentissa säädetään, on noudatettava ainoastaan, jos Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, kunta, kuntayhtymä, maakunta, viranhaltijayhdistys tai viranhaltija ei ole sidottu aikaisempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka, jos virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole rajoitettu sen sitovuuspiiriä.

5 a §

Jos virkaehtosopimuksen soveltamisesta tai viranhaltijan palkasta taikka muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on virkaehtosopimuksessa jätetty kunnan tai kuntayhtymän harkintaan, kunnanvaltuuston tai yhtymävaltuuston päätösvaltaa voidaan kuntalain (410/2015) 91 §:n 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, maakuntavaltuuston päätösvaltaa voidaan maakuntalain 16 §:n estämättä hallintosaännöllä taikka muutoin maakuntavaltuuston päätöksellä siirtää muulle maakunnan viranomaiselle.

8 §

*Työnsululla* tarkoitetaan kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan toimeenpanemaa ja lakolla viranhaltijayhdistyksen kuntaan, kuntayhtymään tai maakuntaan kohdistamaa työnseisausta, jonka tarkoituksena on vastapuolen painostaminen työriidassa keskeyttämällä työnseisauksen piiriin kuuluvien viranhaltijoiden kaikkien virkatehtävien suorittaminen.

Kunnan, kuntayhtymän ja maakunnan ryhtymisestä työnsulkuun päättää Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

11 §

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asiana on valvoa, että kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat noudattavat tämän lain säännöksiä ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Valvontavollisuuteen sovelletaan, mitä 10 §:ssä säädetään viranhaltijayhdistyksen velvollisuudesta valvoa alaisiaan yhdistyksiä.

13 §

Jos Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tai viranhaltijayhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon saattavansa asian asianomaisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

Jos Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tai viranhaltijayhdistys katsoo työtaistelutoimenpiteen muodostuvan 1 momentissa tarkoitetulla 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 asioita. Kummassakin lautakunnassa on kahdeksan jäsentä. Jäsenet, joiden tulee olla kuntien virkariitalautakunnassa kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoiden työoloihin perehtyneitä ja maakuntien virkariitalautakunnassa maakuntien viranhaltijoiden työoloihin perehtyneitä, nimeää valtakunnansovittelija kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Neljä jäsentä nimetään Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ja neljä asianomaisen alan viranhaltijayhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Kullekin jäsenelle nimetään samojen perusteiden mukaan kaksi henkilökohtaista varajäsentä.

Valtakunnan sovittelija nimeää jäsenet, vaikka Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tai viranhaltijayhdistykset eivät valtakunnansovittelijan määräämän ajan kuluessa ole tehneet ehdotusta jäsenistä tai varajäsenistä.

15 §

Kuntien virkariitalautakunta ja maakuntien virkariitalautakunta kokoontuvat valtakunnansovittelijan kutsusta valitsemaan keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Lautakuntien menot suoritetaan valtion varoista.

## HE 15/2017 vp

### 19 §

Mitä 13—18 §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ja asianomainen viranhaltijayhdistys sopineet asiasta toisin.

### 20 §

---

Jos Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, kunta, kuntayhtymä tai maakunta menettelee 8 tai 9 §:n vastaisesti taikka jättää noudattamatta, mitä 11 §:ssä säädetään, sen on, jollei virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty, maksettava vahingonkorvauksen sijasta hyvityssakko.

---

Hyvityssakon määrä saa olla Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n, kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja virnahaltijayhdistyksen 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 vahingon ja syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe sekä yhdistyksen, kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan koko. Erityisestä syystä hyvityssakko voidaan jättää tuomitsematta.

---

### 25 §

Työtaistelun piiriin kuuluvalle viranhaltijalle ei suoriteta palkkausta eikä muita taloudellisia etuja siltä ajalta, jonka työnteko on estynyt kuntaan, kuntayhtymään ja maakuntaan kohdistetun työtaistelutoimenpiteen vuoksi. Niitä ei myöskään suoriteta kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan toimeenpaneman työnsulun piiriin kuuluvalle 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 tapahtuneeseen virkaehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

---

16.

**Laki**

**työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) nimike, 1 ja 2 §, 3 §:n 1 ja 4 momentti, 4 §, 4 a §:n 1—3 momentti, 6 §:n 2 ja 3 momentti, 10 §:n 4 momentti, 14 §, 15 §:n 1 momentti, 18, 19 ja 24 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 § osaksi laissa 1138/2013 ja 4 a §:n 1—3 momentti laissa 1472/2016, seuraavasti:

**Laki**

**työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa**

1 §

*Lain tarkoitus*

Tämän lain tarkoituksena on edistää työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kunnassa ja maakunnassa. Yhteistoiminnan tavoitteena on antaa henkilöstölle mahdollisuus yhteisymmärryksessä työnantajan kanssa osallistua kunnan ja maakunnan 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 ja maakunnassa. Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, sovelletaan myös kuntayhtymään.

Tässä laissa työntekijällä tarkoitetaan kuntaan tai maakuntaan virka- tai työsuhteessa olevaa.

3 §

*Yhteistoiminnan osapuolet*

Tässä laissa tarkoitetun 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.

Yhteistoimintaedustajan irtisanomissuojaan sovelletaan hänen toimikautensa ajan, mitä kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 38 §:n 2 momentissa 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 ulkopuolisen työvoiman käytöstä tai liikkeen luovutuksesta johtuvia tai muita olennaisia henkilöstövaikutuksia;

3) henkilöstöön, henkilöstön kehittämiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä työyhteisön sisäiseen tietojenvaihtoon liittyviä periaatteita ja suunnitelmia;

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 ehtoissa, 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 kehitymisestä;

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;

5) suunnitelmien toteuttaminen ja seurantamenettelyt.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tulee lisäksi sisällyttää periaatteet, joiden mukaisesti työnantaja hankkii henkilöstölleen työsopimuslain 7 luvun 13 §:n ja kunnan ja maakunnan vi-  
ranhaltijasta annetun lain 37 b §:n mukaista työllistymistä edistävää valmennusta ja koulutusta.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmassa tulee kiinnittää huomiota:

1) osatyökykyisten työllistämisen periaatteisiin;

2) joustaviin työaikajärjestelyihin.

6 §

*Tietojen antaminen*

---

Kunnan ja maakunnan tulee kerran vuodessa antaa henkilöstölle tiedot kunnan tai maakunnan työllisyystilanteesta, toiminnan ja talouden tilasta sekä niiden todennäköisestä kehityksestä. Kunnan ja 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 ja 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 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun alihankintasopimukseen perustuvan työvoiman käyttämisestä. Selvityksestä tulee käydä ilmi työkohteet, työtehtävät sekä ajanjaksot, joina mainittua työvoimaa käytetään.

10 §

*Vuokratyövoiman käyttö*

---

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 tarkoitettut 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 tarkoitettut yhdistykset voivat tarvittaessa sopia useamman kunnan tai 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, 4 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdassa sekä 7 §:ssä tarkoitettussa asiassa voidaan tehdä päätös ilman edeltävää yhteistoimintamenettelyä.

---

18 §

*Yhteistoimintaneuvottelujen suhde työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelumääräyksiin*

Jos tässä laissa tarkoitetuissa yhteistoimintaneuvotteluissa käsiteltävä asia tulisi käsitellä myös työnantajaa työehtosopimuslain (436/1946) nojalla sitovan työehtosopimuksen tai kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla sitovan virkaehtosopimuksen mukaisesti, yhteistoimintaneuvottelua ei aloiteta tai ne on keskeytettävä, jos työnantaja tai sopimukseen sidottuja työntekijöitä tai viranhaltijoita edustava luottamusmies vaatii asian käsitte-lyä työ- tai virkaehtosopimuksen mukaisessa neuvottelujärjestyksessä.

19 §

*Sopimisoikeus*

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ja asianomaisten työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtakunnalliset yhdistykset voivat sopimuksin poiketa siitä, mitä 4, 4 a, 5—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 tarkoitetulla 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 myös niihin työntekijöihin ja viranhaltijoihin, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja, mutta kuuluvat sopimuksessa tarkoitettuun henkilöstöryhmään.

24 §

*Rangaistussäännökset*

Kuntaa työnantajana edustava viranhaltija tai työntekijä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tai rikkoo, mitä 4 §:n 2 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 yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta* sakkoon. Maakuntaa työntantajana edustava viranhaltija tai työntekijä on tuomittava edellä mainituista laiminlyönneistä tai teoista vastaavasti *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 tarkoitetun 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 1 päivästä tammikuuta 2020.

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain ( / ) 2 luvussa säädetyn väliaikais-

## HE 15/2017 vp

hallinnon ajan työnantajan ja henkilöstön edustajat valitaan maakunnan yhteistoimintaelimeen siten, että tämän lain 14 §:n mukainen yhteistoimintaelin kootaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samoja periaatteita noudattaen kuten kunnan yhteistoimintaelin. Henkilöstöä edustavat tämän lain 19 §:ssä tarkoitettujen yhdistysten tai niiden rekisteröityjen paikallisten alayhdistysten nimeävät maakunnalliset edustajat, kunnallisten pääsopijajärjestöjen tarkemmin ohjeistamalla tavalla.

---

17.

## Laki

### kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

#### *Soveltamisala*

Tässä laissa säädetään kuntien, kuntayhtymien, maakuntalaissa ( / ) tarkoitettujen maakuntien 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 noudattaen, mitä kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista annetussa laissa (669/1970), kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslaissa (669/1970) ja työehtosopimuslaissa (436/1946) säädetään sekä hoitaa muut näissä laeissa säädettyt tehtävät;
- 2) neuvotella ja sopia keskusjärjestötasoisia sopimuksista ja suosituksista;
- 3) edustaa jäsenyhteisöjään työlainsäädännön 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 kuin 1—9 kohdassa tarkoitettut lain mukaan kuuluvat ja työnantajaedunvalvontaan kuuluvat tehtävät.



4 §

*Jäsenyhteisöt*

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjä ovat kunnat ja maakunnat sekä kuntayhtymät.

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 (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka avulla tuotetaan kuntien tai maakuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja;

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 jäsenyhteisöiden palveluksessa.

Hallitus päättää hakemuksen perusteella 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöiden 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 jäsenyhteisöiden noudattaen sanottua irtisanomisaikaa.

5 §

*Toimielimet*

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä on hallitus sekä kuntajaosto, maakuntajaosto ja yritysjaosto.

6 §

*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 muuttaa kesken toimikauden.

Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja kaksi varapuheenjohtajaa.

7 §

*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 alkavaksi nelivuotiskaudeksi. Kuntajaostoon voidaan valita henkilö, jolla on kuntalain (410/2015) 71 §:n mukainen vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin ja joka on antanut suostumuksen toimen vastaanottamiseen.

Maakuntajaoston jäsenet ja varajäsenet määrätään maakuntavaaleja seuraavan vuoden alusta alkavaksi nelivuotiskaudeksi. Maakuntajaostoon voidaan valita henkilö, jolla on maakuntalain 60 §:n mukainen vaalikelpoisuus maakunnan luottamustoimiin ja joka on antanut suostumuksen toimen vastaanottamiseen.

Kuntajaoston 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 valitsevat 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.

8 §

*Toimielinten päätösvalta*

Edellä 3 §:ssä tarkoitetuissa asioissa päätösvaltaa käyttää hallitus, jollei 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:

1) hallituksen enemmistö ja kutakin sellaista jaostoa, jonka edustamaa sektoria päätös koskee, edustavista hallituksen jäsenistä vähintään puolet; tai

2) hallituksen jäsenistä vähintään kaksi kolmasosaa ja lisäksi vähintään yksi kolmasosa sitä jaostoa edustavista hallituksen jäsenistä, jonka edustamaa sektoria päätös koskee.

Kukin jaosto päättää 3 §:n 1 kohdassa mainittujen 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 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kuitenkin vain silloin, kun asia koskee yksittäistä jäsenyhteisöä ja sillä ei ole katsottava olevan laajempaa periaatteellista merkitystä. Jos päätösvaltan siirtäminen koskee tämän pykälän 3 momentissa tarkoitettuja asioita, päätösvaltan siirtämisestä päätetään mainitun 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 jäsenyvuotenaan 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. Jos maksu viivästyy, sille on maksettava korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin 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.

Muilta osin muutoksen hakemisessa noudatetaan kuntalakia ja maakuntalakia.

Muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallituksen, sen jaoston tai toimielimen taikka 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 esteellisyyteen sovelletaan hallintolakia (434/2003).

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:hen palvelussuhteessa olevaan henkilöön ja luottamus-tehtävää hoitavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellisia virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa säädettyjä tehtäviä.

14 §

*Julkisuus ja tietojensaantioikeus*

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimintaan sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään viranomaisista.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:llä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada kunnilta, kuntayhtymiltä, maakunnilta ja 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuilta jäsenyhteisöiltä 3 §:ssä säädettyjen tehtävien- sä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:llä on oikeus saada 3 §:ssä säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi valtion viranomaisilta ne tiedot, jotka kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat, sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen toimittaneet.

Valtiovarainministeriöllä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 18 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ltä ja maakunnilta tämän lain 6 §:n 6 momentissa tarkoitettujen edustajan tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

15 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettu laki (254/1993).

16 §

*Siirtymäsäännökset*

Edellä 6 §:n 7 momentissa tarkoitettu edustajakokous kutsutaan koolle ensimmäisen kerran viimeistään 31 päivänä toukokuuta 2018. Edustajakokous valitsee 6 §:ssä tarkoitettujen yritysjaoston jäsenet sekä hyväksyy yritysjaoston työjärjestyksen. Kokouksen kutsuu koolle Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimisto viimeistään 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 kokouksessa edustettuna olevasta äänimäärästä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätösvaltaa käyttää Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/1993) 2 §:ssä tarkoitettu valtuuskunta, kunnes Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uudet jaostot on määrätty ja uusi hallitus on valittu.

Ne Suomen Kuntaliitto ry:n palveluksessa olevat henkilöt, jotka toimivat Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tehtävissä siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Kunta- ja maakuntatyönan-

## HE 15/2017 vp

tajat KT:n palvelukseen. Siirtymisen katsotaan tapahtuneen työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä tarkoitetussa liikkeenluovutuksessa.

Mitä muualla säädetään Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta tai kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta, koskee tämän lain voimaan tultua Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:tä.

Kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa vireillä olevat asiat, voimassa olevat sitoumukset ja sopimukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle, jollei niiden sisällöstä muuta johdu. Työ- ja virkaehtosopimuksissa ja muissa vastaavissa työmarkkinasopimuksissa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tulee tämän lain voimaan tullessa osapuoleksi Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tilalle.

Sen estämättä, mitä 11 §:ssä säädetään, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen maksuosuudet peritään 31 päivään joulukuuta 2018 kumotun kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain 6 §:n mukaisesti. Vuoden 2019 maksuosuuksien ennakot määrätään jäsenyhteisöjen tammikuun 2019 palkkasummien perusteella.

18.

## Laki

### Kevasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan Kevasta annetun lain (66/2016) 2 §:n 1 momentin 1 kohta, 3 §:n 1 momentti ja 2 momentin 3 kohta ja 19 § sekä  
lisätään lakiin uusi 19 a—19 c § seuraavasti:

#### 2 §

##### *Kevan tehtävät*

Kevan tehtävänä on hoitaa:

1) julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisen kunta-alan, maakuntien, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa ja mainitussa laissa säädettyjä tehtäviä;

---

#### 3 §

##### *Kevan jäsenyhteisöt*

Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat, sekä Keva, Kuntien takauskeskus ja Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä:

---

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 tai maakuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja;

---

#### 19 §

##### *Jäsenyhteisöjen maksut*

Kevan menot jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan hoitamisesta jaetaan jäsenyhteisöjen maksettavaksi noudattaen 19 a—19 c §:ää. Valtiovarainministeriö vahvistaa 19 c §:ssä tarkoitetun tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä.

Keva päättää jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen ja tasausmaksun määrän. Keva antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Jäsenyhteisöjen eläkemaksun tulee olla keskimäärin samantasoinen kuin työntekijän eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan työeläkevakuutusmaksu.

Jäsenyhteisöltä voidaan periä ennakkoja 19 a—19 c §:ssä säädettyistä maksuista.

#### 19 a §

*Työansioihin perustuva eläkemaksu*

Työansioihin perustuva eläkemaksun määrää koskeva päätös kullekin jäsenyhteisölle on tehtävä sen palveluksessa olevien henkilöiden julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärien perusteella.

19 b §

*Työkyvyttömyyseläkemaksu*

Työkyvyttömyyseläkemaksun määrää koskeva päätös on tehtävä ottaen huomioon sekä jäsenyhteisön julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärä että jäsenyhteisön toteutunut työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmeno tai jompikumpi näistä.

19 c §

*Tasausmaksu*

Tasausmaksun tulee kattaa eläkemenot 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, yhtiöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin jäävän henkilöstön julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettut työansiot.

Maakuntien osuus jaetaan maakuntien kesken maakuntien rahoituksesta annetun lain ( / ) 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 20 . Sen 19 ja 19 a—19 c § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.

19.

## Laki

### vaalilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* vaalilain (714/1998) 1 §, 2 §:n 3 momentti, 3 §, 5 §:n 6—9 ja 11 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 ja 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, 93 ja 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 niistä ovat 1 §, 2 §:n 3 momentin suomenkielinen sanamuoto, 3 §, 7 §:n 2 momentin suomenkielinen sanamuoto, 9 §:n 1 momentti, 18 §:n 2 ja 3 momentti, 19 §:n otsikko ja 1 momentti, 22 §, 31 §:n suomenkielinen sanamuoto, 34 §:n 2 momentti, 37 §:n 2 momentti, 64 §:n 1 momentti, 76 §:n 1 momentti, 81 §:n 1 momentin suomenkielinen sanamuoto, 84 §, 101 §:n 2 momentti, 104 §:n 2 momentti, 105 §:n 2 momentti, 106 §:n 1 ja 5 momentti ja 188 §:n 2 momentin suomenkielinen sanamuoto laissa 563/2015, 5 §:n 6—9 ja 11 kohta sekä 58 §:n 1 momentti laissa 361/2016, 21 §:n 1 momentti osaksi laissa 1263/2007, 43 §:n 4 momentti ja 184 §:n 1 momentti laissa 496/2013 ja 188 §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2002, sekä

*lisätään* lakiin uusi 12 a ja 12 b §, 44 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 247/2002 ja 563/2015, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, 104 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 300/2009 ja 563/2015, uusi 2 momentti, jolloin muutettu 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, lakiin uusi 10 a luku, 144 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 563/2015, uusi 2 momentti, 188 §:ään, sellaisena kuin sen suomenkielinen sanamuoto on osaksi laeissa 247/2002 ja 563/2015 ja ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laissa 247/2002, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentit siirtyvät 3 ja 4 momentiksi ja lakiin uusi 198 § seuraavasti:

#### 1 §

##### *Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään, miten toimitetaan:

- 1) kansanedustajien vaalit (*eduskuntavaalit*);
- 2) tasavallan presidentin vaali (*presidentinvaali*);
- 3) maakuntavaalit;
- 4) kuntavaalit;
- 5) Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit (*europarlamenttivaalit*).

Vaaleista säädetään lisäksi perustuslaissa, maakuntalaissa ( / ) ja kuntalaissa (410/2015). 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, Kärkölan, Lahden, Lopen, Orimattilan, Padasjoen, Riihimäen, Sysmän, Tammelan sekä Ypäjän kunnat;

7) Pirkanmaan vaalipiiri, johon kuuluvat Akaan, Hämeenkyrön, Ikaalisten, Juupajoen, Kangasalan, Kihniön, Kuhmoisten, Lempäälän, Mänttä-Vilppulan, Nokian, Oriveden, Parkanon, Pirkkalan, Punkalaitumen, Pälkäneen, Ruoveden, Sastamalan, Tampereen, Urjalan, Valkeakosken, Vesilahden, Virtain sekä Ylöjärven 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, Nurmeksen, Outokummun, Pielaveden, Polvijärven, Rautalammin, Rautavaaran, Rääkkylän, Siilinjärven, Sonkajärven, Suonenjoen, Tervon, Tohmajärven, Tuusniemen, Valtimon, Varkauden, Vesannon sekä Vieremän kunnat;

---

11) Keski-Suomen vaalipiiri, johon kuuluvat Hankasalmen, Joutsan, Jyväskylän, Jämsän, Kannonkosken, Karstulan, Keuruun, Kinnulan, Kivijärven, Konneveden, Kyyjärven, Laukaan, Luhangan, Multian, Muuramen, Petäjäveden, Pihtiputaan, Saarijärven, Toivakan, Uuraisten, Viitasaaren sekä Äänekosken kunnat;

---

7 §

*Vaalipiirit muissa vaaleissa*

---

Maakuntavaaleissa vaalipiirinä on maakunta ja kuntavaaleissa kunta.

9 §

*Ennakoäänestyspaikat ja vaalipäivän äänestyspaikat*

Ennakoäänestyspaikkoja ovat:

- 1) ne kotimaan yleiset ennakoäänestyspaikat, 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 ennakoäänestyspaikat Ahvenanmaan maakunnassa;
- 3) sairaalat, ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut, kunnanhallituksen päätöksellä määrättyt sosiaalihuollon toimintayksiköt sekä rangaistuslaitokset (*laitos*);
- 4) suomalaiset laivat, jotka ovat ulkomailla, kun ennakoäänestys toimitetaan.

---

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, maakuntahallitus saa 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 tarkoitettua hallintosäännön määräyksiä maakuntahallituksen edustajan ja maakuntajohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta kokouksissa eikä oikeudesta ottaa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

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 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 Helsinki. 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 tarkoitettut 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 ennakkoäänestyksen ajanjaksosta;

- 5) kortin lähettäjäksi merkityn maistraatin sekä kunnan keskusvaalilautakunnan yhteystiedot;
- 6) tieto rekisteristä tai tietojärjestelmästä, johon kortissa olevat tiedot perustuvat;
- 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.

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;
  - 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 ennakkoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoille sekä ulkoasiainministeriölle jaettavaksi edelleen ennakkoäänestyspaikkoina oleviin Suomen edustustoihin ja suomalaisiin laivoihin.

44 §

*Ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon jakelu ja tiedoksisäätminen*

---

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;
- 3) oikeusministeriölle.

---

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 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.

---

64 §

*Vaalikuorten toimittaminen vaalipiirilautakunnalle*

Eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan on suljettava vaalikuoret kestäväan päällykseen äänestysalueittain lajiteltuina. Lähetykseen 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.

---

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.

---

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.

93 §

*Varavaltuutetut*

Varavaltuutettujen valitsemisesta säädetään kuntalain 17 §:ssä.

Jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi, kunnan keskusvaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja kuntalain 17 §:n mukaisesti.

Jollei kaikkia varavaltuutettujen toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi.

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.

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 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, kun päätöksestä ensimmäistä kertaa kuulutettiin yleisradiotoimintaa harjoittavan laitoksen lähetyksessä tai kun päätös asetettiin nähtäväksi 104 §:ssä säädettyin tavoin.

---

106 §

*Valituksen johdosta uusittavat vaalit*

Jos vaalit valituksen johdosta määrätään uusittaviksi, uusittavien vaalien vaalipäivä on:

- 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. Ennakkoäänestys toimitetaan vain siinä vaalipiirissä, maakunnassa tai kunnassa, jota määräys vaalien uusimisesta koskee. Uusittavien vaalien toimittamiseen sovelletaan muutoin, 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. 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 asettaessa 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.

## HE 15/2017 vp

### *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, sovelletaan myös varamieheen.

143 g §

#### *Ehdokashakemuksen jättäminen*

Puolueen, yhteislistan tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen on annettava ehdokashakemus maakuntavaalilautakunnalle viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16:ta.

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 valtuutetun toimi 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;

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.

## HE 15/2017 vp

### 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 valtuutetun toimii sekä vakuutus, ettei hän ole samoissa maakuntavaaleissa suostunut toisen valitsijayhdistyksen eikä puolueen ehdokkaaksi;
- 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 yleistävä tai muutoin harhaanjohtava. Nimitykseen voi aina sisältyä yhdistysrekisteriin merkitty nimi, jos yhteislistan muodostaneet valitsijayhdistykset ovat saaneet sen käyttämiseen yhdistykseltä todisteellisesti luvan. Nimitykseen ei kuitenkaan saa sisältyä puolerekisteriin 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.

Saatuun 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen kaikkien kuntien keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta vahvistaa viipymättä maakuntavaalien tuloksen noudattaen, mitä 88—91 §:ssä säädetään vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä.

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;
- 3) annettava tieto vaalien tuloksesta oikeusministeriölle sen määräämällä tavalla.

143 m §

#### *Varavaltuutetut*

Varavaltuutettujen valitsemisesta säädetään maakuntalain 19 §:ssä.

Jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi, maakuntavaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja maakuntalain 19 §:n mukaisesti.

Jollei kaikkia varavaltuutetun toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi.

144 §

#### *Vaalipäivä*

---

Kuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti maakuntavaalien kanssa.

184 §

#### *Vaaliasiamiesten ja vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeus*

Puolueiden ja yhteislistojen sekä yhteislistaan kuulumattomien valitsijayhdistysten vaaliasiamiehillä taikka heidän kutakin vaaliviranomaista varten erikseen kirjallisesti valtuuttamallaan henkilöillä on oikeus olla läsnä vaalipiirilautakunnan, maakuntavaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan ja vaalilautakunnan kokouksissa, jotka pidetään ehdokkaiden numeroiden määräämistä, äänestyslippujen järjestämistä tai laskemista taikka vaalien tuloksen määräämistä varten.

---

185 §

#### *Vaaliviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu*

Vaalipiirilautakunnan, maakuntavaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäsenenä ja vaalitoimitsijaan sekä muuhun henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan tässä laissa tarkoitettuna vaaliviranomaisena.

188 §

*Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä*

---

Maakunta vastaa maakuntavaalilautakunnan toiminnasta aiheutuneista kustannuksista.

Kunta vastaa kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakuntien, vaalitoimikuntien, yleisten ennakkovaalipaikkojen vaalitoimistijoiden ja kotiaänestyksen vaalitoimistijoiden toiminnasta aiheutuneista sekä muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista vaalien toimittamisesta aiheutuneista kustannuksista. Eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa oikeusministeriö suorittaa kunnalle kertakorvauksena ministeriön vahvistaman euromäärän jokaiselta vaaleista äänioikeutetulta kunnan asukkaalta. Maakuntavaaleissa maakunta korvaa kunnalle niistä aiheutuneet kustannukset.

---

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.

Vaalipiirilautakunnat huolehtivat ensimmäisissä maakuntavaaleissa annettujen ennakkovaalien laskennasta, joka voidaan aloittaa vaalipäivänä aikaisintaan kello 12 tai erityisestä syystä lautakunnan harkinnan mukaan aikaisemminkin, kuitenkin aikaisintaan kello 9. Vaalipiirilautakunnat huolehtivat vaalipäivän äänten tarkastuslaskennasta seuraavasti:

- 1) Helsingin vaalipiirilautakunta laskee Helsingin kaupungissa annetut äänet;
- 2) Uudenmaan vaalipiirilautakunta laskee Uudenmaan maakunnan äänet, ei kuitenkaan Helsingin kaupungissa annettuja ääniä;
- 3) Varsinais-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Varsinais-Suomen maakunnan äänet;
- 4) Satakunnan vaalipiirilautakunta laskee Satakunnan maakunnan äänet;
- 5) Hämeen vaalipiirilautakunta laskee Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakuntien äänet;
- 6) Pirkanmaan vaalipiirilautakunta laskee Pirkanmaan maakunnan äänet;
- 7) Kaakkois-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Etelä-Savon maakuntien äänet;
- 8) Savo-Karjalan vaalipiirilautakunta laskee Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntien äänet;
- 9) Vaasan vaalipiirilautakunta laskee Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien äänet;
- 10) Keski-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Keski-Suomen maakunnan äänet;
- 11) Oulun vaalipiirilautakunta laskee Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien äänet;
- 12) Lapin vaalipiirilautakunta laskee Lapin maakunnan äänet.

## HE 15/2017 vp

Kukin vaalipiirilautakunta vahvistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen viimeistään kello 18 aloitettavassa kokouksessaan äänimäärät, jotka kukin ehdokas sekä puolue, vaaliliitto tai yhteislista ovat maakuntavaaleissa saaneet, sekä ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut äänimäärät ja maakuntavaaleissa annettujen äänten kokonaismäärän sekä mitättömien äänten määrän asianomaiselle maakuntavaalilautakunnalle, joka vahvistaa maakuntavaalien tuloksen noudattaen, mitä 88—91 §:ssä säädetään vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

20.

## 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 momentin suomenkielinen sanamuoto laissa 1689/2015, 11 a § ja 12 §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 684/2010, sekä lisätään 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1689/2015, uusi 3 momentti ja 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1689/2015, 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, maakunnan 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 valtuutetuksi 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 molempien vaalien vaalirahoituksesta.

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 ja 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 tueksi 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, jossa on tiedot molempien vaalien vaalirahoituksesta. Tällaisessa ilmoituksessa erikseen ilmoitettavan tuen osalta noudatetaan, mitä 2 momentissa säädetään kuntavaaleista.



9 §

*Oikeusministeriön tiedonantotehtävät*

Oikeusministeriö toimittaa maksutta valtiontalouden tarkastusvirastolle vaalilain 43 §:ssä tarkoitetun 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, ilmoitusvelvollisen on toimitettava valtiontalouden 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 .

21.

## Laki

### puoluelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan puoluelain (10/1969) 8 §:n 2 momentti, 8 a §:n 2 momentti, 8 b §:n 4 momentti, 9 b §:n 1 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, maakunnan tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion, maakunnan tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvairausuutta.

---

9 b §

*Ilmoitettavat tiedot vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta*

Puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen on eriteltävä vaalikohtaisesti kampanja-aikana sille aiheutuneet vaalikampanjan kulut ja kampanjan rahoitus. Samanaikaisesti toimitettavien maakuntavaalien ja kuntavaalien osalta erittely tehdään kuitenkin yhdessä. Kulut ja rahoitus on eriteltävä seuraavasti:

1) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltynä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainonnasta, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimisesta, mainonnan suunnittelusta ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä aiheutuneisiin kuluihin, vaalikampanjaa varten annettuihin avustuksiin, kampanjaa varten palkatusta henkilöstöstä ja hankituista toimitiloista aiheutuneisiin kuluihin sekä muihin kuluihin;

2) vaalikampanjan rahoitus yhteensä sekä eriteltynä otettuihin lainoihin, 9 §:ssä tarkoitettuun avustukseen ja muuhun vastaavaan lakiin taikka valtion, maakunnan tai kunnan talousarvioon perustuvaan avustukseen, vaalikampanjaan annettuun tukeen sekä muihin rahoituslähteisiin; tuki vaalikampanjaan ryhmitellään tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä ja muilta tahoilta.

---

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 .

---

22.

## 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, 1—7 §, 8 §:n 2 momentti, 9 §:n 1 momentti, 10 §:n 2 momentti, 12 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohta sekä 13, 14, 16, 17 ja 19 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 ja 4 § laissa 1649/1995, 2 ja 16 § osaksi laissa 716/1998 sekä 5 ja 7 §, 8 §:n 2 momentti sekä 17 § laissa 716/1998, sekä

*lisätään* lakiin uusi 2 a §, 8 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 716/1998, otsikko ja uusi 4 momentti, lakiin uusi 8 a §, 9 §:ään otsikko ja uusi 3 momentti, 10 §:ään otsikko, 11 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 716/1998, otsikko ja uusi 2 momentti, 12 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 716/1998, otsikko, 15 §:ään otsikko, 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 716/1998, otsikko sekä 20 §:ään otsikko seuraavasti:

## Laki

### maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä

1 §

#### *Lain soveltamisala*

Tämä laki koskee menettelyä, jota noudatetaan maakuntalain ( / ) 25 §: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 kirjeäänestysasiakirjoja voi palauttaa äänestyspäiväksi määrättyinä sunnuntaina 10 §:n mukaisesti kunnan keskusvaalilautakunnalle 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 toimittamis päätös*

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.

Päätäessään 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 kansanäänestyksen osalta lisäksi maakuntaan kuuluville kunnille.

### 4 §

#### *Kansanäänestysaloitteen tekeminen*

Maakuntalain 25 §:ssä ja kuntalain 24 §:ssä tarkoitetussa 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.

Kerätessä 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 maakuntavaalilautakunta 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, mitä vaalilain 15 §:ssä säädetään vaalilautakuntien asettamisesta.

Jos äänestys on määrätty toimitettavaksi maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, äänestysviranomaisina kunnassa toimivat vaalilain 13:ssä tarkoitettu kunnan keskusvaalilautakunta, 15 §:ssä tarkoitettu äänestysalueen vaalilautakunta ja laitoksen vaalitoimikunta sekä 17 §:ssä tarkoitettut vaalitoimitsijat.

6 §

*Äänestysviranomaisen kokoukset*

Maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta ja kunnan keskusvaalilautakunta kokoontuvat ensimmäisen kerran viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää ja sen jälkeen, jos asian käsittely sitä vaatii.

Kunnan kansanäänestyksessä kunnan keskusvaalilautakunta kokoontuu ensimmäisen kerran viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää ja sen jälkeen, jos 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 kansanäänestykseen liittyvästä tiedottamisesta säädetään maakuntalain 28 §:ssä ja kuntalain 29 §:ssä.

8 §

*Äänestysoikeusrekisteri*

---

Kunnan keskusvaalilautakunnan on viimeistään 55. päivänä ennen äänestyspäivää ilmoitettava Väestörekisterikeskukselle siitä, haluaako se äänestysoikeusrekisteriin otettavat tiedot käyttöönsä konekielisinä vai paperitulosteina. Paperitulosteisiin sovelletaan, mitä vaalilain 71 §:ssä säädetään vaaliluetteloista.

---

Maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa kansanäänestyksessä äänestysoikeusrekisterinä käytetään mainittujen vaalien äänioikeusrekisteriä.

8 a §

*Äänestysasiakirjojen laatiminen ja toimittaminen*

Maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta valmistuttaa äänestysliput ja laatii äänestysohjeet sekä huolehtii niiden toimittamisesta kuntien keskusvaalilautakunnille toimitettavaksi edelleen äänestysoikeutetuille. Kunnan keskusvaalilautakunta valmistuttaa muut asiakirjat.

Kunnan kansanäänestyksessä keskusvaalilautakunta laatii ja valmistuttaa kaikki asiakirjat.

## HE 15/2017 vp

Äänestyslipusta on käytävä ilmi, miten se taitetaan kokoon, ja sen on turvattava äänestys-  
laisuuden säilyminen.

### 9 §

#### *Kirjeäänestysasiakirjojen lähettäminen*

Kirjeäänestystä varten kunnan keskusvaalilautakunta lähettää viimeistään 19. päivänä ennen  
äänestyspäivää kunnan jokaiselle äänestysoikeutetulle, jonka osoite on tiedossa, 3 §:ssä tarkoi-  
tetussa päätöksessä käytettäväksi määrättyt äänestysliput, vaalikuoren, lähetekirjeen, lähete-  
kuoren ja laatimansa äänestysohjeet sekä maakunnan kansanäänestyksessä lisäksi maakunta-  
vaalilautakunnan laatimat äänestysohjeet (*kirjeäänestysasiakirjat*).

Maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa maakunnan kansanäänestykses-  
sä maakuntavaalilautakunta ja kunnan kansanäänestyksessä kunnan keskusvaalilautakunta lä-  
hettää äänestysoikeutetuille vain laatimansa äänestysohjeet.

### 10 §

#### *Äänestäminen ja kirjeäänestysasiakirjojen palauttaminen*

Tehtyään äänestysmerkinnän äänestysoikeutetun tulee sulkea äänestyslippu tai, jos niitä on  
käytettävissä useampia, valitsemansa äänestyslippu vaalikuoreen, täyttää ja omakätisesti alle-  
kirjoittaa lähetekirje, sulkea vaalikuori ja lähetekirje lähetekuoreen ja lähettää lähetekuori pos-  
titse kunnan keskusvaalilautakunnalle siten, että se saapuu sille viimeistään keskusvaalilauta-  
kunnan määräämän ajankohtana, joka voi olla aikaisintaan äänestyspäivää edeltävä keski-  
viikko kello 18 sekä viimeistään äänestyspäivää edeltävä perjantai kello 18 tai, jos kansanää-  
nustus 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:

3) jos äänestyslippuna on käytetty muuta kuin maakunnan tai kunnan painattamaa äänestys-  
lippua;

4) jos äänestyslippua ei ole leimattu 11 §:n mukaisesti;

### 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 säännöksiä viranomaisten tehtävistä voidaan antaa oikeusministeriön asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .



**HE 15/2017 vp**

---

23.

## Laki

### hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan hallintolain (434/2003) 2 §:n 2 momentti, 45 §:n 2 momentti, 58 §:n 2 momentti,  
sekä 60 §:n 3 momentti,  
sellaisena kuin niistä on 58 §:n 2 momentti laissa 1408/2009, seuraavasti:

2 §

#### *Soveltamisala*

---

Tätä lakia sovelletaan valtion ja maakuntien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, it-  
senäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presiden-  
tin kansliassa (*viranomainen*).

---

45 §

#### *Päätöksen perusteleminen*

---

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;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

---

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. Mitä edellä säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta kunnalle, sovelletaan myös todisteelliseen tiedoksiantoon maakunnalle.

---

*Todisteellinen tiedoksianto*

---

Jos viranomainen katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa haastetiedoksiantona. Haastetiedoksiantoon sovelletaan, mitä siitä oikeudenkäymiskaaren 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. Haastetiedoksiannon toimittajan esteellisyyteen sovelletaan tämän lain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

24.

## Laki

### viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 1 §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentin 4 ja 8 kohta, 11 §:n 4 momentti, 14 §:n 1 momentti, 24 §:n 1 momentin 17 ja 18 kohta, sekä 34 §:n 6 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 11 §:n 4 momentti laissa 385/2007 sekä 14 §:n 1 momentti ja 34 §:n 6 momentti laissa 495/2005, seuraavasti:

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 päättämäs-

sään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

---

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 maksuperustelaissa tai muussa laissa säädetään tai maakuntalain ( / ) tai kuntalain (410/2015) nojalla päätetään. Sellaiset 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset, joita maakuntalaki, kuntalaki tai valtion maksuperustelaki eivät koske, voivat maksuja määritellössään soveltaa valtion maksuperustelaissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_ .

---

25.

## Laki

### hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* hallintolainkäyttölain (586/1996) 8 §:n otsikko ja 1 ja 2 momentti, 38 §:n 2 momentti sekä 70 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 70 §:n 1 momentti laissa 433/1999, seuraavasti:

#### 8 §

*Valitus maakunnan viranomaisen, kunnallisen viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä*

Valituksesta maakunnan viranomaisen päätöksestä säädetään maakuntalaissa ( / ). Valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa (410/2015).

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.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

26.

## Laki

### kielilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan kielilain (423/2003) 3 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 momentti, 10 §, 20 §, 24 §:n otsikko ja 1 momentti, 27–29 § ja 32 §:n 1 momentti,  
sellaisina kuin niistä ovat 6 §:n 1 momentti osaksi laissa 412/2015, 27 § osaksi laissa 480/2013 sekä 28 ja 29 § laissa 412/2015, seuraavasti:

#### 3 §

##### *Lain soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan tuomioistuimissa, muissa valtion ja maakuntien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*), jollei erikseen toisin säädetä.

---

#### 6 §

##### *Yksi- ja kaksikielinen viranomainen*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) yksikielisellä viranomaisella valtion ja maakunnan viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia, sekä yksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia;
  - 2) kaksikielisellä viranomaisella valtion keskushallintoviranomaista, sellaista maakunnan viranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, ja kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista ja 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 sekä kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja 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 viranomainen 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.

20 §

*Oikeus toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen*

Jos haastehakemus, tuomio, päätös, pöytäkirja tai muu asiakirja on laadittu toisella kuin asianosaisen kielellä, valtion viranomaisen, kaksikielisen maakunnan viranomaisen ja kaksikielisen kunnallisen viranomaisen on, jollei 2 momentista muuta johdu, annettava asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen käännös näistä asiakirjoista siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

Asianosaisen, joka 15 tai 16 §:ssä tarkoitettussa asiassa haluaa käännöksen, on huolehdittava tästä itse ja omalla kustannuksellaan, jollei tuomioistuimien asian laadun huomioon ottaen päätä toisin.

Yksikielisen maakunnan viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen on pyynnöstä annettava asianosaiselle maksuton virallinen käännös toimituskirjasta asiassa, joka tulee vireille viranomaisen aloitteesta ja joka välittömästi kohdistuu asianosaisen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvollisuutta.

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. Mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös valtion liikelaitokseen sen hoitaessa viranomaistehtävää.

---

27 §

*Viranomaisten kirjeenvaihto*

Valtion viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa käytetään suomen kieltä, jollei vastaanotettava tai lähetävä viranomainen ole yksikielisesti ruotsinkielinen tai jollei muusta syystä ole tarkoituksenmukaisempaa käyttää ruotsin kieltä tai muuta kieltä.

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 kunnalla 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 käsittelykieltä. Yksikielinen viranomainen saa kuitenkin antaa lausuntonsa omalla kielellään. Asiaa käsittelevän viranomaisen on tällöin asianosaisen pyynnöstä annettava lausunnosta maksuton virallinen käännös.



28 §

*Monijäseniset toimielimet*

Valtioneuvoston sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän ja vastaavan toimielimen jäsenellä sekä 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 kunnan ja kuntayhtymän valtuuston ja yhtymäkokouksen sekä 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kuntien yhteisen toimielimen kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kaksikielisen kunnan ja kuntayhtymän muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta tai kuntayhtymä ottaen huomioon, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

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, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja 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 20 \_\_\_\_\_.

27.

## Laki

### julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 1 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 1 §:n 1 momentti ja 5 §:n 2 momentti seuraavasti:

1 §

#### *Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään valtion ja maakunnan viranomaisten, kunnallisten viranomaisten, itenäisten julkisoikeudellisten laitosten sekä eduskunnan virastojen ja tasavallan presidentin kanslian (*viranomainen*) 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 ( / ) asettamassa järjestyksessä, jos kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei säädetä laissa.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

28.

## Laki

### viittomakielilain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* viittomakielilain (359/2015) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

3 §

*Viranomaisen edistämisvelvoite*

---

*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 20 \_\_\_\_\_.

29.

## Laki

### kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kirjanpitolain (1336/1997) 8 luvun 2 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1620/2015, seuraavasti:

8 luku

#### Erinäiset säännökset

2 §

#### *Kirjanpitolaikunta*

---

Kirjanpitolaikunnassa on maakunta- ja kuntajaosto. Kirjanpitolaikuntaan voidaan asettaa muitakin pysyviä tai määräaikaisia jaostoja. Jaostoihin voidaan kutsua kirjanpitolaikunnan ulkopuolisia jäseniä. Kirjanpitolaikunnan jaostojen tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta sekä päätösvaltaisuudesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

30.

## Laki

### naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §, sellaisena  
kuin se on laissa 232/2005, seuraavasti:

#### 4 a §

##### *Julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpano*

Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä, maakuntien toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä, lukuun ottamatta maakuntavaltuustoja ja kunnanvaltuustoja, tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta-, maakunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

Viranomaisten ja kaikkien niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita tässä pykälässä tarkoitettuihin toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden.

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    \_\_\_\_\_  
kuuta 20    \_\_\_\_\_.

31.

## Laki

### julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 2 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* julkisen tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 5 §:n 1 momentti ja  
*lisätään* 2 §:n 2 momenttiin uusi 2 a kohta seuraavasti:

#### 2 §

*Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*

---

Tätä lakia sovelletaan:

---

2 a) maakuntiin;

---

#### 5 §

*Julkisen tietohallinnon neuvottelukunta*

Julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseksi valtiovarainministeriön yhteydessä toimii julkisenhallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA). Neuvottelukunta on valtion viranomaisten, Kansaneläkelaitoksen, maakuntien ja kunnallisten viranomaisten pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin. Neuvottelukunnassa voi tarvittaessa olla myös muiden julkisenhallinnon tietohallinnon edistämiseen osallistuvien toimijoiden edustajia. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.



33.

## Laki

### arkistolain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* arkistolain (831/1994) 1 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohta seuraavasti:

1 §

Tämä laki koskee seuraavia arkistonmuodostajia:

---

2) kunnallisia ja maakunnan viranomaisia ja toimielimiä;

---

4) valtion, maakunnan ja kunnan liikelaitoksia;

---

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta 20 \_\_\_\_\_.



34.

## Laki

### Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella, säädetään:

#### 1 §

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 1 momentista poiketen tasoitusperuste on 0,36 prosenttia.

#### 2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran toimitettaessa vuoden 2019 tasoitusta ja määrättäessä kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa.  
Vuosien 2019 ja 2020 tasoitusta määrättäessä tasoitusperuste on kuitenkin 0,34 prosenttia.

Helsingissä 2 päivänä maaliskuuta 2017

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula

Liitteet

Rinnakkaistekstit

## 8.

**Laki****tuloverolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti kumotaan tuloverolain (1535/1992) 104, 105 ja 126 § sekä 143 §:n 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 104 § osaksi laissa 896/2001, 105 § laissa 1141/2007 ja 126 § osaksi laissa 858/2005,

muutetaan 3 §, 10 §:n 3 ja 5 kohta, 21 §:n 1 ja 4 momentti, 31 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 momentti, 53 §:n 6 kohta, 77 §:n 1 momentti, 82 §:n 2 momentti, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 106 ja 108 §, 124 §:n 3 momentti, 125 §:n 2 momentti, 130 §:n 1 momentti ja 132 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 § osaksi laeissa 1223/1994 ja 1736/2009, 21 §:n 1 momentti laeissa 654/2015 ja 1293/2016, 31 §:n 1 momentti osaksi laissa 1088/2005, 49 §:n 1 momentti osaksi laissa 1502/1993, 53 §:n 6 kohta laissa 1465/1994, 77 §:n 1 momentti laissa 1546/2015, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 106 § ja 125 §:n 2 momentti laissa 1510/2016, 108 § laissa 1218/2006, 124 §:n 3 momentti laissa 654/2015, 130 §:n 1 momentti laissa 896/2001 ja 132 §:n 1 momentti laissa 772/2004, sekä

lisätään lakiin uusi 97 a § ja 125 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Yhteisö**Yhteisö**Yhteisöllä* tarkoitetaan tässä laissa:

- 1) valtiota ja sen laitosta;
- 2) kuntaa ja kuntayhtymää;
- 3) seurakuntaa ja muuta uskonnollista yhdyskuntaa;
- 4) osakeyhtiötä, osuuskuntaa, säästöpankia, sijoitusrahastoa, yliopistoa, keskinäistä vakuutusyhtiötä, lainajyvästöä, aatteellista tai taloudellista yhdistystä, säätiötä ja laitosta;
- 5) — — — — —

6) ulkomaista kuolinpesää;

7) edellä 1–6 kohdassa tarkoitettuihin yhteisöihin verrattavaa muuta oikeushenkilöä tai erityiseen tarkoitukseen varattua varallisuuskokonaisuutta.

*Yhteisöllä* tarkoitetaan tässä laissa:

- 1) valtiota ja sen laitosta;
- 2) *maakuntaa*;
- 3) kuntaa ja kuntayhtymää;
- 4) seurakuntaa ja muuta uskonnollista yhdyskuntaa;
- 5) *osakeyhtiötä, osuuskuntaa, säästöpankia, sijoitusrahastoa, yliopistoa, keskinäistä vakuutusyhtiötä, lainajyvästöä, 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.

10 §

*Suomesta saatu tulo*

Suomesta saatua tuloa on muun ohessa:

3) palkkatulo, joka on saatu Suomen valtiolta, kunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;

5) eläketulo, joka on saatu Suomen valtiolta, kunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, tai joka välittömästi tai välillisesti perustuu edellisessä kohdassa tarkoitettuun työhön, tehtävään tai palvelukseen, taikka Suomesta otettuun liikenne- tai eläkevakuutukseen;

21 §

*Osittain verovapaat yhteisöt*

Tulon perusteella suorittavat veroa kunnalle 124 §:n 3 momentissa tarkoitettua tuloveroprosentin mukaan:

1) valtio ja sen laitokset

3) 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.

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.

10 §

*Suomesta saatu tulo*

Suomesta saatua tuloa on muun ohessa:

3) palkkatulo, joka on saatu Suomen valtiolta, *maakunnalta*, kunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;

5) eläketulo, joka on saatu Suomen valtiolta, *maakunnalta*, kunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, tai joka välittömästi tai välillisesti perustuu edellisessä kohdassa tarkoitettuun työhön, tehtävään tai palvelukseen, taikka Suomesta otettuun liikenne- tai eläkevakuutukseen;

21 §

*Osittain verovapaat yhteisöt*

Tulon perusteella suorittavat veroa kunnalle 124 §:n 3 momentissa tarkoitettua tuloveroprosentin mukaan:

1) valtio ja sen laitokset;

2) 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 ja kunnallisista 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 potalouden tuloon.

## 49 §

*Osittain verovapaat luovutusvoitot*

Muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, jos

1) kiinteä omaisuus, toisen maalla oleva

## 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 (116/1956) 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 potalouden tuloon.

## 49 §

*Osittain verovapaat luovutusvoitot*

Muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, jos:

1) kiinteä omaisuus, toisen maalla oleva

rakennus tai niiden pysyvä käyttöoikeus, jota verovelvollinen ei ole hankkinut ilmeisesti keinottelutarkoituksessa, on luovutettu kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/77) 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 voimalaitoksen omistajalle sellaiseen tarkoitukseen, johon valtiolle on annettu lunastusoikeus;

4) kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle.

## 53 §

*Eräät verovapaat pääomatulot*

Veronalaista tuloa ei ole:

6) valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä käypää alempana korkona saatu korkotuki;

## 77 §

*Ulkomaantyötulo*

Ulkomailla tehdystä työstä saatu palkka (*ulkomaantyötulo*) ei ole veronalaista tuloa, jos verovelvollisen oleskelu ulkomailla johtuu tästä työstä ja kestää yhtäjaksoisesti vähintään kuusi kuukautta (*ulkomaantyöskentely*). Ulkomaantyötulona ei pidetä palkkaa, jota työskentelyvaltio Suomen ja tämän valtion välillä voimassa olevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen mukaan ei saa ensisijaisesti verottaa, 66 §:ssä tarkoitettua työsuhteeseen perustuvasta edusta saatua tuloa eikä palkkaa, joka on saatu Suomen valtiolta, kunnalta tai muulta

rakennus tai niiden pysyvä käyttöoikeus, jota 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 voimalaitoksen omistajalle sellaiseen tarkoitukseen, johon valtiolle on annettu lunastusoikeus;

4) kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, *Ahvenanmaan maakunnalle*, kunnalle tai kuntayhtymälle.

## 53 §

*Eräät verovapaat pääomatulot*

Veronalaista tuloa ei ole:

6) valtiolta, *maakunnalta*, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä käypää alempana korkona saatu korkotuki;

## 77 §

*Ulkomaantyötulo*

Ulkomailla tehdystä työstä saatu palkka (*ulkomaantyötulo*) ei ole veronalaista tuloa, jos verovelvollisen oleskelu ulkomailla johtuu tästä työstä ja kestää yhtäjaksoisesti vähintään kuusi kuukautta (*ulkomaantyöskentely*). Ulkomaantyötulona ei pidetä palkkaa, jota työskentelyvaltio Suomen ja tämän valtion välillä voimassa olevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen mukaan ei saa ensisijaisesti verottaa, 66 §:ssä tarkoitettua työsuhteeseen perustuvasta edusta saatua tuloa eikä palkkaa, joka on saatu Suomen valtiolta, *maakunnalta*, kunnalta

suomalaiselta julkisyhteisöltä, Finpro ry:ltä tai Finpro Oy:ltä taikka suomalaisessa vesi- tai ilma-aluksessa tehdystä työstä.

82 §

*Stipendi, apuraha ja tunnustuspalkinto*

Muulta kuin valtiolta, kunnalta 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 tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen verovuonna ylittää valtion taiteilija-apurahan vuotuisen määrän.

100 §

*Valtionverotuksen eläketulovähennys*

Täyden eläketulovähennyksen määrä lasketaan siten, että luvulla 3,81 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennetään progressiivisen tuloveroasteikon alimman verotettavan tulon määrä ja jäännös pyöristetään seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään.

tai muulta suomalaiselta julkisyhteisöltä, Finpro ry:ltä tai Finpro Oy:ltä taikka suomalaisessa vesi- tai ilma-aluksessa tehdystä työstä.

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 tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen verovuonna ylittää valtion taiteilija-apurahan vuotuisen määrän.

97 a §

***Opintorahavähennys***

*Jos verovelvollinen on saanut opintotukilaissa 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 1,595 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennetään progressiivisen tuloveroasteikon alimman verotettavan tulon määrä 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 38 prosentilla määrästä, jolla puhdas ansiotulo ylittää täyden eläketulovähennyksen määrän.

## 101 §

*Kunnallisverotuksen eläketulovähennys*

Täyden eläketulovähennyksen määrä lasketaan siten, että luvulla 1,393 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 51 prosentilla ylimenevän osan määrästä.

## 104 §

*Kunnallisverotuksen invalidivähennys*

Verovelvollisen luonnollisen henkilön puhtaasta ansiotulosta kunnallisverotuksessa vähennetään 440 euroa, jos hänellä on sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutunut pysyvä haitta, jonka haitta-aste esitetyn selvityksen mukaan on 100 prosenttia. Jos prosenttimäärä on pienempi, mutta kuitenkin vähintään 30 prosenttia, vähennyksenä myönnetään prosenttimäärän osoittama osuus 440 eurosta. Vähennys myönnetään kuitenkin enintään muun puhtaan ansiotulon kuin eläketulon suuruisena.

Jos verovelvollinen on verovuonna saanut lakisääteiseen vähimmäiseläketurvaan perustuvaa työkyvyttömyyseläkettä, katsotaan hänen haitta-asteensa ilman eri selvitystä 100 prosentiksi, jos eläke on myönnetty täytenä, ja 50 prosentiksi, jos se on myönnetty osaeläkkeenä, jollei verovelvollisen haitta-

Eläketulovähennys ei kuitenkaan voi olla eläketulon määrää suurempi. Verovelvollisen puhtaasta ansiotulon ylittäessä täyden eläketulovähennyksen määrän, vähennyksen määrä pienenee 34,5 prosentilla ylittävältä osalta. Kuitenkin siltä osin kuin verovelvollisen puhdas ansiotulo ylittää 20 100 euroa, vähennyksen määrä pienenee 23 prosentilla ylittävältä osalta.

## 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 80 prosentilla ylimenevän osan määrästä.

(kumotaan)

*asteen esitetyn selvityksen perusteella katsota olevan suurempi. Verovelvollinen säilyttää oikeutensa työkyvyttömyyseläkkeen mukaiseen invalidivähennykseen senkin jälkeen, kun työkyvyttömyyseläke on muuttunut vanhuuseläkkeeksi.*

*Asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä niistä perusteista, joiden mukaan haittaste määritellään, sekä invalidivähennyksen saamiseksi esitettävästä selvityksestä.*

*Invalidivähennyksen suuruus määrätään valtionverotuksen muun ansiotulon kuin eläketulon perusteella, josta on vähennetty tulon hankkimisesta johtuvat vähennykset.*

*Edellä 1 ja 2 momentissa olevien säännösten estämättä verovelvollinen, jolla on ollut veronalaista eläketuloa vuonna 1982, saa kunnallisverotuksessa vähentää sen suuruisen invalidivähennyksen, johon hänellä on ollut oikeus vuodelta 1982 toimitetussa kunnallisverotuksessa, jollei hänellä ole voimassa olevien säännösten mukaan oikeutta tätä suurempaan invalidivähennykseen.*

105 §

*Kunnallisverotuksen opintorahavähennys* (kumotaan)

*Jos verovelvollinen on saanut opintotukilaissa tarkoitettua opintorahaa, hänen puhtaasta ansiotulostaan vähennetään kunnallisverotuksen opintorahavähennys. 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.*

106 §

*Kunnallisverotuksen perusvähennys*

*Jos verovelvollisen luonnollisen henkilön puhdas ansiotulo edellä mainittujen vähennysten jälkeen ei ole 3 020 euron määrää suurempi, on siitä vähennettävä tämän tulon määrä. Jos puhtaan ansiotulon määrä mainittujen vähennysten jälkeen ylittää täyden perusvähennyksen määrän, vähennystä pienennetään 18 prosentilla yli menevän tulon määrästä.*

106 §

*Kunnallisverotuksen perusvähennys*

*Jos verovelvollisen luonnollisen henkilön puhdas ansiotulo edellä mainittujen vähennysten jälkeen ei ole 3 070 euron määrää suurempi, on siitä vähennettävä tämän tulon määrä. Jos puhtaan ansiotulon määrä mainittujen vähennysten jälkeen ylittää täyden perusvähennyksen määrän, vähennystä pienennetään 18 prosentilla yli menevän tulon määrästä.*



108 §

*Kuolinpesälle myönnettävät lesken vähennykset*

Kuolinpesälle myönnetään lesken eläkevaikutusmaksuvähennys, *kunnallisverotuksen invalidivähennys ja valtionverotuksen invalidivähennys*, jos leski on kuolinpesän osakas eikä hän ole vaatinut niitä vähennettäväksi ensisijaisesti omasta tulostaan *tai tuloverostaan*.

124 §

*Veron määräytyminen*

Edellä 21 §:n 1 momentissa tarkoitettun osittain verovapaan yhteisön ja tiekunnan sekä yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöstä saadun tulon tuloveroprosentti on 6,07.

125 §

*Työtulovähennys*

Vähennys on 11,8 prosenttia 1 momentissa tarkoitettujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 1 260 euroa. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 33 000 euroa vähennyksen määrä pienenee 1,46 prosentilla puhtaan ansiotulon 33 000 euroa ylittävältä osalta. Vähennys tehdään ennen muita tuloverosta tehtäviä vähennyksiä.

108 §

*Kuolinpesälle myönnettävät lesken vähennykset*

Kuolinpesälle myönnetään lesken eläkevaikutusmaksuvähennys, jos leski on kuolinpesän osakas eikä hän ole vaatinut niitä vähennettäväksi ensisijaisesti omasta tulostaan.

124 §

*Veron määräytyminen*

Edellä 21 §:n 1 momentissa tarkoitettun osittain verovapaan yhteisön ja tiekunnan sekä yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöstä saadun tulon tuloveroprosentti on 3,96.

125 §

*Työtulovähennys*

Vähennys on 21 prosenttia 1 momentissa tarkoitettujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 1 920 euroa. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 22 400 euroa vähennyksen määrä pienenee 1,85 prosentilla puhtaan ansiotulon 22 400 euroa ylittävältä osalta. Vähennys tehdään ennen muita tuloverosta tehtäviä vähennyksiä.

125 a §

***Ahvenanmaan maakuntavähennys***

*Verovelvollisen, jonka verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään Ahvenanmaan maakuntavähennys.*

*Vähennys on 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaisissa (ÅFS 119/2011) tarkoitettut saira-*

*uskuluvähennys ja opiskelijavähennys. Vähennys tehdään ennen työtulovähennystä.*

## 126 §

*Valtionverotuksen invalidivähennys* (kumotaan)

*Verovelvollisen ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään 115 euroa, jos hänellä on sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutunut pysyvä haitta, jonka haitta-aste esitetyn selvityksen mukaan on 100 prosenttia tai, jos prosenttimäärä on pienempi, mutta kuitenkin vähintään 30 prosenttia, prosenttimäärän osoittama osuus 115 eurosta.*

*Jos verovelvollinen on verovuonna saanut pakolliseen eläketurvaan perustuvaa työkyvyttömyyseläkettä, katsotaan hänen haitta-asteensa ilman eri selvitystä 100 prosentiksi, jos eläke on myönnetty täytenä, ja 50 prosentiksi, jos se on myönnetty osaeläkkeenä, jollei verovelvollisen haitta-asteen esitetyn selvityksen perusteella katsota olevan suurempi. Verovelvollinen säilyttää oikeutensa työkyvyttömyyseläkkeen mukaiseen invalidivähennykseen senkin jälkeen, kun työkyvyttömyyseläke on muuttunut vanhuuseläkkeeksi. Asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä niistä perusteista, joiden mukaan haitta-aste määritellään, sekä invalidivähennyksen saamiseksi esitettävästä selvityksestä.*

*Jos verovelvolliselle, johon sovelletaan tämän lain puolisoita koskevia säännöksiä, ei ole määrätty tuloveroa tai jos se ei riitä valtionverotuksen invalidivähennyksen tekemiseen, vähennys tai siitä vähentämättä jäänyt määrä vähennetään verovelvollisen puolison tuloverosta.*

## 130 §

*Kunnallisveron laskentaperuste*

*Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on suoritettava kunnallisverotuksen verotettavasta tulostaan tuloveroa kunnalle kuntalain (365/1995) 66 §:n mukaan vahvistetun tuloveroprosentin mukaan.*

## 130 §

*Kunnallisveron laskentaperuste*

*Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on suoritettava kunnallisverotuksen verotettavasta tulostaan tuloveroa kunnalle kuntalain (410/2015) 111 §:n mukaan vahvistetun tuloveroprosentin mukaan.*

132 §

*Alijäämähyvitysten vähentäminen verovelvollisen valtionverosta*

Alijäämähyvitykset vähennetään verovelvollisen ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta sen jälkeen, kun verosta on vähennetty valtionverotuksen invalidivähennys ja valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys. Pelkästään ansiotuloista menevästä valtion tuloverosta vähennettävä määrä on kuitenkin enintään kolme neljäsosaa alijäämähyvitysten määrästä.

---

143 §

*Eräät siirtymäsäännökset*

*Verovelvollisella on oikeus invalidivähennyksiin pienemmän kuin 30 prosentin haitta-asteen perusteella siten kuin ennen tätä lakia voimassa olleen tulo- ja varallisuusverolain 167 §:ssä säädetään.*

132 §

*Alijäämähyvitysten vähentäminen verovelvollisen valtionverosta*

Alijäämähyvitykset vähennetään verovelvollisen ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta sen jälkeen, kun verosta on vähennetty valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys. Pelkästään ansiotuloista menevästä valtion tuloverosta vähennettävä määrä on kuitenkin enintään kolme neljäsosaa alijäämähyvitysten määrästä.

---

(kumotaan)

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 97 a §, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 101 §:n 2 momentti, 104, 105, 106 ja 108 §, 124 §:n 3 momentti, 125 §:n 2 momentti, 125 a § ja 126 §, 132 §:n 1 momentti sekä 143 §:n 4 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019 ja niitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa.*

---

## 9.

**Laki****verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 16 §:n 5 ja 11 momentti, 18 §:n 5 ja 6 momentti, 20 §:n 1 momentti, 25 §:n 2 momentti ja 91 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 520/2010, sekä

*lisätään* lakiin väliaikaisesti uusi 91 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

16 §

*Meno- ja vähennystietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus*

Luotto- ja rahoituslaitoksen, valtion, kunnan, vakuutus- ja eläkelaitoksen, huoltokonttorin ja työnantajan on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot verovelvolliselle annetusta lainasta, sen käyttötarkoituksesta, pääomasta sekä lainasta maksetusta korosta.

Kunnan ja kuntayhtymän, 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 ja kunnan viranomaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot kiinteistöistä, niillä olevista rakennuksista, maapohjan ja rakennusten ominaisuuksista, kaavoituksesta

*Ehdotus*

16 §

*Meno- ja vähennystietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus*

Luotto- ja rahoituslaitoksen, valtion, *maakunnan*, kunnan, vakuutus- ja eläkelaitoksen, huoltokonttorin ja työnantajan on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot verovelvolliselle annetusta lainasta, sen käyttötarkoituksesta, pääomasta sekä lainasta maksetusta korosta.

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,

ja omistajista.

Valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot myöntämistään elinkeino-, työllistämistä- 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 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.

25 §

*Tietojen maksullisuus*

Jos valtion tai kunnan viranomainen luovuttaa laajoja ja massaluonteisia tietoja Verohallinnolle, Verohallinto maksaa asianomaiselle viranomaiselle tietojen luovuttamisesta mainitulle viranomaiselle keskimäärin aiheutuvat kustannukset lukuun ottamatta yleishallinto- ja pääomakustannuksia sekä koneiden ja laitteiden vuokraus- ja toimitilakustannuksia.

kaavoituksesta ja omistajista.

Valtion, *maakunnan* ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot myöntämistään elinkeino- työllistämistä- 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.

25 §

*Tietojen maksullisuus*

Jos valtion, *maakunnan* tai kunnan viranomainen luovuttaa laajoja ja massaluonteisia tietoja Verohallinnolle, Verohallinto maksaa asianomaiselle viranomaiselle tietojen luovuttamisesta mainitulle viranomaiselle keskimäärin aiheutuvat kustannukset lukuun ottamatta yleishallinto- ja pääomakustannuksia sekä koneiden ja laitteiden vuokraus- ja toimitilakustannuksia.

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 neljännesprosenttiyksikön tarkkuudella.

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 ilmoittamiseen liittyvät tilapäiset säännökset***

*Poiketen siitä, mitä 91 a §:ssä säädetään, kunta ilmoittaa vuodelle 2019 tuloveroprosentin prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella.*

*Jos kunta ei ole ilmoittanut vuoden 2020 tuloveroprosenttia 91 a §:n 1 momentissa säädettyinä aikana taikka Verohallinnon myöntämässä myöhemmässä määräajassa tai tuloveroprosentin tarkkuus poikkeaa 91 a §:n 1 momentissa säädetystä, verotuksessa voidaan noudattaa vuoden 2019 tuloveroprosenttia pyöristettynä lähimpään prosenttiyksikön kymmenykseen.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 91 a §:n 1 momentti tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019. Lain 91 b § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.*

10.

**Laki**

**verontilityslain 12 ja 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan verontilityslain (532/1998) 12 § ja 13 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 12 § laissa 655/2015 ja 13 §:n 3 momentti laissa 1062/2007, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

12 §

12 §

*Veronsaajaryhmien jako-osuudet*

*Veronsaajaryhmien jako-osuudet*

Valtion jako-osuus on 69,66 prosenttia ja kuntien jako-osuus 30,34 prosenttia yhteisöverosta.

Valtion jako-osuus on 80,20 prosenttia ja kuntien jako-osuus 19,80 prosenttia yhteisöverosta.

13 §

13 §

*Yksittäisten kuntien jako-osuudet*

*Yksittäisten kuntien jako-osuudet*

-----  
Kuntien metsävero-osuus määräytyy vuosittain siten, että vuoden 2007 metsävero-osuutta muutetaan bruttokantorahatulojen muutosta vastaavasti. Muutos lasketaan vuoden 2005 lopusta verovuotta kaksi vuotta edeltäneen vuoden loppuun (*metsävero-osuus*). Metsävero-osuuden määrä on vähintään 5 ja enintään 15 prosenttia kuntien yhteisöverosta  
-----

-----  
Kuntien metsävero-osuus määräytyy vuosittain siten, että vuoden 2007 metsävero-osuutta muutetaan bruttokantorahatulojen muutosta vastaavasti. Muutos lasketaan vuoden 2005 lopusta verovuotta kaksi vuotta edeltäneen vuoden loppuun. Tästä määrästä metsäerän laskentaperusteena käytetään 65 prosenttia (*metsävero-osuus*). Metsävero-osuuden määrä on vähintään 5 ja enintään 15 prosenttia kuntien yhteisöverosta.  
-----

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:n 3 momenttia sovelletaan viimeisen kerran käytettäessä verovuoden 2018 tietoja jako-osuuksien laskentaperusteena.*  
-----

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 1195/2016, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

30 §

30 §

*Verotuskustannukset ja niiden jakautuminen*

*Verotuskustannukset ja niiden jakautuminen*

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista vuotuisista kustannuksista valtio perii kunnilta yhteensä 30,8 prosenttia, evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta yhteensä 3,4 prosenttia ja Kansaneläkelaitokselta 5,9 prosenttia.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista vuotuisista kustannuksista valtio perii kunnilta yhteensä 14,5 prosenttia, evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta yhteensä 3,3 prosenttia ja Kansaneläkelaitokselta 5,7 prosenttia.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.*



## 12.

## Laki

## arvonlisäverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* arvonlisäverolain (1501/1993) 6 §:n 1 ja 2 momentti, 30 §:n 1 ja 3 momentti, 33 §:n 1 momentti, 79 §, 121 e §:n 2 kohta ja 130 a §, sellaisena kuin niistä ovat 6 §:n 2 momentti, 33 §:n 1 momentti ja 121 e §:n 2 kohta laissa 1061/2007, 30 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1091/2014, 79 § laeissa 377/1994, 1486/1994, 1392/2010 ja 492/2012 ja 130 a § laeissa 1457/2001 ja 529/2010, sekä *lisätään* 32 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1064/2016, uusi 5 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

## 6 §

Valtio ja kunta ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta.

Valtio ja kunta ovat verovelvollisia 33 §:ssä tarkoitetusta rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liiketoiminnan muodossa.

## 6 §

Valtio, *maakunta* ja kunta ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta.

Valtio, *maakunta* ja kunta ovat verovelvollisia 33 §:ssä tarkoitetusta rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liiketoiminnan muodossa.

## 30 §

Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritetaan 27 §:stä poiketen veroa, jos luovuttaja hakeutuu tästä toiminnasta verovelvolliseksi. Verovelvollisuus koskee vain hakemuksessa mainittua kiinteistöä tai sen osaa. Verovelvollisuus edellyttää, että kiinteistöä käytetään jatkuvasti 10 luvussa tarkoitettuun vähennykseen oikeuttavaan toimintaan tai että kiinteistön käyttäjänä on valtio, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

## 30 §

Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritetaan 27 §:stä poiketen veroa, jos luovuttaja hakeutuu tästä toiminnasta verovelvolliseksi. Verovelvollisuus koskee vain hakemuksessa mainittua kiinteistöä tai sen osaa. Verovelvollisuus edellyttää, että kiinteistöä käytetään jatkuvasti 10 luvussa tarkoitettuun vähennykseen oikeuttavaan toimintaan tai että kiinteistön käyttäjänä on valtio, *maakunta*, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

Kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakas käyttää omistamiensa osakkeiden perusteella hallitsemaansa osaa kiinteistöstä tai antaa sen vuokralle, voi hakeutua verovelvolliseksi vain, jos osakkaalla on oikeus vähentää vastikkeeseen sisältyvä vero täysimääräisesti tai

Kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakas käyttää omistamiensa osakkeiden perusteella hallitsemaansa osaa kiinteistöstä tai antaa sen vuokralle, voi hakeutua verovelvolliseksi vain, jos osakkaalla on oikeus vähentää vastikkeeseen sisältyvä vero täysimääräisesti tai jos osakkaana on valtio, *maakunta*, yliopisto-

jos osakkaana on valtio, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

lain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

32 §

*Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, maakunnan ei ole suoritettava veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön.*

33 §

Kiinteistön uudisrakentamiseen tai perusparantamiseen liittynyt rakentamispalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja, valtio tai kunta muissa kuin 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa luovuttaa kiinteistön ennen kuin se on otettu käyttöön rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen.

33 §

Kiinteistön uudisrakentamiseen tai perusparantamiseen liittynyt rakentamispalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja, valtio, *maakunta* tai kunta muissa kuin 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa luovuttaa kiinteistön ennen kuin se on otettu käyttöön rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen.

79 §

Veron perusteeseen luetaan suoraan tavaran tai palvelun hintaan liittyvät tuet ja avustukset.

*Kun tavaran tai palvelun myyjänä on kunta, suoraan hintoihin liittyvänä tukena ja avustuksena ei pidetä toiminnan harjoittamisesta tai järjestämisestä aiheutunutta kunnan kattamaa alijäämää.*

Veron perusteeseen luetaan Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista.

Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettu määrä ei sisällä veron osuutta.

79 §

Veron perusteeseen luetaan suoraan tavaran tai palvelun hintaan liittyvät tuet ja avustukset.

Veron perusteeseen luetaan Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu määrä ei sisällä veron osuutta.

121 e §

Kiinteistönluovutuksissa luovuttajan oikeus ja velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevan hankintaan sisältyvän veron vähennyistä siirtyvät luovutuksensaajalle, jos:

121 § e

Kiinteistönluovutuksissa luovuttajan oikeus ja velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevan hankintaan sisältyvän veron vähennyistä siirtyvät luovutuksensaajalle, jos:

2) luovutuksensaaja hankkii kiinteistön liiketoimintaa varten taikka luovutuksensaaja on kunta tai valtio;

130 a §

Kunnalla on oikeus saada palautuksena laskennallinen vero seuraavista verottomina hankkimistaan palveluista ja tavaroista:

1) 34 §:ssä tarkoitettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelu sekä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu hoitoon liittyvä palvelu ja tavara samoin kuin 36 §:ssä 1–4 kohdassa tarkoitettut palvelut ja tavarat;

2) 37 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuoltoon liittyvä palvelu tai tavara.

Kunnalla on oikeus saada palautus myös 1 momentissa tarkoitettujen toiminnan harjoittajalle toimintaa varten antamastaan tuesta tai avustuksesta.

Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavaran ostohinnasta, maahan tuodun tavaran 9 luvussa tarkoitettua veron perusteesta taikka tuen tai avustuksen määrästä.

Palautusta ei saada:

1) kunnalta tehdyistä hankinnoista eikä kunnalle annetusta tuesta tai avustuksesta;

2) työsuhteen perusteella maksettavista korvauksista.

Kunnan on ilmoitettava Verohallinnolle kalenterivuodelta 1 ja 2 momentin nojalla palautuksena saatavien laskennallisten verojen yhteismäärä viimeistään kalenterivuotta seuraavan toisen kuukauden loppuun mennessä siltä osin kuin tietoja ei ole aikaisemmin ilmoitettu.

2) luovutuksensaaja hankkii kiinteistön liiketoimintaa varten taikka luovutuksensaaja on kunta, *maakunta* tai valtio; ja

130 a §

*Ahvenanmaan maakunnalla ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada palautuksena laskennallinen vero seuraavista verottomina hankkimistaan palveluista ja tavaroista:*

1) 34 §:ssä tarkoitettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelu sekä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu hoitoon liittyvä palvelu ja tavara samoin kuin 36 §:ssä 1–4 kohdassa tarkoitettut palvelut ja tavarat;

2) 37 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuoltoon liittyvä palvelu tai tavara.

*Manner-Suomeen kuuluvalla kunnalla on oikeus 1 momentissa tarkoitettuun palautukseen päivähoidon osalta.*

*Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu oikeus palautukseen koskee myös 1 momentissa tarkoitettujen toiminnan harjoittajalle toimintaa varten annettua tukea tai avustusta.*

Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavaran ostohinnasta, maahan tuodun tavaran 9 luvussa tarkoitettua veron perusteesta taikka tuen tai avustuksen määrästä.

Palautusta ei saada:

1) *Ahvenanmaan maakunnalta tai kunnalta* tehdyistä hankinnoista eikä *niille* annetusta tuesta tai avustuksesta;

2) työsuhteen perusteella maksettavista korvauksista.

*Palautukseen oikeutetun on ilmoitettava Verohallinnolle kalenterivuodelta 1 ja 2 momentin nojalla palautuksena saatavien laskennallisten verojen yhteismäärä viimeistään kalenterivuotta seuraavan toisen kuukauden loppuun mennessä siltä osin kuin tietoja ei ole aikaisemmin ilmoitettu.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 130 a § tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019 .*

*Lakia sovelletaan, jos veron suorittamisvelvollisuus on syntynyt lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen. Tämän lain 130 a §:ää sovelletaan, jos myyty tavara on toimitettu tai palvelu on suoritettu palautukseen oikeu-*

*tetulle taikka yhteisöhankinta on tehty, tavaralla on siirretty varastointimenettelystä tai maahantuodusta tavarasta on muutettavan lain 87 §:n nojalla syntynyt veron suorittamisvelvollisuus lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.*

*Poiketen siitä, mitä muutettavan lain 21 ja 22 § säädetään, verovelvollinen tavaroiden ja palveluiden myynnistä maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain ( / ) 21 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa on kunnan asemasta maakunta.*

*Kuntayhtymän tai kunnan varojen siirtämistä maakuntaan maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla ei pidetä myyntinä eikä luovutuksena, ja kuntayhtymän ja kunnan oikeudet ja velvollisuudet verotuksessa siirtyvät tältä osin maakunnalle. Kuntayhtymän ja kunnan muutettavan lain 11 luvussa tarkoitettu tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyvät maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettulle palvelukeskukselle. Maakunnalle ei aiheudu tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarkistusoikeutta tai -velvollisuutta*

---

13.

**Laki**

**kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) nimike, 1 §:n 1 momentti, 2 §, 3 §:n 2 momentti, 5 §, 6 §:n 1 ja 2 momentti, 16 a ja 23 §, 25 §:n 1 momentti, 31 §:n 3 momentti, 39 §:n 2 momentti, 43 §:n 2 momentti, 48 §:n 1 momentti, 50 § ja 53 §:n 1 momentti sekä 57 §, sellaisina kuin niistä ovat 2 ja 16 a § laissa 419/2015, 31 §:n 3 momentti ja 43 §:n 2 momentti laissa 450/2007, 50 § osaksi laeissa 419/2015 ja 191/2016 ja 57 § laissa 1469/2016, sekä

*lisätään* lakiin uusi 5 a § seuraavasti:

**Laki**

**kunnan ja maakunnan viranhaltijasta**

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

**Laki  
kunnallisesta viranhaltijasta**

**Laki  
kunnan ja maakunnan viranhaltijasta**

1 §

1 §

*Soveltamisala*

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan kunnan viranhaltijoihin, jollei muussa laissa toisin säädetä tai kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla toisin sovita.

Tätä lakia sovelletaan kunnan ja maakunnan viranhaltijoihin, jollei muussa laissa toisin säädetä tai *kunnan ja maakunnan* virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla toisin sovita.

2 §

2 §

*Viranhaltija ja virkasuhde*

*Viranhaltija ja virkasuhde*

Tässä laissa *viranhaltijalla* tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Henkilö otetaan virkasuhteeseen kuntalain (410/2015) 87 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksis-

Tässä laissa *viranhaltijalla* tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan tai *maakuntaan*. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta *tai maakunta* on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Henkilö otetaan virkasuhteeseen kuntalain (410/2015) 87 §:n 2 mo-

sa.

mentissa ja maakuntalain ( / ) 75 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

3 §

*Virkasuhteen kesto aika*

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 toimintaan liittyvä määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka sitä vaatii.

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 virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys.

3 §

*Virkasuhteen kesto aika*

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.

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 muuhun kunnan virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys.

5 a §

***Karenssisopimus***

*Kunnanhallitus, maakuntahallitus tai hallintosäännön tai vastaavan johtosäännön mukaan siihen oikeutettu muu viranomainen voi tehdä virkasuhteeseen otettavan henkilön kanssa kirjallisen sopimuksen, jolla 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rajoitetaan määräajaksi viranhaltijan oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu toiminta (karenssisopimus). Sopimus voidaan tehdä myös viranhaltijan kanssa silloin kun viranhaltijan tehtävät muuttuvat vir-*

*kasuhteen aikana. Jos karenssisopimusta ei ole tehty ennen virkasuhteeseen ottamista, ottaminen on suoritettava ehdollisena. Jos ehdollisesti otettu viranhaltija ei tee karenssisopimusta ottamisesta päättävän viranomaisen asettaman kohtuullisen määräajan kuluessa, viranomainen toteaa ottamisen rauenneeksi. Muussa tapauksessa ottamisesta päättävä tai alempi täytäntöön paneva viranomainen päättää ottamisen vahvistamisesta.*

*Karenssisopimuksen tekemisen edellytyksenä on, 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. Karenssisopimuksen tekeminen on edellä mainituissa tilanteissa virkasuhteeseen ottamisen tai tehtävien muuttamisen edellytys.*

*Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi 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 tarkoitettusta siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos 1 momentissa tarkoitettu viranomainen arvioi, että viranhaltijan siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Karenssisopimus 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 tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään

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

tai kunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää.

taikka kunta tai maakunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää.

16 a §

*Viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten*

Viranhaltijalla on oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten siten kuin kuntalain 80 ja 81 §:ssä säädetään.

16 a §

*Viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään kunnan ja maakunnan luottamustoimen hoitamista varten*

Viranhaltijan oikeudesta saada vapaata työstään kunnan luottamustoimen hoitamista varten säädetään kuntalain 80 ja 81 §:ssä ja maakunnan luottamustoimen hoitamista varten maakuntalain 68 ja 69 §:ssä.

23 §

*Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen*

Toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteen ottamisesta päättävä kunnan viranomaisen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

23 §

*Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen*

Toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteen ottamisesta päättävä kunnan ja maakunnan viranomaisen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

25 §

*Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa*

Työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

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.

31 §

*Lomautusmenettely*

*Ennakkoselvitystä ei tarvitse esittää, jos työnantajan on työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetun lain (449/2007) mukaan esitettävä vastaava selvitys tai neuvoteltava lomauttamisesta viranhaltijoiden tai heidän edustajansa kanssa.*



## 39 §

*Irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen yhteydessä*

Kunnan 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.

## 43 §

*Virkasuhteen päättämismenettely*

Jos työnantaja on työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain mukaan velvollinen neuvottelemaan taloudellisella tai tuotannollisella perusteella tapahtuvan irtisanomisen perusteesta työntekijöiden tai heidän edustajiensa kanssa, työnantajalla ei ole 1 momentissa tarkoitettua vastaavaa velvollisuutta.

## 48 §

*Virantoimituksesta pidättämisessä noudatettava menettely*

Virantoimituksesta pidättämisestä päättää kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty muu viranomainen. Kunnanjohtajan virantoimituksesta pidättämisestä päättää kuitenkin valtuusto. Ennen valtuuston kokousta voi kunnanjohtajan virantoimituksesta pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Muiden viranhaltijoiden virantoimituksesta pidättämisestä voi väliaikaisesti päättää kunnanjohtaja tai muu johtosäännös-

## 39 §

*Irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen yhteydessä*

Kunnan tai maakunnan luovuttaessa liikkeensä 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.

## 43 §

*Virkasuhteen päättämismenettely*

Jos työnantaja on työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetun lain mukaan velvollinen neuvottelemaan taloudellisella tai tuotannollisella perusteella tapahtuvan irtisanomisen perusteesta työntekijöiden tai heidän edustajiensa kanssa, työnantajalla ei ole 1 momentissa tarkoitettua vastaavaa velvollisuutta.

## 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 kunnanjohtajan tai maakuntajohtajan virantoimituksesta pidättämisestä voi väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Muiden viranhaltijoiden virantoimituksesta pidättämi-

sä määrätty johtava viranhaltija.

sestä voi väliaikaisesti päättää kunnanjohtaja, maakuntajohtaja tai muu johtosäännössä määrätty johtava viranhaltija.

50 §

*Muutoksenhaku*

Työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta 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 kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa eikä saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana ratkaistavaksi, jos hänellä taikka 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 tehnyt asianomainen viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, vaadittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli valitus koskee tässä laissa tarkoitettua asiaa eikä valitusta hyväksytä. Vastaavasti viranomaisen on velvoitettava korvaamaan kunnallisvalituksen tehneen asianosaisen kohtuulliset oikeu-

50 §

*Muutoksenhaku*

Työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa tai maakuntalaissa oikaisuvaatimuksesta, kunnallisvalituksesta ja maakuntavalituksesta säädetään. Oikaisuvaatimusaika 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kuitenkin kulua vasta 40 §:n 1 momentissa säädetyn irtisanomisajan päättymisestä. Sama koskee valitusaikaa, jos 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 tarkoitettussa 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, kunnallisvalituksen tai maakuntavalituksen tehnyt asianomainen viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, on vaadittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos valitus koskee tässä laissa tarkoitettua asiaa eikä valitusta hyväksytä. Vastaavasti viranomaisen on velvoitettava korvaamaan kunnallisvalituksen tai maakuntavalituksen

HE 15/2017 vp

denkäyntikulut, mikäli päätös valituksen johdosta osittain tai kokonaan kumotaan.

tehneen asianosaisen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos päätös valituksen johdosta osittain tai kokonaan kumotaan.

57 §

57 §

*korvausvaatimuksen käsittelyjärjestys*

*Korvausvaatimuksen käsittelyjärjestys*

Edellä 3 §:n 3 momentissa, 32 §:n 2 ja 3 momentissa ja 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua korvausta koskevat vaatimukset käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Edellä 3 §:n 3 momentissa, 5 a §:n 3 momentissa, 32 §:n 2 ja 3 momentissa, 37 c §:ssä ja 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua korvausta koskevat vaatimukset käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kuuta 20 .*

14.

**Laki**

**kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kunnallista työehtosopimuksista annetun lain (670/1970) nimike, 1, 1 a ja 2 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laissa 1/1975 sekä 1 a § laissa 205/1991, seuraavasti:

**Laki**

**kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista**

*Voimassa oleva laki*

**Laki kunnallisista työehtosopimuksista**

1 §

Työehtosopimuksen kunnan ja kuntainliiton puolesta tekee kunnallinen sopimusvaltuuskunta, johon sovelletaan, mitä työehtosopimuslaissa on säädetty työnantajasta tai rekisteröidystä työnantajain yhdistyksestä.

Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan järjestysmuodosta ja toiminnasta säädetään erikseen lailla.

Mitä tässä laissa on säädetty kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta, 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 palvelusuhteen ehdosta päättäminen on työehtosopimuksessa jätetty kunnan tai kuntainliiton harkintaan, voidaan kunnanvaltuuston tai liit-

*Ehdotus*

**Laki  
kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista**

1 §

Työehtosopimuksen kunnan, *kuntayhtymän, maakunnan sekä kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain ( / ) 4 §:n 2 momentin mukaisen jäsenyhteisön puolesta tekee Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, johon sovelletaan, mitä työehtosopimuslaissa (436/1946) säädetään työnantajasta tai rekisteröidystä työnantajain yhdistyksestä.*

*Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n järjestysmuodosta ja toiminnasta säädetään kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetussa laissa ( / ).*

Mitä tässä laissa säädetään *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:stä, sovelletaan* Ahvenanmaan maakunnassa elimeen, joka sen mukaan kuin siitä maakunnanlainsäädännössä säädetään edustaa kuntia kunnallisia työehtosopimuksia tehtäessä Ahvenanmaan maakunnassa.

1 a §

Jos työehtosopimuksen soveltamisesta tai työntekijän palkasta taikka muusta palvelusuhteen ehdosta päättäminen on työehtosopimuksessa jätetty kunnan tai kuntayhtymän harkintaan, kunnanvaltuuston tai yhtymäval-

tovaltuuston päätösvaltaa kunnallislain (953/76) 11 §:n 2 momentin estämättä johtosäännöllä taikka muutoin kunnanvaltuuston tai liittovaltuuston päätöksellä siirtää muulle kunnalliselle viranomaiselle.

tuuston päätösvaltaa voidaan *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, maakuntavaltuuston päätösvaltaa voidaan maakuntalain ( / ) 16 §:n estämättä hallintosäännöllä taikka muutoin maakuntavaltuuston päätöksellä siirtää muulle maakunnan viranomaiselle.*

2 §

Kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi valtuuttaa kunnan tai kuntainliiton omasta puolestaan tekemään työehtosopimuksen valtuuskunnan määräämissä rajoissa.

2 §

*Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan 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 .*

15.

## Laki

### kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 29 § sekä  
*muutetaan* nimike, 1 §, 2 §:n 3 momentin 2 kohta ja 4 momentti, 3 §:n 1—4 momentti, 5 ja 5 a §, 8 §:n 2 ja 3 momentti, 11 ja 13 §, 14 §:n 1 ja 2 momentti, 15 ja 19 §, 20 §:n 2 ja 4 momentti, 21 §:n 1 momentti, 25 ja 28 §,  
sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 3 momentin 2 kohta laissa 485/1996, 3 §:n 4 momentti laissa 436/1993, 5 ja 13 § osaksi laissa 765/1986, 5 a § laissa 204/1991, 14 §:n 1 momentti 765/1986, 20 §:n 4 momentti ja 21 §:n 1 momentti laissa 492/1986 sekä 28 § laissa 19/1997, seuraavasti:

## Laki

### kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista

*Voimassa oleva laki*

#### **Kunnallinen virkaehtosopimuslaki**

##### 1 §

Kunnallisten viranhaltijain palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään.

##### 2 §

Sopia ei saa:

2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määristä taikka kunnan tai kuntayhtymän muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työnantajan ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävissä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä;

Asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, ja

*Ehdotus*

#### **Laki kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista**

##### 1 §

*Kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien* viranhaltijain palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään.

##### 2 §

Sopia ei saa:

2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määristä taikka kunnan, kuntayhtymän *tai maakunnan* muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työnantajan ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävissä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä;

Asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, ja

3 momentissa tarkoitetuista asioista on voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty taikka virkaehtosopimuksen lisäksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan suostumuksella sopimuspalkkaisen viranhaltijan kanssa yksittäistapauksessa sovittu.

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.

3 §

Neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat kunnallinen sopimusvaltuuskunta ja sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu viranhaltijain etujen valvominen kunnallisissa palvelussuhteissa (viranhaltijayhdistys) ja jonka kanssa sopimusvaltuuskunta harkitsee tarkoituksenmukaisesti virkaehtosopimuksen tekemisen.

Asiasta, josta saadaan sopia virkaehtosopimuksin, kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi valtuuttaa kunnan tai kuntainliiton omasta puolestaan tekemään virkaehtosopimuksen sopimusvaltuuskunnan määrittämässä rajoissa.

Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan 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 tai kuntayhtymän ja viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä (*yleissopimus*).

5 §

Virkaehtosopimukseen ovat sidotut:

- 1) kunnallinen sopimusvaltuuskunta;
- 2) kunnat ja kuntainliitot;
- 3) kunnalliset keskusjärjestöt;

4) ne viranhaltijayhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkeempään aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet;

5) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 4 koh-

3 §

Neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* ja sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu viranhaltijain etujen valvominen kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien palvelussuhteissa (*viranhaltijayhdistys*) ja jonka kanssa *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* harkitsee tarkoituksenmukaisesti virkaehtosopimuksen tekemisen.

Asiasta, josta saadaan sopia virkaehtosopimuksin, *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* voi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän ja maakunnan omasta puolestaan tekemään virkaehtosopimuksen *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n* määrittämässä rajoissa.

*Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n* järjestysmuodosta ja toiminnasta säädetään *kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetussa laissa ( / )*.

Neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista tarkoittavasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (*pääsopimus*). Samoin voidaan tehdä erillinen sopimus henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan, kuntayhtymän ja maakunnan viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä (*yleissopimus*).

5 §

Virkaehtosopimukseen ovat sidotut:

- 1) Kunta- ja maakuntatyönantajat KT;
- 2) maakunnat;
- 3) *kunnat ja kuntayhtymät*;
- 4) kunnalliset keskusjärjestöt;
- 5) ne viranhaltijayhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkeempään aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet;

6) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 5 koh-

dassa mainittujen viranhaltijayhdistysten alayhdistyksiä; ja

6) ne viranhaltijat, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä.

Virkaehtosopimuksen estämättä kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen kuntien ja kuntainliittojen palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Kunnallinen sopimusvaltuuskunta ei kuitenkaan saa määrätä palvelussuhteen ehtoja huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa on sovittu.

Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan on ennen 2 momentin mukaisen määräyksen antamista neuvoteltava siitä 3 §:n 4 momentissa tarkoitettun neuvottelumenettelyä koskevan pääsopimuksen osapuolina olevien yhdistysten kanssa sekä kuultava siitä asianomaisia kuntia ja kuntainliittoja. Jos asia koskee lukuisia kuntia tai kuntainliittoja, kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi kuulla siitä kuntien ja kuntainliittojen asemesta kuntien keskusjärjestöjä.

Kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi, neuvoteltuaan 3 momentissa tarkoitettujen yhdistysten kanssa, määrätä niiden kuntaa tai kuntainliittoa työnantajana edustavien viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista, joiden osalta virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriä on virkaehtosopimuksessa rajoitettu. Ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa kuntaa tai kuntainliittoa työnantajana, voidaan erikseen säätää asetuksella.

Kunta tai kuntainliitto ei saa muutoin kuin 2 ja 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa taikka 2 §:n 4 momentissa tarkoitettussa yksittäistapauksessa määrätä tai sopia eikä kunnallinen keskusjärjestö 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 kunnallinen

dassa tarkoitettujen viranhaltijayhdistysten alayhdistyksiä;

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 tai maakuntien* 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:n* on ennen 2 momentin mukaisen määräyksen antamista neuvoteltava siitä 3 §:n 4 momentissa tarkoitettun neuvottelumenettelyä koskevan pääsopimuksen osapuolina olevien yhdistysten kanssa sekä kuultava siitä asianomaisia kuntia, *kuntayhtymiä tai maakuntia*. Jos asia koskee lukuisia kuntia, *kuntayhtymiä tai maakuntia*, *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* voi kuulla siitä kuntien, *kuntayhtymien ja maakuntien* asemesta kuntien tai maakuntien keskusjärjestöjä.

*Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* voi, neuvoteltuaan 3 momentissa tarkoitettujen yhdistysten kanssa, määrätä niiden kuntaa, *kuntayhtymää tai maakuntaa* työnantajana edustavien viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista, joiden osalta virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriä on virkaehtosopimuksessa rajoitettu. Ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa kuntaa, *kuntayhtymää tai maakuntaa* työnantajana, voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Kunta, *kuntayhtymä ja maakunta* eivät saa muutoin kuin 2 ja 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa taikka 2 §:n 4 momentissa tarkoitettussa yksittäistapauksessa määrätä tai sopia eikä *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* suositella virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan ja virkaehtosopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavan viranhaltijan palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Mitä 1 ja 5 momentissa säädetään, on noudatettava ainoastaan, jos *Kunta- ja maakunta-*



sopimusvaltuuskunta, kunta, kuntainliitto, 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 kuntainliiton harkintaan, voidaan kunnanvaltuuston tai liittovaltuuston päätösvaltaa kunnallislain (953/76) 11 §:n 2 momentin estämättä johtosäännöllä taikka muutoin kunnanvaltuuston tai liittovaltuuston päätöksellä siirtää muulle kunnalliselle viranomaiselle.

8 §

Työnsululla tarkoitetaan kunnan tai kuntainliiton toimeenpanemaa ja lakolla viranhaltijayhdistyksen kuntaan tai kuntainliittoon kohdistamaa työnsaisausta, jonka tarkoituksena on vastapuolen painostaminen työriidassa keskeyttämällä työnsaisauksen piiriin kuuluvien viranhaltijoiden kaikkien virkatehtävien suorittaminen.

Kunnan ja kuntainliiton ryhtymisestä työnsulkuun päättää kunnallinen sopimusvaltuuskunta.

11 §

Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan asiana on valvoa, että kunnat ja kuntainliitot noudattavat tämän lain säännöksiä ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Valvontavelvollisuudesta on vastaavasti voimassa, mitä 10 §:ssä on säädetty viranhaltijayhdistyksen velvollisuudesta valvoa alaisiaan yhdistyksiä.

*työnantajat KT, kunta, kuntayhtymä, maakunta, viranhaltijayhdistys tai viranhaltija ei ole sidottu aikaisempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka, jos virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole rajoitettua sitovuuspiiriä.*

5 a §

Jos virkaehtosopimuksen soveltamisesta tai viranhaltijan palkasta taikka muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on virkaehtosopimuksessa jätetty kunnan tai *kuntayhtymän* harkintaan, kunnanvaltuuston tai *yhtymävaltuuston* päätösvaltaa voidaan *kuntalain (410/2015) 91 §:n* 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, maakuntavaltuuston päätösvaltaa voidaan maakuntalain 16 §:n estämättä hallintosäännöllä taikka muutoin maakuntavaltuuston päätöksellä siirtää muulle maakunnan viranomaiselle.*

8 §

Työnsululla tarkoitetaan kunnan, *kuntayhtymän tai maakunnan* toimeenpanemaa ja lakolla viranhaltijayhdistyksen kuntaan, *kuntayhtymään tai maakuntaan* kohdistamaa työnsaisausta, jonka tarkoituksena on vastapuolen painostaminen työriidassa keskeyttämällä työnsaisauksen piiriin kuuluvien viranhaltijoiden kaikkien virkatehtävien suorittaminen.

Kunnan, *kuntayhtymän ja maakunnan* ryhtymisestä työnsulkuun päättää *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT*.

11 §

*Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n* asiana on valvoa, että kunnat, *kuntayhtymät ja maakunnat* noudattavat tämän lain säännöksiä ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Valvontavelvollisuuteen sovelletaan, mitä 10 §:ssä säädetään viranhaltijayhdistyksen velvollisuudesta valvoa alaisiaan yhdistyksiä.

## 13 §

Jos kunnallinen sopimusvaltuuskunta tai viranhaltijayhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on sopimusvaltuuskunnalla tai viranhaltijayhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä mainitun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijain toimistoon saattavansa asian kunnallisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

Milloin sopimusvaltuuskunta tai viranhaltijayhdistys katsoo työtaistelutoimenpiteen muodostuvan 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yhteiskunnalle vaaralliseksi työtaistelun aikana, se voi välittömästi saattaa asian virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

## 14 §

Kunnallisessa virkariitalautakunnassa on kahdeksan jäsentä. Jäsenet, joiden tulee olla kunnallisten viranhaltijoiden työoloihin perehtyneitä, nimeää valtakunnansovittelija kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan, näistä neljä kunnallisen sopimusvaltuuskunnan ja neljä viranhaltijayhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Kullekin jäsenelle nimetään samojen perusteiden mukaan kaksi henkilökohtaista varajäsentä.

Siinäkin tapauksessa, että sopimusvaltuuskunta tai viranhaltijayhdistykset eivät valtakunnansovittelijan määräämän ajan kuluessa ole tehneet ehdotusta *virkariitalautakunnan* jäsenistä ja varajäsenistä, nimeää valtakunnansovittelija nämä.

## 15 §

## 13 §

Jos *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* tai viranhaltijayhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla* tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon saattavansa asian asianomaisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

Jos *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* tai viranhaltijayhdistys katsoo työtaistelutoimenpiteen muodostuvan 1 momentissa tarkoitetulla 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 asioita. Kummassakin lautakunnassa on kahdeksan jäsentä. Jäsenet, joiden tulee olla kuntien virkariitalautakunnassa kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoiden työoloihin perehtyneitä ja maakuntien virkariitalautakunnassa maakuntien viranhaltijoiden työoloihin perehtyneitä, nimeää valtakunnansovittelija kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Neljä jäsentä nimetään Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ja neljä asianomaisen alan viranhaltijayhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Kullekin jäsenelle nimetään samojen perusteiden mukaan kaksi henkilökohtaista varajäsentä.*

*Valtakunnan sovittelija nimeää jäsenet, vaikka Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tai viranhaltijayhdistykset eivät valtakunnansovittelijan määräämän ajan kuluessa ole tehneet ehdotusta jäsenistä tai varajäsenistä.*

## 15 §

Virkariitalautakunta kokoontuu valtakunnansovittelijan kutsusta valitsemaan keskuudesta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Lautakunta on päätösvaltainen vain täysilukuisena.

19 §

Mitä 13–18 §:ssä on säädetty, sovelletaan mikäli kunnallinen sopimusvaltuuskunta ja asianomainen viranhaltijayhdistys eivät ole keskenään asiasta toisin sopineet.

20 §

Jos kunnallinen sopimusvaltuuskunta, kunta tai kuntainliitto 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.

Hyvityssakon määrä saa olla kunnallisen sopimusvaltuuskunnan, kunnan, kuntainliiton tai yhdistyksen osalta enintään 50 000 markkaa ja viranhaltijan osalta enintään 200 markkaa. Valtioneuvoston tulee kunnallista sopimusvaltuuskuntaa ja keskeisiä viranhaltijayhdistyksiä kuultuaan tarkistaa nämä markkamäärät 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 tai kuntainliiton koko. Erityisestä syystä voidaan hyvityssakko jättää tuomitsematta.

25 §

Työtaistelun piiriin kuuluvalla viranhaltijalle ei suoriteta palkkausta eikä muita taloudellisia etuja siltä ajalta, minkä työnteke on estynyt kuntaan tai kuntainliittoon kohdiste-

*Kuntien virkariitalautakunta ja maakuntien virkariitalautakunta* kokoontuvat valtakunnansovittelijan kutsusta valitsemaan keskuudesta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

*Lautakuntien menot* suoritetaan valtion varoista.

19 §

Mitä 13–18 §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* ja asianomainen viranhaltijayhdistys sopineet asiasta toisin.

20 §

Jos *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT*, kunta, *kuntayhtymä tai maakunta* menettelee 8 tai 9 §:n vastaisesti taikka jättää noudattamatta, mitä 11 §:ssä säädetään, sen on, jollei virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty, maksettava vahingonkorvauksen sijasta hyvityssakko.

Hyvityssakon määrä saa olla *Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n*, kunnan, *kuntayhtymän, maakunnan ja* viranhaltijayhdistyksen 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 vahingon ja syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe sekä yhdistyksen, kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan koko. Erityisestä syystä hyvityssakko voidaan jättää tuomitsematta.

25 §

Työtaistelun piiriin kuuluvalla viranhaltijalle ei suoriteta palkkausta eikä muita taloudellisia etuja siltä ajalta, jonka työnteke on estynyt kuntaan, kuntayhtymään ja maakun-

tun työtaistelutoimenpiteen vuoksi. Niitä ei myöskään suoriteta kunnan tai kuntainliiton toimeenpaneman työnsulun piiriin kuuluvalla viranhaltijalle. Viranhaltijalla on kuitenkin oikeus virka-asunnon käyttämiseen työtaistelun aikana.

28 §

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen on kuukauden kuluessa virkaehtosopimuksen allekirjoittamisesta toimitettava jäljennös tai tekninen tallenne sopimuksesta työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaavalle ministeriölle.

taan kohdistetun työtaistelutoimenpiteen vuoksi. Niitä ei myöskään suoriteta kunnan, *kuntayhtymän tai maakunnan* 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 tapahtuneeseen virkaehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

16.

**Laki**

**työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) nimike, 1 ja 2 §, 3 §:n 1 ja 4 momentti, 4 §, 4 a §:n 1—3 momentti, 6 §:n 2 ja 3 momentti, 10 §:n 4 momentti, 14 §, 15 §:n 1 momentti, 18, 19 ja 24 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 § osaksi laissa 1138/2013 ja 4 a §:n 1—3 momentti laissa 1472/2016, seuraavasti:

**Laki**

**työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa**

*Voimassa oleva laki*

**Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa**

1 §

*Lain tarkoitus*

Tämän lain tarkoituksena on edistää työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kunnissa. Yhteistoiminnan tavoitteena on antaa henkilöstölle mahdollisuus yhteisymmärryksessä työnantajan kanssa osallistua kunnan toiminnan kehittämiseen ja antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa omaa työtään ja työyhteisöään koskevien päätösten valmisteluun sekä samalla edistää kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuutta ja henkilöstön työelämän laatua.

2 §

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan työnantajan ja henkilöstön väliseen yhteistoimintaan kunnissa ja kuntayhtymissä. Mitä tässä laissa jäljempänä säädetään kunnista, sovelletaan myös kuntayhtymiin.

*Ehdotus*

**Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa**

1 §

*Lain tarkoitus*

Tämän lain tarkoituksena on edistää työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa *kunnassa ja maakunnassa*. Yhteistoiminnan tavoitteena on antaa henkilöstölle mahdollisuus yhteisymmärryksessä työnantajan kanssa osallistua kunnan *ja maakunnan* 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 ja maakunnassa*. Mitä tässä laissa säädetään *kunnasta*, sovelletaan myös *kuntayhtymään*.

Tässä laissa työntekijällä tarkoitetaan kuntaan virka- tai työsuhteessa olevaa.

## 3 §

*Yhteistoiminnan osapuolet*

Tässä laissa tarkoitetun yhteistoiminnan osapuolet ovat kunta 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.

Yhteistoimintaedustajan irtisanomissuojasta on hänen toimikautensa ajan voimassa, mitä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 38 §:n 2 momentissa 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 palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien 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.

Tässä laissa työntekijällä tarkoitetaan kuntaan *tai maakuntaan* virka- tai työsuhteessa olevaa.

## 3 §

*Yhteistoiminnan osapuolet*

Tässä laissa tarkoitetun yhteistoiminnan osapuolet 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.

Yhteistoimintaedustajan *irtisanomissuojaan sovelletaan* hänen toimikautensa ajan, mitä kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 38 §:n 2 momentissa 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 *ulkopuolisen työvoiman käytöstä tai liikkeen luovutuksesta johtuvia tai muita olennaisia henkilöstövaikutuksia*;

3) henkilöstöön, henkilöstön kehittämiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä työyhteisön sisäiseen tietojenvaihtoon liittyviä periaatteita ja suunnitelmia;

4) taloudellisista tai tuotannollisista syistä toimeenpantavaa osa-aikaistamista, lomauttamista tai irtisanomista.

Jos kunnan 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 tekee valtuustolle lopullisen talousarvioehdotuksen.

4 a §

*Henkilöstö- ja koulutussuunnitelma*

Kunnassa on laadittava yhteistoimintamenettelyssä vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelma.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmasta tulee käydä ilmi kunnan koko huomioon ottaen ainakin:

1) toteutuneiden määräaikaisten työ- ja virkasuhteiden määrä sekä arvio näiden kehittämisestä;

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;

5) suunnitelmien toteuttaminen ja seurantamenettelyt.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tulee lisäksi sisällyttää periaatteet, joiden mukaisesti työnantaja hankkii henkilöstölleen työ- sopimuslain 7 luvun 13 §:n ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 b §:n mukaista työllistymistä edistävää valmennusta tai koulutusta.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmassa tulee kiinnittää huomiota:

1) osatyökykyisten työllistämisen periaatteisiin;

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 kehittämisestä;

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;

5) suunnitelmien toteuttaminen ja seurantamenettelyt.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tulee lisäksi sisällyttää periaatteet, joiden mukaisesti työnantaja hankkii henkilöstölleen työ- sopimuslain 7 luvun 13 §:n ja kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain 37 b §:n mukaista työllistymistä edistävää valmennusta ja koulutusta.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmassa tulee kiinnittää huomiota:

1) osatyökykyisten työllistämisen periaatteisiin;

2) joustaviin työaikajärjestelyihin.

2) joustaviin työaikajärjestelyihin.

6 §

6 §

*Tietojen antaminen**Tietojen antaminen*

Kunnan tulee kerran vuodessa antaa henkilöstölle tiedot kunnan työllisyystilanteesta, toiminnan ja talouden tilasta sekä niiden todennäköisestä kehityksestä. Kunnan on annettava neljännesvuosittain henkilöstön edustajille heidän pyynnöstään kunnan työvoimatilannetta kuvaava selvitys kunnan määräaikaissä ja osa-aikaissä työsuhteissa olevien työntekijöiden määrästä.

Kunnan on vuosittain esitettävä henkilöstöryhmien edustajille heidän pyynnöstään selvitys kunnassa sovellettavista periaatteista tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun alihankintasopimukseen perustuvan työvoiman käyttämisestä. Selvityksestä tulee käydä ilmi työkohteet, työtehtävät sekä ajanjaksot, joina mainittua työvoimaa käytetään.

Kunnan ja maakunnan tulee kerran vuodessa antaa henkilöstölle tiedot kunnan tai maakunnan työllisyystilanteesta, toiminnan ja talouden tilasta sekä niiden todennäköisestä kehityksestä. Kunnan ja 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 ja 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 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun alihankintasopimukseen perustuvan työvoiman käyttämisestä. Selvityksestä tulee käydä ilmi työkohteet, työtehtävät sekä ajanjaksot, joina mainittua työvoimaa käytetään.

10 §

10 §

*Vuokratyövoiman käyttö**Vuokratyövoiman käyttö*

Henkilöstön edustaja ei kuitenkaan voi vaatia 3 momentissa tarkoitettua yhteistoimintamenettelyä, jos tarkoituksena on teettää vuokrattavilla työntekijöillä työtä, jota kunnan 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 omalla henkilöstöllä.

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 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 ja 1 momentissa tarkoitettut yhdistykset voivat tarvittaessa sopia useamman kunnan yhteisestä yhteistoimintaelimestä.

## 15 §

*Yhteistoimintamenettelystä poikkeaminen*

Jos kunnan viraston, laitoksen tai muun toimintayksikön toiminnan vaarantuminen tai muut erittäin painavat syyt, joita ei ole voinut ennakoita tietää, ovat yhteistoimintamenettelyn esteenä, voidaan 4 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdassa sekä 7 §:ssä tarkoitettussa asiassa tehdä päätös ilman edeltävää yhteistoimintamenettelyä.

## 18 §

*Yhteistoimintaneuvottelujen suhde työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelumääräyksiin*

Jos tässä laissa tarkoitetuissa yhteistoimintaneuvotteluissa käsiteltävä asia tulisi käsitellä myös työnantajaa työehtosopimuslain (436/1946) nojalla sitovan työehtosopimuksen tai kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla sitovan virkaehtosopimuksen mukaisesti, yhteistoimintaneuvotteluja ei aloiteta tai ne on keskeytettävä, jos työnantaja tai sopimukseen sidottuja työntekijöitä tai viranhaltijoita edustava luottamusmies vaatii asian käsittelyä työ- tai virkaehtosopimuksen mukaisessa neuvottelujärjes-

## 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 tarkoitettut yhdistykset voivat tarvittaessa sopia useamman kunnan tai 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 ennakoita tietää, ovat yhteistoimintamenettelyn esteenä, 4 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdassa sekä 7 §:ssä tarkoitettussa asiassa voidaan tehdä päätös ilman edeltävää yhteistoimintamenettelyä.

## 18 §

*Yhteistoimintaneuvottelujen suhde työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelumääräyksiin*

Jos tässä laissa tarkoitetuissa yhteistoimintaneuvotteluissa käsiteltävä asia tulisi käsitellä myös työnantajaa työehtosopimuslain (436/1946) nojalla sitovan työehtosopimuksen tai kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla sitovan virkaehtosopimuksen mukaisesti, yhteistoimintaneuvotteluja ei aloiteta tai ne on keskeytettävä, jos työnantaja tai sopimukseen sidottuja työntekijöitä tai viranhaltijoita edustava luottamusmies vaatii asian käsittelyä työ- tai virkaehtosopimuksen mukaisessa neuvottelujär-

tyksessä.

jestyksessä.

## 19 §

*Sopimisoikeus*

Kunnallinen työmarkkinalaitos 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 kunnallisen virkaehtosopimuslain 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 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 yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon. Vastuu työnantajaa edustavien henkilöiden kesken määräytyy rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

## 19 §

*Sopimisoikeus*

*Kunta- ja maakuntatyönantajat KT* ja asianomaisten työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtakunnalliset yhdistykset voivat sopimuksin poiketa siitä, mitä 4, 4 a, 5–10 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 myös niihin työntekijöihin ja viranhaltijoihin, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja, mutta kuuluvat sopimuksessa tarkoitettuun henkilöstöryhmään.

## 24 §

*Rangaistussäännökset*

Kuntaa työnantajana edustava viranhaltija tai työntekijä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tai rikkoo, mitä 4 §:n 2 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 yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon. *Maakuntaa työnantajana edustava viranhaltija tai työntekijä on tuomittava edellä mainituista laiminlyönneistä tai teoista vastaavasti 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 tarkoitetun yhteistoimintaedustajan oikeuksien loukkamisesta säädetään rikoslain 47 luvun 4 §:ssä.

Rangaistus 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun yhteistoimintaedustajan oikeuksien loukkamisesta säädetään rikoslain 47 luvun 4 §:ssä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Tämän lain 6 §:n 2 ja 3 momenttia sovelletaan maakuntaan 1 päivästä tammikuuta 2020.*

*Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain ( / ) 2 luvussa säädetyn väliaikaishallinnon ajan työnantajan ja henkilöstön edustajat valitaan maakunnan yhteistoimintaelimeen siten, että tämän lain 14 §:n mukainen yhteistoimintaelin kootaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samoja periaatteita noudattaen kuten kunnan yhteistoimintaelin. Henkilöstöä edustavat tämän lain 19 §:ssä tarkoitettujen yhdistysten tai niiden rekisteröityjen paikallisten alayhdistysten nimeävät maakunnalliset edustajat, kunnallisten pääsopijajärjestöjen tarkemmin ohjeistamalla tavalla.*

## 18.

### Laki

#### Kevasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan Kevasta annetun lain (66/2016) 2 §:n 1 momentin 1 kohta, 3 §:n 1 momentti ja 2 momentin 3 kohta ja 19 § sekä  
lisätään lakiin uusi 19 a—19 c § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

*Kevan tehtävät*

*Kevan tehtävät*

Kevan tehtävänä on hoitaa:

1) julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisen kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa ja mainitussa laissa säädettyjä tehtäviä;

Kevan tehtävänä on hoitaa:

1) julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisen kunta-alan, *maakuntien*, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa ja mainitussa laissa säädettyjä tehtäviä;

3 §

*Kevan jäsenyhteisöt*

Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat ja kuntayhtymät sekä Keva ja Kuntien takauskeskus.

Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä:

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 lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja; sekä

3 §

*Kevan jäsenyhteisöt*

Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat, sekä Keva, Kuntien takauskeskus ja Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä:

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 tai maakuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja;

19 §

*Jäsenyhteisöjen maksut*

Kevan menot jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan hoitamisesta jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattaviksi. Kevan valtuuskunnan päättämä osuus kustannuksista jaetaan Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärien suhteessa. Valtuuskunta voi myös päättää jakaa osan kustannuksista jäsenyhteisöjen palveluksen perusteella maksettujen jäsenyhteisöjen palveluksesta karttuneiden eläkkeiden tai eläkkeen osien yhteismäärien suhteessa.

Jäsenyhteisö on lisäksi velvollinen maksamaan Kevalle valtuuskunnan vahvistamien perusteiden mukaan määrätyt eri eläkelajien omavastuuosuudet.

Jäsenyhteisöltä voidaan varainhoitovuonna periä ennakkoja niiden maksuosuuksista.

*Kevan valtuuskunta antaa tarkempia määräyksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen maksujen suorittamisen perusteista.*

19 §

*Jäsenyhteisöjen maksut*

Kevan menot jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan hoitamisesta jaetaan jäsenyhteisöjen maksettavaksi noudattaen 19 a—19 c §:ää. Valtiovarainministeriö vahvistaa 19 c §:ssä tarkoitettun tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä.

*Keva päättää jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen ja tasausmaksun määrän. Keva antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Jäsenyhteisöjen eläkemaksun tulee olla keskimäärin samantasoinen kuin työntekijän eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan työeläkevakuutusmaksu.*

Jäsenyhteisöltä voidaan periä ennakkoja 19 a—19 c §:ssä säädetyistä maksuista.

19 a §

**Työansioihin perustuva eläkemaksu**

*Työansioihin perustuva eläkemaksun määrää koskeva päätös kullekin jäsenyhteisölle on tehtävä sen palveluksessa olevien henkilöiden julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärien perusteella.*

19 b §

**Työkyvyttömyyseläkemaksu**

*Työkyvyttömyyseläkemaksun määrää koskeva päätös on tehtävä ottaen huomioon sekä jäsenyhteisön julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärä että jäsenyhteisön toteutunut työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmeno tai jompikumpi näistä.*

19 c §

**Tasausmaksu**

*Tasausmaksun tulee kattaa eläkemenot 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 voimaantullessa. Lisäksi maakuntien työansioiksi lasketaan ne julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen 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, yh-*

*tiöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin jäävän henkilöstön julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitetut työansiot.*

*Maakuntien osuus jaetaan maakuntien kesken maakuntien rahoituksesta annetun lain ( / ) 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 20 . Sen 19 ja 19 a—19 c § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.*

## 19.

## Laki

## vaalilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* vaalilain (714/1998) 1 §, 2 §:n 3 momentti, 3 §, 5 §:n 6—9 ja 11 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 ja 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, 93 ja 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 niistä ovat 1 §, 2 §:n 3 momentin suomenkielinen sanamuoto, 3 §, 7 §:n 2 momentin suomenkielinen sanamuoto, 9 §:n 1 momentti, 18 §:n 2 ja 3 momentti, 19 §:n otsikko ja 1 momentti, 22 §, 31 §:n suomenkielinen sanamuoto, 34 §:n 2 momentti, 37 §:n 2 momentti, 64 §:n 1 momentti, 76 §:n 1 momentti, 81 §:n 1 momentin suomenkielinen sanamuoto, 84 §, 101 §:n 2 momentti, 104 §:n 2 momentti, 105 §:n 2 momentti, 106 §:n 1 ja 5 momentti ja 188 §:n 2 momentin suomenkielinen sanamuoto laissa 563/2015, 5 §:n 6—9 ja 11 kohta sekä 58 §:n 1 momentti laissa 361/2016, 21 §:n 1 momentti osaksi laissa 1263/2007, 43 §:n 4 momentti ja 184 §:n 1 momentti laissa 496/2013 ja 188 §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2002, sekä

*lisätään* lakiin uusi 12 a ja 12 b §, 44 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 247/2002 ja 563/2015, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, 104 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 300/2009 ja 563/2015, uusi 2 momentti, jolloin muutettu 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, lakiin uusi 10 a luku, 144 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 563/2015, uusi 2 momentti, 188 §:ään, sellaisena kuin sen suomenkielinen sanamuoto on osaksi laeissa 247/2002 ja 563/2015 ja ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laissa 247/2002, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentit siirtyvät 3 ja 4 momentiksi ja lakiin uusi 198 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala*

*Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään *sen lisäksi, mitä perustuslaissa ja kuntalaissa (410/2015) vaaleista säädetään*, miten toimitetaan:

- 1) kansanedustajien vaalit (*eduskuntavaalit*);
- 2) tasavallan presidentin vaali (*presidentinvaali*);
- 3) kuntavaalit;

4) Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit (*europarlamenttivaalit*).

Tässä laissa säädetään, miten toimitetaan:

- 1) kansanedustajien vaalit (*eduskuntavaalit*);
- 2) tasavallan presidentin vaali (*presidentinvaali*);
- 3) *maakuntavaalit*;
- 4) kuntavaalit;
- 5) Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit (*europarlamenttivaalit*).

*Kuntavaaleista* Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan lainsäädännössä.

2 §

*Äänioikeus*

Äänioikeudesta kuntavaaleissa säädetään perustuslaissa ja kuntalaissa

3 §

*Vaalikelpoisuus*

Vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa ja kelpoisuudesta tasavallan presidentiksi säädetään perustuslaissa sekä 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, Janakkalan, Jokioisten, Kärkölän, Lahden, Lopen, Orimattilan, Padasjoen, Riihimäen, Sysmän, Tammelan sekä Ypäjän kunnat;

7) Pirkanmaan vaalipiiri, johon kuuluvat Akaan, Hämeenkyrön, Ikaalisten, Juupajoen, Kangasalan, Kihniön, Lempäälän, Mänttä-Vilppulan, Nokian, Oriveden, Parkanon, Pirkkalan, Punkalaitumen, Pälkäneen, Ruoveden, Sastamalan, Tampereen, Urjalan, Valkeakosken, Vesilahden, Virtain sekä Ylö-

*Vaaleista säädetään lisäksi perustuslaissa, maakuntalaissa ( / ) ja kuntalaissa (410/2015).* 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;

7) Pirkanmaan vaalipiiri, johon kuuluvat Akaan, Hämeenkyrön, Ikaalisten, Juupajoen, Kangasalan, Kihniön, *Kuhmoisten*, Lempäälän, Mänttä-Vilppulan, Nokian, Oriveden, Parkanon, Pirkkalan, Punkalaitumen, Pälkäneen, Ruoveden, Sastamalan, Tampereen, Urjalan, Valkeakosken, Vesilahden, Virtain



järven kunnat;

8) Kaakkois-Suomen vaalipiiri, johon kuuluvat Enonkosken, Haminan, *Heinäveden*, Hirvensalmen, *Iitin*, Imatran, *Joroisten*, 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 Iisalmen, Ilomantsin, Joensuun, Juankosken, Juuan, Kaavin, Keiteleen, Kiteen, Kiuruveden, Kontiolahden, Kuopion, Lapinlahden, Leppävirran, Lieksan, Liperin, Nurmeksen, Outokummun, Pielaveden, Polvijärven, Rautalammin, Rautavaaran, Rääkkylän, Siilinjärven, Sonkajärven, Suonenjoen, Tervon, Tohmajärven, Tuusniemen, Valtimon, Varkauden, Vesannon sekä Vieremän kunnat;

11) Keski-Suomen vaalipiiri, johon kuuluvat Hankasalmen, Joutsan, Jyväskylän, Jämsän, Kannonkosken, Karstulan, Keuruun, Kinnulan, Kivijärven, Konneveden, *Kuhmoisten*, Kyyjärven, Laukaan, Luhangan, Multian, Muuramen, Petäjäveden, Pihtiputaan, Saarijärven, Toivakan, Uuraisten, Viitasaaren sekä Äänekosken kunnat;

7 §

*Vaalipiirit muissa vaaleissa*

Kuntavaaleissa vaalipiirinä on 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

sekä Ylöjärven 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, Keiteleen, Kiteen, Kiuruveden, Kontiolahden, Kuopion, Lapinlahden, Leppävirran, Lieksan, Liperin, Nurmeksen, Outokummun, Pielaveden, Polvijärven, Rautalammin, Rautavaaran, Rääkkylän, Siilinjärven, Sonkajärven, Suonenjoen, Tervon, Tohmajärven, Tuusniemen, Valtimon, Varkauden, Vesannon sekä Vieremän kunnat;

11) Keski-Suomen vaalipiiri, johon kuuluvat Hankasalmen, Joutsan, Jyväskylän, Jämsän, Kannonkosken, Karstulan, Keuruun, Kinnulan, Kivijärven, Konneveden, Kyyjärven, Laukaan, Luhangan, Multian, Muuramen, Petäjäveden, Pihtiputaan, Saarijärven, Toivakan, Uuraisten, Viitasaaren sekä Äänekosken 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 kuntavaalien yleiset ennakoäänestyspaikat Ahvenanmaan maakunnassa;

3) sairaalat, ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut, kunnanhallituksen päätöksellä määrätyt sosiaalihuollon toimintayksiköt sekä rangaistuslaitokset (*laitos*);

4) suomalaiset laivat, jotka ovat ulkomailla, kun ennakoäänestys toimitetaan.

Suomen edustustot ja niiden toimipaikat sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävät *maakuntavaalien ja* kuntavaalien yleiset ennakoäänestyspaikat Ahvenanmaan maakunnassa;

3) sairaalat, ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut, kunnanhallituksen päätöksellä määrätyt sosiaalihuollon toimintayksiköt sekä rangaistuslaitokset (*laitos*);

4) suomalaiset laivat, jotka ovat ulkomailla, kun ennakoäänestys toimitetaan.

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 viisijäseninen. Jos varajäsen on kuollut taikka estynyt tai esteellinen, maakuntahallitus saa 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 tarkoitettua hallintosäännön määräyksiä maakuntahallituksen edustajan ja maakuntajohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta kokouksissa eikä oikeudesta ottaa asia ylempään 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) muissa kuin kuntavaaleissa 5 §:ssä tarkoitettu vaalipiiri;

4) kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa;

5) äänestysalue;  
6) äänestyspaikka vaalipäivänä ja sen osoite;

7) äidinkieli, jos se on islanti, norja, ruotsi tai tanska;

8) muissa kuin kuntavaaleissa 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 merki-

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 36 §:ssä tarkoitettu turvakielto.

Jollei äänioikeutetulla ole kotikuntaa Suomessa 51. päivänä ennen vaalipäivää, kotikunnan sijasta äänioikeusrekisteriin merki-

tään kotikuntalain mukainen väestökirjanpito-kunta. Jollei tämä kunta enää kuulu Suomen alueeseen, merkitään sen sijasta Helsingin kaupunki. Jollei europarlamenttivaaleissa tai kuntavaaleissa 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.

tään kotikuntalain mukainen väestökirjanpito-kunta. Jollei tämä kunta enää kuulu Suomen alueeseen, merkitään sen sijasta Helsinki. 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 lisätiedot kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa*

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.

## 19 §

*Äänioikeusrekisteriin merkittävät vaalikohdattaiset 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 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,

## 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  
käyttämistä ja menettelyä äänestettäessä.

22 §

*Tiedottaminen Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisille*

Väestörekisterikeskuksen on hyvissä ajoin ennen kuntavaaleja ja 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 menettelyä, joka on tarpeen äänioikeuden käyttämiseksi ja vaalikelpoisuuden toteuttamiseksi.

31 §

*Ehdokashakemukset käsittelevä viranomaisen*

Ehdokashakemukset käsittelee:  
1) eduskuntavaaleissa vaalipiirilautakunta;  
2) presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa Helsingin vaalipiirilautakunta;  
3) 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 sekä julkaittava kuntavaaleissa sillä tavalla kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi ja muissa vaaleissa virallisessa lehdessä.

johon kortissa olevat tiedot perustuvat;  
7) oikeusministeriön laatimat ohjeet kortin  
käyttämistä ja menettelyä 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 menettelyä, joka on tarpeen äänioikeuden käyttämiseksi ja vaalikelpoisuuden toteuttamiseksi.

31 §

*Ehdokashakemukset käsittelevä viranomaisen*

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 virallis-

sa lehdessä.

37 §

*Ehdokkaiden järjestyksen määrääminen*

Eduskuntavaaleissa, 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 tai kunnittain kunkin ehdokkaan ehdokaslistojen yhdistelmässä olevat tiedot. Ministeriö huolehtii siitä, että tulostetta toimitetaan tarpeellinen määrä kuntien keskusvaalilautakunnille, vaalitoimikunnille ja kotimaan ennakkoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoille sekä ulkoasiainministeriölle jaettavaksi edelleen ennakkoäänestyspaikkoina oleviin Suomen edustustoihin ja suomalaisiin laivoihin.

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;
- 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 ennakkoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoille sekä ulkoasiainministeriölle jaettavaksi edelleen ennakkoäänestyspaikkoina 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;

3) oikeusministeriölle.

57 §

*Ennakoäänestyksen aloittaminen ennakoäänestyspaikassa*

Äänestäjälle on varattava tilaisuus tutustua asianomaista vaalia varten laadittuun vaalipiirinsä tai kuntansa ehdokaslistojen yhdistelmään, europarlamenttivaalien ehdokaslistojen yhdistelmään tai presidentinvaalin ehdokasluetteloon taikka valtakunnalliseen ehdokasrekisteriin tai siitä laadittuun tulosteeseen.

58 §

*Äänestäminen ennakoäänestyksessä*

Äänestäjällä on oikeus äänestää eduskuntavaaleissa ja kuntavaaleissa sen vaalipiirin 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*

Muissa kuin kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan on suljettava vaalikuoret kestävään päällykseen äänestysalueittain lajiteltuina. Lähetykseen 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.

57 §

*Ennakoäänestyksen aloittaminen ennakoäänestyspaikassa*

Äänestäjälle on varattava tilaisuus tutustua asianomaista vaalia varten laadittuun vaalipiirinsä, *maakuntansa* tai kuntansa ehdokaslistojen yhdistelmään, europarlamenttivaalien ehdokaslistojen yhdistelmään tai presidentinvaalin ehdokasluetteloon taikka valtakunnalliseen ehdokasrekisteriin tai siitä laadittuun tulosteeseen.

58 §

*Äänestäminen ennakoäänestyksessä*

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

64 §

*Vaalikuorten toimittaminen vaalipiirilautakunnalle*

*Eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa* kunnan keskusvaalilautakunnan on suljettava vaalikuoret kestävään päällykseen äänestysalueittain lajiteltuina. Lähetykseen 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.

## 76 §

*Äänestäminen vaalipäivänä*

Äänestäjällä on oikeus äänestää eduskunta-vaaleissa ja kuntavaaleissa sen vaalipiirin tai kunnan ehdokaslistojen yhdistelmässä olevaa ehdokasta, jossa äänestäjä on asianomaisissa vaaleissa merkitty äänioikeutetuksi, europarlamenttivaaleissa ehdokaslistojen yhdistelmässä olevaa ehdokasta ja presidentinvaalis-  
-----  
sa ehdokasluettelossa olevaa ehdokasta.

## 76 §

*Äänestäminen vaalipäivänä*

Äänestäjällä on oikeus äänestää eduskunta-vaaleissa, *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 presidentinvaalis-  
-----  
sa 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 kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa vaalipiirilautakunnalle.

## 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.

## 84 §

*Tuloksen laskennasta vastaavat viranomaiset*

Ennakköäänestyksessä annettujen äänestyslippujen laskennasta ja vaalipäivän äänestyksessä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta huolehtii kokouksissaan:

- 1) eduskuntavaaleissa, presidentinvaalis- ja europarlamenttivaaleissa vaalipiirilautakunta;
- 2) kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunta.

## 84 §

*Tuloksen laskennasta vastaavat viranomaiset*

Ennakköäänestyksessä annettujen äänestyslippujen laskennasta ja vaalipäivän äänestyksessä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta huolehtii kokouksissaan:

- 1) eduskuntavaaleissa, presidentinvaalis- ja europarlamenttivaaleissa vaalipiirilautakunta;
- 2) *maakuntavaaleissa ja* kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunta.

## 93 §

*Varavaltuutetut*

Valtuutetuille valitaan varavaltuutetut siten kuin kuntalain 11 §:ssä säädetään.

Jos valtuuston toimikauden aikana varaval-

## 93 §

*Varavaltuutetut*

Varavaltuutettujen valitsemisesta säädetään kuntalain 17 §:ssä.

Jos valtuuston toimikauden aikana varaval-



tuutettujen määrä jää vajaaksi, kunnan keskusvaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja kuntalain 11 §:n mukaisesti.

Jollei kaikkia varavaltuutetun toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, jää varavaltuutettujen määrä vajaaksi.

96 §

*Presidentinvaalia ja europarlamenttivaaleja koskevat säännökset*

Ehdokkaiden saamien äänimäärien laske-  
misesta presidentinvaalissa ja europarlament-  
tivaaleissa sekä näiden vaalien tuloksen las-  
kentatavasta, määräämisestä, vahvistamisesta  
ja julkaisemisesta sekä siitä tiedottamisesta  
säädetään II osassa.

101 §

*Valitusoikeus ja valitusperusteet*

Lisäksi saavat päätöksestä valittaa sillä pe-  
rusteella, että vaalit on toimitettu virheelli-  
sessä järjestyksessä ja että se on saattanut  
vaikuttaa vaalien tulokseen:

1) jokainen asianomaisessa vaalipiirissä tai  
kunnassa äänioikeutettu henkilö;

2) kuntavaaleissa kunnan jäsen.

103 §

*Valitusviranomaisen päätös*

Jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpi-  
de on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on  
ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulok-  
seen, vaalit on määrättävä uusittaviksi asian-  
omaisessa vaalipiirissä tai kunnassa taikka  
europarlamenttivaaleissa koko maassa, jollei  
vaalien tulos ole oikaistavissa.

Jos vaalipiirilautakunta tai kunnan keskus-  
vaalilautakunta on vaalien tulosta laskiessaan  
tai vahvistaessaan menetellyt lainvastaisesti

tuutettujen määrä jää vajaaksi, kunnan keskusvaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja kuntalain 17 §:n mukaisesti.

Jollei kaikkia varavaltuutetun toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi.

96 §

*Presidentinvaalia, maakuntavaaleja ja eu-  
roparlamenttivaaleja koskevat säännökset*

Ehdokkaiden saamien äänimäärien laske-  
misesta presidentinvaalissa, *maakuntavaa-  
leissa* ja europarlamenttivaaleissa sekä näi-  
den vaalien tuloksen laskentatavasta, mää-  
rämisestä, vahvistamisesta ja julkaisemisesta  
sekä siitä tiedottamisesta säädetään II  
osassa.

101 §

*Valitusoikeus ja valitusperusteet*

Lisäksi saavat päätöksestä valittaa sillä pe-  
rusteella, että vaalit on toimitettu virheelli-  
sessä 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 toimenpi-  
de on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on  
ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulok-  
seen, vaalit on määrättävä uusittaviksi asian-  
omaisessa vaalipiirissä, *maakunnassa* tai  
kunnassa taikka europarlamenttivaaleissa ko-  
ko maassa, jollei vaalien tulos ole oikaista-  
vissa.

Jos vaalipiirilautakunta, *maakuntavaalilau-  
takunta* tai kunnan keskusvaalilautakunta on

ja lainvastaisuus on vaikuttanut vaalien tulokseen, vaalien tulosta on oikaistava.

104 §

*Päätöksen tiedoksianto*

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 kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululle.

105 §

*Jatkovalitus*

Jos päätöksellä on määrätty vaalien tulos oikaistavaksi tai vaalit uusittaviksi, valitusoikeus on 101 §:ssä mainituilla sekä kuntavaaleissa myös kunnanhallituksella. Niiden, jotka eivät ole saaneet päätöstä erikseen tiedoksi, katsotaan saaneen päätöksestä tiedon *silloin*, kun päätöksestä ensimmäistä kertaa kuulutettiin yleisradiotoimintaa harjoittavan laitoksen lähetyksessä tai kun päätös asetettiin nähtäväksi kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululle.

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 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, kun päätöksestä ensimmäistä kertaa kuulutettiin yleisradiotoimintaa harjoittavan laitoksen lähetyksessä tai kun päätös asetettiin nähtäväksi *104 §:ssä säädetyin tavoin*.

## 106 §

*Valituksen johdosta uusittavat vaalit*

Jos vaalit valituksen johdosta määrätään uusittaviksi, on uusittavien vaalien vaalipäivä:

- 1) eduskuntavaaleissa ja europarlamentti-vaaleissa ensimmäisenä sunnuntaina 50 päivän kuluttua siitä, kun valitusviranomaisen päätös on saanut lainvoiman;
- 2) kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan määrämänä sunnuntaina.

Uusittavien vaalien toimittamisesta huolehtivat samat vaaliviranomaiset kuin kumotuis-vaaleissa. Jos kunnan keskusvaalilautakunnan toimikausi on kuitenkin jo päättynyt, vaalien toimittamisesta huolehtii sen sijaan tullut keskusvaalilautakunta.

Uusittavissa vaaleissa noudatetaan samaa äänestysaluejakoa sekä käytetään samaa lainvoimaista äänioikeusrekisteriä ja samaa ehdokaslistojen yhdistelmää kuin kumotuissa vaaleissa, jollei valitusviranomaisen päätöksessään toisin määrää. Väestörekisterikeskus huolehtii siitä, että äänioikeusrekisteriin otetuille lähetetään uusi ilmoituskortti. Ennakoäänestys toimitetaan vain siinä vaalipiirissä 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 ja uusittavien kuntavaalien tuloksesta asianomaisen kunnan valtuustolle.

## 106 §

*Valituksen johdosta uusittavat vaalit*

Jos vaalit valituksen johdosta määrätään uusittaviksi, uusittavien vaalien vaalipäivä on:

- 1) eduskuntavaaleissa ja europarlamentti-vaaleissa ensimmäisenä sunnuntaina 50 päivän kuluttua siitä, kun valitusviranomaisen päätös on saanut lainvoiman;
- 2) *maakuntavaaleissa maakuntavaalilautakunnan ja* kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan määrämänä sunnuntaina viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun valitusviranomaisen päätös on saanut lainvoiman.

Uusittavien vaalien toimittamisesta huolehtivat samat vaaliviranomaiset kuin kumotuis-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 valitusviranomaisen 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 toimittamiseen sovelletaan muutoin, 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. 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 val-*

tuutettava 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 maakunta-vaalilautakunnan 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, sovelletaan myös varamieheen.*

#### **143 g §**

##### ***Ehdokashakemuksen jättäminen***

*Puolueen, yhteislistan tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen on annettava ehdokashakemus maakuntavaalilautakunnalle viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16:ta.*

#### **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 esiin-tyy, edustaa puolueen henkilöjäseniä maakunnassa;

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 vaalikel-poisia.

### 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 ehdokasliseksi, 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;

3) valitsijayhdistyksen perustamisasiakirja. Valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen on päi-

*vättävä ja allekirjoitettava ehdokashakemus, merkittävä siihen henkilötunnuksensa sekä vakuutettava siinä, että ehdokas on vaalikel-poinen ja että valitsijayhdistyksen jäsenet ovat itse allekirjoittaneet perustamisasiakir-jan.*

#### 143 k §

##### **Ilmoitus yhteislistasta**

*Jos valitsijayhdistys on sopinut yhteislistas-ta yhden tai useamman muun valitsijayhdis-tyksen kanssa, ilmoitus yhteislistasta ja sii-hen kuuluvista valitsijayhdistyksistä sekä niiden ehdokkaista siinä järjestyksessä kuin eh-dokkaat ehdokaslistojen yhdistelmässä asetetaan, on annettava samanaikaisesti valitsi-jayhdistyksen ehdokashakemuksen kanssa. Ilmoituksen allekirjoittavat yhteislistan muo-dostaneiden valitsijayhdistysten vaaliasia-miehet.*

*Ilmoituksessa on lisäksi mainittava yhteis-listan vaaliasiamiehen ja hänen varamiehen-sä nimi ja yhteystiedot.*

*Ilmoituksessa voidaan ehdottaa ehdokaslisto-jen yhdistelmään otettavaksi yhteislistan ni-mitys, johon tulee sisältyä sana "yhteislista". Nimitys ei saa olla sopimaton eikä merkityk-seltään yleistävä tai muutoin harhaanjohta-va. Nimitykseen voi aina sisältyä yhdistysre-kisteriin merkitty nimi, jos yhteislistan muo-dostaneet valitsijayhdistykset ovat saaneet sen käyttämiseen yhdistykseltä todisteellisesti luvan. Nimitykseen ei kuitenkaan saa sisältyä puolerekisteriin merkityn puolueen nimeä.*

##### **Vaalien tuloksen laskenta ja vahvistaminen**

#### 143 l §

##### **Vaalien tuloksen vahvistaminen**

*Kunkin kunnan keskusvaalilautakunta vah-vistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen vii-meistään kello 18 aloitettavassa kokoukses-saan 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 määrämällä tavalla maakuntavaalilautakunnalle.*

*Saatuun 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen kaikkien kuntien keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta vahvistaa viipymättä maakuntavaalien tuloksen noudattaen, mitä 88—91 §:ssä säädetään vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä.*

*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;*

*3) annettava tieto vaalien tuloksesta oikeusministeriölle sen määrämällä tavalla.*

#### **143 m §**

##### ***Varavaltuutetut***

*Varavaltuutettujen valitsemisesta säädetään maakuntalain 19 §:ssä.*

*Jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi, maakuntavaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja maakuntalain 19 §:n mukaisesti. Jollei kaikkia varavaltuutetun toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi.*

#### **144 §**

##### ***Vaalipäivä***

—————  
*Kuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti maakuntavaalien kanssa.*

184 §

*Vaaliasiamiesten ja vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeus*

Vaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan ja vaalipiirilautakunnan 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.

184 §

*Vaaliasiamiesten ja vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeus*

*Puolueiden ja yhteislistojen sekä yhteislistaan kuulumattomien valitsijayhdistysten vaaliasiamiehillä taikka heidän kutakin vaaliviranomaista varten erikseen kirjallisesti valtuuttamallaan henkilöillä on oikeus olla läsnä vaalipiirilautakunnan, maakuntavaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan ja vaalilautakunnan kokouksissa, jotka pidetään ehdokkaiden numeroiden määräämistä, äänestyslippujen järjestämistä tai laskemista taikka vaalien tuloksen määräämistä varten.*

185 §

*Vaaliviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu*

*Jos vaalipiirilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan tai vaalitoimikunnan jäsen tai vaalitoimitsija taikka muu henkilö tässä laissa tarkoitettuna vaaliviranomaisena toimiessaan laiminlyö velvollisuutensa, häntä rangaistaan niin kuin virkamiestä virkarikoksesta.*

185 §

*Vaaliviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu*

*Vaalipiirilautakunnan, maakuntavaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäsenen ja vaalitoimitsijaan sekä muuhun henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan tässä laissa tarkoitettuna vaaliviranomaisena.*

188 §

*Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä*

Kunta vastaa kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakuntien, vaalitoimikuntien, yleisten ennakkoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoiden ja kotiaänestyksen vaalitoimitsijoiden toiminnasta aiheutuneista sekä muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista vaalien toimittamisesta aiheutuneista kustannuksista. Muissa kuin kuntavaaleissa oikeusministeriö suorittaa kunnalle kertakorvauksena ministeriön vahvistaman euromäärän jokaiselta vaaleissa äänioikeutetulta kunnan asukkaalta.

188 §

*Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä*

*Maakunta vastaa maakuntavaalilautakunnan toiminnasta aiheutuneista kustannuksista.*

Kunta vastaa kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakuntien, vaalitoimikuntien, yleisten ennakkoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoiden ja kotiaänestyksen 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.*

---

**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.*

*Vaalipiirilautakunnat huolehtivat ensimmäisissä maakuntavaaleissa annettujen ennakkoäänten laskennasta, joka voidaan aloittaa vaalipäivänä aikaisintaan kello 12 tai erityisestä syystä lautakunnan harkinnan mukaan aikaisemminkin, kuitenkin aikaisintaan kello 9. Vaalipiirilautakunnat huolehtivat vaalipäivän äänten tarkastuslaskennasta seuraavasti:*

*1) Helsingin vaalipiirilautakunta laskee Helsingin kaupungissa annetut äänet;*

*2) Uudenmaan vaalipiirilautakunta laskee Uudenmaan maakunnan äänet, ei kuitenkaan Helsingin kaupungissa annettuja ääniä;*

*3) Varsinais-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Varsinais-Suomen maakunnan äänet;*

*4) Satakunnan vaalipiirilautakunta laskee Satakunnan maakunnan äänet;*

*5) Hämeen vaalipiirilautakunta laskee Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunti-*

en äänet;

6) Pirkanmaan vaalipiirilautakunta laskee Pirkanmaan maakunnan äänet;

7) Kaakkois-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Etelä-Savon maakuntien äänet;

8) Savo-Karjalan vaalipiirilautakunta laskee Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntien äänet;

9) Vaasan vaalipiirilautakunta laskee Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien äänet;

10) Keski-Suomen vaalipiirilautakunta laskee Keski-Suomen maakunnan äänet;

11) Oulun vaalipiirilautakunta laskee Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien äänet;

12) Lapin vaalipiirilautakunta laskee Lapin maakunnan äänet.

Kukin vaalipiirilautakunta vahvistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen viimeistään kello 18 aloitettavassa kokouksessaan äänimäärät, jotka kukin ehdokas sekä puolue, vaaliliitto tai yhteislista ovat maakuntavaaleissa saaneet, sekä ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut äänimäärät ja maakuntavaaleissa annettujen äänten kokonaismäärän sekä mittättömien äänten määrän asianomaiselle maakuntavaalilautakunnalle, joka vahvistaa maakuntavaalien tuloksen noudattaen, mitä 88—91 §:ssä säädetään vertauslukujen laskeamisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

---

20.

## 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 momentin suomenkielinen sanamuoto laissa 1689/2015, 11 a § ja 12 §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 684/2010, sekä  
*lisätään* 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1689/2015, uusi 3 momentti ja 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1689/2015, uusi 6 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala ja tarkoitus*

*Lain soveltamisala ja tarkoitus*

Tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta ja sen ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

Tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta ja sen ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, *maakuntavaaleissa*, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

4 §

4 §

*Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset*

*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 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tuki puoluelaisissa (10/1969) tarkoitetulta 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 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) tarkoitetulta 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 vaali-

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea vaali-

kampanjaan valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtion 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, 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) kuntavaaleissa valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittu;
- 4) europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varajäseneksi määrätty sekä vaalilain (714/1998) 91 §:ssä tarkoitettussa nimisarjassa varajäsenestä seuraavana oleva ehdokas.

kampanjaan valtiolta, *maakunnalta*, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion, maakunnan 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 valtuutetuksi 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 mo-*

*lempien vaalien vaalirahoituksesta.*

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 ehdokkaan vaalipiiri ja kuntavaaleissa se kunta, jossa ehdokas oli ehdolla;

3) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltyinä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelu- ja 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 eriteltynä 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 tarpeelliseksi 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, europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa vähintään 1 500 euroa. Jos tämä tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka vastaavalla vastikkeellisella tavalla, erikseen ilmoitettavaksi tueksi 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.

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-, ilmaisjakelu- ja 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 eriteltynä 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 tarpeelliseksi 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 tueksi 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, jossa on tiedot molempien vaalien vaalirahoituksesta. Tällaisessa ilmoituksessa erikseen ilmoitettavan tuen osalta noudatetaan, mitä 2 momentissa säädetään kuntavaaleista.*

9 §

*Oikeusministeriön tiedonantotehtävät*

Oikeusministeriö toimittaa maksutta valtionalouden tarkastusvirastolle vaalilain 43 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen ehdokasrekisterin tiedot sekä eduskuntavaaleissa, 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 kuluja kattamiseksi eduskuntavaaleissa 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 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. Mui-

9 §

*Oikeusministeriön tiedonantotehtävät*

Oikeusministeriö toimittaa maksutta valtionalouden tarkastusvirastolle vaalilain 43 §:ssä tarkoitetun 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 kuluja kattamiseksi eduskuntavaaleissa, *maakuntavaaleissa* tai europarlamenttivaaleissa, ilmoitusvelvollisen on 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 vah-



den kuin 5 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten tekemät ennakoilmoitukset pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 30 päivän ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta

vistamisesta. 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

## 21.

### Laki

#### puoluelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan puoluelain (10/1969) 8 §:n 2 momentti, 8 a §:n 2 momentti, 8 b §:n 4 momentti, 9 b §:n 1 momentti ja 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 683/2010, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

8 §

8 §

*Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle*

*Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle*

Tueksi puolueen tai puolueyhdistyksen vaalikampanjaan luetaan kampanja-aikana saatu tuki. Kampanja-aikana pidetään tässä laissa ajanjaksoa, joka alkaa kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.

Tueksi puolueelle tai puolueyhdistykselle luetaan sen rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saamat suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä:

1) tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaispalveluja;

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 valtioon,

*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 ilmaispalveluja;
- 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 tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta puolueen lähiyhteisölle.

8 b §

*Tukea koskevat rajoitukset*

---

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

---

9 b §

*Ilmoitettavat tiedot vaalikampanjan kuluista*

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 ilmaispalveluja;
- 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, *maakunnan* tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion, *maakunnan* tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. *Mitä edellä säädetään,* ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

---

9 b §

*Ilmoitettavat tiedot vaalikampanjan kuluista*

*ja rahoituksesta*

Puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen on eriteltävä kampanja-aikana sille aiheutuneet vaalikampanjan kulut ja kampanjan rahoitus *erikseen jokaisten yleisten vaalien osalta* seuraavasti:

1) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltynä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainonnasta, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimisesta, mainonnan suunnittelusta ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä aiheutuneisiin kuluihin, vaalikampanjaa varten annettuihin avustuksiin, kampanjaa varten palkatusta henkilöstöstä ja hankituista toimitiloista aiheutuneisiin kuluihin sekä muihin kuluihin;

2) vaalikampanjan rahoitus yhteensä sekä eriteltynä otettuihin lainoihin, 9 §:ssä tarkoitettuun avustukseen ja muuhun vastaavaan lakiin taikka valtion tai kunnan talousarvioon perustuvaan avustukseen, tukeen vaalikampanjaan sekä muihin rahoituslähteisiin; tuki vaalikampanjaan ryhmitellään tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä ja muilta tahoilta.

## 10 §

*Tasapuolisuusvaatimus*

Valtion, kunnan ja kuntayhtymän viranomaisten sekä niiden määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

*ja rahoituksesta*

Puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen on eriteltävä *vaalikohtaisesti* kampanja-aikana sille aiheutuneet vaalikampanjan kulut ja kampanjan rahoitus. *Samanaikaisesti toimitettavien maakuntavaalien ja kuntavaalien osalta erittely tehdään kuitenkin yhdessä. Kulut ja rahoitus on eriteltävä* seuraavasti:

1) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltynä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainonnasta, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimisesta, mainonnan suunnittelusta ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä aiheutuneisiin kuluihin, vaalikampanjaa varten annettuihin avustuksiin, kampanjaa varten palkatusta henkilöstöstä ja hankituista toimitiloista aiheutuneisiin kuluihin sekä muihin kuluihin;

2) vaalikampanjan rahoitus yhteensä sekä eriteltynä otettuihin lainoihin, 9 §:ssä tarkoitettuun avustukseen ja muuhun vastaavaan lakiin taikka valtion, *maakunnan* tai kunnan talousarvioon perustuvaan avustukseen, vaalikampanjaan annettuun tukeen sekä muihin rahoituslähteisiin; tuki vaalikampanjaan ryhmitellään tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä ja muilta tahoilta.

## 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*

22.

## 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, 1—7 §, 8 §:n 2 momentti, 9 §:n 1 momentti, 10 §:n 2 momentti, 12 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohta sekä 13, 14, 16, 17 ja 19 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 ja 4 § laissa 1649/1995, 2 ja 16 § osaksi laissa 716/1998 sekä 5 ja 7 §, 8 §:n 2 momentti sekä 17 § laissa 716/1998, sekä

*lisätään* lakiin uusi 2 a §, 8 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 716/1998, otsikko ja uusi 4 momentti, lakiin uusi 8 a §, 9 §:ään otsikko ja uusi 3 momentti, 10 §:ään otsikko, 11 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 716/1998, otsikko ja uusi 2 momentti, 12 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 716/1998, otsikko, 15 §:ään otsikko, 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 716/1998, otsikko sekä 20 §:ään otsikko seuraavasti:

## Laki

### maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

#### *Lain soveltamisala*

Tämä laki koskee menettelyä, jota noudetaan kuntalain (365/95) 30 §:ssä tarkoitetuissa neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä.

Tämä laki koskee menettelyä, jota noudetaan *maakuntalain (/2017) 25 §:ssä tarkoitetuissa maakunnan neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä ja kuntalain (410/2015) 24 §:ssä tarkoitetuissa kunnan neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä.*

2 §

2 §

#### *Kansanäänestyksen ajankohta*

Kansanäänestys toimitetaan kunnanvaltuuston määräämänä sunnuntaina. Äänestystä ei kuitenkaan voida määrätä toimitettavaksi uudenvuodenaattona tai -päivänä, loppiaisenä, ensimmäisenä pääsiäispäivänä, vapunaat-

*Maakunnan kansanäänestys toimitetaan maakuntavaltuuston ja kunnan kansanäänestys kunnan valtuuston määräämänä sunnuntaina. Äänestystä ei kuitenkaan voida määrätä toimitettavaksi uudenvuodenaattona*

tona tai -päivänä, helluntaipäivänä, itsenäisyyspäivänä taikka jouluaattona tai ensimmäisenä tai toisena joulupäivänä. Äänestystä ei saa määrätä toimitettavaksi myöskään kunnallisvaalien, valtiollisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä.

*Äänestys toimitetaan äänestysalueittain noudattaen vaalilain (714/1998) 8 §:n nojalla viimeksi määrättyä äänestysaluejakoa. Valtuusto voi kuitenkin päättää, että useammalla äänestysalueella on yhteinen äänestyspaikka.*

*Äänestykseen voidaan osallistua myös ennakolta kirjeitse (kirjeäänestys) sen mukaisesti kuin jäljempänä säädetään.*

tai -päivänä, loppiaisena, 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 kirjeäänestysasiakirjoja voi palauttaa äänestyspäiväksi määrättyinä sunnuntaina 10 §:n mukaisesti kunnan keskusvaalilautakunnalle 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 ennakkoäänestys ja vaalipäivän äänestys. Kansanäänestyksen ennakkoäänestys toimitetaan kuitenkin vain kyseisen maakunnan tai kyseisen kunnan alueella.*

## 3 §

## 3 §

### **Kansanäänestyksen toimittamis päätös**

Kunnanvaltuuston on päätettävä kansanäänestyksen toimittamisesta viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää.

Päätäessään kansanäänestyksen toimittamisesta kunnanvaltuuston 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. Kunnanvaltuuston on päätöksessään määrättävä äänestyslippujen lukumäärä, sisältö ja ulkomuoto.

4 §

Kuntalain 31 §:ssä tarkoitetussa kansanäänestyksen toimittamista tarkoittavassa kunnan asukkaiden aloitteessa on yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan toimitettavaksi. Aloitteen tekijöiden on aloitteessa vakuutettava, että he ovat äänestysoikeutettuja kunnan asukkaita. *Aloitteen tekijöiden omakätisten allekirjoitusten alle on selvästi merkittävä heidän nimensä, ammattinsa tai toimensa ja osoitteensa.*

*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.*

Päätäessään 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 Väestötietokeskukselle sekä maakunnan kansanäänestyksen osalta lisäksi maakuntaan kuuluville kunnille.*

4 §

### **Kansanäänestysaloitteen tekeminen**

*Maakuntalain 25 §:ssä ja kuntalain 24 §:ssä tarkoitetussa kansanäänestyksen toimittamista tarkoittavassa aloitteessa on yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan toimitettavaksi. Aloitteen tekijöiden on allekirjoituksellaan aloitteessa vakuutettava, että he ovat 15 vuotta täytäneitä 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 allekirjoit-*

*tuksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista.*

5 §

Äänestysviranomaisina kansanäänestyksessä ovat vaalilain 13 §:ssä tarkoitettu kunnan keskusvaalilautakunta sekä äänestyslautakunnat. Kunnanhallituksen on hyvissä ajoin ennen äänestystä asetettava kutakin 2 §:ssä 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.

6 §

Kunnan keskusvaalilautakunta kokoontuu puheenjohtajan kutsusta viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää, 20. päivänä ennen äänestyspäivää, äänestyspäivää edeltävänä perjantaina, äänestyspäivänä ja äänestyspäivän jälkeisenä päivänä sekä muulloinkin, milloin asian käsittely sitä vaatii.

7 §

5 §

### ***Äänestysviranomaiset***

Äänestysviranomaisina kansanäänestyksessä ovat vaalilain 12 a §:ssä tarkoitettu maakuntavaalilautakunta 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, mitä vaalilain 15 §:ssä säädetään vaalilautakuntien asettamisesta.

*Jos äänestys on määrätty toimitettavaksi maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, äänestysviranomaisina kunnassa toimivat vaalilain 13:ssä tarkoitettu kunnan keskusvaalilautakunta, 15 §:ssä tarkoitettu äänestysalueen vaalilautakunta ja laitoksen vaali-toimikunta sekä 17 §:ssä tarkoitettut vaali-toimitsijat.*

6 §

### ***Äänestysviranomaisen kokoukset***

Maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta ja kunnan keskusvaalilautakunta kokoontuvat ensimmäisen kerran viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää ja sen jälkeen, jos asian käsittely sitä vaatii.

Kunnan kansanäänestyksessä kunnan keskusvaalilautakunta kokoontuu ensimmäisen kerran viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää ja sen jälkeen, jos asian käsittely sitä vaatii.

7 §

*Kunnan keskusvaalilautakunnan on saatettava kansanäänestyksen aihe ja ajankohta, äänestysalueiden äänestyspaikat, äänestyksessä noudatettava menettely sekä äänestyksen kohteena olevat vaihtoehdot hyvissä ajoin ennen äänestystä yleisesti tiedoksi sillä tavalla kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi. Kunnanhallituksen on viivytyksettä ilmoitettava oikeusministeriölle kansanäänestyksen toimittamisesta. Muutoin on kansanäänestykseen liittyvästä tiedottamisesta voimassa, mitä kuntalain 29 §:n 1 momentissa säädetään.*

8 §

-----  
Kunnanhallituksen on viimeistään 55. päivänä ennen äänestyspäivää ilmoitettava Väestörekisterikeskukselle kansanäänestyksen toimittamisesta ja siitä, haluaako se äänestys-oikeusrekisteriin otettavat tiedot käyttöönsä konekielisinä vai paperitulosteina. Paperitulosteista on soveltuvin osin voimassa, mitä vaalilain 71 §:ssä säädetään vaaliluettelosta.  
-----

#### **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 kansanäänestykseen liittyvästä tiedottamisesta säädetään maakuntalain 28 §:ssä ja kuntalain 29 §:ssä.

8 §

#### **Äänestys-oikeusrekisteri**

-----  
*Kunnan keskusvaalilautakunnan on viimeistään 55. päivänä ennen äänestyspäivää ilmoitettava Väestörekisterikeskukselle siitä, haluaako se äänestys-oikeusrekisteriin otettavat tiedot käyttöönsä konekielisinä vai paperitulosteina. Paperitulosteisiin sovelletaan, mitä vaalilain 71 §:ssä säädetään vaaliluettelosta.*  
-----

*Maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa kansanäänestyksessä äänestys-oikeusrekisterinä käytetään mainittujen vaalien äänioikeusrekisteriä.*

8 a §

#### **Äänestysasiakirjojen laatiminen ja toimittaminen**

*Maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta valmistuttaa äänestysliput ja laatii äänestysohjeet sekä huolehtii niiden toimittamisesta kuntien keskusvaalilautakunnille toimitettavaksi edelleen äänestys-oikeutetuille. 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 äänestysalaisuuden säilyminen.*

9 §

Kirjeäänestystä varten kunnan keskusvaalilautakunta lähettää viimeistään 19. päivänä ennen äänestyspäivää jokaiselle äänestysoikeutetulle, jonka osoite on tiedossa, 3 §:ssä tarkoitetussa päätöksessä käytettäväksi määrättyt äänestysliput, vaalikuoren, lähetekirjeen, lähetekuoren ja laatimansa äänestysohjeet (*kirjeäänestysasiakirjat*).

9 §

#### ***Kirjeäänestysasiakirjojen lähettäminen***

Kirjeäänestystä varten kunnan keskusvaalilautakunta lähettää viimeistään 19. päivänä ennen äänestyspäivää kunnan jokaiselle äänestysoikeutetulle, jonka osoite on tiedossa, 3 §:ssä tarkoitetussa päätöksessä käytettäväksi määrättyt äänestysliput, vaalikuoren, lähetekirjeen, lähetekuoren ja laatimansa äänestysohjeet sekä maakunnan kansanäänestyksessä lisäksi maakuntavaalilautakunnan laatimat äänestysohjeet (*kirjeäänestysasiakirjat*).

-----  
*Maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunta ja kunnan kansanäänestyksessä kunnan keskusvaalilautakunta lähettää äänestysoikeutetuille vain laatimansa äänestysohjeet.*

10 §

-----  
Tehtyään äänestysmerkinnän äänestysoikeutetun tulee sulkea äänestyslippu tai, jos niitä on käytettävissä useampia, valitsemansa äänestyslippu vaalikuoreen, täyttää ja omakätisesti allekirjoittaa lähetekirje, sulkea vaalikuori ja lähetekirje lähetekuoreen ja lähettää lähetekuori postitse kunnan keskusvaalilautakunnalle siten, että se saapuu sille viimeistään äänestyspäivää edeltävänä perjantaina kello 19.

10 §

#### ***Äänestäminen ja kirjeäänestysasiakirjojen palauttaminen***

-----  
Tehtyään äänestysmerkinnän äänestysoikeutetun tulee sulkea äänestyslippu tai, jos niitä on käytettävissä useampia, valitsemansa 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 määräämänä ajankohtana, joka voi olla aikaisintaan äänestyspäivää edeltävä keskiviikko kello 18 sekä viimeistään äänestyspäivää edeltävä perjantai kello 18 tai, jos kansanäänestys toimitetaan kunnassa pelkästään kirjeäänestys-

tyksenä, viimeistään 2 a §:n 3 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

11 §

11 §

***Kirjeäänestyksessä annettujen äänestyslippujen leimaaminen***

*Jos äänestys on toimitettu pelkästään kirjeäänestyksenä, lippuja ei tarvitse leimata.*

12 §

12 §

***Äänestyslipun mitättömyysperusteet***

Äänestyslippu on mitätön:

Äänestyslippu on mitätön:

3) jos äänestyslippuna on käytetty muuta kuin kunnan painattamaa äänestyslippua;

3) jos äänestyslippuna on käytetty muuta kuin *maakunnan tai* kunnan painattamaa äänestyslippua;

4) jos äänestyslippu on leimaamaton;

4) jos *äänestyslippua ei ole leimattu 11 §:n mukaisesti;*

13 §

13 §

***Äänten laskenta ja tuloksen vahvistaminen***

*Maakunnan kansanäänestyksessä kunkin kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa viimeistään 3. päivänä vaalipäivän jälkeen kullekin äänestysvaihtoehdolle kunnassa annettun äänimäärän, kunnassa annettujen äänten kokonaisuuden 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.

Kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa kansanäänestyksen tuloksen. Tuloksen vahvistamista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tuloksen vahvistamista koskevaan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

14 §

Kunnan keskusvaalilautakunnan on saatettava kansanäänestyksen tulos tiedoksi sillä tavalla, kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan.

15 §

16 §

*Kansanäänestyksessä käytetyt äänestysliput painattaa sekä kirjeäänestysasiakirjat valmistuttaa kunta. Äänestyslipusta on käytävä ilmi, miten se taitetaan kokoon, ja sen on turvattava äänestyssalaisuuden säilyminen.*

Kunnan keskusvaalilautakunta määrää tavan, jolla vaalilautakunnissa sinetöidään kunnan keskusvaalilautakunnalle toimitettavat lähetykset ja hankkii tarvittavat sinetöimisvälineet.

17 §

Kunnallisesta kansanäänestyksestä aiheutuneet kustannukset suoritetaan kunnan varoista.

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 §

18 §

*Vaalilain soveltaminen*

19 §

19 §

*Tarkemmat määräykset ja ohjeet*

Oikeusministeriö antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän lain soveltamisesta.

*Tarkempia säännöksiä viranomaisten tehtävistä voidaan antaa oikeusministeriön asetuksella.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

**23.**

**Laki**

**hallintolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan hallintolain (434/2003) 2 §:n 2 momentti, 45 §:n 2 momentti, 58 §:n 2 momentti, sekä 60 §:n 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 58 §:n 2 momentti laissa 1408/2009, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

*Soveltamisala*

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin

Tätä lakia sovelletaan valtion ja maakuntien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasaval-

kansliassa (*viranomainen*).

45 §

*Päätöksen perustelevinen*

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;

2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;

3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;

4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka

5) perustelevinen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

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.

60 §

*Todisteellinen tiedoksianto*

Jos viranomainen katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa haastetiedoksiantona. Haastetiedoksiannosta on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä oikeuden-

lan 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 monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;

3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;

4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka

5) perustelevinen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

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. *Mitä edellä säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta kunnalle, sovelletaan myös todisteelliseen tiedoksiantoon maakunnalle.*

60 §

*Todisteellinen tiedoksianto*

Jos viranomainen katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa haastetiedoksiantona. Haastetiedoksiantoon sovelletaan, mitä siitä oikeudenkäymiskaaren 11

käymiskaaren 11 luvussa säädetään. Haastetiedoksiannon voi toimittaa myös valtion tai kunnan viranomaisen palveluksessa oleva virkamies tai viranhaltija, joka eri määräyksellä on oikeutettu toimittamaan haastetiedoksiantoja viranomaisen toimialaan kuuluvassa asiassa. Haastetiedoksiannon toimittajan esteellisyys on sovelletaan tämän lain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

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. Haastetiedoksiannon toimittajan esteellisyys on sovelletaan tämän lain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

24.

**Laki**

**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 1 §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentin 4 ja 8 kohta, 11 §:n 4 momentti, 14 §:n 1 momentti, 24 §:n 1 momentin 17 ja 18 kohta, sekä 34 §:n 6 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 11 §:n 4 momentti laissa 385/2007 sekä 14 §:n 1 momentti ja 34 §:n 6 momentti laissa 495/2005, seuraavasti:

| <i>Voimassa oleva laki</i> | <i>Ehdotus</i> |
|----------------------------|----------------|
| 1 §                        | 1 §            |

*Julkisuusperiaate*

*Julkisuusperiaate*

Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen.

Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden *maakunnan tai* kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen.

4 §

4 §

*Viranomaiset*

*Viranomaiset*

Viranomaisilla tarkoitetaan tässä laissa:

Viranomaisilla tarkoitetaan tässä laissa:

4) 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 kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

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 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. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisovaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

24 §

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 ratkaisovaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

24 §

*Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat*

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammatillisaisuudesta, 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, 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 tarkoitettuisa tapauksissa peritään maksu noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa tai muussa laissa säädetään tai kuntalain nojalla päätetään. Sellaiset 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset, joita kuntalaki tai valtion maksuperustelaki eivät koske, voivat maksuja määritellesään soveltaa valtion maksuperustelaisissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä.

*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 ammatillisaisuudesta, 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 tarkoitettuisa tapauksissa peritään maksu noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa tai muussa laissa *säädetään tai maakuntalain ( / ) tai kuntalain (410/2015)* nojalla päätetään. Sellaiset 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset, joita *maakuntalaki*, kuntalaki tai valtion maksuperustelaki eivät koske, voivat maksuja määritellesään soveltaa valtion maksuperustelaisissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä.



Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
20 .

25.

## Laki

### hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) 8 §:n otsikko ja 1 ja 2 momentti, 38 §:n 2 momentti sekä 70 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 70 §:n 1 momentti laissa 433/1999, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

8 §

8 §

*Valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä*

*Valitus maakunnan viranomaisen, kunnallisen viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä*

Valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa (365/95).

*Valituksesta maakunnan viranomaisen päätöksestä säädetään maakuntalaissa ( / ). Valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa (410/2015).*

Valituksesta Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja sen alaisen viranomaisen sekä Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

Valituksesta Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen sekä Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/91).

|   |   |
|---|---|
| 38 §  | 38 §  |
| <i>Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä</i>   | <i>Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä</i>   |
| Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.  | Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu <i>maakunnan</i> , kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.   |
| 70 §  | 70 §  |
| <i>Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa</i>   | <i>Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa</i>   |
| Hallintoriita-asia käsitellään siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä sillä asianosaisella, johon tehty vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, asian käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen tai toimielimen toimipaikka sijaitsee. | Hallintoriita-asia käsitellään siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä sillä asianosaisella, johon tehty vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, <i>maakuntaan</i> , kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, asian käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen tai toimielimen toimipaikka sijaitsee. |
|   | <i>Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .</i>   |

## 26.

### Laki

#### kielilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kielilain (423/2003) 3 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 momentti, 10 §, 20 §, 24 §:n otsikko ja 1 momentti, 27–29 § ja 32 §:n 1 momentti,  
sellaisina kuin niistä ovat 6 §:n 1 momentti osaksi laissa 412/2015, 27 § osaksi laissa 480/2013 sekä 28 ja 29 § laissa 412/2015, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

3 §

*Ehdotus*

3 §

*Lain soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan tuomioistuimissa ja muissa valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*), jollei erikseen toisin säädetä.

*Lain soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan tuomioistuimissa, muissa valtion *ja maakuntien viranomaisissa*, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*), jollei erikseen toisin säädetä.

## 6 §

*Yksi- ja kaksikielinen viranomainen*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) yksikielisellä viranomaisella valtion 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 ja muuta 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.

## 6 §

*Yksi- ja kaksikielinen viranomainen*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) yksikielisellä viranomaisella valtion *ja maakunnan* viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia, sekä yksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia;

2) kaksikielisellä viranomaisella valtion keskushallintoviranomaista, *sellaista maakunnan viranomaista* ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, ja kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista ja 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 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 kunnallisessa viranomaisessa

## 10 §

*Yksityishenkilön kielelliset oikeudet viranomaisissa*

Valtion viranomaisessa *sekä kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa* ja 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*

sa 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.

*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.

## 20 §

*Oikeus toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen*

Jos haastehakemus, tuomio, päätös, pöytäkirja tai muu asiakirja on laadittu toisella kuin asianosaisen kielellä, valtion viranomaisen ja kaksikielisen kunnallisen viranomaisen on, jollei 2 momentista muuta johdu, annettava asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen käännös näistä asiakirjoista siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

Asianosaisen, joka 15 ja 16 §:ssä tarkoitettussa asiassa haluaa käännöksen, on huolehdittava tästä itse ja omalla kustannuksellaan, jollei tuomioistuimien asian laadun huomioon ottaen päättä toisin.

Yksikielisen kunnallisen viranomaisen on pyynnöstä annettava asianosaiselle maksuton virallinen käännös toimituskirjasta asiassa, joka tulee vireille viranomaisen aloitteesta ja joka välittömästi kohdistuu asianosaisen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvollisuutta.

## 24 §

*Liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut*

Valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palve-

## 20 §

*Oikeus toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen*

Jos haastehakemus, tuomio, päätös, pöytäkirja tai muu asiakirja on laadittu toisella kuin asianosaisen kielellä, valtion viranomaisen, *kaksikielisen maakunnan viranomaisen ja* kaksikielisen kunnallisen viranomaisen on, jollei 2 momentista muuta johdu, annettava asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen käännös näistä asiakirjoista siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

Asianosaisen, joka 15 tai 16 §:ssä tarkoitettussa asiassa haluaa käännöksen, on huolehdittava tästä itse ja omalla kustannuksellaan, jollei tuomioistuimien asian laadun huomioon ottaen päättä toisin.

Yksikielisen *maakunnan viranomaisen ja* kunnallisen viranomaisen on pyynnöstä annettava asianosaiselle maksuton virallinen käännös toimituskirjasta asiassa, joka tulee vireille viranomaisen aloitteesta ja joka välittömästi kohdistuu asianosaisen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvollisuutta.

## 24 §

*Liikelaitoksen sekä valtion, maakunnan ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut*

Valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palve-

lua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä kunnalla taikka erikielisillä 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 viranomaisten välisessä kirjeenvaihdoissa käytetään suomen kieltä, jollei vastaanottava tai lähettävä viranomainen ole yksikielisesti ruotsinkielinen tai jollei muusta syystä ole tarkoituksenmukaisempaa käyttää ruotsin kieltä tai muuta kieltä.

Valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä kunnalle käytettävä kunnan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta, jollei 3 momentista muuta johdu. Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.

Pyytäessään ja antaessaan lausunnon asiasa, jossa annetaan toimituskirja tai muu asianosaiselle annettava asiakirja, valtion ja kunnan viranomaisen on käytettävä asian käsittelykieltä. Yksikielinen viranomainen saa kuitenkin antaa lausuntonsa omalla kielellään. Asiaa käsittelevän viranomaisen on tällöin asianosaisen pyynnöstä annettava lausunnosta maksuton virallinen käännös.

lua 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. Mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös valtion liikelaitokseen sen hoitaessa viranomaistehtävää.

## 27 §

*Viranomaisten kirjeenvaihto*

Valtion viranomaisten välisessä kirjeenvaihdoissa käytetään suomen kieltä, jollei vastaanottava tai lähettävä viranomainen ole yksikielisesti ruotsinkielinen tai jollei muusta syystä ole tarkoituksenmukaisempaa käyttää ruotsin kieltä tai muuta kieltä.

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 asiasa, jossa annetaan toimituskirja tai muu asianosaiselle annettava asiakirja, valtion, *maakunnan* ja kunnan viranomaisen on käytettävä asian käsittelykieltä. Yksikielinen viranomainen saa kuitenkin antaa lausuntonsa omalla kielellään. Asiaa käsittelevän viranomaisen on tällöin asianosaisen pyynnöstä annettava lausunnosta maksuton virallinen käännös.

## 28 §

*Monijäseniset toimielimet*

Valtioneuvoston sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän ja vastaavan toimielimen jäsenellä sekä kaksikielisen 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 kunnan ja kuntayhtymän valtuuston tai yhtymäkokouksen sekä 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kuntien yhteisen toimielimen kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kaksikielisen kunnan ja kuntayhtymän muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta tai kuntayhtymä ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

Kaksikielisen kunnan ja kuntayhtymän hallintosääntö ja vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä.

## 32 §

*Viranomaisten tiedottaminen*

Valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle

## 28 §

*Monijäseniset toimielimet*

Valtioneuvoston sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän ja vastaavan toimielimen jäsenellä sekä 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 kunnan ja kuntayhtymän valtuuston ja yhtymäkokouksen sekä 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kuntien yhteisen toimielimen kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kaksikielisen kunnan ja kuntayhtymän muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta tai kuntayhtymä ottaen huomioon, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

*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, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja 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 viran-

**HE 15/2017 vp**

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.

omaisen 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 .  
\_\_\_\_\_

27.

## Laki

### julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 1 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 1 §:n 1 momentti ja 5 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala*

*Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään valtion viranomaisten, kunnallisten viranomaisten sekä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten samoin kuin eduskunnan virastojen ja tasavallan presidentin kanslian (*viranomainen*) palveluksessa olevalta henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta sekä kielitaidon osoittamisesta.

Tässä laissa säädetään valtion ja maakunnan viranomaisten, kunnallisten viranomaisten, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten sekä eduskunnan virastojen ja tasavallan presidentin kanslian (*viranomainen*) palveluksessa olevalta henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta sekä kielitaidon osoittamisesta.

5 §

5 §

*Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen*

*Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen*

Jos lailla tai lain nojalla ei säädetä kunnallisten viranomaisten henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, niitä voidaan asettaa kuntalain (365/1995) mukaisessa järjestyksessä.

*Henkilöstön kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa kunnallisille viranomaisille kuntalain (410/2015) asettamassa järjestyksessä ja maakuntien viranomaisille maakuntalain (/) asettamassa järjestyksessä, jos kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei säädetä laissa.*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 201 \_\_\_\_\_.



28.

## Laki

### viittomakielilain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan viittomakielilain (359/2015) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 §

3 §

*Viranomaisen edistämisvelvoite*

*Viranomaisen edistämisvelvoite*

-----  
Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa tuomioistuimia ja muita valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja.  
-----

-----  
*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 .  
-----

29.

## Laki

### kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan kirjanpitolain (1336/1997) 8 luvun 2 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa  
1620/2015, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

*Kirjanpitolautakunta*

*Kirjanpitolautakunta*

-----  
Kirjanpitolautakunnassa on kuntajaosto. Kirjanpitolautakuntaan voidaan asettaa muitakin pysyviä tai määräaikaisia jaostoja. Jaostoihin voidaan kutsua kirjanpitolautakunnan ulkopuolisia jäseniä. Kirjanpitolautakunnan jaostojen tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta sekä päätösvaltaisuudesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.  
-----

-----  
Kirjanpitolautakunnassa on *maakunta- ja* kuntajaosto. Kirjanpitolautakuntaan voidaan asettaa muitakin pysyviä tai määräaikaisia jaostoja. Jaostoihin voidaan kutsua kirjanpitolautakunnan ulkopuolisia jäseniä. Kirjanpitolautakunnan jaostojen tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta sekä päätösvaltaisuudesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.  
-----

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta*  
*20 .*  
-----

30.

## Laki

### naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §, sellaisena  
kuin se on laissa 232/2005, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

4 a §

*Julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävi-  
en toimielinten kokoonpano*

Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Viranomaisten ja kaikkien niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita tässä pykälässä tarkoitettuihin toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden.

*Ehdotus*

4 a §

*Julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävi-  
en toimielinten kokoonpano*

Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä, *maakuntien toimielimissä* sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä, lukuun ottamatta maakuntavaltuustoja ja kunnanvaltuustoja, tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta-, *maakunta-* tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Viranomaisten ja kaikkien niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita tässä pykälässä tarkoitettuihin toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden.

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
201 .*

\_\_\_\_\_

31.

**Laki****julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 2 ja 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* julkisen tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 5 §:n 1 momentti ja  
*lisätään* 2 §:n 2 momenttiin uusi 2 a kohta seuraavasti:

| <i>Voimassa oleva laki</i>   | <i>Ehdotus</i>  |
|--|---|
| 2 §  | 2 §   |
| <i>Lain soveltamisala ja suhde muuhun lain-<br/>säädäntöön</i>   | <i>Lain soveltamisala ja suhde muuhun lain-<br/>säädäntöön</i>  |
| -----<br>Tätä lakia sovelletaan:<br>-----  | -----<br>Tätä lakia sovelletaan:<br>-----   |
| -----  | <i>2 a) maakuntiin;</i><br>-----  |
| 5 §  | 5 §   |
| <i>Julkisen tietohallinnon neuvottelukunta</i>   | <i>Julkisen tietohallinnon neuvottelukunta</i>  |
| Julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityk-<br>sen edistämiseksi valtiovarainministeriön yh-<br>teydessä toimii julkisen hallinnon tietohallin-<br>non neuvottelukunta (JUHTA). Neuvottelu-<br>kunta on valtion viranomaisten, Kansanelä-<br>kelaitoksen ja kunnallisten viranomaisten py-<br>syvä yhteistyö- ja neuvotteluelin. Neuvotte-<br>lukunnassa voi tarvittaessa olla myös muiden<br>julkisen hallinnon tietohallinnon edistämi-<br>seen osallistuvien toimijoiden edustajia. Val-<br>tioneuvosto asettaa neuvottelukunnan kol-<br>meksi vuodeksi kerrallaan. | Julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityk-<br>sen edistämiseksi valtiovarainministeriön yh-<br>teydessä toimii julkisenhallinnon tietohallin-<br>non neuvottelukunta (JUHTA). Neuvottelu-<br>kunta on valtion viranomaisten, Kansanelä-<br>kelaitoksen, <i>maakuntien</i> ja kunnallisten vi-<br>ranomaisten pysyvä yhteistyö- ja neuvotte-<br>luelin. Neuvottelukunnassa voi tarvittaessa<br>olla myös muiden julkisenhallinnon tietohal-<br>linnon edistämiseen osallistuvien toimijoiden<br>edustajia. Valtioneuvosto asettaa neuvottelu-<br>kunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. |
|  | -----<br><i>Tämä laki tulee voimaan                      päivänä</i><br><i>kuuta 201 .</i><br>-----   |

32.

## Laki

### hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 5 §:n 1 momentin johdantokappale ja lisätään 5 §:n 1 momenttiin uusi 1 a kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

5 §

5 §

*Tukipalvelujen käyttö julkisessa tehtävässä*

*Tukipalvelujen käyttö julkisessa tehtävässä*

Seuraavat julkisen hallinnon viranomaiset ovat velvollisia käyttämään 3 §:n 1 momentin 1–4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuja tukipalveluja kun tukipalvelu on käytettävissä ja kyseistä tukipalvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt, jollei viranomaisen ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua:

Seuraavat julkisenhallinnon viranomaiset ovat velvollisia käyttämään 3 §:n 1 momentin 1 – 4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuja tukipalveluja, kun tukipalvelu on käytettävissä ja kyseistä tukipalvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt, jollei viranomaisen ole teknisistä tai toiminnallisista *taikka* kustannustehokkuuteen tai tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua:

*1 a) maakuntien viranomaiset;*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 20 \_\_\_\_\_ .

33.

## Laki

### arkistolain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan arkistolain (831/1994) 1 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

Tämä laki koskee seuraavia arkistonmuo-  
dostajia:

-----  
2) kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä;  
-----

4) valtion ja kunnan liikelaitoksia

1 §

Tämä laki koskee seuraavia arkistonmuo-  
dostajia:

-----  
2) kunnallisia ja maakunnan viranomaisia  
ja toimielimiä;  
-----

4) valtion, maakunnan ja kunnan liikelai-  
toksia;  
-----

-----  
Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 20 .  
-----

34.

## Laki

### Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettun tasoitusperusteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella, säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 1 momentista poiketen tasoitusperuste on 0,36 prosenttia.

2 §

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran toimitettaessa vuoden 2019 tasoitusta ja määrättäessä kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa.

Vuosien 2019 ja 2020 tasoitusta määrättäessä tasoitusperuste on kuitenkin 0,34 prosenttia.

## Valtioneuvoston asetus

### maakuntien rahoituksesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään maakuntien rahoituksesta annetun lain (/) nojalla:

#### 1 §

#### *Sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnat*

Maakuntien rahoituksesta annetun lain 9–16 §:ssä tarkoitetut perushinnat ovat vuonna 2019 seuraavat:

Asukaskohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon perushinta

| Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaiset perushinnat                  | Euroa |
|--|-------|
| 0–5-vuotiaat   | xx,xx |
| 6-vuotiaat   | xx,xx |
| 7–12-vuotiaat  | xx,xx |
| 13–15-vuotiaat   | xx,xx |
| 16–18-vuotiaat   | xx,xx |
| 19–64-vuotiaat   | xx,xx |
| 65–74-vuotiaat   | xx,xx |
| 75–84-vuotiaat   | xx,xx |
| 85 vuotta täyttäneet   | xx,xx |
| Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta | xx,xx |
| Asukastiheyden perushinta  | xx,xx |
| Vieraskielisyyden perushinta   | xx,xx |
| Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta                             | xx,xx |
| Kaksikielisyyden perushinta  | xx,xx |
| Saaristoisuuden perushinta   | xx,xx |



## HE 15/2017 vp

### 2 §

#### *Maakunnan muiden lakisäätöiden tehtävien asukaskohtainen perushinta*

Maakuntien rahoituksesta annetun lain 17 §:ssä tarkoitettu maakuntien muiden tehtävien perushinta vuonna 2019 on xx,xx euroa.

### 3 §

#### *Ikäryhmäkohtaisten ja palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden painokertoimet*

Maakuntien rahoituksesta annetun lain 10 §:ssä ja 11 §:n 1 ja 4 momentissa tarkoitettut ikäryhmäkohtaiset ja palvelujen käyttökuvaavat tarvetekijät ja niiden painokertoimet ovat seuraavat:

##### 1) Terveydenhuolto

| Ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät: |      |
|---------------------------------|------|
| 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 |
| alle 55-vuotiaat työkyvyttömät   | 3,32 |
| 20 vuotta täyttäneet henkilöt, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa         | 0,16 |
| 18–64-vuotiaat ei-työlliset  | 0,45 |
| 80 vuotta täyttäneet muut kuin avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa olevat | 0,30 |
| nainen   | 0,15 |

##### 2) Vanhustenhuolto

HE 15/2017 vp

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| Ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät: |      |
| 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 |
| 85 vuotta täyttäneet naiset  | 2,79 |
| 85 vuotta täyttäneet miehet  | 1,68 |
| 80 vuotta täyttäneet muut kuin avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa olevat | 0,94 |

3) Sosiaalihuolto

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| Ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät: |      |
| 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:                                    |       |
| alle 55-vuotiaat työkyvyttömät   | 11,28 |
| 20 vuotta täyttäneet henkilöt, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa | 0,77  |
| toimeentulotuen asiakas  | 0,97  |
| 18–64-vuotiaat ei-työlliset  | 0,65  |

4 §

*Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteet*

Maakuntien rahoituksesta annetun lain 12 §:ssä tarkoitettua hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa määriteltäessä käytetään maakunnan toimintaa ja toiminnan tulosta kuvaavia indikaattoreita.

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavina indikaattoreina käytetään seuraavia rekisteriaineistojen tietoja:

1) Terveystarkastuksista (äitiys- ja lastenneuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto) poisjäävien tuen tarpeen selvittäminen;

2) Elintapaneuvonnan toteutuminen tyyppin 2 -diabeteksen riskitekijät omaaville Käypä hoito-suosituksen mukaisesti;

- 3) Päihteiden käytön mini-intervention toteutuminen terveydenhuollon asiakkaille kalenterivuonna;
- 4) Työttömien 1krt/v toteutuneiden terveystarkastusten osuus suhteessa työttömien kokonaismäärään.

Toiminnan tulosta kuvaavina indikaattoreina käytetään seuraavia rekisteriaineistojen tietoja:

- 1) Vammojen ja myrkytysten vuoksi sairaalassa hoidetut potilaat / 10 000 asukasta;
- 2) Kuolleisuus tapaturmaisiin kaatumisiin ja putoamisiin / 100 000 asukasta;
- 3) Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden 25-64-vuotiaiden osuuden väheneminen, % vastaavanikäisestä väestöstä;
- 4) Tulottomat kotitaloudet, osuus kaikista kotitalouksista;
- 5) Mielen terveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavat 16–24-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä;
- 6) Alkoholi-kuolemat, menetetyt elinvuodet (PYLL) ikävälillä 25–80 v. / 100 000 vastaavanikäistä: 1. tulokvintiiliin ja 4. ja 5. tulokvintiiliin ero.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun yksittäisen indikaattorin painokerroin on 0,125 ja 3 momentissa tarkoitetun indikaattorin painokerroin 0,083. Maakuntakohtainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin lasketaan keskiarvona 2 momentin indikaattoreiden keskiarvosta ja 3 momentin indikaattoreiden kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa määriteltäessä käytetään Kansaneläkelaitoksen ylläpitämän kansallisen terveystietokannan (Kanta), Väestötietokeskuksen ja maistraattien ylläpitämän väestötietojärjestelmän, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämien sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusjärjestelmän (Hilmo), perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisterin (AvoHilmo), Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetin ja toimeentulotukirekisterin sekä Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen ylläpitämien eläketietojärjestelmien, Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoja.

## 5 §

### *Maakuntaindeksi*

Valtiovarainministeriö tuottaa ja julkaisee julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä maakuntien rahoituksesta annetun lain 6 §:n 1 ja 4 momentissa tarkoitetun maakuntaindeksin.

Maakuntaindeksi lasketaan uusimmista käytettävissä olevista Tilastokeskuksen julkaisemista yleisestä ansiotasoindeksistä ja kuluttajahintaindeksistä sekä maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksuista, joka sisältää työntekijän sairausvakuutusmaksut, työttömyysvakuutusmaksut, työeläkemaksut ja tapaturmavakuutusmaksut.

Maakuntaindeksien painorakenne tarkistetaan valtiovarainministeriön toimesta vähintään joka neljäs vuosi.

## 6 §

### *Painokertoimien tarkistaminen*

Edellä 3 §:ssä tarkoitettujen ikäryhmäkohtaisten ja palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden painokertoimet tarkistetaan vähintään 4 vuoden välein lain voimaantuloavuoden jälkeen.

7§

*Voimaantulo*

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
Asetuksen 4 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2022.

## **Valtioneuvoston asetus**

### **kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ( / ) nojalla

1 §

#### *Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 9—16 §: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 [€]
- saaristo-osakunta [€]
- asukastiheys [€]

- koulutustausta [€]
- Lisäosat
- työttömyys [€]
- syrjäisyys [€]
- hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen [€]
- saamelaisten kotiseutualueen kunta [€]

2 §

*Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet*

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 määräytymisperusteet*

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, koulu yhteisön 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 yhteisen 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:

a) kokee terveydentilansa keskinkertaiseksi tai huonoksi, osuus 8. ja 9. luokan oppilaista;

b) tupakoi päivittäin, osuus 8. ja 9. luokan oppilaista ja

c) 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 sivukuluineen, 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 käytävissä 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 valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavat verotulot*

Määrättäessä kunnan verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta otetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 24 §:n mukaisina laskennallisina verotuloina huomioon verot varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä verovuodelta. Jos verotulojen maksuunpanotiedot eivät ole käytävissä varainhoitovuotta edeltävän joulukuun 1 päivään men-

## HE 15/2017 vp

nessä, voidaan käyttää tätä aikaisemman verovuoden tietoja. Tällöin valtionosuuksien tasaus-ten oikaisu tehdään kahden kuukauden kuluessa maksuunpanotietojen valmistumisesta.

Kunnan laskennallisena kunnallisverona käytetään verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tar-koitettua laskennallista kunnallisveroa ja kunnan yhteisövero-osuutena mainitun pykälän mu-kaista maksettavaa yhteisöveroa.

[Kiinteistöveron osalta valmistelu kesken]

Laskennallista verotuloa laskettaessa asukaslukuna käytetään sen vuoden asukaslukua, jonka tuloihin kunnallisvero ja yhteisövero perustuvat.

### 6 §

#### *Maakuntien perustaminen vuonna 2019 ja järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudel-listen vaikutusten rajoittaminen*

[Valmistelu kesken. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä las-kennassa 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 oppi-laiden 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 ko-tikunta on Ahvenanmaan maakunnassa, on ilmoitettava eriteltyinä.

### 8 §

#### *Kustannustenjaon tarkistusta koskevat neuvottelut*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 39 §:n 1 momentissa tarkoitetut neu-vottelut valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n vä-lillä 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, syrjäi-syysluvut tarkistetaan tämän asetuksen perusteella ensimmäisen kerran vuodenvaihteen 20 — 20 tilaston perusteella