20.6.2017

VALTIOVARAINMINISTERIÖ, SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön täydentävä vastine hallituksen esityksistä 15/2017, 47/2017 ja 57/2017 15/2017 annetuista asiantuntijalausunnoista

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä 21.6. mennessä täydentävää vastinetta hallituksen esityksistä

- maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017),
- laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017), sekä
- maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017).

Täydentävä vastine pohjautuu valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallintovaliokunnalle 17.5.2017 antamaan vastineeseen hallituksen esityksestä 15/2017. Täydennykset em. vastineeseen on merkitty *kursiivilla*. Kyseessä olevat lainkohdat sekä vastuuvalmistelijat on merkitty kunkin kappaleen otsikon yhteyteen.

LAUSUNNOISSA ESILLE NOSTETUT KESKEISET AIHEALUEET

Maakunnan itsehallinto

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa, joiden toiminta perustuu perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun alueelliseen itsehallintoon. Maakuntien itsehallinnosta säädetään maakuntalaissa. Maakunnan ylimpänä toimielimenä toimii maakuntavaltuusto, jonka valitsevat maakunnan asukkaat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Maakuntalaissa säädetään myös asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista. Maakuntien tehtävät ovat valtaosin lakisääteisiä. Maakuntien rahoitus perustuu ainakin alkuvaiheessa valtion rahoitukseen, eikä maakunnilla ole omaa verotusoikeutta. Maakuntien rahoitus on pääosin yleiskatteellista. Maakunnan hallinnon ja talouden hoitoa koskevat maakuntalain säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Säännökset ovat yleisiä ja jättävät maakunnan organisaatiorakenteen muutoin kuin tuotannon eriyttämisen sekä keskitettyjen palvelujen osalta maakuntavaltuuston päätettäväksi. Lisäksi säädetään yhtiöittämisvelvollisuudesta maakunnan toimiessa kilpailluilla markkinoilla tai tuottaessa valinnanvapauden piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja. Maakuntien valtion ohjaus koostuu ministeriön yleisestä toiminnan ja talouden seurannasta sekä valtion talousarvion ja julkisen talou-

den suunnitelman valmisteluun liittyvistä valtion ja maakuntien neuvotteluista. Valtioneuvosto päättää julkisen talouden suunnitelman yhteydessä maakuntien yhteisestä investointisuunnitelmasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien valtion ohjauksesta säädettään sote-järjestämislaissa.

Asiantuntijalausunnoissa pidetään yleisesti uudistuksen toteuttamista tärkeänä ja myös ehdotettua itsehallinnollisiin maakuntiin perustuvaa mallia lähtökohtaisesti kannatettavan ja mahdollisena toteuttaa. Myös maakuntalain itsehallintoa ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa sääntelyä pidetään lähtökohtaisesti toimivana. Maakuntien itsehallinnon arvioidaan useissa lausunnoissa jäävän kuitenkin melko kapeaksi ainakin verrattuna kunnalliseen itsehallintoon. Itsehallinnon alaa kaventavina tekijöinä nähdään erityisesti maakunnilta puuttuva verotusoikeus ja yleinen toimiala, vahva valtion ohjaus, sekä velvollisuudet yhtiöittää maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja.

Professori Olli Mäenpää katsoo maakuntien itsehallinnon muodostuvan sisällöllisesti arvioiden kaiken kaikkiaan verraten suppeaksi. Maakuntavaltuuston päätösvallan itsenäisyyttä rajoittaisivat etenkin kiinteä valtion ohjaus, järjestämisen ja tuottamisen erottaminen sekä yhtiöittämisvelvollisuus. **Professori Eija Mäkinen** pitää tarpeellisena vahvistaa maakuntien itsehallintoa. Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto ei riitä tekemään maakunnista itsehallinnollisia, vaan vaaleilla valitun toimielimen pitää voida suhteellisen vapaasti omalla vastuullaan hoitaa tehtäviään. Maakunnilla ei ole verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Maakuntien toimintavapautta on monella tavalla rajoitettu. Mäkisen mukaan itsehallinnon ei kuitenkaan tarvitse olla identtinen kuntien itsehallinnon kanssa, vaan itsehallinnon vahvuus on pitkälti poliittisen harkinnan asia. **Professori Arto Haveri** korostaa, että itsehallinto on tärkeä perustuslain näkökulmasta, mutta se on myös tarkoituksenmukaisuuskysymys. Itsehallinto merkitsee kannustimia ja vastuullisuutta taloudenhoidossa ja toiminnassa. Itsehallinto on tärkeä myös siksi että se mahdollistaa alueellisten erityispiirteiden huomioimisen ja tukee uusien toimintamallien kehittämistä. Olosuhteet poikkeavat voimakkaasti eri maakunnissa ja mm. luonnonolot, asutusrakenne ja kulttuuri sekä elinkeinojen kehitysedellytykset ja tarpeet vaihtelevat maakunnittain.

Myös **Suomen Kuntaliitto, useat lausunnon antaneista kunnista, *maakuntajohtajat Mika Riipi ja Matti Viialainen sekä* THL** arvioivat lausunnoissaan, että esitykseen sisältyvä lainsäädäntö rajoittaa maakuntien itsehallintoa merkittävästi. Kuntaliitto näkee maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmakohtina muun muassa sen, että maakuntien oikeus päättää palvelujen tuotantotavasta on erittäin rajoitettu, oikeus päättää sisäisestä hallinnosta on osittain rajoitettu, oikeus sopia työnjaosta kuntien kanssa on rajoitettu, valtioneuvostolla ja ministeriöllä on laaja ja tulkinnanvarainen toimivalta ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa, investointien ohjauksen sekä tiukan alijäämän kattamisvelvollisuuden yhdistettynä julkisen talouden rahoituskehykseen ja arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin. *Riipi ja Viialainen ovat esittäneet, että maakunnille tulisi mahdollistaa myös muiden kuin laissa säädettyjen tehtävien hoito.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Perustuslaissa ei ole säädetty 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuntaa suuremmalla alueella toteuttavan itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnal-

lisen itsehallinnon osalta säädetään saman pykälän 1-3 momenteissa. Perustuslain mukaan itsehallinnosta kuntaa suuremmalla alueella säädetään lailla. Esityksen mukaan keskeiset maakuntien itsehallintoa koskevat säännökset säädettäisiin maakuntalaissa. Maakunnan itsehallinnon elementeistä tarkastellaan seuraavassa erikseen maakunnan kansanvaltaisuutta, verotusoikeutta ja maakunnan tehtäviä sekä erikseen valtion ohjausta ja palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tapoja.

Maakunnan päätöksenteon kansanvaltaisuus

Maakunnan ylimpänä toimielimenä toimii maakuntavaltuusto, 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 muut maakunnan toimielimet ja voi erottaa toimielimen epäluottamuksen perusteella. Maakunnan hallinto perustuu siten asukkaiden itsehallintoon.

Maakunnan hallintoa koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät maakunnan organisaatiorakenteen muutoin kuin lakisääteisen tuotannon eriyttämisen sekä keskitettyjen palvelujen osalta maakuntavaltuuston päätettäväksi. Maakunta vastaa näissäkin järjestäjänä palveluja koskevasta demokraattisesta päätöksenteosta ja ohjauksesta. Maakuntalaissa säädetään maakuntavaltuuston keinoista ohjata palvelujärjestelmää kuten palvelustrategiasta, maakunnan ja liikelaitoksen suhteesta sekä omistajaohjauksesta.

Verotusoikeus ja maakunnan tehtävät

Maakunnalle ei ehdoteta esityksessä verotusoikeutta, vaan maakunnan toiminnan rahoitus koostuu ainakin alkuvaiheessa valtion rahoituksesta ja asiakasmaksutuloista. Maakunnan verotusoikeuden toteuttamisen mahdollisuuksia uudistuksen myöhemmässä vaiheessa selvitetään. Kuten lausunnoissakin tuodaan esille, verotusoikeuden toteuttamiseen liittyy useita kysymyksiä, jotka tulee ratkaista. Muun muassa Oulun kaupunki toteaa nyt ehdotetun valtion suoran rahoituksen olevan ainoa keino, joka kohdentaa verorasituksen oikeudenmukaisesti. Mahdollisen maakuntaveron käyttöönottoa tulee valmistella huolellisesti, eikä liian suuria alueellisia eroja verorasituksessa saisi syntyä.

Maakunnan itsehallinnon kannalta on merkitystä sillä, että valtion rahoitus on luonteeltaan yleiskatteellista. Rahoitus maksetaan maakunnalle yleisenä korvamerkitsemättömänä eränä, jonka käytöstä eri tehtäviin päättää maakunta. Maakuntalain talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa.

Maakunnan tehtävistä säädetään lailla. Maakunta ei voi kuntia vastaavasti ottaa hoitaakseen tehtäviä itsehallintonsa nojalla, vaan maakuntien tehtävät ovat valtaosin lakisääteisiä. Se, ettei maakunnille ehdoteta rajoittamatonta yleistä toimialaa, perustuu ensinnäkin maakuntien rahoitusmalliin. Maakuntien oman verotusoikeuden puuttuessa maakuntien yleisen toimialan tehtäviin ei ole käytettävissä erillistä rahoitusta, vaan rahoitus jouduttaisiin ottamaan lakisääteisiin tehtäviin osoitetuista varoista. Lisäksi halutaan välttää kahden itsehallinnollisen tason toimijan tehtävien päällekkäisyyttä, siitä aiheutuvaa toimivallanjaon epäselvyyttä sekä epätarkoituksenmukaista kilpailua.

Siten verotusoikeus ja yleinen toimiala kuuluisivat jatkossakin perustuslain edellyttämällä tavalla nimenomaan kunnalliseen itsehallintoon. Lainsäädäntö mahdollistaisi hieman liikkumavaraa myös maakuntien tehtävissä, sillä maakunnat voisivat ottaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella hoidettavakseen tehtäväaloihinsa liittyviä tehtäviä, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen.

Maakuntien valtion ohjaus

Maakuntalain 3 luvun mukaan maakuntien valtion ohjaus koostuu valtiovarainministeriön yleisestä maakuntien toiminnan ja talouden seurannasta sekä aluehallintoviraston, jatkossa valtion lupa- ja valvontavirasto, laillisuusvalvonnasta. Maakuntien talouden ohjausta ja maakunnan rahoituksen riittävyyden arviointia varten maakuntalaissa säädetään valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvistä valtion ja maakuntien neuvotteluista. Lisäksi valtioneuvosto päättää julkisen talouden suunnitelman osana maakuntien yhteisestä investointisuunnitelmasta, joka sisältää valtakunnan tasolla taloudellisesti merkittävät tai muuten poikkeuksellisen laajakantoiset maakuntien investoinnit. Investointisuunnitelma perustuu maakuntien yhteisiin esityksiin. Maakunnat sovittavat laajakantoiset, useita maakuntia koskevat investoinnit yhteen osana yhteistyöalueen yhteistyösopimusta.

Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa säädetään hallinnonalakohtaisista valtion ohjauksen keinoista. Valtioneuvosto vahvistaa valtakunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen tavoitteet. Valtioneuvosto voi viime kädessä päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen tai sopimus ei turvaisi laissa edellytetyllä tavalla yhdenvertaisia palveluja. Valtioneuvostolla on järjestämislain perusteella myös yksittäistä maakuntaa sitovaa toimivaltaa päättää eräissä tilanteissa riittävät ja yhdenvertaiset palvelut turvaavasta palvelurakenteesta sekä tietojärjestelmien käyttöönotosta. Voimassa olevaa terveydenhuoltolakia ja sen perusteella annettua valtioneuvoston asetusta vastaavasti voidaan osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä 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. Koottavista palveluista ja maakunnista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Muun muassa **Kuntaliitto** ja **Helsingin kaupunki** katsovat lausunnoissaan, että maakuntien itsehallinnon ja valtion tiukan ohjauksen välinen suhde on arvioitava uudelleen. Valtion ohjauksen tulisi keskittyä poliittisesti strategisiin kysymyksiin. Palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien päätösvaltaan. Ministeriöillä ei esimerkiksi ole todellisia edellytyksiä tehdä koko valtakunnan kattavaa investointisuunnittelua. Myös professori **Arto Haverin** ja **Jenni Airaksisen** mukaan itsehallinnon näkökulmasta olisi perusteltua poistaa lakiin perustuvat maakuntien toimintavapauden rajoitukset, erityisesti rajoitukset jotka liittyvät palveluiden tuottamiseen. Esimerkiksi toiminnan organisointitavan voisi jättää kunkin maakunnan omaan harkintaan. Palvelujen järjestämisen tapaa koskevalla valtion ohjauksella tulisi vaikuttaa lähinnä strategisiin tavoitteisiin ja valtakunnallisen työnjaon kannalta tärkeisiin asioihin. Maakuntavaltuustoille on jätettävä riittävästi päätösvaltaa eikä maakunnan operatiiviseen päätöksentekoon pitäisi puuttuu valtion ohjauksella.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtion maakuntiin kohdistaman, maakuntalain säännöksiin perustuvan ohjauksen tavoitteena on varmistaa samanaikaisesti rahoitusperiaatteen toteutumista eli rahoituksen riittävyyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja maakunnittain sekä julkisen talouden kestävyyden turvaamista. Paitsi julkisen talouden kestävyyden turvaaminen sekä erityisesti työn verotukseen kohdistuvan nousupaineen hillitseminen, niin myös uudistuksen tavoitteiden eli perusoikeuksien turvaaminen edellyttää, että valtion ohjaus kohdistuu paitsi maakuntatalouteen kokonaisuutena, niin myös yksittäisiin maakuntiin.

Maakunnille lailla osoitetut tehtävät ja niihin osoitettava rahoituksen taso tulee sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. 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. Maakuntien rahoitusmallista johtuen valtion vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta maakunnissa on suuri.

Uudistuksen käynnistymisvaiheessa on välttämätöntä varmistaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen myös yksittäisen maakunnan tasolla. Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen tulevina vuosina avaa kuitenkin mahdollisuuksia harkita valtion ohjauksen lieventämistä sekä maakunnan itsehallinnollisen päätösvallan kasvattamista.

Kuten asiantuntijat (mm. Mäenpää, Mäkinen) toteavat lausunnoissaan, valtion ohjaukselle voidaan katsoa olevan erityisiä, etenkin palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja laadun varmistamiseen liittyviä perusteita eli perusteita, joiden lähtökohtana ovat koko uudistuksen perustavoitteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa palvelurakenteen valtakunnallisen kehittämisen ja ohjauksen keskeisenä tavoitteena on päällekkäisen toiminnan välttäminen, rajallisten voimavarojen tehokkaan käytön varmistaminen ja laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen turvaaminen kansallisesti. Valtakunnallisella ohjaamisella edistetään toimijoiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisia henkilöstörakenteita, vahvistetaan perustason toimintaa ja ohjataan valtakunnallista keskittämistä edellyttävien palvelujen toteuttamista. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain toimeenpanovaiheessa, uudenlaista järjestämisrakennetta luotaessa, valtakunnallisen ohjauksen merkitys on olennainen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tavoitteena on nimenomaan maakunnan järjestämisvastuun ohjaus. Maakuntaa pyritään järjestämislain säännöksillä ohjaamaan niin, että perusoikeuksien toteutuminen ja palvelujen yhdenvertainen saatavuus voidaan varmistaa kustannustehokkaasti koko maassa. Tämä edellyttää valtiolta strategisia linjauksia muun muassa maakuntien työnjaosta, valtakunnallisten ja alueellisten erityisyksiköiden sekä yliopistollisten sairaaloiden tehtävistä ja työnjaosta sekä linjauksia laajakantoisista investoinneista, tuotantorakenteesta ja eri tuotantotapojen hyödyntämisestä ja tiedonhallinnan kehittämiskohteista.

Strategisen ohjauksen lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö seuraa palvelujen toteutumista ja neuvottelee maakuntien kanssa siitä miten palveluja voitaisiin kehittää uudistukselle asetettujen tavoitteiden ja erityislainsäädännön mukaisesti. Neuvotteluissa maakunnat voivat puolestaan esittää näkemyksensä ja kehittämisehdotuksensa ministeriölle.

Maakuntia sitova ohjaus on pääsääntöisesti tarkoitettu tilanteisiin, joissa sille on lainsäädännössä määritellyt erityiset perusteet. Taustalla on julkisen talouden kestävyys (laajakantoiset ja taloudellisesti merkittävät investoinnit), asiakas- ja potilasturvallisuuden ja erityistason palveluiden laadun varmistaminen (palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin) tai yhteistyöalueen yhteisiä asioita koskevan päätöksenteon ongelmat (valtioneuvoston mahdollisuus päättää yhteistyösopimuksesta jos maakunnat eivät ole päättäneet siitä). Näiden lainsäädännössä määriteltyjen suppeiden valtuuksien perusteella voidaan varmistaa yhdenvertaisten palvelujen saatavuus ja palvelujen toteuttaminen taloudellisesti kestävällä tavalla.

Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen, liikelaitokset, yhtiöittämisvelvollisuus
(Auli Valli-Lintu p. 02955 30079)

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain mukaan (22 §) maakunnan on omassa toiminnassaan eriytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta palvelujen tuottaminen perustamaansa liikelaitokseen. Tuotannosta vastaavasta maakunnan liikelaitoksesta sekä maakunnan ja liikelaitoksen välisestä toimivallan jaosta säädetään maakuntalaissa. *Valinnanvapauslain 52 §:ssä säädetään valinnanvapausjärjestelmään liittyvästä yhtiöittämisvelvollisuudesta. Maakuntalaissa ehdotettu kuntalain tapainen EU-kilpailuoikeuteen pohjautuva velvollisuus yhtiöittää kilpailuilla markkinoilla tapahtuva toimintansa ei koske valinnanvapausjärjestelmää.*

Professorit Kaarlo Tuori, Tuomas Ojanen sekä Olli Mäenpää sekä maakuntajohtajat Mika Riipi ja Matti Viialainen sekä THL *ovat kritisoineet valinnanvapauslakiin liittyvää yhtiöittämisvelvollisuutta katsoen sen rajoittavan maakunnan itsehallintoa ja vaikuttavan olennaisesti myös maakunnan mahdollisuuksiin kantaa sille säädetystä järjestämisvastuusta. Tuori, Ojanen ja Mäenpää ovat myös katsoneet, ettei EU-oikeus edellytä valinnanvapausjärjestelmään liittyvien palveluiden yhtiöittämistä, koska järjestelmä perustuu solidaarisuusperiaatteelle.*

Professori Eija Mäkinen pitää lausunnossaan maakunnan järjestämistehtävää ja siihen sisältyvää velvollisuutta valvoa tuotantoa sekä turvata laadun ja palvelun saatavuutta haastavana ehdotetussa monituottajamallissa. Esiin nousevia ongelmia voivat olla palvelujen integrointi ja erityisesti sosiaalipalvelujen käytännön toteuttamiseen liittyvät kysymykset sekä toiminnan valvonnan ja oikeussuojajärjestelmän haasteet. Ongelmien vakavuuden oikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä lopullisesti vasta sitten kun valinnanvapauslainsäädäntö on käsittelyssä. Mäkisen mukaan tilaaja-tuottajamallille ei ole esitetty riittäviä perusteluja.

Kuntaliitto ja osa lausunnon anteita kuntia ja kuntayhtymiä katsoo, että ehdotukset palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta kaventavat maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisointitavasta maakunnan erityispiirteet huomioon ottaen. Maakunnan liikelaitoksen asema suhteessa muuhun maakuntaa voi muodostua erittäin vahvaksi. Järjestämisvastuun

kantaminen ja palvelujen integraatio on mallissa erittäin haasteellista. Vaarana on, että palvelutuotanto pirstoutuu maakunnan tosiasiallisen ohjausvallan ulkopuolelle ja eri palveluihin syntyy asiakkaan näkökulmasta useita uusia rajapintoja. **Kainuun sotekuntayhtymän** lausunnossa puolestaan korostetaan, että järjestäjän ja tuottajan erottamiseksi näiden tehtävien määrittely on suoritettava tarkemmin.

Myös **Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (Kane)** mukaan yhtiöittämismalli vähentää demokraattisen ohjauksen mahdollisuuksia siirtämällä ohjauksen painopistettä perinteisestä hallinnon ohjauksesta omistaja- ja sopimusohjauksen suuntaan. On epäselvää, millä tavoin maakuntavaltuutettujen on käytännössä mahdollista seurata, ohjata ja valvoa järjestelmän ja maakuntastrategian toteutumista kokonaisuutena maakunnan alueella, valinnanvapaudenpiiriin kuuluvat palvelut mukaan luettuna. Tämä edellyttää, että kaikkia palveluntuottajia koskevat myös samat julkisuusperiaatteet. **Folktinget** toteaa, että yhtiöittämisvelvollisuuteen voi liittyä riskejä. Koska yhtiöittämistä ei voi perua sen kerran tultua voimaan, vaikutukset ruotsinkielisten palveluihin tulisi arvioida jatkovalmistelussa. **Helsingin kaupunki** toteaa lausunnossaan, että liikelaitosmallissa tilaajan ja tuottajan eriyttämisen takia toimijoiden työnjako ja vastuut on syytä kuvata mahdollisimman täsmällisesti, jotta voidaan välttää tarpeettomien hallinnollisten rakenteiden muodostuminen. Riskinä on pikemminkin kustannusten kasvaminen kuin niiden hallinnassa pysyminen. Lisäksi on huomattava, että järjestäjän (maakuntavaltuusto) organisaatio on pieni ja tuottajalla on valtaosa henkilöstöstä. Merkittävä määrä tosiasiallista päätösvaltaa valuu tämän myötä liikelaitokselle, jossa esityksen mukaan on ainoastaan virkamiesjohto. Järjestäjällä on oltava riittävät resurssit ja keinot huolehtia ohjauksesta ja palveluketjujen ja - kokonaisuuksien toimivuudesta.

TEM, Suomen Yrittäjät ja **Lahden kaupunki** näkevät lausunnossaan markkinaehtoisen toiminnan hyödyntämisen, kilpailutuksen ja valinnanvapauden tapoina, joilla saavutetaan aitoa uutta dynamiikkaa ja vaikuttavuutta nykyiseen julkiseen toimintatapaan verrattuna.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnat ovat jo kokonsa puolesta vahvempia palvelujen järjestäjinä kuin suurin osa nykyisistä kunnista ja erilaisista yhteistoimintajärjestelyistä. Maakuntalaissa säädetään maakunta-järjestäjän mahdollisuuksista ohjata ja valvoa monituottajamallissa tuotettavia palveluja. Soten valinnanvapauspalvelujen osalta ohjauskeinoista säädetään täydentävästi valinnanvapautta koskevassa lainsäädännössä.

Liikelaitos

Maakuntalain mukaan maakunnan liikelaitos toimii maakunnan osana, mutta liikelaitoksella on kuitenkin toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty asema maakunnan sisällä. Maakuntavaltuusto päättää keskeisistä liikelaitoksen toiminnan ja talouden reunaehdoista (53 §): liikelaitoksen toiminnan tavoitteista, palvelujärjestelmän yhteensovittamisesta, palvelujen tuotannon edellytyksistä ja velvoitteista, velvoitteista hankkia palveluja muilta tuottajilta sekä hankittavia palveluja koskevista yleisistä edellytyksistä, talouden tavoitteista ja sitovista meno- ja tuloeristä, johtokunnan valitsemisesta ja erottamisesta sekä investointisuunnitelmasta. Liikelaitosta johtaa ammattilaisista koostuva johtokunta ja johtaja, joiden kelpoisuudesta ja tehtävistä säädetään laissa.

Liikelaitoksen talousarvio on erillinen osa maakunnan talousarviota. Valtuuston asettamat tavoitteet ovat sitovia, ja valtuuston määrittämät periaatteet ja reunaehdot ohjaisivat liikelaitoksen johtokunnan toimintaa ja laitoksen johtamista. Maakuntavaltuusto hyväksyy liikelaitoksen hallintosäännön osana maakunnan hallintosääntöä.

Yhtiöittämisvelvollisuus

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että valinnanvapausjärjestelmään liittyvästä yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään valinnanvapauslain 52 §:ssä. Maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuus koskee muuta maakunnan mahdollisesti kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaan toimintaan.

Yhtiöittämisen perusteiden osalta valtiovarainministeriö viittaa perustuslakivaliokunnalle antamaansa lausuntoon, jossa käsitellään myös yhtiöittämisen perusteita.

Valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden yhtiöittämisvelvollisuutta puoltavat sekä Euroopan unionin kilpailuoikeuteen että tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät seikat.

Yhtiöittämisen hyötyinä on, että palveluiden kustannusrakenne saadaan käytännössä julkisen viranomaisen omaan tai liikelaitoksen muodossa tapahtuvaan tuotantoon verrattuna paremmin ja laajemmin läpinäkyväksi. Tämä parantaa maakunnan sopimus- ja omistajaohjauksen mahdollisuuksia seurata maakunnan oman palvelutuotannon vaikuttavuutta ja tuottavuutta ja sen perusteella ohjata sitä omien tavoitteidensa mukaisesti. Maakunnan valinnanvapauden piiriin kuuluvan oman palvelutuotannon toteuttaminen yhtiömuotoisesti mahdollistavat joustavan tuotannon ja ammattimaisen johtamisen.

Euroopan unionin oikeus jättää lähtökohtaisesti jäsenvaltion toimivaltaan sosiaali- ja terveyden-huollon palveluiden rakenteen. Unionin perusoikeusperuskirjassa lisäksi määritellään myös sosiaalisia oikeuksia kuten oikeus sosiaaliturvaan, joka sisältää sosiaalipalvelut (artikla 34 (1)) ja terveydensuojelun (artikla 35) unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Perusoikeusperuskirja velvoittaa unionia kunnioittamaan näitä oikeuksia ja siten ne ohjaavat myös unionin kilpailuoikeuden tulkintaa. Unionin tuomioistuimen tuoreemmassa oikeuskäytännössä on annettu merkittävässä määrin painoa perusoikeuksien toteutumiselle.

Unionin valtiontukia koskeva sääntely kuitenkin edellyttää kilpailuoikeuden soveltamista silloin, kun palvelut on järjestetty markkinaperusteisesti eikä perusoikeusperuskirjasta ja lisäksi valtiontukioikeuteen sisältyvästä solidaarisuusperiaatteesta ei muuta johdu.

Hallituksen arvion mukaan Suomessa käyttöön otettava valinnanvapausmallissa suoran valinnan palvelut (sote-keskus ja suunhoidon yksikkö) sekä asiakassetelillä annettavat palvelut tulevat sillä tavoin markkinoilla tapahtuvan valinnan piiriin, että unionin valtiontukia koskevan lainsäädännön periaatteita on sovellettava. Käytännössä edellytetään markkinoilla tapahtuvan toiminnan yhtiöittämistä, sillä se on helpoin tapa toteuttaa unionin oikeuden mukaan edellytettävät kilpailuneutraalisuuden läpinäkyvyyden vaatimukset. Sosiaali- ja terveyspalveluiden luonne perusoikeusperuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia toteuttavina palveluina otetaan myös huomioon

tulkinnassa siten, että perusoikeuksien toteutuminen ja kilpailuoikeuden periaatteiden tulisi mahdollisimman hyvin toteutua yhtäaikaisesti.

Unionin valtiontukia koskevan sääntelyn soveltaminen tarkoittaa erityisesti siinä olevien kilpailuneutraliteettia koskevien periaatteiden toteutumisen varmistamista siltä osin kuin palveluiden voidaan arvioida olevan markkinoilla.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on ”yritys”. Unionin tuomioistuimen määritelmän mukaan ”yritys” on taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö, riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai voittoa tavoittelemattomasta luonteesta. Taloudellisen toiminnan käsitettä ei määritellä unionin lainsäädännössä, vaan käsitteen sisältö on kehittynyt oikeuskäytännössä. Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja myydään markkinoilla. Valinnanvapausmallia arvioitaessa keskeiseksi nousee kysymys siitä, onko toiminta luonteeltaan taloudellista vai ei.
Riippuen kansallisista ominaispiirteistä, sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmiin liittyvien palveluiden tarjoaminen voi olla joko taloudellista tai muuta kuin taloudellista toimintaa (ks. komission tiedonantoa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01, jäljempänä ”käsitetiedonanto”), kohdat 19—27).
Käsitetiedonannon mukaan jäsenvaltioiden sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmien luonteen arvioinnissa merkitystä on niin kutsutulla solidaarisuusperiaatteella. Järjestelmien luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi riippuu niiden perustamistavasta ja rakenteesta. EU:n tuomioistuinkäytännössä tehdään ero niin kutsutun solidaarisuusperiaatteeseen perustuvien järjestelmien ja toisaalta taloudellisten järjestelmien välillä. Solidaarisuuteen perustuville sosiaaliturvajärjestelmille on tyypillistä se, että järjestelmään liittyminen on pakollista (Poucet ja Pistre, yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91,), järjestelmän tavoitteena on yksinomaan sosiaalisen tehtävän täyttäminen (Cisal v. INAIL, C-218/00); järjestelmä on voittoa tavoittelematon (AOK Bundesverband, yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01); maksettavat etuudet ovat riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä (Poucet ja Pistre,); etuuksien määrää ei ole välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin (Cisal v. INAIL); ja valtio valvoo järjestelmää (Poucet ja Pistre,). Tällaiset solidaarisuuteen perus-tuvat järjestelmät on erotettava järjestelmistä, joihin liittyy taloudellista toimintaa (FFSA ym., C-244/94). taloudellisille järjestelmille on usein tavanomaisia seuraavat piirteet: jäsenyyden vapaaehtoisuus (Albany, C-67/96); rahastointiperiaate — eli etuudet määräytyvät yksinomaan edunsaajien maksamien vakuutusmaksujen määrän sekä järjestelmän taloudellisten tulosten perusteella) (FFSA ym., C-244/94); voittoa tavoitteleva luonne (Brentjens, yhdistetyt asiat C-115/97—C-117/97); ja perusjärjestelmän mukaisia etuuksia täydentävien etuuksien tarjoaminen (Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98—C-184/98).

Terveydenhuollon järjestelmien suhteen on samoin solidaarisuusperiaatteella merkittävä rooli. Joissakin jäsenvaltioissa julkiset sairaalat ovat olennainen osa kansallista terveydenhuoltoa ja perustuvat lähes kokonaan solidaarisuuden periaatteeseen (FENIN, T-319/99 ja C-205/03). Tällaiset sairaalat rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla ja muilla valtion varoilla, ja ne tarjoavat yleisesti kattavia palveluja ilmaiseksi. Organisaatiot, joilla on tällainen rakenne, eivät toimi yrityksinä (FENIN, T-

319/99 ja C-205/03). Jäsenvaltioissa sairaalat ja muut terveydenhuoltopalvelujen tarjoajat voivat myös tarjota palvelujaan potilaiden suoraan tai heidän vakuutusyhtiöidensä maksamaa korvausta vastaan (Geraets-Smits ym., C-157/99). Tällöin sairaaloiden välillä on jonkin verran kilpailua terveydenhuoltopalvelujen tarjonnassa. Tällaisessa tapauksessa se, että terveydenhuoltopalvelun tarjoaja on julkinen sairaala, ei riitä perusteeksi luokitella toiminta muuksi kuin taloudelliseksi.

Lisäksi Unionin tuomioistuinkäytännön mukaan itsenäisten lääkäreiden ja muiden yksityisten ammatinharjoittajien omalla riskillään korvausta vastaan tarjoamia terveydenhuoltopalveluja on pidettävä taloudellisena toimintana (Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98—C-184/98). Samat periaatteet koskevat myös apteekkeja.

EU:n tuomioistuinkäsittelyssä on tällä hetkellä Slovakian terveydenhuoltojärjestelmän luonnetta koskeva asia (T-216/15 — Dôvera zdravotná poist'ovňa v Commission). Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on tähän asti perustunut viranomaisten tarjoamaan palveluun, jota on täydennetty ostopalveluilla tai joissain tapauksissa ulkoistamalla kunnan koko sote-tuotanto. Lähtökohtaisesti kyse on ollut ns. solidaarisuuden periaatteeseen perustuvasta mallista ja viranomaisten itse tuottamien palvelujen osalta sitä on pidetty pääosin muuna kuin taloudellisena toimintana.

Suomen nykyisessä järjestelmässä kunnat ovat olleet vastuussa sosiaali- ja terveyshuollosta ja ne ovat voineet järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa sekä olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Tehtävien hoitamisessa tarvittavia palveluja kunta on voinut hankkia valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Nykyiseen järjestelmään kuuluu vain suppea valinnanvapaus, jossa kansalaiset ovat saaneet valita haluamansa toimipisteen ainoastaan julkisten toimijoiden tarjoamista vaihtoehdoista eli terveyskeskuksista. Tämä suppea järjestelmä ei ole verrattavissa ehdotettuun uuteen valinnanvapausjärjestelmään. Ehdotetussa uudessa mallissa maakuntien on otettava valinnanvapaus käyttöön kaikkien suoran valinnan palvelujen osalta ja valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palveluiden tuottajiksi tulee ehtojen mukaan hyväksyä sekä julkisia että yksityisiä palvelun tuottajia. Myös valinnanvapauden kate on hyvin laaja. Tarkoituksena on, että valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palveluiden tuottajien kesken syntyy laadulla käytävää kilpailua asiakkaista, minkä arvioidaan pidemmällä aikavälillä myös alentavan kustannuksia.

Uuteen valinnanvapausjärjestelmään siirtymisen myötä palveluiden tarjoaminen tulee tapahtumaan asiakasvalinnasta johtuen kilpailuilla markkinoilla.

Solidaarisuusperiaatteen mukaisen järjestelmän piirteenä säilyy universaalisuus ja se, että asiakkaan saama palvelu on riippumaton asiakkaan suorittamasta maksusta. Mikäli järjestelmästä pyydettäisiin komission arvio, olisi mahdollista, että se katsoisi toiminnan olevan luonteeltaan taloudellista, jolloin siihen olisi sovellettava EU:n valtiontukisääntöjä.

Tuottajalle annetun erityisaseman luonnetta valtiontukena on arvioitu Suomea koskevassa ns. Destia-tapauksessa (Komission päätös C7/2006 ent. Tieliikelaitos). Liikelaitos kilpaili asiakkaista markkinoilla muiden yritysten kanssa. Komissio katsoi liikelai-

tosmuodon jo sellaisenaan olevan kiellettyä valtiontukea, koska liikelaitosmalli antoi laitokselle rajoittamattoman takauksen ja konkurssisuojan sekä muita toimijoita edullisemman verokohtelun.

Liikelaitoksia koskevien valtiontukikanteluiden yhteydessä (esim. C /20 Palmia) komissio on kehottanut Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten säätelyä ensinnäkin siten, että kilpailluilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei tule enää myöntää rajoittamatonta takausta tai veroetuuksia, vaan niillä olisi oltava yhtäläiset toimintaolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa. Toiseksi komissio on todennut, että lakisääteisiä takauksia ja veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema voidaan säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eli sidosyksikköasemassa, eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.

Edellä todetun mukaisesti liikelaitos ei voi toimia markkinoilla, jos sillä on erityisasema. Käytännössä erityisaseman poistaminen voi tapahtua siten, että taloudellista toimintaa harjoitetaan muussa kuin liikelaitosmuodossa. Asia on huomioitu uudessa kuntalaissa ja kilpailulaissa (948/2011). Kunnat ovat tästä johtuen velvollisia yhtiöittämään toiminnan silloin, kun tehtävää hoidetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Asiaa on selostettu yksityiskohtaisemmin sekä kuntalain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä 32/2013 että kilpailulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä 40/2013.

Destia ja Palmia -asioissa esillä olleet palvelut eivät kuitenkaan olleet suoraan EU:n perusoikeuskirjassa tarkoitettuja palveluita ja muutenkin solidaarisuusperiaatteen mukaiset piirteet olisivat vähäisemmät.

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. ja 47/2017 vp. esitetään kilpailulakia vastaava sääntely ehdotetaan otettavaksi maakuntalakiin ja valinnanvapauslakiin. Se tulee sovellettavaksi myös valinnan-vapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palveluiden tuottaviin, maakuntien omistamiin palveluntarjoajiin. Maakuntien on yhtiöitettävä suoran valinnan palveluiden tuottaminen. Laissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tarkkaa oikeudellista muotoa maakunnan perustamalle yhteisölle, joten se voi olla esimerkiksi osakeyhtiö tai osuuskunta.

Solidaarisuusperiaatteen piiriin kuuluvana voidaan pitää puolestaan ainakin henkilökohtaisella budjetilla toteutettuja palveluita. Ratkaisu perustuu edellä kuvatulla tavalla yhtiöittämisen yleiseen tarkoituksenmukaisuuteen ja siihen, että Suomessa valittu valinnanvapausmalli sisältää kilpailuille ominaisia piirteitä. Uudessakin järjestelmässä on myös solidaarisuusperiaatteen piirteitä, joten vaalinnanvapauspalveluiden tulkinta ei ole kokonaisuutena yksiselitteinen.

Tulkinnassa on noudatettu varovaisuutta sen välttämiseksi, ettei komission ja EU-tuomioistuimen tulkinnoilla tulisi yllättäviä, laajoja seuraamuksia omaavia muutoksia järjestelmään.

Maakunnallinen itsehallinto valinnanvapaustuotantoon nähden

Maakunta vastaa valinnanvapausjärjestelmäänkin liittyvien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen ja määrän ja laadun määrittelemisestä sekä ohjauksesta että valvonnasta. Maakunnalla on myös viimekätinen vastuu palvelujen saatavuudesta

silloin, kun markkinoilta ei ole saavutettavissa palveluja kohtuudella. Maakunnan päätösvallalla on siten keskeinen merkitys yleisten reunaehtojen asettajana perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien turvaajana. Maakunta kantaa myös perustuslain 19 ja 22 §:n mukaisesti vastuun perusoikeuksien toteuttajana siinäkin tapauksessa, ettei palveluja ole riittävästi tarjolla valinnanvapaustuottajien toimesta.

Maakunnan vaaleilla valittu valtuusto päättää myös keskeiset valinnanvapausjärjestelmään liittyvät strategiset reunaehdot. Näitä ovat maakuntastrategia ja siihen liittyvä palvelustrategia sekä palvelulupaus.

Suoran valinnan palvelut määräytyvät pääosin lain perusteella. Säännökset ovat osin kuvattu yleisluonteisesti, joka mahdollistaa maakunnalle hankintavaltaa tiettyyn rajaan saakka. Maakunta päättää asiakassetelijärjestelmään siirrettävät palvelut kuitenkin perusteluissa olevan 15 %:n prosenttimäärän velvoittamana. Se voi myös päättää, laajentaako se suoran valinnan palveluvalikoimaa siirtämällä neuvolapalvelut palveluvalikoiman piiriin. Maakunnalla on myös mahdollisuus laajentaa päätöksellään henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa muihin, kuin laissa rajattuihin palveluihin.

Maakunta hyväksyy suoran valinnan sekä asiakassetelijärjestelmään kuuluvat palvelutuottajat ja se voi järjestämisvastuunsa perusteella asettaa palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia ehtoja. Maakunta voi myös peruuttaa hyväksymisen. Maakunta tekee sopimuksen kaikkien järjestelmään liittyvien palvelutuottajien kanssa. Maakunnan valtuustolla on siten keskeinen asema valinnanvapausjärjestelmän keskeisiin toiminnallisiin kriteereihin.

Maakunta päättää liikelaitoksen tuotantovastuulla olevien palvelujen tuottamisesta asiakassetelillä. Maakunnan liikelaitoksen tekemä palvelutarvearviointi on edellytys asiakassetelijärjestelmään kuuluvien palvelujen käytölle. Myös henkilökohtaisen budjetin myöntäminen edellyttää liikelaitoksen palvelutarvearviointia sekä liikelaitoksen tekemää asiakassuunnitelmaa. Maakunta käsittelee myös asiakkaiden muistutukset palveluista.

Maakunta vastaa palvelujen yhteensovittamisesta. Maakunnan liikelaitos vastaa asiakkaan palvelutarpeen kokonaisarvioinnista ja asiakassuunnitelmasta. Sen on tehtävä yhteistyötä suoran valinnan palveluntuottajan kanssa.

Maakuntavaltuustolla on keskeinen asema markkinoiden luomisessa korvausjärjestelmään liittyvän päätösvaltansa perusteella. Maakunta päättää laissa asetettujen reunaehtojen perusteella palvelutuottajille maksettavista korvauksien tasosta ja on vastuussa korvauksen maksamisesta palveluntuottajalle. Maakunta määrittää siten suoran valinnan kiinteän korvauksen tason (vähintään 2/3, paitsi suun terveydenhoito väh. ½), kannustin- ja suoriteperusteiset korvaukset, korvaukset asiakassetelin tuottajalle sekä henkilökohtaisen budjetin määrän. Maakunta maksaa palvelutuottajien korvaukset listautumisen perusteella.

Maakuntien rahoituslain mukaan valtio maksaa maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen 17.3 mrd. euroa (arvioitu 2019 taso). Suoran valinnan palveluntuottajien markkinat ovat täyden palveluvalikoiman toteutuessa vähintään noin 3,2

mrd. € (2015 taso). Asiakassetelipalvelumarkkinoiden koko on arviolta vähintään noin 1,6 mrd €. Henkilökohtaisen budjetin kautta avautuvien markkinoiden arvioidaan olevan vähintään 1,4 mrd €. Maakunnan valinnanvapausjärjestelmään liittyvillä päätöksillä sidotaan siten vähintään noin kolmannes maakunnan budjetista.

Palvelukeskukset ja itsehallinto

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi kolme palvelukeskusta ja maakuntien velvoitteesta käyttää niiden palveluja.

Valtiovarainministeriön vastaus

Kaikilla palvelukeskuksilla tavoitellaan yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja mittakaavaetuja, jolloin hyödyt tulisivat esille pienempinä kokonaiskustannuksina ja toiminnan tehostamisessa saatavina säästöinä.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen Maakuntien tilakeskus oy:n tarkoitus on tehostaa maakuntien tilojen ammattimaista hallinnointia. Palvelukeskuksella ei ole itsenäistä, maakunnista riippumatonta päätösvaltaa maakuntien strategiseen päätöksentekoon kuuluvien palveluverkko- ja toimitilakysymysten osalta, vaan se toimii vain maakunnan toimeksiantojen perusteella. Maakunnalla säilyy päätösvalta siitä, mitä tiloja se tarvitsee ja se toimii tilojen tilaajana. Maakunnan päätös on samalla päätös sen sitoutumisesta vuokraan. Palvelukeskus tuottaa joko itse tai jälleenvuokraamalla maakuntien tilaamat tilat. Palvelukeskuksen toiminnan rahoituksen vaihtoehdot ovat tällä hetkellä erillisvalmistelussa. Palvelukeskuksen perustaminen siten tehostaa toimitilojen ammattimaista hoitamista mutta ei vie niiden päätösvaltaa päättää, millaisia toimitiloja se tarvitsee. Ainoa rajoite muodostuu siitä, että mittavissa investoinneissa käytännössä yhtiön kantokyky voi rajoittaa uusien toimitilojen rakentamista.

Valtakunnallisella talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella tavoitellaan:
1) parempaa talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta ottamalla käyttöön volyymiedut sekä erikoistumisen edut ja mahdollisimman laaja automatisointi ja digitalisointi
2) maakuntien toiminnan käynnistämisen tukea tarjoamalla niille tukipalveluissa valmiit ratkaisut, jolloin maakunnat voivat keskittyä itsehallintonsa mukaisesti sisältöratkaisuihin
3) maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon ja sen tuottamien tietojen yhtenäisyyttä maakuntien ohjauksen ja maakuntien oman johtamisen sekä vertailukehittämisen tueksi.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus organisoi esityksen mukaisesti toimintansa omana hajautettuna tuotantona alueilla tai /ja maakuntien kanssa omistettujen ja hallittujen in-house palvelukeskusyhtiöiden kautta. Talouspalvelun laskujen käsittelystä tilinpäätökseen ja henkilöstöpalvelut palkanmaksuprosessin ja sen raportoinnin tavoite on purkaa tehtävien hoitoon liittyviä päällekkäisyyksiä ja hakea muuttuvan teknologiankautta parempaa tuottavuutta.

ICT- ja talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksien osalta on otettava huomioon, että maakuntalain 119 § mahdollistaa poikkeamisen käyttövelvoitteesta muissa kuin ns. välttämättömissä palveluissa.

Kaikissa palvelukeskuksissa pyritään tuottavuuden ja tehokkuuden kasvattamiseen. Niissä on otettu huomioon tarve joustaa yksittäistapauksessa käyttövelvoitteesta. Rajaamalla maakuntien käyttövelvoite palkanmaksun ja taloushallinnon sekä ICT-toimintojen ydinprosesseihin ne eivät rajoita maakuntien itsehallintoa, koska kyseessä on palveluiden tekninen suorittaminen eikä niihin sisälly julkista hallinto- tai taloudellista valtaa. Täten maakunnan itsehallinnon ei koske itsehallinnon ydinalueita ja rajoittamiseen tältä osin on olemassa hyväksyttäviä perusteita.

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltaminen

(Eeva Mäenpää, p. 02955 30266, Virpi Vuorinen p. 0295 530 557)

Esityksessä ehdotetaan, että hallitus antaa maakuntien perustamiseen liittyen ilmoituksen Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamisesta Suomessa. Peruskirjaa sovelletaan Suomessa kuntien lisäksi Manner-Suomen maakuntiin, lukuun ottamatta peruskirjan 4 artiklan kappaletta 2 (Paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle) eikä 9 artiklan kappaletta 3 (Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa) eikä kappaletta 8 (Paikallisviranomaisilla tulee lain asettamissa rajoissa olla mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa.)

Professori Eija Mäkisen ja **Kuntaliiton** lausunnon mukaan on mahdollista, ettei nyt esitetty sääntelymalli vastaa peruskirjan vaatimuksia niiltä osin, joihin sitä kuitenkin esitetään sovellettavaksi. Mäkisen mukaan rahoitusmalli ei ehkä ole riittävän moninainen ja joustava, jotta rahoitus seuraisi paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista. Toisaalta vaikka valtion rahoitus ei ole korvamerkitty, rahoitusmalli yhdessä toiminnalle asetettujen rajoitteiden kanssa jättää vain vähän tilaa poliittiselle harkintavallalle. Näihin seikkoihin on kiinnitetty huomio myös Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin vuonna 2016 toteuttamassa Suomea koskevassa arviointiraportissa.

Rautalammin kunta arvioi lausunnossaan myös peruskirjan sisältöä suhteessa hallituksen esityksessä esitettyyn, ja tuo esille muun muassa sen, että peruskirjan mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia lähinnä olevan viranomaisen, paikallisviranomaisen tehtävien tulee olla täydellisiä ja rajoittamattomia, paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoranaisesti liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa ja paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon. Paikallisviranomaisen hallinnollisella valvonnalla voidaan pyrkiä varmistumaan vain laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Paikallishallinnon peruskirjan kirjaus antaa mahdollisuuden paikallisviranomaisille oikeuden harjoitta yhteistyötä

ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä. Em. periaatteisiin vedoten Rautalammin kunta perustelee sitä, että kunnilla tulisi jatkossakin olla mahdollisuus perustaa esimerkiksi sote-yhtiöitä tai hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen nimissä tehdä sopimuksia yksityisten sote- ja hoiva-alan toimijoiden ja yritysten kanssa niistä palveluista, joita maakunnat eivät palveluverkkoratkaisussaan järjestä tai tuota kuntalaisille kunnan tai kaupungin alueella.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Esityksen mukaan peruskirjan soveltamista maakuntiin rajoitetaan Euroopan neuvostolle tehtävällä ilmoituksella verotusoikeuden, lainanotto-oikeuden sekä rajoittamattoman yleisen toimialan osalta. Professori Mäkinen kiinnittää huomiota siihen, ettei mahdollisesti myöskään ehdotettu maakuntien rahoitusmalli ole riittävän moninainen ja joustava, jotta rahoitus seuraisi paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista (9 artiklan 4 kohta.)

Maakunnan rahoituksen määräytymisperusteissa otetaan huomioon erityisesti sote:n osalta eri ikäryhmien tarpeet, erilaisista sairauksista ja sosioekonomisista tekijöistä aiheutuvat tarpeet, väestömäärä, asukastiheys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä maakunnan muiden tehtävien rahoituksen myötä kasvupalvelut ja lomitus. Siten maakuntien kustannuksiin keskeisesti vaikuttavien tekijöiden maakunnittaiset muutokset tulevat huomioiduksi rahoituksen kohdentamisessa vuosittain ja rahoitusmalli reagoi maakuntien muuttuviin tilanteisiin. Lisäksi maakuntien rahoituslakiin ja sen nojalla annettavaksi valmisteltuun asetukseen sisältyy velvoite rahoituksen määräytymisperusteiden määräaikaisarviointiin niiden toimivuuden arvioimiseksi.

Kustannusten kehityksen joustavan seurannan osalta on arvioitava maakuntien rahoituslakiin sisältyvän rajoittimen (6 §) perusteltavuutta. Rahoitusmallin lähtökohtana on, että tehtävien siirtyessä maakunnalle siirtyvien tehtävien hoitamisesta aiheutuvat siirtohetken kustannukset otetaan huomioon täysimääräisesti. Lisäksi annettaessa uusia tehtäviä maakunnalle kustannusten todellinen muutos on tarkoitettu otettavaksi huomioon maakuntien rahoituslain 5 §:n 2 momentin nojalla. Rajoittimen vaikutuksesta maakuntien normaalien lakisääteisten tehtävien hoidosta aiheutuvaa kustannusten vuosittaista kehitystä, johon vaikuttaa maakunnassa esiintyvien tarpeiden ja olosuhteiden lisäksi myös maakuntien omat toimintaa koskevat ratkaisut, ei kuitenkaan automaattisesti otettaisi täysimääräisenä huomioon. Vuosittain kustannusten muutos huomioitaisiin rajoittimen mukaisesti (maakuntaindeksin muutos + 0,5-1 prosenttiyksikköä). Kustannusten kehityksestä huomioitaisiin myös normaalimenettelyä isompi osuus, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen turvaamiseksi (6 §:n 2 mom.). Lisäksi kustannusten kehitykseen voitaisiin vastata muilla joustoelementeillä - harkinnanvaraisella rahoituksella, valtionavustuksella ja lainalla tai valtion takauksella.

Lähes täyteen valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmalliratkaisussa on arvioitu, että rahoitusta ei olisi perusteltua jättää siten auki, että valtio rahoittaisi jatkuvasti maakuntien nousevia kustannuksia ilman mahdollisuutta puuttua maksettaviksi tuleviin kustannuksiin, erityisesti huomioiden julkisen talouden tila ja odotettavissa oleva väestön ikääntymisestä aiheutuva palvelutarpeiden muutos. Jos kustannusten kehitys huomioitaisiin täysimääräisesti, järjestelmästä puuttuisi maakuntien kannustin tehos-

taa toimintaansa ja vaikuttaa kustannuskehitykseensä, olisi vaara, että kustannukset ja valtion rahoitustarve kasvaisivat hallitsemattomasti. Rahoituksen riittävyyden arviointia on käsitelty kattavammin kohdassa ’Maakuntien rahoitus ja rahoitusperiaate’.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen tai tuottaminen ei ole enää jatkossa kuntien tehtävä, eikä kuntien haltuun jää tarkoitukseen varattua henkilöstöä, irtaimistoa, toimitiloja tai rahoitusta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kyse merkittävästä tehtävästä, jossa kuitenkin erilaisten yhteistoimintavelvoitteiden vuoksi jo tällä hetkellä yksittäisten kuntien tosiasiallinen päätösvalta on kapea. Kuntien tehtävistä tulee perustuslain mukaan säätää lailla. Lailla kunnilta voidaan myös siirtää tehtäviä pois, kuitenkin sillä rajoituksella, ettei kuntien itsehallinnosta asemaa vaaranneta. Kunnille jää uudistuksen jälkeenkin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä ja hyvin merkittäviä muita lakisääteisiä tehtäviä sekä yleinen toimivalta.

Maakuntien tehtävät

(Maakuntalain 6 §, Ilkka Turunen p. 02955 30097)

Muun muassa **Kuntaliitto, Hämeen liitto** ja **Tampereen kaupunki** ovat ehdottaneet, että maakunnan toimialaa tulee laajentaa siten, että maakunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä eivät hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan eikä tehtävä kuulu valtion tai muiden toimijoiden vastuulle.

Myös eräät muut lausunnonantajat, esim. **Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus** ja **Uudenmaan liitto** ovat esittäneet yksityiskohtaisia muutoksia maakunnan tehtäviin. Nämä ehdotuksen koskivat mm. rakennusvalvonnan tehtäviä, bio- ja kiertotaloustehtäviä, liikennejärjestelmäsuunnittelun tehtäviä ja joukkoliikennetehtäviä. Lisäksi esimerkiksi **Lahden kaupunki** tuo esille erittäin hankalan rajalinja muodostumisen maakuntien vastuulla olevan sosiaalityön ja kuntien vastuulla olevien työllisyyden edistämisen, syrjäytymisen ehkäisyn, asuntopolitiikan ja kotoutumisen välillä, ja esittää, että kasvupalvelut jätettäisiin tässä vaiheessa pois maakuntauudistuksesta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on ehdottanut, että alueellisen alkoholihallinnon luvat ja valvonta tulisi säilyttää valtion tehtävinä. Perusteina tälle on muun muassa valtakunnallisesti yhtenäiset prosessit, sähköisen asioinnin kehittäminen sekä resurssien ja asiantuntemuksen verkostomainen ja tehokas hyödyntäminen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnille siirrettäviä tehtäviä. Linjaus sisälsi periaatteet uuden hallinnollisen rakenteen tehtävänjaoista. Hallituksen linjauksen mukaan maakuntien tehtävien perustana on 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 osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta,

paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta. Maakunnat hoitavat linjauksen mukaan niille laissa säädettyjä tehtäviä eikä niillä ole kuntien tapaan yleistä oikeutta ottaa hoidettavakseen tehtäviä. Maakuntalaissa säädetään maakunnan tehtäväalat. Maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, maakuntakaavoituksesta 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.

Maakuntalain 6 §:ssä säädetyt maakunnan tehtäväalat vastaavat hallituksen linjausta. Näitä tehtäväaloja koskevien yksittäisten tehtävien siirto kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtion viranomaisilta maakunnille toteutetaan usealla erillisellä hallituksen esityksellä, jotka tullaan antamaan eduskunnalle pääosin syysistuntokauden 2017 aikana. Asialliselta laajuudeltaan merkittävin näistä esityksistä on valtiovarainministeriössä valmisteltavana oleva hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Alkoholi- ja tupakkahallinto nähdään osana sitä moninaista kokonaisuutta, jossa vaikutetaan terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Hallinnon rakenteet on tarkoituksenmukaista järjestää sen mukaan, mihin näillä säännöksillä ja hallinnolla tähdätään, minkä vuoksi alkoholi- ja tupakkahallinnon tehtävät on perusteltua siirtää maakuntien tehtäväksi.

Täydennys:

Saamelaiskäräjät *on lausunnossaan todennut mm., että saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon perustuessa suoraan edellä viitattuihin perustuslain määräyksiin (PL 17 § 3 mom. ja 121 § 4 mom.), on maakunnallisen itsehallinnon ja saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon välistä suhdetta muodostettaessa saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon rakenteille annettava etusija päättää siitä, miten yksittäistä edellä viitattujen itsehallinnon raja-alueen asiaa kohdellaan maakuntauudistuksen yhteydessä siltä osin kuin kysymys osittain kuuluu tai vaikuttaa kulttuuri-itsehallinnon alaan. Selkeästi tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämiseen, kehittämiseen ja näihin välittömästi vaikuttavan maankäytön suunnittelun ratkaisut saamelaisten kotiseutualueella, jotka esitetyn maakuntalain mukaisen maakunnan tehtäväluettelon mukaan muutoin kuuluisivat niiden maakunnan tehtävien alaisuuteen, joista säädetään maakuntalain 6 §:n 1 momentin eräissä kohdissa.*

Saamelaiskäräjät esittää maakuntalakiin otettavaksi Lapin maakuntaa koskien erillisen 6a §:n, jossa maakunnan toimivallan lisäksi tunnustettaisiin maakuntalain 6 §:n 1 momentin tehtäväluettelon kohtien 6, 8, 9, 10, 13, 18, 19 ja 21 osalta Saamelaiskäräjien maakunnan kanssa rinnakkainen toimivalta lausunnossa esitetyin osin.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Hallituksen esityksessä (HE 248/1994) eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön todetaan (luku 4.2.) mm., että esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia erityisen saamelaishallinnon, kuntien hallinnon ja valtion hallinnon välillä. Ehdotetulla hallitusmuodon muutoksella tehdään mahdolliseksi se, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita otetaan kuntien tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisten kotiseutualueella tai että näitä tehtäviä siirretään kuntien tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle. Esityksessä (luku 4.3.) todetaan myös, että ehdotettu hallitusmuodon muutos loisi edellytykset parantaa saamelaisen kansanryhmän asemaa kunnallisessa itsehallinnossa, valtion hallinnossa ja erityisessä saamelaishallinnossa sitä mukaa, kun saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ja sen mukaisia hallintopalveluja kehitettäisiin lainsäädännössä.

Vaikka saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin katsotaan kuuluvaksi myös saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ei tämän ole ottaen huomioon edellä todetut seikat kuitenkaan katsottu tarkoittavan sitä, että perinteisiin elinkeinoihin liittyvät hallintotehtävät olisi siirrettävä valtion viranomaiselta Saamelaiskäräjille. Saamelaiskäräjien tehtävät on määritelty saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995).

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että pykälän 2 momentin 3 kohdan (sekä 4 kohta) mukaan maakunta voisi ottaa hoitaakseen kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäväaloihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen. Perusteluissa ei ole tarkemmin selostettu, mitä sopiminen muutoin edellyttää. Kun kysymys on lain mukaan kunnalle kuuluvasta tehtävästä, joka sinänsä liittyy johonkin maakunnalle siirrettyyn niin ikään laissa määriteltyyn tehtävään, niin sopimuskonstruktio vaikuttaa monessakin suhteessa ongelmalliselta suhteessa perustuslakiin, erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momenttiin.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Sääntelyn tavoitteena on ollut määritellä yleiset periaatteet, joiden täyttyessä tehtäväsiirtoja kunnista maakunnalle on mahdollista tehdä. Sääntelyllä on myös haluttu edistää selkää työnjakoa maakunnan ja sen alueen kuntien välillä sekä rajoittaa maakuntien tehtävien ja velvoitteiden hallitsematonta lisäämistä. Sääntelyssä ei oteta kantaa siihen, mitä normatiivisia keinoja ja menettelyjä sopimusperusteinen tehtävien siirto tämän lisäksi *mahdollisesti* vaatii. Säännös ei edellytä sitä, että siirrettävän tehtävän olisi oltava kunnan lakisääteinen tehtävä. Näin ollen sopimusperusteisesti voidaan säännöksen mukaan maakunnalle siirtää esim. sellaisia kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, joilla on liittymä myös maakuntien tehtäväaloihin. *Järjestely ei heikennä maakunnan alueen asukkaiden oikeutta osallistua ja vaikuttaa maakunnan alueen päätöksentekoon, koska tehtäviä voidaan säännösehdotuksen mukaan siirtää vain, jos siirtosopimuksen toisena osapuolena ovat kaikki maakunnan alueen kunnat.*

Professori Eija Mäkinen korostaa, ettei ole vähäinen asia määritellä uudelleen toimivaltasuhteita valtion, kuntien ja maakuntien välillä. Monien tehtävien osalta on tärkeä kiinnittää huomio mm. valvonta- ja oikeussuojakysymyksiin. Esimerkiksi kaavoitusasioiden organisointia koskeva ratkaisu vaikuttaa siihen, voiko valtio vaikuttaa jatkos-

sa mitenkään kuntien ja maakuntien kaavoitukseen, kun ely-keskukset on tarkoitus lakkauttaa. Mäkinen viittaa Lauri Tarastin selvitykseen, jonka mukaan on tarve jättää jotkin tehtävät valtiolle yleisen edun turvaamiseksi erityisesti ympäristöasioissa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Parhaillaan lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta ja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista on ehdotettu perustettavaksi valtakunnallisen toimivallan omaava monialainen Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin valtiolla säilyviä lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Uusi virasto toimisi alueilla läsnä ollen. Virastolle osoitettaisiin muun muassa nykyisiä aluehallintovirastojen ympäristö- ja vesitalouslupatehtäviä sekä ELY-keskuksien ympäristönsuojelun valvontatehtäviä, ympäristön yleisen edun valvontatehtäviä ja luonnonsuojelun viranomaistehtäviä. Ehdotukset professori Eija Mäkisen esille tuomiin ympäristöhallinnon tehtävien järjestämiseen liittyviin kysymyksiin tulevat sisältymään tähän hallituksen esitykseen, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2017.

Maakuntien ja kuntien yhteistyö

(Maakuntalaki 6 §, Ilkka Turunen p. 02955 30097)

Professori Arto Haveri, Kuntaliitto, Hämeen liitto, Tampereen kaupunki sekä useat **lausunnon antaneista kunnista** toteavat, että maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan. Maakuntalain tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kesken on kuntalain mukaan mahdollista.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Perustuslaki ei sisällä säännöksiä tehtävien siirrosta maakunnan ja kunnan välillä. Maakunnat ovat uusi hallintotaso eivätkä ne ole osa valtiota tai kuntasektoria. Maakunnan itsehallinnon lähtökohtana on, että se on itsehallintoa kuntaa suuremmilla alueilla eikä sen toimintaa voida rajata kuntakohtaisesti. Tehtävien sopimusperusteinen siirto on lähtökohtaisesti molempien osalta kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta ongelmallinen, koska päätöksenteko ja vastuu tehtävän hoidosta siirtyvät pois vaaleilla valituilta valtuustoilta.

Toiseksi hallinnollinen ja oikeudellinen raja kuntien ja maakuntien välillä hämärtyy eikä hallinnon eri tasojen ja organisaatioyksiköiden väliset rajat ole selkeitä, jos maakunnat nähdään kuntien yhteistoimintakumppaneina kunnan järjestämisvastuulla olevien tehtävien osalta. Esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että viranomaisten tehtävät ja niitä koskeva toimivalta on lainsäädännössä säännelty selkeästi ja yksiselitteisesti (vrt. PL 2 § 3 mom.).

Jos maakuntien annettaisiin vapaasti siirtää tehtäviä kunnille, voisi se mahdollistaa myös sote-tehtävien järjestämisvastuun siirron maakunnilta kunnille. Tämä olisi vastoin uudistukselle asetettuja tavoitteita. Myös tuottamisen osalta laaja yhteistoiminta-

mahdollisuus tarkoittaisi käytännössä, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon tavoiteltu integraatio toteutuisi.

Tuottamisvastuuta koskevan yhteistoiminnan osalta on lisäksi otettava huomioon, miten tällainen yhteistoiminta voidaan sovittaa yhteen hankintalainsäädännön kanssa. Koska maakunnan ja kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitus on erilainen, tehtäväsiirto edellyttää aina rahoituksen järjestämistä ja eri rahoituslähteiden erillisyyttä. Tehtävien siirto ei saa johtaa siihen, että maakunta ottaisi rahoitusvastuulleen kuntien rahoitusvastuulla olevia lakisääteisiä tehtäviä tai päinvastoin kunnat ottaisivat vastuulleen maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä.

Lausunnonantajien ehdottamasta yhteistoiminnasta on erotettava yhteistyö, jolla tarkoitetaan käytännön viranomaisyhteistyötä. Erityisesti sote-tehtävien ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävien hoidossa tarvitaan viranomaisten välistä yhteistyötä. Tästä yhteistyöstä on säädetty sote-järjestämislain 7 ja 8 §:ssä.

Maakuntien lukumäärä ja maakuntajako

(Maakuntalaki 5 §, voimaanpanolaki 4 §, maakuntajakolaki, Eeva Mäenpää p. 02955 30266)

Esityksen perusteella maakuntia muodostetaan 18 pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Maakuntien nimet ja maakuntiin kuuluvat kunnat maakuntia perustettaessa 1.1.2019 säädetään voimaanpanolaissa (5 §). Maakuntajakoa voidaan muuttaa lailla tai ehdotetussa maakuntajakolaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä valtioneuvoston päätöksellä. Muutos voi koskea maakuntien yhdistämistä tai kunnan siirtämistä toiseen maakuntaan. Edellytykset ja menettelyt vastaavat pääosin kuntajaon muuttamista koskevaa sääntelyä (kuntarakennelaki). Maakuntien yhdistäminen on mahdollista maakuntien arviointimenettelyssä olleen maakunnan osalta myös maakuntavaltuustojen sitä vastustaessa.

THL ja **professori Eija Mäkinen** kiinnittävät lausunnossaan huomiota siihen, että maakunnat ovat voimavaroiltaan kovin heterogeenisiä ja siten maakuntien kyvyissä järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja tulee olemaan eroja. THL:n mukaan maakuntien suuri lukumäärä ja heterogeenisyys korostavat ehdotettuun sääntelyyn sisältyvien yhteistyömekanismien, kuten maakuntien yhteistyöalueiden ja palvelujen keskittämisen sekä valtion vahvan ohjauksen tarvetta palvelutuotannon laadun varmistamiseksi. Maakuntajakoa voidaan pitää Mäkisen mukaan perustuslain 122 §:n edellyttämällä tavalla yhteensopivana, mutta alueellisen itsehallinnon ja kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta jako jättää myös epäilyjä. Maakuntien lukumäärää tulisi arvioida myös kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta. **Lahden kaupunki** ei pidä ehdotettua erikokoisiin maakuntiin perustuvaa maakuntajakoa luontevana mallina palveluiden ja toiminnan järjestämiselle, vaan alueita tulisi olla selvästi pienempi määrä. Esitetyssä mallissa korostuu viiden yhteistyöalueen merkitys.

Kuntaliitto ja Kainuun sote-kuntayhtymä eivät pidä kannatettavana maakuntien arviointimenettelyyn perustuvaa maakuntajaon muuttamista vastoin maakuntien tahtoa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksestä ei ole sinänsä luettavissa tarkkoja reunaehtoja näiden hallintoalueiden koosta, vaan lähtökohtaisesti lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan varsin suuri harkintavalta maakuntien lukumäärän ja aluejaon suhteen. Ehdotettu aluejako perustuu pitkäaikaiseen tradition mukaiseen maakuntajakoon, mikä voidaan katsoa asukkaiden vaikuttamisen ja vaaleihin perustuvan demokratian kannalta tarkoituksenmukaiseksi toiminnalliseksi alueelliseksi kokonaisuudeksi. Uudet maakunnat voivat myös 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. Nykyisen maakuntajaon käyttämistä aluejaon perusteluna puoltaa myös se, että se on yhteensopiva uusille maakunnille maakuntien liitoilta siirtyvien aluekehittämisen ja alueiden käytön suunnittelun ja ohjauksen tehtävien kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja niiden kantokyky kasvaa. Vaikka maakuntien lukumäärä olisi ehdotettua pienempi, palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamiseksi tarvittaisiin siitä huolimatta vaativimmissa palveluissa maakuntien yhteistyöjärjestelyjä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon vaativimpien palvelujen järjestämiseksi ehdotettu viiden yhteistyöalueen mukainen aluejako merkitsisi ehdotettuun lainsäädäntöön verrattuna, että maakuntien muiden tehtävien sekä kansanvaltaisuuden ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta tällaiset maakunnat olisivat liian suuria.

Asukkaiden osallistumisoikeudet ja vaikuttamismahdollisuudet

(Maakuntalaki 5 luku, Eeva Mäenpää p. 02955 30266)

Esityksen mukaan asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään maakuntalain 5 luvussa. Luku sisältää säännökset ääni- ja äänestysoikeudesta, aloiteoikeudesta ja muista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista, vaikuttamistoimielimistä sekä viestinnästä. Tarkemmat toteuttamisen keinot maakunnassa jäävät maakuntavaltuuston päätösvaltaan. Maakuntavaltuustolla on velvollisuus huolehtia asukkaiden vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista maakunnassa. Maakuntastrategiassa ja myös mm. palvelutuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa tulee ottaa huomioon maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Lausunnoissa **OM ja Kuntaliitto** pitävät esitettyä asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista koskevaa sääntelyä lähtökohtaisesti toimivana. Toisaalta esimerkiksi **KANE** näkee lausunnossaan maakuntaportaan syntymisen etäännyttävän päätöksentekoa kuntalaisista ja tekevän päätöksenteon ja vaikuttamisen rakenteista nykyistä monimutkaisempia. Uudistuksessa on tärkeää, että kansalaisjärjestöt osana osallistuvaa demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa tunnistetaan kokonaisvaltaisemmin kuin nyt on tehty. Mikäli järjestöyhteistyötä ei mainita maakuntia koskevassa lainsäädännössä, maakunta saattaa katsoa, ettei järjestöjen avustaminen kuulu sen tehtäviin. Siten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 8 §:ään on lisättävä maakuntien velvollisuus tehdä yhteistyötä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa ja maakuntalain 35 §:ssä tarkoitetun maakuntastrategian osana olisi laadittava maakunnalliset kansalaisyhteiskuntastrategiat.

Suomen nuorisovaltuustojen liitto esittää useita nuorten vaikuttamiseen liittyviä täydennysehdotuksia maakuntalakiehdotukseen, erityisesti nuorisovaltuustoa koskevaan 26 §:ään.

Valtiovarainministeriön vastaus

Maakuntalaki on luonteeltaan maakunnan hallintoa ja taloutta koskeva yleislaki, joka luo edellytykset asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksille maakunnassa. Itsehallinnon näkökulmasta laissa pyritään välttämään liian yksityiskohtaista sääntelyä ja jättämään maakuntavaltuustolle mahdollisuus päättää erilaisista alueellisista ratkaisuista ja kehittää edelleen toimivia osallistumisen ja osallisuuden keinoja. Tämän vuoksi myöskään nuorisovaltuustosta ei ole tarkoituksenmukaista säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin.

Maakuntalakiesityksen vaikuttamistoimielimiä koskeva 26 § on teknisesti muotoiltu eri tavalla kuin kuntalaissa, mutta oikeudellisesti niiden sisältö vastaa toisiaan.

Maakuntalakiin ei erikseen sisälly järjestöyhteistyötä koskevia erityissäännöksiä, mutta yleiset säännökset mm. maakunnan toiminnan käsitteestä, maakuntastrategiasta ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista ottavat huomioon järjestöt ja mahdollistavat myös järjestöjen taloudellisen tukemisen maakunnan tehtäviin liittyen. Maakuntalain 4 §:n mukaan maakunnan toimintaan kuuluu myös avustusten antaminen maakunnan tehtäviä toteuttavaan toimintaan. Maakuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevassa 23 §:n 2 momentin perusteluissa tuodaan esille järjestöjen rooli maakunnan asukkaiden vaikuttamisessa toimijana, jota toimintaa voidaan mm. avustuksin tukea. Momentin 6 kohdan perusteella 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.

Sote-järjestämislain 7 ja 8 §:ssä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen järjestämisvastuista eli tehtävästä vastaavien viranomaisten kunnan ja maakunnan työnjaosta, minkä vuoksi 8 §:ssä ei erikseen mainita järjestöjä. Maakunnalla on oma tehtävänsä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen voidaan myös katsoa sellaiseksi maakunnan toimialaan liittyväksi tehtäväksi, jossa se voi myös joissakin tilanteissa sopia kuntien kanssa vastuista. Maakuntalain 7 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan maakunta voi ottaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt, tehtäväaloihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen. Sote-järjestämislain 8 §:ään on kuitenkin perusteltua lisätä maininta järjestöjen kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Asiaa on todettu tarkemmin vastineen lopussa olevissa sote-järjestämislain pykäläkohtaisissa kommenteissa.

Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin (maakuntalaki 27 §, Ilkka Turunen p. 02955 30097)

Oikeusministeriö on todennut, että esityksen mukaan kaksikielisissä maakunnissa vaikuttamistoimielin korvaisi voimassa olevan erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan. Nämä vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Tämän johdosta ministeriö ehdottaa, että kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen asemaa tulisi vahvistaa.

Folktinget on todennut, että vaikuttamistoimielin ei ole kyllin vahva täyttääkseen kielellisen vähemmistön PL 14 §:n 4 momentin ja 17 §:n edellytykset, vaan pitäisi olla vähemmistökielen lautakunta. Maakuntahallituksessa vähintään yhden jäsenen on oltava ruotsinkielinen. Vaikuttamistoimielimellä tulisi olla 24 §:n 2 momentissa tarkoitettu aloiteoikeus ja aloite tulisi ottaa käsiteltäväksi kuuden kuukauden sisällä.

Maakuntalain 27 §:ssä on säädetty kielivähemmistöjen vaikuttamistoimielimistä, joiden tehtävänä on selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön omalla kielellä tarjottavien palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. ***Saamelaiskäräjät*** *pitää vaikuttamistoimielinten perustamista sinänsä kannatettavana, mutta muistuttaa kuitenkin, etteivät elimet voi korvata Saamelaiskäräjien asemaa saamen kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ylläpitäjänä ja kehittäjänä. Kielellisten oikeuksien toteutumista ei siten voida jättää pelkästään lain 27 §:n tarkoittamien kielivähemmistöjen vaikuttamistoimielinten myöhemmän työn varaan, vaan virallinen puhevalta saamenkielisten palveluiden tarpeen ja saatavuuden osalta on, kuten tähänkin asti Saamelaiskäräjillä.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Erikoissairaanhoitolaissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta vastaa sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, joka on kuntalaissa (410/2015) tarkoitettu kuntayhtymä. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniä ei valita välittömillä vaaleilla, vaan kuntayhtymän jäsenkunnat valitsevat toimielimen jäsenet perussopimuksessa sovitulla tavalla. Sen sijaan maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän maakuntavaltuuston jäsenet valitaan välittömissä, salaisissa ja suhteellisissa maakuntavaaleissa. Maakuntavaaleissa alueen eri väestöryhmiä edustavilla henkilöillä on mahdollisuus tulla valituksi maakuntavaltuustoon ja tätä kautta vaikuttaa suoraan maakunnan päätöksentekoon.

Maakuntien tehtäväalaan kuuluu maakuntalain 6 §:n mukaan myös muita tehtäviä kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Nämä tehtävät siirretään maakunnille kunnista, kuntayhtymistä ja valtion hallinnosta. Näitä tehtäviä koskevan päätöksenteon organisoinnissa ei ole ollut käytössä erillisiä kielivähemmistön lautakuntia tai toimielimiä, vaan hallinnon asiakkaiden kielelliset oikeudet näiden tehtävien hoitamisessa on turvattu yleisen kielilainsäädännön mukaisesti.

Vaikuttamistoimielimet eivät ole sellaisia maakuntalain 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida esimerkiksi palvelujen järjestämisvastuuta koskevaa *toimivaltaa eivätkä ne näin ollen myöskään kaventaisi Saamelaiskäräjien toimivaltaa saamenkielisten palveluiden tarpeen ja saatavuuden määrittelyn osalta.*

Maakunnan päätöksenteossa tulee kuitenkin ottaa huomioon toimielimen tekemät selvitykset, arviot ja määrittelyt palvelujen tarpeesta. Toimielimellä voi olla muitakin kuin laissa säädettyjä tehtäviä, jos maakuntahallitus niin määrää. Toimielin antaa vuosittain maakuntavaltuustolle kertomuksen vähemmistökielisten palvelujen toteutumisesta maakunnassa. Kertomuksen tarkoitus on antaa tietoa, jota voidaan hyödyntää maakunnan päätöksenteossa suunniteltaessa kielivähemmistön palvelujen toteuttamista. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen vaikuttamistehtävä ulottuu kaikkiin maakunnan tehtäviin sen lisäksi, että sen tehtävät kattavat myös nykyisin erikoissairaanhoitolaissa tarkoitetun lautakunnan tehtävät.

Kunnallisen itsehallinnon tapaan maakunnan toimielinten kokoonpanoa koskevat asiat kuuluvat maakunnan itsehallinnon ydinalaan. Maakuntavaltuuston tehtävänä on maakuntalain 16 §:n 2 momentin 10 kohdan mukaan valita maakunnan toimielinten, kuten esim. maakuntahallituksen, jäsenet. Maakunnallista itsehallintoa ja maakuntavaltuuston päätöksentekoa ei ole tältä osin perusteltua rajoittaa asiantuntijalausunnossa ehdotetulla tavalla.

Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin voi maakuntalain 27 §:n 2 momentin mukaan tehdä maakuntahallitukselle ehdotuksia kielivähemmistön palvelujen kehittämiseksi. Johtaessaan maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta, tulee maakuntahallituksen maakuntalain 37 §:n perusteella käsitellä vaikuttamistoimielimen tekemät ehdotukset ja viedä tarvittaessa asia maakuntavaltuuston päätettäväksi. Hyvään hallintoon kuuluu, että maakuntahallitus käsittelee asian mahdollisimman nopeasti. Maakuntalain 24 §:n säädetty aloiteoikeus on yleinen maakunnan asukkaiden ja maakunnan alueella toimivien yhteisöjen ja säätiöiden käytössä oleva vaikuttamiskeino. Pykälässä tarkoitettua aloiteoikeutta ei ole oikeudellisesta eikä toiminnallisesta näkökulmasta perusteltua ottaa käyttöön maakunnan organisaation sisäisessä toiminnassa.

Saamelaiskäräjät *toteaa lausunnossaan myös, että maakuntalakiesityksen mukaan maakuntavaltuusto on maakunnan ylin päättävä elin, jonka edustajat valitaan suorilla vaaleilla maakunnan alueella asuvista vaalikelpoisista henkilöistä. Saamelaisväestön ollessa noin 5460 asukkaan vähemmistönä Lapin maakunnassa, jossa asuu tällä hetkellä yhteensä noin 180 000 asukasta, on todennäköistä, ettei yhtään saamelaista edustajaa tule valituksi tulevaan maakunnan valtuustoon suorien vaalien kautta. Tästä syystä saamelaisten osallistuminen maakunnan päätöksentekoon on turvattava erityisjärjestelyin. Saamelaiskäräjät esittääkin, että tulevaan maakunnan valtuustoon ja maakunnan hallitukseen varattaisiin kiintiöön perustuvat edustuspaikat saamelaisille edustajille, joiden valinta tapahtuisi Saamelaiskäräjien toimesta.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntalain 17 §:n mukaan maakuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Sääntely vastaa tältä osin kunnallista itsehallintoa koskevaa vaalisääntelyä (vrt. kuntalaki 15 §), jossa ei ole käytössä Saamelaiskäräjien ehdottamaa erityisjärjestelyä. Tämä kaltaista erityisjärjestelyä ei ole myöskään käytössä valtiollisissa vaaleissa (vrt. vaalilaki 6 §) Ahvenanmaa maakunnan vaalipiiriä lukuun ottamatta. Ehdotetun kaltainen erityisjärjestely, jolla turvattaisiin saamelaisten osallistuminen Lapin maakunnan päätöksentekoon, tarkoittaisi käytännössä sitä, että maakunnan asukkaat asetettaisiin keskenään eriarvoiseen asemaan. Vaikka sinänsä positiivinen erityiskohtelu on PL 6 §:n mukaan hy-

väksyttävillä perusteilla mahdollista, olisi tällaisen erityisjärjestelyn käyttöönotto maakuntavaaleissa selkeä ja merkittävä poikkeus vaalijärjestelmämme perusteisiin. Ehdotetun kaltainen ratkaisu vaikuttaisi myös maakuntavaltuuston kokoon ja siihen, että maakuntavaalit muodostuisivat osittain välillisiksi vaaleiksi.

Maakuntien sisäiset vaalipiirit (Vaalilaki, Arto Jääskeläinen/OM, p. 0295150128)

Kymmenen Uudenmaan kunnan muodostama **KUUMA-seutu** kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että Uudenmaan maakunnassa yhdistyy kaksi hyvin suurta vaalipiiriä ja äänikynnys maakuntavaltuustoon muodostuu korkeaksi. Asukkaiden enemmistön keskittyessä pääkaupunkiseudulle muualla asuvien voi olla vaikea saada edustajaansa maakuntavaltuustoon. Myös kampanjakustannukset voivat nousta, mikä lisää eri väestöryhmien kuuluvien ehdokkaiden epätasa-arvoisuutta. **Hyvinkään kaupungin** lausunnon mukaan Uudenmaan maakunnassa tulisi olla neljä vaalipiiriä demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Sen sijaan esimerkiksi **Professori Arto Haveri** ei kannata maakunnan sisäisiä vaalipiirejä lausunnossaan. Hänen mukaansa maakuntien muodostamisessa tulisi pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, jolla luodaan useille toiminnoille ja niiden koordinaatiolle kestävä hallinnollinen perusta kymmeniksi vuosiksi eteenpäin. Maakunnan on esimerkiksi perusteltua toimia yhtenä vaalipiirinä, maakuntavaltuutettujen tulee edustaa maakuntaa kokonaisuutena, eikä sen yksittäisiä kuntia tai osa-alueita. Alueellisessa itsehallinnossa edustuksellisuuden tulee toteutua nimenomaan alueen tasolla ja alue on julkisen ja poliittisen keskustelun areena.

Oikeusministeriön vastaus:

Maakuntavaaleissa vaalipiirinä olisi maakunta (vaalilain 7 §:n 2 momentti). Ehdokkaat asetettaisiin koko maakunnan alueelle, äänestäjät äänestäisivät vain oman maakuntansa ehdokkaita ja tulos laskettaisiin maakuntakohtaisesti.

Laskennallinen piilevä äänikynnys (= se osuus annetuista äänistä, jolla puolue/muu ryhmä saa läpi vähintään yhden ehdokkaan) vaihtelisi eri maakunnissa noin 1,7 – 1 %:n välillä.

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

Maakunnan jakaminen vaalipiireihin saattaisi asettaa eri vaalipiireissä asuvat saman maakunnan asukkaat keskenään eriarvoiseen asemaan, koska piilevä äänikynnys saattaisi vaihdella merkittävästikin eri vaalipiirien välillä. Joka tapauksessa sisäiset vaalipiirit johtaisivat siihen, että piilevä äänikynnys nousisi siitä, mitä se olisi, jos maakunta olisi yhtenä vaalipiirinä.

Maakuntien rahoitus ja rahoitusperiaate
(Maakuntien rahoituksesta annettu laki, Virpi Vuorinen p. 0295 530 557)

Rahoitusperiaatteen toteutuminen, rahoituksen riittävyyden arviointi ja rahoituksen joustoelementit

Maakuntien rahoitus perustuisi ehdotetun mallin mukaan kattavaan valtion rahoitukseen, minkä lisäksi maakuntien käyttöön tulisi lähinnä sosiaali- ja terveyspalveluista perittävien asiakasmaksujen osuus. Malliin liittyisi merkittävä valtion ohjausrooli.

Valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla maakunnilla on olosuhteista ja maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen periaatteista ja tarkemmista määräytymisperusteista säädettäisiin maakuntien rahoituslailla (rahoituslakiehdotus). Valtion rahoitus olisi maakunnalle yleiskatteellista, joten maakunta päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Professori Eija Mäkinen korostaa lausunnossaan rahoitusperiaatteen tärkeyttä maakuntien itsehallinnon varmistamisen kannalta. Rahoitusperiaatteen on maakuntien osalta oltava tiukempi kuin kuntien osalta koska maakunnilla ei ole kuntien kaltaista joustomekanismia, toiminnan laajempaa vapautta eikä verotusoikeutta. Mäkisen mukaan maakuntien rahoituslaissa määritelty säästötavoite ei ole ongelmaton perusoikeuksien toteuttamisen kannalta. Rahoitus on esityksen mukaan jo lähtökohtaisesti niukka ja lisäksi maakunnilla on kovin vähän joustomekanismeja. Joustomekanismit on rakennettu siten, että perusoikeuksien turvaamiseksi rahoitusta voidaan myöntää vain kaikille maakunnille (6 §:n 2 momentti). Rahoituslain 7 §:n mukainen harkinnanvarainen rahoitus yhdelle maakunnalle voi yksittäisessä tapauksessa, rahoitusvajeen ollessa huomattava, vaikuttaa niiden muiden maakuntien selviämiseen, joiden rahoitus juuri ja juuri muuten riittäisi. Mäkinen esittää pohdittavaksi mallia, jossa harkinnanvarainen 7 §:n 2 momentin rahoitus ei vaikuta muiden maakuntien rahoitukseen.

Kuntaliiton mukaan säästötavoitteet on liiaksi lakisääteistetty. Ohjauksen pitäisi tapahtua julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän maakuntien taloutta koskevan osion tavoitteiden ja keinojen kautta vuosittain sekä myös pidemmän aikavälin näkymän kautta. Maakuntarahoituksen mekaaniset lakiin sidotut ja ennakkoon lukkoon lyödyt palveluvelvoitteisiin sitoutumattomat leikkurit eivät ole toimiva ratkaisu, vaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeutetuista toimenpiteitä säästötavoitteen saavuttamiseksi. Kuntaliitto pitää myös ongelmana, että maakuntia varten ei ehdoteta perustettavaksi kuntatalousohjelmaa vastaavaa maakuntatalousohjelmaa, vaan maakuntien taloutta ja rahoitusperiaatteen toteutumista käsiteltäisiin suoraan julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa. Kuntaliitto toteaa, että rahoitusperiaatetta ei ole kuntatalousohjelmassakaan arvioitu riittävän yksityiskohtaisesti. Kuntaliiton mukaan olisi perusteltua luoda maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden ohjaukselle ja rahoitusedellytyksen arvioinnille yhteiset mekanismit. Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös maakuntien rahoituslain 6 §:ssä säännökseen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otetaan rahoituksessa huomioon kustannusleikkurin ylittäviltä osin, jos se on välttämätöntä peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksessa on kuvattu tämän rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisen säännöksen arviointiprosessia, mutta

säännöksen soveltamisedellytykset ovat avoimet. Säännös jää tietyllä tavalla ”poliittiseksi julistukseksi”. Säännöstä tulisi täsmentää.

SAK:n mukaan valtion rahoituksen kasvun rajaaminen tulee johtamaan siihen, että maakunnilla ei ole taloudellisia edellytyksiä selvitä lakisääteisistä tehtävistään väestön ikääntyessä ja entistä kalliimpien hoitomenetelmien tullessa käyttöön. Esitettyyn sote-malliin sisältyy mekaaninen kustannusten kasvun leikkuri, mikä voi vaarantaa peruspalvelujen saatavuuden. Olennaista kuitenkin on, että kansalaiset saavat perustuslaissa jokaiselle turvatut sosiaali- ja terveyspalvelut.

STTK on huolestunut maakuntarahoituksen yleiskatteellisuudesta ja siitä, pystytäänkö riittävä ja oikeudenmukainen rahoitus sote-palveluille turvaamaan kaikissa tilanteissa.

VTV:n mukaan maakuntien rahoitusta koskevien neuvottelujen liittäminen lain 13 §:n mukaisesti osaksi julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmisteluprosessia ja maakuntien rahoituksen ja tehtävien asettaminen rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla tasapainoon on tarkoituksenmukaista.

Hämeen liiton mukaan maakuntien rahoituksellisesta kokonaisuudesta on vaarassa muodostua liian säädelty ja siihen sisältyy riski siitä, että lainsäädännöllä määriteltyihin tehtäviin ei muodostu maakunnissa riittävää rahoituspohjaa. Hämeen liiton mukaan maakuntien rahoituslaki luo selkeän prosessin maakuntien rahoitukselle, mutta maakunnilta puuttuvat itsehallinnon keskeiset instrumentit, kuten verotusoikeus ja mahdollisuus säädellä asiakasmaksuja. Tämän vuoksi rahoituslain toteutuminen edellyttää tarkkaa seurantaa. Maakunnalle voi määritellä tehtäviä ainoastaan lailla, jossa tehtävien rahoitus tulee ottaa täysimääräisesti huomioon.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Rahoitusperiaate ja rahoituksen riittävyyden arviointi

Annettaessa maakunnalle tehtäviä on rahoitusperiaatteen mukaisesti huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Lähes täyteen valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa tämä velvoite korostuu. Toisaalta rahoituksen perustuminen lähes täyteen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Rahoitusperiaatetta onkin tarkasteltava sekä suhteessa maakuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä tehtävistään että siihen, miten ohjausjärjestelmän kokonaisuudella tähän vaikutetaan.

Valtion rahoituksen perusteena olevien rahoituslakiehdotuksen 3 ja 4 lukuun sisältyvien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden lähtökohtana on ollut mahdollisimman hyvin maakuntatasolla eri puolilla maata palvelujärjestelmän toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Kyse on pääsääntöisesti tutkimusaineistoon perustuvista tekijöistä, joilla on selvästi osoitettua merkitystä maakunnan asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käytön tarpeisiin ja kustannuksiin sekä keskeisistä alueellisiin erityispiirteisiin liittyvistä olosuhdetekijöistä. Lähtökohtana on, että valittu rahoitusmalli olisi sellainen, joka varmistaa, että julkinen valta turvaa rahoituksen oikein suuntaamalla perusoikeuksien toteutumisen eri puolilla maata. Lisäksi maakuntien muuttuvista tehtävistä aiheutuvien rahoitustarpeiden huomioimiseksi ra-

hoituslakiehdotuksen 5 §:ään sisältyy säännös tehtävien ja velvoitteiden muutosten täysimääräisestä huomioinnista valtion rahoituksessa.

Maakuntien rahoituksen riittävyyden arvioinnin kannalta keskeisimmät säännökset sisältyvät rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ään ja maakuntalakiehdotuksen 13 §:ään. Kunkin sääntelyn osalta kyse on sekä maakunnittaisesta että valtakunnan tasolla tehtävästä arvioinnista. Arviointi tapahtuu osana valtion ja maakuntien neuvotteluja, vuorovaikutusohjausta ja niihin liittyvää valmistautumista sekä JTS:n ja talousarvioesityksen laadintaa.

Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin perusteella valtion rahoitusta olisi vuosittaisessa tarkistuksessa korotettava myös ns. normaalin kustannusten (maakuntaindeksin muutos + 0,5-1 prosenttiyksikkö) huomioon ottamisen ylittävältä osalta, jos se olisi välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Rahoituslaissa säänneltäisiin prosessista tämän arvioinnin suorittamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin rahoitusperiaatteen toteutumisen ja rahoituslakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitetun rahoituksen riittävyyden arvioinnin kannalta keskeisestä vuotuisesta menettelystä, jossa arvioitaisiin toteutuuko palvelujen saatavuus yhdenvertaisesti koko maassa ja onko rahoituksen taso riittävä rahoitusperiaatteen toteutumiseksi. Tämä selvitys olisi olennainen väline sen arvioimiseksi, riittäkö valtion rahoitus maakuntien järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen toteutukseen vai ei, ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Selvityksen perusteella on tarkoitus saada tieto siitä, onko valtion maakunnille kohdentama rahoitus riittävä ja onko mahdollisissa ongelmatilanteissa maakunnilla mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa vai tarvitaanko palvelujen turvaamiseksi lisärahoitusta. Järjestämislain 30 §:n menettely edeltäisi JTS:n laatimista ja toimisi siten sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta perustana tälle käsittelylle. Vastaavankaltaista, joskin suppeampaa, sääntelyä on ehdotettu jonkin verran myös muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön.

Arviointia ei ole pidetty säädöstasolla tarkoituksenmukaisena rajata ennalta pelkästään yhteen selvitykseen huomioiden myös selvitysten laadinnan sekä JTS:n ja talousarvion valmisteluprosessien ajallinen ulottuvuus. Valtiovarainministeriön johdolla käytävässä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetussa neuvottelussa tarkasteltaisiin maakuntien toteutuneita kustannuksia ja rahoituksen tulevaa kehitystä. Lisäksi neuvottelussa arvioitaisiin myös sopeutustoimien tarvetta. Järjestämislakiehdotukseen sisältyvän menettelyn lisäksi rahoituksen riittävyyden arviointi perustuisi rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaan myös muihin julkisen talouden suunnitelmaa tai valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa käytettävissä oleviin maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin selvityksiin ja tietoihin, joita voitaisiin saada esimerkiksi valtion ja maakuntien neuvotteluista. Myös muuta maakuntien talouden ja palvelujärjestelmän tilaa kuvaavaa, objektiivisesti arvioiden perusteltavissa olevaa tietoa, olisi tarkoituksenmukaista 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.

Edellä kuvattu järjestämislakiehdotukseen ja rahoituslakiehdotukseen sisältyvä arviointiprosessi on tarkoitus toteuttaa ennalta päätettyjen palvelujen saatavuutta ja maa-

kuntien kustannuskehitystä kuvaavien indikaattorien pohjalta. Työtä tarkoituksenmukaisten indikaattorien valitsemiseksi ja kehittämiseksi tehdään osana sote- ja maakuntauudistusta (Kustannus- ja vaikuttavuustiedon kehittäminen ja tietopohjatarpeet 2017–2018). Tavoitteena on laatia arvioinnissa käytettävät mittarit, arvioida niiden toimivuutta ja mallintaa arviointia.

Rahoituksen riittävyyden arviointiin vaikuttavat moninaiset seikat, kuten maakuntien maantieteelliset ja muut olosuhteet, väestörakenne ja väestön tarpeet, uudistuksen toimeenpanon toteuttamisessa onnistuminen ja kyky sopeuttaa tarvittaessa toimintaansa. Tämän vuoksi ei ole mahdollista asettaa kaikkien 18 maakunnan toimintaa aukottomasti yhdenmukaisesti mittaavia indikaattoreita tunnuslukuineen, vaan kyse on osin myös maakunnan tunnuslukujen ja indikaattoritiedon muodostamasta kokonaistarkastelusta. Lainsäädännön tasolla tarkkaa säännöstä rahoituksen riittävyyden tai riittämättömyyden toteamiseksi on siten epätarkoituksenmukaista ja erittäin hankalaa kirjoittaa auki.

Valtion maakuntiin kohdistaman, erityisesti maakuntalain 3 lukuun perustuvan, ohjauksen tavoitteena on varmistaa samanaikaisesti rahoitusperiaatteen toteutumista kokonaisuutena ja maakunnittain sekä julkisen talouden kestävyyden turvaamista. Maakunnille lailla osoitetut tehtävät ja niihin osoitettava rahoituksen taso tulee sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. JTS 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.

Edellä kuvattu arviointityö on siksi myös perusteltua kytkeä osaksi valtion ja maakuntien vuorovaikutusta sekä JTS:n ja talousarvioesityksen laadintamenettelyä.

Valtion rahoituksen korottaminen ja rahoituksen joustoelementit

Maakuntien lähtökohdat ja kyky hoitaa niille osoitettuja tehtäviä poikkeavat jossain määrin toisistaan. Myös se, miten maakunnat onnistuvat uudistuksen toimeenpanossa, vaikuttaa keskeisesti rahoituksen riittävyyteen. Alueilla voi olla esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoitusperiaatteen toteutuminen voi vaarantua myös tilanteessa, jossa ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaa alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta.

Edellä kuvattuihin menettelyihin perustuen maakuntien rahoituksen riittävyyttä tarkastellaan perusteellisesti vuosittain ja rahoitusta tarkistetaan rahoituslakiehdotuksen 5 ja 6 §:ien mukaisesti. Rahoituslakiehdotuksen 6 § mahdollistaa valtion rahoituksen kokonaistason korottamisen, mihin asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota. Sen sijaan yksittäisen maakunnan taloudellisissa vaikeuksissa on tarkoitettu sovellettavan rahoituslakiehdotuksen 7 ja 8 §:n joustoelementtejä, ja toisaalta samanaikaisesti vuorovaikutusohjaukseen ja neuvottelumenettelyyn perustuen etsittävän mahdollisia sopeutustoimia rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi.

Jos valtion rahoitusta korotettaisiin tilapäisesti yksittäisen maakunnan kohdalla rahoituslakiehdotuksen 6 §:n nojalla, edellyttäisi tämä erillisiä jakoperusteita. Tarkistus tu-

lisi irrottaa myös maakuntien valtion rahoituksen vuosittaisen tarkistuksen perustana oleva rahoituspohjasta, jottei seuraavien vuosien valtakunnallinen taso muuttuisi yksittäisten määräaikaisten ratkaisujen perusteella. Joustava rahoituksen korottaminen johtaisi todennäköisesti myös ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmiin. Jos taas valtion rahoitusta korotettaisiin kokonaisuudessaan aina, kun yksittäisillä maakunnilla ilmenisi ongelmia rahoituksen riittävyydessä, valtionrahoituksen taso nousisi ja kohdentuisi myös taloudellisesti paremmassa tilanteessa oleville maakunnille epätarkoituksenmukaisella tavalla. Sen vuoksi erillissääntely yksittäisten maakuntien ongelmiin vastaamiseksi on arvioitu perustelluksi.

Maakuntien rahoituslakiin on ehdotettu niin sanottuja joustoelementtejä (7 ja 8 §) maakuntien taloudellisen tilanteen kohdentamiseksi ja tehtävienhoidon turvaamiseksi sellaisissa tilanteissa, kun maakunnille kohdennettava yleiskatteinen rahoitus osoittautuisi riittämättömäksi yhden tai useamman maakunnan kohdalla.

Maakuntien rahoituslakiin ehdotetuilla joustoelementeillä ja valtion maakuntiin kohdistamalla ohjauksella on keskeinen merkitys erityisesti ”häiriötilanteissa” sen varmistamiseksi, että maakunta kykenee suoriutumaan lakisääteisistä velvoitteistaan. Ehdotettuja joustoelementtejä on tarkoitettu sovellettavan sen mukaisesti, minkä luonteisista ongelmista kulloinkin on kyse.

Rahoituslakiehdotuksen 8 §:ää on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa yhdellä tai muutamalla maakunnalla olisi vaikeuksia rahoittaa sen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut ja ongelmien arvioitaisiin johtuvan lähtökohtaisesti maakunnan omista toimista. Tällaisessa tilanteessa ei ole katsottu ensisijaisena ratkaisuna perustelluksi korottaa valtionrahoitusta tai kohdentaa muiden maakuntien rahoituksesta vähennettävää harkinnanvaraista rahoitusta maakunnan ongelmiin vastaamiseksi. Jos ongelmia ilmenisi kuitenkin useammalla kuin muutamalla maakunnalla, on tarkoitettu sovellettavan 6 §:n 2 momenttia eli valtion rahoituksen korottamista. Yksiselitteistä ongelmissa olevien maakuntien lukumäärää koskevaa rajaa ei voida kuitenkaan lakiin asettaa maakuntien ja niiden ongelmien erilaisuuden vuoksi, vaan kyse on kokonaisarvioinnista. Valmistelun lähtökohtana on ollut, että 6 ja 8 §:n soveltamisen raja kulkisi noin kolmen maakunnan kohdalla. Jos ongelmia olisi useammalla maakunnalla, ratkaisuna ei lähtökohtaisesti pitäisi olla enää yksittäisten maakuntien ongelmiin tarkoitettu 8 §. Ehdotetulla 8 §:llä on tarkoitettu vastattavan lähinnä yksittäisten maakuntien tehottomuudesta johtuviin ja 6 §:llä lähinnä rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta tai muista järjestelmäriskeistä aiheutuviin ongelmiin.

Tilanteessa, jossa 7 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraista rahoitusta ei olisi käytettävissä eikä maakunnille kohdennettavaa valtionrahoituksen kokonaistasoa korotettaisi 6 §:n 2 momentin nojalla, ja jossa yksittäisen maakunnan tai yksittäisten maakuntien taloudelliset ongelmat ja kyvyttömyys turvata välttämättömien peruspalvelujen saatavuus aiheutuvat rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta, 8 §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen myöntämisen tulisi olla ensisijainen keino suhteessa lainaan tai valtiontakaukseen. Tällainen tilanne voi syntyä, jos rahoituslain määräytymisperusteiden kokonaisuus ei riittävästi huomioi yksittäisten maakuntien olosuhteita. Tilanteessa, jossa rahoituksen määräytymisperusteet eivät vastaa yksittäisen tai useampien maakuntien palvelutarpeista ja olosuhteista aiheutuvaa rahoituksen tarvetta, määräytymisperusteiden toimivuus ja muutostarpeet tulevat arvioitavaksi ja mahdollisesti muutettaviksi myös rahoituslakiehdotuksen 6 ja 18 §:ien nojalla.

Rahoituslakiehdotuksen 7 §:n mukainen harkinnanvarainen rahoitusosuus on tarkoitettu vähennettävän maakuntien valtionrahoituksen kokonaisuudesta ennen rahoituksen maakunnittaista kohdentamista. Kyse on pienestä osuudesta, yksittäisten maakuntien ennakoimattomiin ja tilapäisiin ongelmiin vastaamiseksi, jonka vähentämisen valtion rahoituksen kokonaisuudesta ei valmistelussa ole arvioitu vaikuttavan merkittävällä tavalla yksittäisen maakunnan asemaan. Rahoituksen toteuttaminen erillisellä valtionrahoituksella lisää pehmeän budjettirajoitteen riskiä eikä harkinnanvaraista rahoitusta ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa erillään yleiskatteisesta rahoituksesta.

Kunta- ja maakuntatalousohjelma

JTS kokoaa hallituksen julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Siinä hallitus tarkastelee julkista taloutta kokonaisuutena ja tekee linjauksia, jotka muodostavat myöhemmälle lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelulle pitävän perustan. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä valtiontalouden kehyspäätös ohjaa ministeriöitä näiden laatiessa ehdotuksensa valtion seuraavan vuoden talousarvioon.

Maakuntalakiluonnoksen 11 §:n 1 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntien taloutta koskevan osan. Maakuntakonsernien muodostama kokonaisuus eli maakuntatalous ei tule tämänhetkisen arvion mukaan muodostamaan omaa sektoria kansantalouden tilinpidossa. Tilastokeskus päättää maakuntatalouden sektoriluokituksesta myöhemmin. Maakuntatalouden laajuus ja tehtävät huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista tarkastella maakuntataloutta omana kokonaisuutena ja asettaa sille myös rahoitusasemaa koskeva tavoite. Tämä on perusteltua myös maakuntien rahoitusmallin ja uudistukselle asetettujen julkisen talouden kestävyyttä koskevien tavoitteiden nojalla.

Nykyinen lainsäädäntö ja alempiasteinen sääntely eivät edellytä rahoitusperiaatteen tarkastelua kuntien tehtävien osalta JTS:ssa. Rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan sen sijaan kuntatalousohjelmassa, josta säädetään kuntalain 12 §:ssä. Kuntatalousohjelma valmistellaan osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntatalousohjelma sisältää JTS:n kuntataloutta koskevan osan. Ohjelma valmistellaan JTS:n ja valtion talousarvioesityksen kanssa samanaikaisesti mutta erillisessä valmisteluprosessissa. Valtioneuvosto ei päätä kuntatalousohjelmasta, eli sillä ei ole samanlaista asemaa kuin JTS:lla.

Erillisen maakuntatalousohjelman valmistelu olisi väistämättä päällekkäistä työtä JTS:n valmistelun kanssa. Maakuntatalouden kannalta on kuitenkin merkittävintä, että osana julkisen talouden suunnitelmaa maakuntatalous ja rahoitusperiaatteen toteutumisen tarkastelu tulevat osaksi valtioneuvoston päätöksentekoa, eivätkä jää siitä kuntatalousohjelman tavoin jossain määrin irralliseksi ja erilliseksi.

Maakuntien verotusoikeus ja taloudellinen itsenäisyys

Maakunnille ei ole ehdotettu tässä vaiheessa verotusoikeutta.

Kuntaliiton mukaan maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtion rahoituksen varassa. Maakunnille tulisi turvata aito it-

sehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa.

Helsingin ja **Lahden kaupungit** kiinnittävät huomiota maakuntien taloudellisen itsenäisyyden rajallisuuteen. Helsingin kaupunki toteaa, että kun maakunnat eivät voi hakea talouteensa ajallista joustoa velanotosta, omaisuuden myynnistä tai säätämällä kertyvää verorahoitusta omin päätöksin, eivätkä ne voi käytännössä itse suunnitella investointejaan, on niiden oman talouden päätäntävalta hyvin rajallinen. Pitkäaikaiset sopimukset palveluntuottajien kanssa, aikaisemmin päätettyjen investointien käyttökustannusten realisoituminen maakuntien maksettaviksi ja oman talouden joustomahdollisuuksien lähes täydellinen puuttuminen tuottaa suuria vaikeuksia maakuntien talouden suunnittelulle. Lahden kaupunki toteaa, että ehdotus maakunnan rahoitukseksi asettaa maakunnat hyvin tiukkaan ja joustamattomaan rahoitusraamiin, johon maakunta ei voi vaikuttaa. Kaupunki toteaa, että vastaavasti maakunnan tehtävien tulee olla yksiselitteisesti määritelty ja lainsäädännöstä tulee poistaa viittaukset maakunnan tulkinnanvaraisiin ja varsin yleisiin tehtäviin, koska ne luovat erittäin hankalan tilanteen yleisen toimivallan ja verotusoikeuden omaavien kuntien ja tulevien maakuntien rajapinnassa.

Professori Arto Haverin mukaan yleiskatteellisuus on kannatettava periaate silloin jos rahoitus järjestetään valtionrahoituksena ja se tulisi säilyttää esityksessä, mutta se ei korvaa verotusoikeuden puuttumista.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Uudistusta valmisteltaessa on linjattu (pääministeri Sipilän hallitus 5.4.2016 linjauksissaan), että maakuntien verotusoikeuden mahdollisen käyttöönoton tulee perustua riittävän laaja-alaiseen valmisteluun, eikä sen vuoksi tällä vaalikaudella valmistella lakiesitystä maakunnallisen verotusoikeuden käyttöönotosta. Sen sijaan maakunnallisen verotusoikeuden toteuttavuudesta on tarkoitus käynnistää jatkoselvitys tällä vaalikaudella. Jatkoselvityksessä arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapaudesta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamisesta aiheutuvat tarpeet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja maakuntia sekä valinnanvapautta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamista koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen saatavat kokemukset valtionrahoituksesta ja valinnanvapauden käyttöönotosta. On tärkeää, että verotusmallivalmistelun pohjana on mahdollista arvioida muutoksen kokonaiskuvaa ja vaikutuksia. Lisäksi jatkoselvityksessä tarkastellaan verojärjestelmän selkeyden, yksinkertaisuuden, tehokkuuden ja toimivuuden kokonaisuutena turvaamiseksi ja kehittämiseksi tarvittavia toimenpiteitä sekä tulevaisuuden rahoitusmalleihin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia seikkoja.

Rahoitusmalliksi valittu kattava valtion rahoitus on edellyttänyt jossain määrin maakuntien taloudelliseen itsenäisyyteen vaikuttavia ratkaisuja. Rahoituksen perustuminen lähes täyteen 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. Ohjausta on käsitelty tarkemmin vastineen kohdassa ”Maakuntien valtion ohjaus”.

Maakuntien toiminnan kannalta keskeistä on maakuntien mahdollisuus päättää itse yleiskatteisen rahoituksen kohdentamisesta. Rahoituksen määräytyminen perustuu tiettyihin maakunnan tehtävien kannalta valmisteluvaiheessa käytettävissä olleilla tutki-

mustiedoilla keskeisimmiksi arvioituihin kustannuksia selittäviin tekijöihin. Maakunnat päättävät kuitenkin itse maakunnan tehtäviä ohjaavan lainsäädännön rajoissa, miten ne yleiskatteista rahoitustaan kohdentavat.

Maakuntien tehtävät on ehdotettu määriteltävän maakuntalaissa yleisemmällä tasolla ja tarkennettavan niitä hallinnonalakohtaisella sääntelyllä. Tehtävät ovat kuitenkin luonteeltaan ja sisällöltään hyvin erilaisia ja maakunnilla on mahdollista myös itse määritellä sitä, miten ja missä laajuudessa se hoitaa tiettyjä tehtäviä. Ehdotettu sääntelymalli tukee maakuntien mahdollisuutta päättää tehtävien hoitamisesta maakunnassa vallitsevien tarpeiden ja olosuhteiden mukaan ja on perusteltu maakuntien itsehallinnon näkökulmasta.

Rahoitusmallin kannustavuus

Maakuntien rahoituksen perustuminen lähes täyteen valtion rahoitukseen, maakuntien verotusoikeuden puute ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta tarkoituksenmukainen tarvetekijöihin perustuva rahoitus ei sisällä tässä vaiheessa erillisiä kannustinmekanismeja maakunnille.

Varsinais-Suomen ELY-keskus: Uusien maakuntien rahoitus määräytyy asukasmäärän, ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetekijöiden, kasvupalveluja kuvaavien tekijöiden sekä asukastiheyttä, vieraskielisyyttä, maatalousyrityksiä, hyvinvoinnin edistämistä, kaksikielisyyttä ja saaristoisuutta koskevien kertoimien kautta. Esitetty rahoitusjärjestelmän kriteeristö tukee liiaksi olemassa olevaa tilannetta, esimerkiksi kasvupalveluiden rahoituksessa, eikä kannusta maakunnan elinkeinoelämän kasvun tavoitteluun. Myös hyvät asiakastulokset ja resurssitehokas toiminta on pystyttävä palkitsemaan.

VTV:n mukaan esitetty rahoitusmalli voi myös tukea yhdenvertaisuuden toteutumista maakuntien välillä, mutta samalla mallissa korostuu valtion vastuu riittävän rahoituksen takaajana. Rahoitusmallin ongelmana on, ettei malli ei sisältäisi maakunnille riittävästi kannustimia innovatiivisten, kustannustehokkaiden ratkaisujen hakemiseen niille määrättyjen tehtävien järjestämisessä. Rahoitusmalli ei loisi maakunnilla kanavia hankkia valtion rahoitusta täydentävää lisärahoitusta.

Valtiovarainministeriö vastaus:

Maakuntien rahoitusmallia valmisteltaessa ei ole ollut vielä käytössä talous- ja tutkimustietoa maakuntamalliin perustuvasta maakuntien keskeisiä kustannuksia selittävistä tekijöistä. Sen vuoksi tässä vaiheessa rahoituksen määräytymisperusteiksi on valittu palvelujärjestelmän kustannuksia eri puolilla maata selittäviä tutkimustietoon perustuvia tekijöitä. Lisäksi on jossain määrin huomioitu olosuhde- ja väestötekijöitä. Tarkoituksena on seurata tiiviisti maakuntien rahoitusmallin ja siihen sisältyvien määräytymisperusteiden toimivuutta sekä arvioida saatavan seuranta- ja tutkimustiedon perusteella tarvetta muuttaa sääntelyä. Myös rahoituslakiehdotuksen 18 §:ään sisältyy velvoite arvioida määräytymisperusteiden toimivuutta määräajoin.

Maakunnan ns. muiden tehtävien osalta eduskunnalle ollaan antamassa erikseen hallituksen esitystä täydentävä esitys.

Rahoituksen kannustintekijöitä on tarkoitus arvioida niin edellä kuvatussa määräaikais- kuin veromalliarvioinnissakin.

Siirtymäaika

Siirtymäajaksi menoperusteisesta mallista laskennalliseen rahoitusmalliin on ehdotettu viittä vuotta. Vuonna 2019 maakuntien rahoitus perustuisi menoperusteiseen malliin, jonka jälkeen siirryttäisiin portaittain laskennalliseen malliin siten, että laskennallinen malli olisi kokonaisuudessaan käytössä vuonna 2024.

Lahden kaupunki on kiinnittänyt huomiota siirtymäajan pituuteen. Esitetty vuoteen 2024 ulottuva siirtymäaika on liian pitkä tilanteessa, jossa lähtöasetelma on maakunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden epäoikeudenmukaisen alhainen. Siirtymäaikaa tulee lyhentää kahdella vuodella, jotta rahoituksen epäoikeudenmukainen kohdentuminen korjautuisi kohtuullisen nopeasti. Vaihtoehtoisesti rahoitusmalliin voitaisiin lisätä siirtymäkauden ajaksi maakuntakohtainen harkinnanvarainen korjaus tai tasaus, jolla nykyisestä tehokkaasta toiminnasta rankaiseminen voidaan välttää.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Rahoitusmallin muutos huomioiden viiden vuoden siirtymäaikaa on pidettävä perusteltuna. Siirtymäaika on riittävän pitkä tasoittamaan yksittäisen maakunnan kohdalla rahoitusmallin muutoksesta aiheutuvaa rahoitustason muutosta ja vuosittaiset muutokset pysyvät kohtuullisina. Vuoden 2017 laskelmien tasolla yksittäisen maakunnan vuosittaiset muutokset ovat alimmillaan noin -20 euroa/asukas ja korkeimmillaan noin + 40 euroa/asukas.

VASTINEEN TÄYDENNYS (HE 57/2017)

Maakunnan muiden tehtävien indeksitarkastus (rahoituslaki 6 §)

Kuntaliitto *on esittänyt, että ”kustannustason muutoksen huomioon ottaminen pelkästään henkilöstömenoihin perustuen johtaa rahoituksen automaattileikkuriin maakunnan muissa tehtävissä”.*

Sisäministeriön *mukaan maakuntien rahoituslain suurimmat haasteet liittyvät valtion rahoituksen laskentaperusteisiin ja valtion rahoituksen tarkistamiseen muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta. Sisäministeriö tuo esiin pelastustoimen erityisaseman toteamalla, että pelastustoimen kustannuksista (n. 410 miljoona euroa/vuosi) on lähes 70 % henkilöstökustannuksia eikä esityksestä käy ilmi, miten kyseinen 37 % jakautuu eri hallinnonalojen välillä. Vaikka tällä ei välttämättä ole euromääräisesti suurta merkitystä maakuntien rahoituksen kokonaisuuden kannalta, se kuitenkin osoittaa, että pelastustoimen tehtävät ovat luonteeltaan luvun 4 muista tehtävistä poikkeavia ja ovat lähempänä rahoituslain 3 luvun sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan pelastustoimen toteutuneet käyttökustannukset tulisi huomioida, kuten sosiaali- ja terveystoimen osalta on ehdotettu.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen osalta kustannustason muutos huomioidaan kokonaisuudessaan henkilöstökustannusten osalta. Henkilöstökustannusten on laskettu muodostavan noin 37 %:a muiden tehtävien määrärahoista. Ehdotus vastaa kyseisten tehtävien hoidon ja rahoituksen nykytilaa ja turvaa henkilöstömenojen muutoksen huomioinnin rahoituksessa.

Maakunnan muiden tehtävien henkilöstökustannuksia laskettaessa on huomioitu kokonaisuudessaan pelastustoimen henkilöstökustannusten osuus, eli noin 70 %:a pelastustoimen kustannuksista. Toisin sanoen kyseinen henkilöstökustannusten osuus sisältyy kokonaisuudessaan maakunnan muiden tehtävien henkilöstökustannusten osuuteen, joka muodostaa noin 37 %:a muiden tehtävien määrärahoista.

Rahoituslain 3 ja 4 luvussa tarkoitettujen laskennallisten kustannusten taustalla olevien tehtävien luonteet eroavat merkittävästi toisistaan. Lain 3 luvussa tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteena oleviin käyttökustannuksiin liittyy lähivuosina merkittävää kasvupainetta kyseisten palvelujen luonteen ja väestörakenteen vuoksi. Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019–2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Väestön ikärakenteen muutoksella ei ole arvioitu olevan sosiaali- ja terveydenhuoltoa palvelutarpeen muutosta vastaavassa määrin vaikutusta pelastustoimen tehtäviin ja menojen kasvuun.

Muutoskustannukset rahoituslaissa

***Kuntaliitto** on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei maakuntien rahoituslakiehdotuksessa huomioida maakunnille aiheutuvia muutoskustannuksia.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Jos muutoskustannukset huomioitaisiin osana maakuntien yleiskatteista rahoitusta, tulisi ne sisällyttää rahoituksen lähtötasoon vuonna 2019 (30 §). Tämä menettely johtaisi siihen, että muutoskustannukset tulisivat osaksi pysyvää rahoituspohjaa, johon on nyt tarkoitettu siirrettävän kyseisellä lailla rahoitettavaksi tarkoitettujen tehtävien normaali, siirtohetken tietoihin perustuva, rahoitustarve. Muutoskustannusten sisällyttäminen rahoituspohjaan muuttaisi maakuntien rahoituksen tasoa pysyvästi tehtävien hoidosta aiheutuvia ns. normaalikustannuksia korkeammalle. Tämän vuoksi on perusteltua arvioida kertaluonteisten ja määräaikaisten muutoskustannusten rahoitustarvetta osana normaalia talousarviovalmistelua erillään maakuntien rahoituslailla kohdennettavasta rahoituksesta. Muutoskustannuksia on tarkasteltu vastineessa jäljempänä erikseen.

Talousarvion rakenne

***Työ- ja elinkeinoministeriö** on todennut olevan tärkeää, että maakuntien rahoituksesta muodostetaan valtion talousarviossa selkeä kokonaisuus.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien rahoituksen tarkoituksenmukaista momenttirakennetta on tarkoitus arvioida perusteellisesti ennen vuoden 2019 talousarvion laadintaa. Maakuntien erillisrahoitus on kuitenkin tarkoitettu jäävän nimenomaisesti kunkin hallinnonalan omaan ohjaukseen, mikä yhtenä tekijänä puoltaa kyseisten momenttien säilyttämistä pääluokissaan.

Maakuntien liikkumavara yleiskatteisen rahoituksen kohdentamisessa

Työ- ja elinkeinoministeriö *on pitänyt todennäköisenä, että tehdyt rahoituslinjaukset kaventavat maakuntien mahdollisuutta kohdentaa yleiskatteista rahoitusta alueen erityistarpeisiin tai etsiä rahoituksellisia joustoja. Samoin ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että joustomahdollisuus kohdistuisi tiukassa taloustilanteessa yksinomaan kasvupalvelun rahoitukseen.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien rahoituksen valmistelun lähtökohta on ollut, että maakuntien tehtävien hoitamiseen kohdennettavat määrärahat kootaan yleiskatteiseen kokonaisuuteen, ellei erityisiä perusteita toisenlaiselle ratkaisulle ole. Erillisrahoituksena on siten tarkoitus kohdentaa lähinnä maataloustukiin liittyvää rahoitusta sekä muutamia muita läpivirtauserien kaltaisia määrärahoja, joiden kohdentamiseen maakunnalla ei ole tosiasiallista harkintavaltaa. Lisäksi erillisrahoitettaviksi jäisi sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen kohdentuu maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle ja jotka ovat jo nykyisin kohdentuneet maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle ja joihin on kohdennettu rahoitus suoraan tehtävään kytketyltä momentilta.

On mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuva rahoitus muodostuu maakunnan taloudenpidon kannalta siten niukaksi, että se vaikuttaa myös maakunnan muihin tehtäviin kohdentamaan rahoitukseen. Toisaalta sekin on mahdollista, että maakunta kohdentaa joissain tilanteissa sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuvaa rahoitustaan muiden tehtävien hoitamiseen. Maakunnalla on tähän mahdollisuus taloudellisen itsehallintonsa puitteissa lainsäädännön asettamissa rajoissa. On myös huomattava, että muilla uudistuksen kokonaisuudessa tehtävillä ratkaisuilla voi olla vaikutusta siihen, miten maakunta rahoitusta kohdentaa. Esimerkiksi jos kuntien pitkäaikaistyöttömiin perustuvaa työmarkkinatuen rahoitusvastuuta siirretään maakunnalle, se voi vaikuttaa määrärahojen kohdentamiseen työ- ja elinkeinoministeriön esittämästä huolesta poikkeavalla tavalla.

Erillisrahoitus osana maakuntien rahoitusta

Maa- ja metsätalousministeriö *on pitänyt huolestuttavana, että erillisrahoitusta pidetään suoraviivaisesti maakunnille siirtyvinä erinä, koska EU-rahoituksen kanavoitumiseen sisältyy myös epävarmuustekijöitä.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien rahoituslailla ei ehdoteta säänneltävän erillisrahoituksesta. Esityksen perusteluihin sisältyvällä yleiskatteisen- ja erillisrahoituksen kokonaisuudella on haluttu osoittaa, miten maakunnille siirtyvät tehtävät on nykyisin rahoitettu ja miten ne on tarkoitettu jatkossa rajoitettavan ja toisaalta sitä, missä laajuudessa rahoitusta maa-

kunnille siirtyy. EU-rahastoihin perustuvat tuet tullaan kohdentamaan maakunnille jatkossakin asianosaisen hallinnonalan ohjauksella eikä maakunnilla ole mahdollisuutta käyttää tätä rahoitusta muihin tehtäviin. Toisaalta maakuntien ei tulisi käyttää myöskään yleiskatteista rahoitustaan erillisrahoitettavien tehtävien rahoitukseen, vaan ongelmatilanteissa lisämäärärahan kohdennustarpeita tulisi arvioida osana erillisrahoitusta.

Maakuntien erillistehtävien rahoitus

Maa- ja metsätalousministeriö *on kiinnittänyt huomiota menettelyn luomiseen eräiden tietyn maakunnan hoidettaviksi säädettyjen tehtävien rahoittamiseen. Samoin Saamelaiskäräjät ovat kiinnittäneet huomiota tarpeeseen erillisrahoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 35 §:n 4 momentissa ehdotetut tehtävät.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Lähtökohtana maakuntien rahoitusjärjestelmässä on, että rahoitus kohdennetaan kaikille 18 maakunnalle ja pääasiassa yleiskatteisena. Rahoitus on tarkoitus kohdentaa maakunnille sellaisella laskennallisella rahoitusjärjestelmällä, joka huomioi alueelliset tarve-erot sekä tuotanto-olosuhteissa olevat erot riittävästi.

Osa maakuntien tehtävistä on sellaisia, että ne kohdentuvat yksittäisille maakunnille niiden sijainnin, lainsäädännön tai sopimusten perusteella. Maakunnille ehdotetaan erityisillä perusteilla tiettyihin tehtäviin erillisrahoitusta, mutta myös erillistehtävien rahoitus on arvioitu voitavan monilta osin hoitaa yleisen yleiskatteisen rahoituksen kautta alueiden väliseen laskutukseen perustuen.

Valmistelussa on arvioitu toisena vaihtoehtona kohdentaa laajemmin keskitettävien erityistehtävien rahoitusta suoraan niitä tarjoaville alueille. Näin ollen näiden tehtävien osalta ei tarvittaisi alueiden välistä laskutusta. Tässäkin tapauksessa valtaosa rahoituksesta kohdennettaisiin maakunnille laskennallisen järjestelmän kautta. Alueiden välillä tarvittaisiin kuitenkin myös laskutusjärjestelmä muiden kuin erityistehtävien rahoitukseen niiltä osin kun asiakkaat liikkuvat alueiden välillä. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että tällainen erillisrahoitus voi johtaa kustannusten kasvuun. Lisäksi rajanveto osassa laskennallisen rahoitusjärjestelmän piirissä oleviin tehtäviin ja erillisrahoitettaviksi tarkoitettuihin tehtäviin hämärtyy.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 35 §:n 4 momenttia laadittaessa tarkoituksena on ollut, että kyse olisi lähinnä muille maakunnille annettavista neuvoista ja ohjeista. Myös erilaisen materiaalin antaminen voi tulla kysymykseen. Säännöksessä ei oteta kantaa kustannuksiin eikä ajatuksena ole ollut, että tehtävästä aiheutuisi lisäkustannuksia mainituille kahdelle maakunnalle (Uusimaa ja Lappi). Jos tuen antaminen aiheuttaa kustannuksia, niin tukea saavan maakunnan pitäisi korvata sellaiset kustannukset. Korvaus voisi olla tuen antamisesta aiheutuvien tosiasiallisten kustannusten suuruinen.

Maakuntien lisärahoitus

Maa- ja metsätalousministeriö *on pitänyt huolestuttavana, ettei rahoituslakiehdotus sisällä mahdollisuutta kohdistaa valtion esittämää erillisrahoitusta maksajavirasto-*

tehtävien hoitamiseen sekä eräisiin muihin lisäresurssitarpeisiin lisäresurssitarpeisiin (esimerkiksi epidemiatilanteet).

Valtiovarainministeriön vastaus:

Jos tiettyjen erityistehtävien hoitoon tarkoitettua erillisrahoitusta voisi kohdentaa sellaisten tehtävien hoitoon, joihin sitä ei ole tarkoitettu, hämärtyisi erillisrahoituksen ja toisaalta yleiskatteisen rahoituksen merkitys. Maakunnille osoitetaan kokonaisuudessaan rahoitus niille siirrettävien tehtävien hoitoon, joko yleiskatteisena tai erillisrahoituksena, eli myös maksajavirastotehtävien rahoitus tulee siirrossa huomioiduksi.

Maakuntien rahoitus on pääosin yleiskatteellista, mikä mahdollistaa maakunnille joustoa sen tehtävien hoitamiselle. Lähtökohtana maakunnan talouden- ja tehtävien hoidossa on kuitenkin pidempiaikainen toiminta- ja taloussuunnittelu sekä myös varautumisvelvollisuus.

Rahoituslakiehdotuksen 7 §:n, harkinnanvaraisen lisärahoituksen, soveltaminen on mahdollista maakunnan kannalta ennakoimattomissa ja yllättävissä tilanteissa.

Tilanteissa, joissa maakunta on akuutisti lyhytaikaisen lisärahoituksen tarpeessa eikä rahoituslain 7 §:n soveltaminen tule kysymykseen, maakunnalla on myös mahdollisuus lyhytaikaiseen lainanottoon maksuvalmiutensa turvaamiseksi.

Lisärahoituksen joustoelementit on ehdotettu toteutettavan varsin tiukkoina pehmeän budjettirajoitteen estämiseksi ja toisaalta varsin yleisinä maakuntien erilaisiin tilanteisiin ja tehtävistä ilmeneviin ongelmiin soveltuvina.

Maa- ja metsätalousministeriön yleiskatteiseen rahoitukseen kohdistamia oman hallinnonalansa ja muita huomioita arvioitaessa on perusteltua huomioida myös, että valtaosa kyseisen hallinnonalan rahoituksesta on tarkoitus uudistuksen myötäkin kohdistaa erillisrahoituksena.

Lomituspalvelujen rahoitus (rahoituslaki 19 §)

***Sosiaali- ja terveysministeriö**, **maa- ja metsätalousministeriö** sekä **Saamelaiskäräjät** ovat kiinnittäneet huomiota lomituspalvelujen rahoitukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön esittämän näkemyksen mukaan kevyempi menettely olisi sisällyttää laskennallisin perustein kaikki lomituspalvelut yleiskatteiseen rahoitukseen. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan määrärahat tulisi säilyttää erillisrahoituksena kokonaisuudessaan tai siten, että vain hallintokulujen rahoitus siirrettäisiin yleiskatteiselle momentille.*

***Saamelaiskäräjien** mukaan saamelaisten kotiseutualueella merkittävä ja tarkemmin huomioitava erityispiirre koskee pääasiassa luontaistaloudesta toimeentulonsa saavien elinkeinonharjoittajien ja yrittäjien, kuten poronhoitajien ja perinteisten luontaistalouteen perustuvien yhdistelmäelinkeinonharjoittajien asemaa, ja se tulisi rinnastaa maatalousyritysten kanssa ehdotetun rahoituskertoimen alle.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Lomituspalvelujen tarkoituksenmukaisinta rahoitusmallia on arvioitu valmistelussa moninaisesti. Vaihtoehtoina tarkasteltiin mm. mahdollisuutta:
1) kohdentaa lomituspalvelujen rahoitus kokonaisuudessaan (STM:n pääluokan neljä momenttia) maatalousyrityskertoimella,
2) kohdentaa maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen määrärahat sekä hallintomenoihin varatut määrärahat maatalousyrityskertoimella ja poronhoitajien sijaisavun rahoitus erillisrahoituksena,
3) kohdentaa maatalousyrittäjien lomituspalvelujen rahoitus maatalousyrityskertoimella, mutta turkistuottajien ja poronhoitajien sijaisapu kapitaatioperusteella.
4) kohdentaa rahoitus nyt ehdotetun mallin mukaisesti,

Käytännössä vaihtoehdossa yksi ne maakunnat, joilla on järjestettävänään poronhoitajien sijaisapua ja turkistuottajien lomitusta, eivät saisi toimintaan aiemmin kohdennettua rahoitusta, vaan rahoitus kohdentuisi maatalousyritysten lukumäärän perusteella. Vaihtoehdossa arvioitiin myös mahdollisuutta muodostaa maatalousyrityksille, turkistuottajille ja poronhoitajille omat kertoimensa kertoimen sisälle. Maatalousyritysten osuus muodostaa kuitenkin yli 98 %:a lomituksen määrärahoista ja tämänkaltainen kerroinmalli osoittautui toimimattomaksi. Lisäksi maatalousyrittäjien lomituspalvelujärjestelmä perustuu subjektiiviseen oikeuteen, kun taas poronhoitajien sijaisapu ja turkistuottajien lomituspalvelut ovat talousarviossa varatun määrärahan puitteissa harkinnanvaraista toimintaa. Näiden rahoitusten kohdentaminen nykytilaa vastaavasti ja järjestelmien erityispiirteet huomioivasti oikeudenmukaisella tavalla ei arvioitu olevan toteutettavissa yhdellä kertoimella.

Vaihtoehdossa kaksi maakunnat olisivat saaneet nykytilasta poiketen rahoitusta turkistuottajia suosien ja maatalousyritysten kustannuksella. Vaihtoehtoiset alakertoimet olisivat tässäkin mallissa muodostuneet kolmidesimaalisiksi (0,985 ja 0,015). Kerroin ei olisi myöskään huomioinut jo kohdan yksi yhteydessä kuvattua palvelujärjestelmien luonteen eroja. Poronhoitajien sijaisavun osalta ratkaisu olisi vastannut nykytilaa.

Vaihtoehdon kolme mukainen ratkaisu olisi vastannut lähinnä tarkoitusta koota maakuntien rahoitus kattavasti yleiskatteisen rahoituksen momentille, mutta ei olisi kohdentanut perustellulla tavalla poronhoitajien ja turkistuottajien määrärahoja.

Valmistelussa on arvioitu, että vaihtoehto neljä, eli ehdotetun mallin mukainen ratkaisu, kohdentaa lomituspalvelujen rahoituksen mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja nykytilaa vastaavasti. Valmistelussa ei arvioitu myöskään olevan lähtökohtaisesti riittäviä perusteita lomituspalvelujen rahoituksen säilyttämiselle kokonaisuudessaan erillisrahoituksena.

Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon

Määräraha (31.10.40) on tarkoitettu Finavia Oy:n lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentokenttien tukeen. ***Etelä-Karjalan liitto*** *on todennut, että toimivia paikallisia tai alueellisessa omistuksessa olevia kenttiä ei ole kuin muutama ja tuki on tarkoitettu käytännössä vain rajatulle maantieteelliselle alueelle. Etelä-Karjalan liitto ei pidä tar-koituksenmukaisena, että määräraha siirretään yleiskatteiseen rahoitukseen. Liiton mukaan se voisi vaarantaa tuen maksatuksen siellä missä sitä oikeasti tarvitaan.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Määräraha on käytännössä kohdentunut sellaisten maakuntien alueille, joissa sijaitsee Finavia Oy:n lentoasemaverkoston ulkopuolisia lentokenttiä. Määrärahaa ei ole kui-tenkaan käyttötarkoitukseltaan rajattu tietylle maakunnalle eikä sille ole valmistelussa arvioitu muodostuvat vastaavaa merkitystä maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle kohdentuvana määrärahana kuin esimerkiksi poronhoitajien sijaisavun ja saariston yh-teysalusliikenteen määrärahoille.

Valvontamaksut

Maa- ja metsätalousministeriö *kiinnittää huomiota mahdollisuuteen periä ympäristöterveydenhuollon valvontamaksuja ja valvonnan rahoittamiseen.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnan muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen valmistelussa on arvioitu maakuntien mahdollisuutta periä veronluonteisia valvontamaksuja. Valmistelussa on todettu, että maakunnilla olisi mahdollisuus periä veronluonteisia valvontamaksuja ja näistä tulisi säätää hallinnonalojen erityislainsäädännössä. Siltä osin kuin valvonta ei ole maksuilla rahoitettavaa, kohdennetaan rahoitus lakiehdotuksiin sisällytettyjen yleisten määräytymisperusteiden mukaisesti. Kapitaatio- ja olosuhdetekijöihin perustuvan rahoituksen on arvioitu kohdentavan rahoituksen yleisesti ottaen perustellulla tavalla. Rahoitusjärjestelmän selkeyden ja toimivuuden vuoksi ei ole arvioitu mahdolliseksi säätää erillisiä määräytymisperusteita yksittäisiin kokonaisuuden kannalta pienimuotoisiin/euromäärältään vähäisempiin tehtäviin.

Maakuntien maksuperustelaki

Maa- ja metsätalousministeriö *kiinnittää huomiota tarpeeseen säätää maakuntia koskeva maksuperustelaki.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnan muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen valmistelussa on arvioitu tarvetta säätää maakunnille oma maksuperustelaki.

Maksuperustelain osalta valmistelussa on sovittu, että siltä osin kuin hallinnonaloilla on tarve säätää suoritteiden maksullisuudesta, se tehdään hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä. Maa- ja metsätalousministeriö on todennut tämän johtavan maakunnittain vaihteleviin asiakasmaksuihin. Myös se, että maksuista säädetään hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä, luo yhtenäisen pohjan eri maakuntien ao. toimintaan liittyvien asiakasmaksujen perimiselle. Sen sijaan eri hallinnonalojen maksuissa voi esiintyä vaihtelua. Edellä mainittua ratkaisua tehtäessä linjattiin, että yleisen maksuperustelain tarvetta voidaan selvittää jatkossa.

EU-lainsäädännön täytäntöönpanon laiminlyönnin sanktiot

Ympäristöministeriö *on todennut, että EU-lainsäädännön täytäntöönpanon laiminlyöntiin liittyvät taloudelliset seuraamukset, mm. korvaustilanteiden syntymisen mahdollisuus tulisi huomioida lainsäädännössä.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

EU-lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnasta seuraavat mahdolliset sanktiot ovat olleet keskeinen peruste merkittävälle osalle maakunnan muiden tehtävien erillisrahoitusratkaisuja.

Saamenkielisen väestön huomioon ottaminen valtionrahoituksessa

Saamelaiskäräjät *on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kaksikielisyys- tai vieraskielisyyskerroin huomioi saamenkielisten asemaa.*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan ja tarpeiltaan hyvin heterogeenisen joukon. Nämä eroavaisuudet vaikuttavat palvelujen tarpeeseen ja kustannuksiin. Rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on ollut yksinkertainen, mahdollisimman hyvin eri puolilla maata maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Rahoituksen kokonaistason näkökulmasta pieniä, yksittäisiin maakuntiin kohdentuvia perusteita ei malliin lähtökohtaisesti sisällytetty.

Lapin erityisolosuhteita on huomioitu maakuntien rahoituslain määräytymistekijöiden painoarvoissa. Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvän asukastiheyskertoimen painoarvoa kasvatettiin lausuntokierroksen jälkeen mm. Lapin erityisolosuhteiden paremmaksi huomioimiseksi.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyy momentti 33.60.36, Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Momentti ehdotetaan edelleen säilyvän erillisenä STM:n pääluokassa eikä kyseistä määrärahaa olla siis siirtämässä maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen.

Maakuntien rahoituslailla ei ohjata maakunnille kohdennettavaa erillisrahoitusta eikä Saamelaiskäräjien ehdotukselle lain 4 §:n muuttamiseksi ole siten perusteita.

Maakunnan talouden tasapainovaatimus ja arviointimenettelyn taloudelliset edellytykset

(Maakuntalaki 13 luku, Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820)

Hallituksen esityksen mukaan maakunnan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Esityksen mukaan valtiovarainministeriö käynnistää maakuntalaissa tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen edellytysten täyttyessä arviointimenettelyn, jossa valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään.

Suomen Kuntaliitto katsoo, että maakunnan taloudelle asetetut tasapainovaatimukset ovat liian tiukat. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että arviointimenettely ei sovellu maakuntiin ja että arviointimenettelyn taloudelliset edellytykset ovat liian tiukat.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntakonsernit tulevat olemaan merkittävä osa julkista taloutta. Väestön ikääntymisestä kohdistuva paine palvelujärjestelmään kohdistuu kokonaisuudessaan maakuntiin. Maakuntien kustannustenhallinnan onnistumisella tulee olemaan erittäin suuri merkitys valtiontalouden ja koko julkisen talouden liikkumavaralle.

Maakuntien talouden hoitoa ohjaavat maakuntalain taloussäännökset ja maakuntien rahoituslaki. Koska maakuntien rahoitus perustuu kokonaisuudessaan valtion rahoitukseen, maakuntalain taloussäännökset ovat väistämättä tiukemmat kuin kuntalain vastaavat säännökset. Perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen ja julkisen talouden kestävyyden näkökulmasta maakunnan talouden mahdollisiin ongelmiin pitäisi puuttua mahdollisimman nopeasti, jotta korjaavia toimenpiteitä voidaan ryhtyä tekemään mahdollisimman pikaisesti. Jos tilannetta arvioitaisiin esitettyä pidemmällä ajanjaksolla, esimerkiksi valtuustokausittain, ongelmat ehtisivät pahimmassa tapauksessa kumuloitua ja kertaantua.

Jos taloudellisia ongelmia olisi useammassa maakunnassa ja valtiolla olisi mahdollisuus puuttua ongelmiin esimerkiksi vasta neljän vuoden kuluttua ja kun otetaan huomioon, että ongelmien korjaamiseen saattaa mennä myös useita vuosia, uudistukselle asetetun kustannustenhallintatavoitteen saavuttaminen sekä julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kurominen vaarantuisivat.

Muut valtion ohjauskeinot, kuten maakuntalain mukainen neuvottelu, ovat pehmeämpää ohjausta. Neuvottelussa valtion taholta voidaan todeta maakunnan talouden ongelmat ja keskustella maakunnan kanssa tarvittavista korjaustoimenpiteistä, mutta tämä ohjaus ei ole luonteeltaan maakuntaa velvoittavaa.

Lisäksi on huomattava, että arviointimenettelyä koskevan, maakuntalain 104 §:n mukainen tarkastelujakso alkaisi vasta vuoden 2021 tilinpäätöksen perusteella laskettavista tunnusluvuista. Sääntelyyn on siis jo nyt sisällytetty siirtymäkausi, jonka aikana maakunnat voivat sopeuttaa tarvittaessa toimintaansa. Koska maakuntien toiminnan aloittamiseen liittyy väistämättä ennakoimattomia asioita ja kustannuksia, siirtymäkaudella varmistetaan, ettei arviointimenettelyjä käynnistetä vain muutosvaiheen mahdollisten satunnaisten ongelmien vuoksi.

Maakuntien arviointimenettely tosiasiassa tarkoittaa käytännössä maakunnan toiminnan syvällisempää tutkimista. Arviointimenettelyssä on mahdollista selvittää miltä osin kriteereiden saavuttamattomuus johtuu esimerkiksi maakunnan vaikutuspiirin ulkopuolisista asioista ja rahoituksen riittämättömyydestä tai maakunnan tehottomuudesta.

Maakuntien arviointimenettelykriteereissä on pyritty uudistukselle asetettujen tavoitteiden ja maakuntien rahoituslain säännösten kanssa yhdenmukaisesti ohjaavaan kokonaisuuteen, jossa on tiukat kriteerit, mutta menettelyn käynnistämisessä on harkinnanvaraa. Tiukat kriteerit varmistavat valtion mahdollisuuden puuttua maakunnan ti-

lanteeseen riittävän aikaisessa vaiheessa, mutta menettelyn käynnistämiseen liittyvä harkinnanvara varmistaa sen, että ei käynnistetä turhia arviointimenettelyitä. Tällä tavoin varjellaan myös arviointimenettelyn tehokkuutta ja uskottavuutta valtion ohjauskeinona.

Kunnallisveroprosenttien leikkaus vuonna 2019

(Voimaanpanolaki 42 §, Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820)

Kuntien verotusoikeuden väliaikaista rajaamista vuonna 2019 sekä kunnallisveroprosenttien yhtä suurta leikkausta pitää pääosa lausunnonantajista perusteltuna. Tällä kannalla on myös muun muassa **professori Mäenpää**. Toisaalta muun muassa **Suomen Yrittäjät** katsoo, että rajoituksen tulisi olla ajallisesti pidempi eli sen tulisi ulottua vuosille 2019-2023.

Kuntien verotusoikeuden ja oikeuden päättää veroprosentistaan on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Kunnallisen verotusoikeuden olennaiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut, että verotusoikeudella tulee olla aitoa merkitystä kuntien mahdollisuuksiin päättää itsenäisesti taloudestaan.

Uudistus tarkoittaa verotuksen painopisteen siirtymistä veronsaajalta toiselle. Tällainen hallinnollinen muutos tulee toteuttaa verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraalisti, jotta verovelvollisten yhdenvertaisuus voidaan turvata. On todennäköistä, että kunnat alentaisivat veroprosenttejaan uudistuksen yhteydessä myös omilla päätöksillään, koska kuntien tehtävistä siirtyy merkittävä osa maakunnille. 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 hyvin eri tavalla. Tämä tarkoittaisi, että uudistuksen vaikutukset ansiotulojen verotukseen olisivat lähtökohtaisesti erilaiset asuinpaikasta riippuen. Tämän perusteella on välttämätöntä säätää, että alentaminen tapahtuisi uudistuksen voimaantulohetkellä kaikissa kunnissa samoin perustein. Muussa tapauksessa kuntien veroprosenttien välinen ero voisi uudistuksen vuoksi välittömästi kasvaa merkittävällä tavalla nykyisestä. Kun huomioidaan muutoksen merkittävyys, tarvitaan siirtymäajaksi väline, jolla turvataan rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti siten, että verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu myös muita vaihtoehtoja kunnallisveroprosenttien alentamiseksi. Näihin muihin esitettyihin vaihtoehtoihin sisältyy kuitenkin niin suuria, muun muassa veronmaksajien yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia, että niiden toteuttamista ei voi pitää 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 terveyspalveluiden kustannukset ja niiden rahoittamiseksi kunnille maksettavat valtionosuudet vaihtelevat huomattavasti kunnittain.

Omaisuusjärjestelyt

(Voimaanpanolaki, Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820)

Esityksen mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle. Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi. Siirtymäkauden jälkeen maakunta vuokraisi kunnalta ne tilat, jotka se toiminnassaan tarvitsisi. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan omistama irtaimisto siirtyisi maakunnalle. Tämän lisäksi kunta siirtäisi maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset. Kunnille ei maksettaisi siirtyvästä omaisuudesta korvauksia, vaan kunnan peruspääomaa alennettaisiin siirtyvää omaisuutta vastaavalla määrällä.

Suomen Kuntaliitto, kuultavina olleet **kunnat** sekä **Kuntarahoitus Oyj** katsovat, että maakunnille tulisi siirtää kaikki kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvä omaisuus maaomaisuutta lukuun ottamatta ja että kunnille tulisi maksaa omaisuussiirroista korvaus. Korvaus voitaisiin Kuntaliiton näkemyksen mukaan hoitaa myös niin, että maakunnat jäisivät kunnille velkaa. Toissijaisesti Suomen Kuntaliitto katsoo, että tulisi perustaa maakuntien ja kuntien yhteisesti omistamia toimitilayhtiöitä. **Oulun kaupunki** toteaa, että kunnat ovat eriarvoisessa asemassa toimitilojensa rahoitusmallin perusteella. Lisäksi Kuntaliitto sekä kuultavina olleet kunnat vaativat lainvalmistelun yhteydessä varmistettavaksi, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Vaikutukset tulisi korvata kunnille täysimääräisesti esimerkiksi kohdennettuina avustuksina.

Professori Mäenpää katsoo, että kunnan lakisääteisten tehtävien siirtoa vastaavalle omaisuuden siirrolle on hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät lakisääteisten julkisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Kysymys on verovaroin rahoitetusta julkisesta omaisuudesta, joten korvauksen suorittaminen voisi asiallisesti merkitä kaksinkertaista verorasitusta. Omaisuusjärjestelyjen ei myöskään voida katsoa johtavan siihen, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Uudistukseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä on varmistettava, että maakunnilla on mahdollisuus hoitaa niiden järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät. Tämän lisäksi on varmistettava, ettei järjestelyillä vaaranneta rahoitusperiaatetta eli kuntien mahdollisuudet tehtäviensä hoitamiseen turvataan myös uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Edelleen on varmistettava, että verovelvollisia kohdellaan yhdenvertaisesti, työn verotus ei kiristy uudistuksen seurauksena ja että mahdollisuudet julkisen talouden kestävyyden turvaamiselle säilytetään.

Hallituksen esityksessä on sangen laajasti kuvattu vaihtoehtoja omaisuusjärjestelyjen toteuttamiselle. Omaisuuteen liittyvät järjestelyt voidaan toteuttaa useilla eri vaihtoehdoilla ja niiden yhdistelmillä ja vaihtoehdoista on valittu se, joka parhaiten toteuttaa uudistukselle asetetut tavoitteet kokonaisuutena. Lisäksi vaihtoehdon valinnassa on

kiinnitetty huomiota siihen, että kuntia kohdeltaisiin uudistuksessa mahdollisimman yhdenvertaisesti. Tähän liittyen esimerkiksi kuntien erilaiset toimitilojensa rahoitustavat on esityksessä huomioitu niin, että esimerkiksi sitovan lunastusehdon sisältävät erilaiset kiinteistöleasing ym. vastaavat sopimukset on rinnastettu kunnan omassa taseessa oleviin toimitiloihin.

Vaatimus lunastuskorvauksen maksamisesta

Pelkästään kuntaorganisaatioiden näkökulmasta hyväksyttävimmän vaihtoehdon eli lunastuksen suurimmat haasteet liittyvät maakunnan lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuden rooliin elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä maakunnan lunastukseen tarvitsemaan rahoitukseen.

Maakunnan laaja lunastusvelvollisuus tarkoittaisi, että maakunta kantaisi kokonaisuudessaan riskin tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista ja muusta omaisuudesta. Tällaisen velvollisuuden asettaminen maakunnalle edellyttäisi, että kunnilla ei olisi omilla toimillaan mahdollisuutta lisätä maakunnalle siirtyvän omaisuuden määrää ja samalla maakunnan taloudellisia vastuita. 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 kuntien ja Kuntaliiton taholta nostettiin 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 välittömästi uudistuksen toteutumishetkellä kunnalle. Tätä vaihtoehtoa ei ole pidetty kuntien ja Kuntaliiton taholta mahdollisena.

Edelleen tulisi ratkaista, millä arvolla lunastus toteutettaisiin. Korvaus voisi perustua kirjanpitoarvoon (tasearvo), käypään arvoon, jonkinlaiseen tekniseen arvoon tai esimerkiksi tuottoihin perustuvaan nykyarvon laskentaan. Tilinpäätösten mukaisten tasearvojen käyttäminen olisi lähtökohtaisesti yksinkertaista, sillä näin vältyttäisiin erillisten, aikaa vievien ja todennäköisesti merkittäviä kustannuksia aiheuttavien arvos-

tusselvitysten 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. Tästä seuraisi, että joissakin kunnissa maakunta lunastaisi omaisuuden käytännössä markkina- tai siihen verrattavalla 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.

Merkittävimmän ongelman lunastusmallin käytölle muodostaisi kuitenkin maakunnan lunastukseen tarvitsema rahoitus. Erillisen rahoituksen järjestäminen johtaisi suurella todennäköisyydellä kokonaisveroasteen kohoamiseen. Riski kokonaisveroasteen nousemiselle olisi suuri myös siinä tapauksessa, että maakunta jäisi lunastussumman kunnille velkaa. Käytännössä syntyisi tilanne, jossa verorahoituksella toimiva maakunta maksaisi kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen verojen muodossa maksaneet ja joka on edelleen pysymässä samassa lakisääteisten tehtävien käytössä.

Lunastuskorvaus olisi lisäpanostus kuntatalouteen, joten tämän lisäpanostuksen synnyttämä kokonaisveroasteen kohoaminen olisi voitava estää. Kokonaisveroasteen kohoaminen olisi mahdollista estää vain niin, että kuntien oikeutta päättää lunastuskorvauksen käytöstä rajoitettaisiin. Tällainen kunnan päätösvallan rajaaminen vaikuttaisi kuitenkin merkittävällä tavalla kuntien oikeuteen määrätä itsenäisesti taloudestaan.

Vaatimus kuntien ja maakuntien yhteisestä toimitilayhtiöstä

Kuntaliitto ja muun muassa **Tampereen kaupunki** esittävät lausunnossaan, että maakuntien yhteisesti omistaman valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen sijasta tulisi perustaa maakuntien ja kuntien yhteisiä toimitilayhtiöitä. Kuntaliiton mukaan kunnat saisivat tällä tavoin yhtiöiden osakkeiden muodossa lunastuskorvauksen. Esityksen lähtökohtana on ilmeisesti, että kunnat saisivat joko toimitilayhtiön jakaman osingon muodossa tai toimitilayhtiön osakkeiden myynnistä saatavilla tuloilla korvausta lakisääteisten kuntayhtymien jäsenosuuksistaan.

Hallituksen esityksen mukaan maakunnat siirtävät omistukseensa tulleet sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen alun perin omistamat rakennukset, kiinteistöt ja pitkäaikaiset huoneenvuokra- ja maanvuokrasopimukset maakuntien yhteisesti omistaman, valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen omistukseen ja hallintaan. Palvelukeskukselle siirtyvät myös maakuntiin siirrettävien lakisääteisten kuntayhtymien velkavastuut niiltä osin kuin ne liittyvät toimitiloihin ja kiinteistöihin. Käytännössä palvelukeskukseen todennäköisesti siirtyy kuntayhtymien koko lainakanta.

Palvelukeskuksen omistus jakautuu esityksen mukaan maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus tulee siis olemaan maakuntien määräysvallassa ja maakuntien oikeus yhtiön osakkeiden myyntiin on rajautunut vain maakuntien välisiin tai maakunnan ja valtion välisiin omistuksen siirtoihin. Maakuntien määräysvaltaa rajaa valtion erilajinen osake yhtiössä. Valtion omistuksen tarkoitus ja tavoite on varmistaa, että yhtiö säilyy edelleen

maakuntien määräysvallassa, toimii hankintalain tarkoittamana sidosyksikkönä ja että yhtiön toimintaperiaatteet ovat yhteneväiset maakuntalaissa tarkoitettujen periaatteiden kanssa.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus toimii maakuntien ei-kilpailullisissa olosuhteissa toimivien organisaatioiden toimitila- ja kiinteistöpalvelujen toteuttajana. Se ei siis tarjoa palveluita markkinoilla toimiville maakunnan yhtiöiille, vaan se toimii maakuntien sidosyksikkönä (ns. in house –yhtiönä) eli yhtiönä, jonka toiminta- ja tehtäväalue rakentuu käytännössä lähes kokonaan erikoissairaanhoidon ympärille.

Palvelukeskuksella ei ole itsenäistä, maakunnista riippumatonta päätösvaltaa maakuntien strategiseen päätöksentekoon kuuluvien palveluverkko ja toimitilakysymysten osalta, vaan se toimii vain maakunnan toimeksiantojen perusteella. Se ei tee esimerkiksi investointeja ns. omalla riskillään vaan kaikki investoinnit tapahtuvat maakunnan kanssa solmittavan vuokrasopimuksen perusteella.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimintamalli liittyy maakuntien rahoitusmalliin. Maakuntalain säännösten lähtökohtana on, että maakunnilla ei ole oikeutta ottaa pitkäaikaista, investointien toteuttamiseen tarvittavaa lainaa. Maakuntien toimitiloihin liittyvät investointitarpeet hoidetaan tämän vuoksi toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kautta ja pitkäaikaisten investointien tarvitsema lainanotto näkyy maakuntien käyttötalousmenoissa vuokrakustannuksina.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen vastuulle ovat siirtymässä erittäin suuret velkavastuut. Jatkovalmistelussa on osoittautunut, että sairaanhoitopiireillä on maakuntien toiminnan käynnistyessä keskeneräisiä tai juuri käynnistymässä olevia toimitilahankkeita alustavien selvitysten mukaan ilmeisesti noin 4 mrd euron arvosta. Oletettavaa on, että vuosien 2017-2018 aikana nämä hankkeet rahoitetaan velanotolla eikä jäsenkuntien rahoituksella.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen edellä kuvatusta toimintamallista sekä sairaanhoitopiirien investointitilanteesta vuoden 2019 alussa seuraa, että Kuntaliiton esitys maakuntien ja kuntien yhteisestä toimitilayhtiöstä ei käytännössä ole toteuttamiskelpoinen. Kunnilla ei olisi mahdollisuutta saada yhtiöstä osinkoja eikä yhtiön osakkeita olisi mahdollista myydä. Palvelukeskuksen toimintamalli ja ennen kaikkea palvelukeskuksen vastuulle siirtyvät erittäin mittavat velat, keskeneräiset investoinnit ja suuri kiinteistömassa johtavat siihen, että palvelukeskuksella ei tule olemaan mahdollisuuksia minkäänlaiseen osinkojen jakamiseen. Koska kunnilla olisi yhtiössä käytännössä vain sijoittajaintressi, kuntien omistus aiheuttaisi myös merkittävän paineen yhtiön vuokrajärjestelmälle ja siihen sisältyvälle, sijoitetulle pääomalle laskettavalle korolle. On selvää, että sijoittajaintressin omaava taho asettaisi väistämättä vaatimuksia sijoittamansa pääoman tuotolle, mikä tarkoittaisi yhtiön maakunnilta perimien vuokrien korotuspainetta.

Jotta Kuntaliiton tavoite lunastuskorvauksen saamisesta toteutuisi, kunnilla tulisi olla mahdollisuus myydä omistamansa osakkeet. Tällainen oikeus avaisi mahdollisuuden siihen, että kunnat voisivat myydä omistamansa osakkeet markkinoille, mikä voisi tarkoittaa erikoissairaanhoidon infrastruktuurin päätymistä yksityisomistukseen. Palvelukeskusyhtiön vähäinenkin yksityinen omistus tuhoasi palvelukeskusyhtiön hankintalain mukaisen sidosyksikköaseman. Tämän estämiseksi olisi lainsäädäntöteitse

tai yhtiöoikeudellisilla keinoilla kiellettävä kuntia myymästä ko. osakkeita muille kuin saman maakunnan toisille kunnille, maakunnalle tai valtiolle. Jos kunnat taas myisivät osakkeet maakunnalle tai toisille kunnille, päädyttäisiin tilanteeseen, jossa kokonaisveroaste uhkaisi kauppahinnan maksamisen seurauksena kohota. Maakunnan tai toisen kunnan maksama kauppahinta osakkeesta tarkoittaisi jälleen tilannetta, jossa veronmaksaja maksaisi kertaalleen maksamansa omaisuuden toiseen kertaan. Joka tapauksessa tilanteesta seuraisi väistämättä, että kuntien osakeomistus palvelukeskuksessa olisi kunnille käytännössä arvoton.

Mikäli Kuntaliitto tarkoittaakin yhteisellä yhtiöllä, että maakuntiin siirtyneiden erikoissairaanhoidon kiinteistöjen lisäksi myös kunnat siirtäisivät sote-rakennuskantansa eli käytännössä perusterveydenhuollon rakennukset kyseiseen toimitilayhtiöön, yhtiön koko toimintamalli muuttuisi. Silloin yhtiön taseeseen tulisi omaisuutta, jota käytettäisiin kilpailuilla markkinoilla. Yhtiö ei voisi tässä tilanteessa enää toimia hankintalaissa tarkoitetulla tavalla maakuntien sidosyksikkönä. Lisäksi esityksestä jää epäselväksi, olisiko tarkoitus, että kunnat velvoitettaisiin siirtämään kaikki sote-rakennuksensa kyseiseen yhtiöön. Tällainen velvoite pitäisi yhtiön toimintaedellytysten näkökulmasta tässä mallissa asettaa, sillä muussa tapauksessa on suuri riski, että kunnat siirtäisivät yhtiöön vain sellaista rakennuskantaa, jolle ei olisi käyttöä tuloa tuottavassa toiminnassa. Jos yhtiön toimintaedellytyksiä jo alkuvaiheessa heikennettäisiin tällä tavoin, tämä taas heikentäisi entisestään Kuntaliiton esityksen taustalla olevan ajatusmallin toteutumista eli kunnille tulevaa tulovirtaa yhtiöstä.

Vaatimus siirtymäkauden jälkeisestä avustuksesta

Kuntien omistamat perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät uudistuksen jälkeen lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa. Kolmen vuoden siirtymäkauden jälkeen tilat voivat edelleen pysyä maakunnan hallinnassa vuokrasopimuksen nojalla, ne voidaan vuokrata tai myydä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville, valinnanvapauden piirissä toimiville yhteisöille tai ne voivat poistua kokonaan sosiaali- ja terveyspalvelujen käytöstä.

Hallituksen esityksen vaikutusarvio-osiossa on pyritty arvioimaan, mitä kuntien omistamille, sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä oleville toimitiloille tulisi tapahtumaan uudistuksen toimeenpanon edetessä. Arviot perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystrendeihin, väestönkehitykseen ja aiemmin toteutetuista muutoksista, kuten esimerkiksi kuntaliitoksista sekä Eksoten eli Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän toiminnasta kertyneisiin kokemuksin.

Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukeskuksiin, terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen sekä digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset eli tekijät, jotka ovat lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrosta riippumattomia. Hoitopäivät, vuodeosastohoito sekä vanhainkotien määrä ovat jatkuvasti vähentyneet ja tulevina vuosina laitoshoidon paikkojen ennustetaan edelleen vähenevän. Samanaikaisesti erilaisten asumispalveluiden määrä on kasvanut. Tällä hetkellä monissa kunnissa on paljon erilaisia pieniä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelupisteitä, mutta nähtävissä on nyt jo pyrkimys keskittää avopalveluita suurempiin, ns. hyvinvointikeskuksiin. Palveluverkko on myös kehittymässä monimuotoisemmaksi ja erilaiset liikkuvat pal-

velut ovat yleistymässä sähköisten palvelujen ohella, jolloin asiakaskäytössä olevan tilan tarve vähenee.

Selvitysten perusteella kuntasektorin omistukseen on jäämässä uudistuksen jälkeen noin 6,8 milj. m2 tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia toimitiloja. Noin 50 prosenttia näistä kiinteistöistä sijaitsee kaupunkimaisissa, asukasmäärältään kasvavissa kunnissa. Väestöään menettävillä alueilla sijaitsee noin 42 prosenttia kiinteistöistä. Valmistelun yhteydessä tehdyssä selvityksessä pyrittiin arvioimaan miten kuntien omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöihin kohdistuva riski jakautuu ja miten suuren taloudellisen rasituksen riski mahdollisesti toteutuessaan aiheuttaisi kunnille. Selvitysten lopputulos on, että mahdollisesti noin 20 prosenttia eli noin 1,2 – 1,4 milj.m² tulee jossakin vaiheessa poistumaan sote-käytöstä. Vastaavaa poistumaa ei ole nähtävissä pelastustoimen toimitiloissa, sillä pelastustoimessa tapahtui pelastusasemaverkkoon ja toimitiloihin kohdistuvia muutoksia jo aluepelastuslaitosten perustamisen yhteydessä 2000-luvun alussa.

Selvitysten mukaan suurin riski sille, että kiinteistölle ei sote-käytön mahdollisesti loppuessa löydetä lainkaan uutta käyttötarkoitusta, on pienissä ja väestömäärältään taantuvissa, harvaan asutuissa kunnissa erityisesti silloin, jos kyseessä on laitospalvelurakennus. Seuraavaksi suurin riski kohdistuu vanhoihin avopalvelurakennuksiin tiheän palveluverkon omaavalla, mutta väestömäärältään taantuvalla alueella. Näiden edellä mainittujenkaan kiinteistötyyppien kaikki rakennukset eivät kuitenkaan tule poistumaan käytöstä, vaan ainoastaan osa niistä. Tämän suurimmalla todennäköisyydellä käytöstä kokonaan poistuvan ja vaille uutta käyttöä jäävän osuuden määräksi on arvioitu noin 528 tm² ja arvoksi vähennetyn jälleenhankintakustannuksen menetelmää käyttäen noin 315 milj. euroa sekä vuosittaisiksi ylläpitokustannuksiksi noin 3 milj. euroa.

Mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelemaan merkittävästi eri kunnissa. On olettavaa, että kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä tyhjiksi jäävien tilojen ongelma on väliaikainen ja poistuu kohtuullisen lyhyellä aikavälillä tilojen siirtyessä vähitellen muuhun käyttöön. Kuten edellä todetusta ilmenee, ongelman merkittävyyteen vaikuttaa huomattavasti toimitilojen ikä, kunto ja erityisesti sijainti.

Olemassa olevien kiinteistöjen tämänhetkinen, oletettu arvo ei osoita suoraan kunnan taloudellisen riskin suuruutta, vaan kunnan lopullinen, tilinpäätöksen tulokseen vaikuttava riski muodostuu käyttämättä jäävän tilan ylläpitokustannuksista, mahdollisesta jäljellä olevasta investointivelasta sekä kunnan 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 nyt esitettyä uudistustakin.

Kuntien omistamasta rakennuskannasta kohdistuu aiemmin tehtyjen selvitysten perusteella merkittävin osuus eli noin 60 prosenttia opetustoimeen ja noin 20 prosenttia sote-toimitiloihin. Oletettavasti velat kohdistuvat toimitila investointeihin vastaavalla tavalla, vaikka kuntien velanotto ei olekaan ns. korvamerkittyä. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasausjärjestelmien vuoksi kunnan tulorahoitus eli vuosikate ei käytännössä uudistuksen yhteydessä muutu, vaan se säilyy

uudistusta edeltävällä tasolla. Tämän seurauksena kunnan lainanhoitokate- ja kyky ei lähtökohtaisesti muutu, koska kunnan käyttötalouden tasapainotila, jonka vuosikate ilmaisee, säilyy uudistuksessa ennallaan. Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen eli käytännössä vuosikatteen riittävyyden vieraan pääoman lyhennysten ja korkojen hoitoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja toimitilaverkkoon tulevaisuudessa kohdistuvia muutoksia on käytännössä mahdotonta arvioida kunnittain tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti, sillä yksityiskohtainen arviointi tarkoittaisi itsehallinnollisen maakunnan päätöksenteon ennakointia. Selvitystenkään perusteella ei siten voida identifioida, mihin yksittäiseen kuntaan tai yksittäisen kunnan yksittäiseen sote-rakennukseen muutos kohdistuu, sillä lopulliset ratkaisut palveluverkosta tulee tekemään maakunta. Lisäksi esimerkiksi asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät, mutta tilalle tulevat yksityisen palvelutuotannon tilatarpeet. Näistä tekijöistä seuraa, että myöskään muutosten ajallista ulottuvuutta ei voida varmuudella ennustaa. Mahdolliset vaikutukset tulevat todennäköisesti useiden vuosien aikajänteellä.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, on väistämätöntä, että jossakin vaiheessa nykyisin sosiaali- ja terveystoimen käytössä olevia kiinteistöjä poistuu käytöstä ja on mahdollista, että joillekin yksittäisille kunnille tämä saattaa tarkoittaa kuntatalouteen kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia. Etukäteen ei voida kuitenkaan identifioida tai edes aukottomasti ennustaa, mihin kuntaan vaikutus tulevaisuudessa kohdistuu tai missä vaiheessa ja minkä suuruisena vaikutus syntyy.

Näissä mahdollisissa tilanteissa negatiivinen kuntatalousvaikutus johtuisi kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa olevasta, erittäin suuresta hallinnollisesta ja lainsäädännöllisestä muutoksesta. Tällöin kunnan tulokseen syntyvä alijäämävaikutus olisi kunnan kirjanpidossa mahdollista eliminoida kunnan peruspääomaa alentamalla. Tämä estäisi sen, ettei kunnan taseeseen kertyisi kirjanpidollista alijäämää. Tällä menettelyllä ei kuitenkaan vielä paranneta kunnan käyttötalouden tilannetta.

Hallitus on jo aiemmin valmistelun yhteydessä linjannut, että julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päätetään tarvittavista tukitoimenpiteistä niihin tilanteisiin, kun yksittäiseen kuntaan kohdistuu käyttämättömäksi jäävistä sote-toimitiloista johtuvia kuntataloudellisia vaikutuksia. Muiden tukitoimien ohella suoraan yksittäisen kunnan talouteen kohdistuva tukitoimi voisi olla esimerkiksi säännös harkinnanvaraisesta avustuksesta. Säännös voitaisiin lisätä voimaanpanolakiin ja se olisi sisällöltään samankaltainen kuin jo tällä hetkellä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin sisältyvä säännös harkinnanvaraisesta avustuksesta on. Tässä tarkoitettu harkinnanvarainen avustus olisi kuitenkin kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä erillinen eikä sillä olisi vaikutusta kunnan valtionosuuksien laskentaan. Yksityiskohtainen säädösehdotus esitetään tässä vastineessa jäljempänä.

Uudistuksen vaikutus kuntien talouteen ja varainhankintaan

(Jani Pitkäniemi, p. 02955 30494, Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820)

Suomen Kuntaliitto katsoo, että arvio uudistuksen vaikutuksista kuntien talouteen on hallituksen esityksessä puutteellinen. Kuntaliiton mukaan tulisi tehdä kokonaistaloudellinen arvio sekä koko kuntasektorin että yksittäisten kuntien tasolla uudistuksen kaikista vaikutuksista. Kunnista muun muassa **Helsingin kaupunki** ja **Kemijärven kaupunki** katsovat, että kuntien valtionosuusjärjestelmään tehdyt muutokset hämärtävät järjestelmän ymmärrettävyyttä ja että uuteen järjestelmään sisältyy muutoinkin epäkohtia esimerkiksi verotulojen tasausjärjestelmän osalta.

Lisäksi Kuntaliitto, **Kuntien takauskeskus** ja **Kuntarahoitus Oyj** katsovat, että uudistus vaarantaa ja heikentää kuntien varainhankintaa. Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj katsovat myös, että maakunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt tulisi liittää kuntien varainhankintajärjestelmään eli niiden tulisi tulla jäseneksi Kuntien takauskeskukseen. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj nostaa esille tarpeet muuttaa Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Vaikutukset kuntatalouteen

Sosiaali- ja terveystoimen tehtävien siirron myötä kunnilta poistuu se osa kustannuksista, mikä on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana noin 3,5 prosenttia vuodessa ja kasvaisi ensi vuosikymmenellä väestö- ja ikärakenteen muutoksen seurauksena noin 4,5 prosenttia vuodessa. Kuntiin jäävät, merkittävältä osalta opetustoimeen liittyvät käyttötalouden menot eivät ole viime vuosina juuri kasvaneet, eivätkä ne väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi ole kasvamassa lähivuosinakaan. Tämä tuo uudistuksen voimaantulon jälkeisinä vuosina väistämättä liikkumavaraa kuntien käyttötalouteen.

Hallituksen esitykseen liittyvissä laskelmissa kunnan talouden tasapainotilalla tarkoitetaan vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotusta. Perusoletus on, että tulorahoitus on pitkällä aikavälillä riittävä, jos vuosikate on vähintään keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointitarvetta kuvaavien käyttöomaisuuspoistojen suuruinen. Vaikutuksia kuntatalouteen on hallituksen esityksessä arvioitu kunnittain ja kuntaryhmittäin vertaamalla ennen uudistusta vallinnutta kunnantalouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen, uuden rahoitusmallin mukaiseen tasapainotilaan. Uudistuksen tavoitteena ei lähtökohtaisesti ole kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevan epätasapainotilan korjaaminen, vaan se, että muutoksen vaikutus kunnan taloudelliseen asemaan olisi mahdollisimman vähäinen ja uudistusta edeltävä kunnan tulorahoitusasema säilyisi siten mahdollisimman ennallaan.

Uudistuksen voimaantulovuonna kunkin kunnan tasapainotilanne jäädytettäisiin järjestelmämuutoksen tasauksella nykytilanteen eli vuoden 2018 arvioidulle tasolle. Seuraavina vuosina muutos rajataan portaittain kasvavasti +-25 euroa asukasta kohden vuosittain siten, että siirtymäkauden päättyessä vuonna 2023 muutos rajataan pysyvästi enintään +- 100 euroon asukasta kohden. Tämä pysyvä siirtymätasaus koskee noin kolmannesta kunnista. Käytännössä edellä todettu tarkoittaa, että uudistusta edeltävä kuntien talousasema pysyisi laskennallisesti lähes ennallaan usean vuoden ajan.

Uudistuksen toteuttaminen takaamalla voimaantulohetkellä kunnalle laskennallisesti sama tasapaino kuin ennen uudistusta ja rajaamalla siirtymäkauden kokonaismuutos +/- 100 euroon asukasta korostaa kunnan uudistusta edeltävän taloustilanteen merki-

tystä. Uudistuksella ei siten lähtökohtaisesti paranneta tai heikennetä kunnan rahoitusasemaa. On kuitenkin huomioitava, että kunnan todelliseen tasapainon muodostumiseen vaikuttavat valtionosuuksien ja niiden tasauserien lisäksi mm. verotulojen kehitys ja kuntien omat toimenpiteet. Kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittävät tulevaisuudessakin eniten talouskasvu, työllisyys- ja työttömyyskehitys, ikärakenteen muutokset sekä muuttoliike.

Hallituksen esityksessä on laajasti kuvattu vaihtoehtoja, joilla rahoituksen ja kustannusten siirto kunnista maakuntiin olisi lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa. On selvää, että lähtökohdiltaan tasapuolinen ja ymmärrettävin vaihtoehto olisi, että kultakin kunnalta vähennettäisiin tuloja yhtä paljon kuin maakuntaan siirtyisi kustannuksia. Tässä vaihtoehdossa siirrettävät tulot vastaisivat siis siirtyvien tehtävien todellisia kustannuksia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ongelmaksi muodostuisivat kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon todellisten, asukasta kohden laskettujen kustannusten sekä kunnallisveroprosenttien tuoton suuret erot kuntien välillä. Mikäli valtionosuuksien vähentämisen jälkeen siirtyvä kustannus vähennettäisiin kuntakohtaisesti todellisia kustannuksia vastaavasti kuntien tuloveroprosenteista, tuloksena olisivat erittäin suuret erot kunnallisveroprosenteissa kuntien välillä. Menettely ei kohtelisi verovelvollisia tasapuolisesti ja johtaisi työn verotuksen kiristymiseen suurella osalla verovelvollisia. Tämän vuoksi kunnan talouden tasapainomuutosten rajoittaminen on käytännössä ollut pakko tehdä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisältyvään verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään kohdistuvia muutoksia puolestaan ei tosiasiassa voida välttää, koska järjestelmään sisältyvien kunnallisverotulojen määrä väistämättä putoaa. Tämä tarkoittaa väistämättä, että kuntien tasauslisissä ja vähennyksissä tapahtuu muutoksia. Kunnallisverotulojen siirtymisestä valtion verotuksen piiriin seuraa väistämättä myös joidenkin kuntien osalta tilanne, jossa kunnan tulorakenne muuttuu esimerkiksi veropainotteisesta enemmän valtionosuuspainotteiseksi.

Hallituksen esityksen mukaisesti rahoituksen siirto sekä siihen liittyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset toteutetaan niin, että kuntien väliset kunnallisveroprosenttien erot pysyvät ennallaan senkin jälkeen kun kunnallisveroprosentteja on leikattu noin 12,47 prosenttiyksikköä. Ehdotettujen säännösten perusteella uudistuksesta johtuvat kunnallisveroprosenttien nousupaineet jäävät kaikissa kunnissa alle yhden prosenttiyksikön. Kunnan veroprosentin tuotto pysyy jatkossa ennallaan tai jopa hieman vahvistuu, kun kunnallisveron vähennyksiä siirretään valtionverotukseen.

Muutoksen yhteydessä kunnan velkamäärässä ei tapahdu konsernivelkojen pienentymistä lukuun ottamatta muutoksia, koska kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät edelleen kuntien omistuksessa. Järjestämisvastuun siirron seurauksena tapahtuvan rahoituksen siirron eli käyttötaloustulojen puoliintumisen vuoksi kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kuitenkin nousee. Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku kertoo kuinka paljon kunnan vuosittaisista käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, jos koko velka maksettaisiin pois kerralla. Koko maan tasolla suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluvun arvioidaan olevan 54 % vuonna 2017, vuonna 2019 se olisi arvioiden mukaan 111 %. Kun vuonna 2017 kuntien vieraan pääoman takaisinmaksuun tarvittaisiin 6 kuukauden tulot, vuonna 2019 tarvittaisiin 12,5 kuukauden tulot.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasausjärjestelmien vuoksi kunnan tulorahoitusnetto eli vuosikate säilyy käytännössä uudistusta edeltävällä tasolla. Tämän seurauksena kunnan lainanhoitokate- ja kyky eivät lähtökohtaisesti muutu, koska kunnan käyttötalouden tasapainotila, jonka vuosikate ilmaisee, säilyy uudistuksessa kutakuinkin ennallaan. Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen eli käytännössä vuosikatteen riittävyyden vieraan pääoman lyhennysten ja korkojen hoitoon.

Kuntien kannalta erittäin suuri merkitys on myös sillä, että maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat sekä erittäin suuret investointitarpeet poistuvat kuntien vastuulta. Maakuntiin siirrettävien lakisääteisten kuntayhtymien velat muodostuvat käytännössä sairaanhoitopiirien veloista, jotka vuoden 2016 ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan ovat noin 1,4 mrd euroa. Velkamäärä on kuitenkin merkittävässä kasvussa, sillä sairaanhoitopiireille on maaliskuun 2017 loppuun mennessä myönnetty kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (548/2016) nojalla noin 1,4 mrd euron investointiluvat sairaanhoitopiirien rakennusten peruskorjauksiin ja uusinvestointeihin. Jatkovalmistelussa on myös selvinnyt, että näiden sosiaali- ja terveysministeriön lupaa edellyttävien investointien lisäksi sairaanhoitopiireillä on jo käynnistynyt tai kuluvan vuoden ja ensi vuoden aikana käynnistymässä yksittäisinä hankkeina euromäärältään pienempiä, mutta yhteiseuromäärältään erittäin suuri määrä muita hankkeita. Selvitysten perusteella voidaan arvioida, että vuoden 2019 alussa eli järjestämisvastuun siirtohetkellä sairaanhoitopiireissä on käynnissä investointeja lähes 4 mrd euron arvosta. Oletettavaa on, että nämä kaikki investoinnit rahoitetaan velalla, joka siirtyy maakuntien ja edelleen maakuntien toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen vastuulle.

Kuntien omistamasta rakennuskannasta kohdistuu aiemmin tehtyjen selvitysten perusteella merkittävin osuus eli noin 60 prosenttia opetustoimeen ja noin 20 prosenttia sote-toimitiloihin. Oletettavasti velat kohdistuvat investointeihin vastaavalla tavalla, vaikka kuntien velanotto ei olekaan ns. korvamerkittyä. Joka tapauksessa kuntien sote – ja pelastustoimen toimitiloistaan saama vuokratulo varmistaisi siirtymäkauden aikana, että kunnat pystyvät hoitamaan niitä varten ottamansa velat. Tähän liittyen merkitystä on sillä, mikä tulee olemaan kyseisten tilojen käyttöaste tulevaisuudessa.

Kuten edellä omaisuusjärjestelyjä koskevassa osiossa on jo todettu, siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelemaan merkittävästi eri kunnissa ja toimitiloihin kohdistuvat muutokset tulisivat ulottumaan ajallisesti hyvinkin pitkälle ajalle. Olennaista on kuitenkin, että valmistelussa ei ole voitu kuntakohtaisesti lähteä ennakoimaan maakuntien tulevaa päätöksentekoa ja identifioimaan, mitä kunkin yksittäisen kunnan yksittäisille sosiaali- ja terveystoimen rakennuksille tapahtuu, etenkin kun ottaa huomioon, että tilanteeseen tulee vaikuttamaan merkittävällä tavalla myös asiakkaan valinnanvapaus ja sen aiheuttamat muutokset.

Edellä omaisuusjärjestelyjä koskevassa osiossa on tarkemmin käsitelty siirtymäkauden jälkeistä, kunnille mahdollisesti syntyvää taloudellista riskiä ja esitetty siihen liittyen voimaanpanolain säännösten täydentämistä. Yksityiskohtainen säädösehdotus esitetään vastineessa jäljempänä.

Kuntien varainhankinta ja vaatimus maakuntien ja maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen mukaantulosta Kuntien takauskeskus -järjestelmään

Kuntien asema velallisena ja varainhankinnassa ei perustu kunnan omaisuuteen tai varallisuuteen, vaan se perustuu käytännössä kunnan verotusoikeuteen. Pankkien vakavaraisuuskriteereistä säädetään EU:n asetuksessa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (EU575/2013, EU:n vakavaraisuusasetus). Asetuksen 115 artiklan 2 kohdan mukaan saamisia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamisia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnat ovat vakavaraisuuslaskennassa ns. nollariskisiä.

Edellä on käsitelty kunnallisveroon liittyvää yhden vuoden rajoitusta. Kunnan veronkanto-oikeuden rajoittaminen yhtenä vuonna yhdistettynä valtionosuusjärjestelmän voimakkaisiin tasauselementteihin ei olennaisesti rajoita kuntien talouden liikkumavaraa. Täten ei voida pitää todennäköisenä, että yhden vuoden rajoitus muuttaisi myöskään kuntasektorin lainojen nollariskiluokkaa. Vuotta 2019 koskeva rajoitus ei myöskään koske kiinteistöveroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirto edellyttää rahoituksen siirtoa. Kuten edellä on jo todettu, rahoituksen siirto tarkoittaa kuntien käyttötalouden puoliintumista ja sen seurauksena suhteellisen velkaantuneisuuden nousua. Tätä muutosta ei voida välttää, vaikka Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus OyJ.n esittävätkin sen vaarantavan kuntien varainhankintajärjestelmän toimivuuden.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan yksiselitteisesti ja aukottomasti ei voida arvioida tai ennakoida, onko muutoksella vaikutuksia kuntien varainhankintaan, sillä vaikutukset riippuvat markkinareaktioista. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että vaikutus näkyisi kuntien luottojen riskipainon nousuna, sillä kuntien verotusoikeus säilyy vuoden 2019 jälkeen ennallaan ja kuntien talouden tasapainotila eli tulorahoitus, jolla velanhoito rahoitetaan, säilytetään edellä kuvatuilla valtionosuusjärjestelmän tasausjärjestelyillä uudistusta edeltävässä tilanteessa.

Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoitus OyJ:n lausunnoista syntyy väistämättä käsitys, että kuntien varainhankinta rakentuisi pelkästään Kuntien takauskeskus -järjestelmän ympärille. Kunnilla on kuitenkin tällä hetkellä ja myös tulevaisuudessa käytössään myös muita rahoituskanavia ja kunnat niitä myös käyttävät. Uudistus muuttaa kiistatta Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoitus OyJ.n toimintaympäristöä ja vaatii niiltä, samalla tavoin kuin muiltakin toimijoilta, sopeutumista uuteen tilanteeseen. Ei voida kuitenkaan ajatella, että uudistuksen tavoitteet eli perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen saatavuuden parantaminen sekä kustannusten kasvun hillintä julkisen talouden kestävyyttä korjaavalla tavalla pitäisi syrjäyttää Kuntien takauskeskus –järjestelmän toimintaympäristön säilyttämiseksi muuttumattomana.

Kuntarahoitus Oyj ja Kuntien takauskeskus vaativat myös, että maakuntien ja niiden määräysvallassa olevin yhteisöjen tulisi tulla mukaan Kuntien takauskeskus –järjestelmään. Koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta, niiden mukaantulo järjestel-

mään ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista. Maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen, kuten esimerkiksi valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tulevat rahoitustarpeet puolestaan on mahdollista ratkaista myös muulla tavoin eivätkä nämä rahoitustarpeet muutoinkaan kuulu eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen piiriin.

Velallisen vaihtumisesta johtuvat Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muutostarpeet

Hallituksen esitys Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) muuttamisesta on parhaillaan lausunnolla. Lausuntoaika päättyy 4.7.2017. Muiden, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta riippumattomien muutosten lisäksi lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jolla huomioitaisiin maakuntien perustamisesta 1.1.2019 aiheutuvat velallisen muutokset. Maakuntien perustamiseen liittyvä uusi pykälä on tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annetun lain kanssa. Muiden muutosten on tarkoitus tulla voimaan viimeistään syyskuussa 2017.

Valtakunnalliset palvelukeskukset

(Maakuntalaki 16 luku, voimaanpanolaki, Pauli Harju p. 02955 30549, ICT-palvelukeskus Tomi Hytönen p. 2955 30279, toimitilat Minna-Marja Jokinen p. 02955 30820)

Esityksen mukaan maakuntien yhteistyölle ja tehokkaalle toiminnalle luodaan puitteet perustamalla maakuntien yhteisesti omistamat valtakunnalliset palveluyksiköt (toimitilapalvelut, talous- ja henkilöstöhallintopalvelut sekä tietohallinto- ja ICT-palvelut).

Kuntaliitto, useat lausunnon antaneet kunnat ja Hämeen liitto katsovat, että maakuntalain säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tulee poistaa laista. Maakunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja tukipalvelujen järjestäminen tulee olla maakuntien päätettävissä. **Helsingin kaupunki** toteaa lausunnossaan valtakunnallisten palvelukeskusten olevan turha hallinnollinen elementti, josta tulisi luopua. Yhdessä maakuntien omien palvelukeskusten kanssa valtakunnallisten palvelukeskusten käyttövelvoite johtaa hallinnon epätarkoituksenmukaiseen päällekkäisyyteen, jäykkyyteen ja moninkertaiseen hallintoon myös tukipalveluissa. Pakolliset valtakunnalliset palvelukeskukset rajoittaisivat myös maakunnan itsehallintoa ja ne tulisi korvata aidosti maakuntien ohjauksessa olevilla alueellisilla palvelukeskuksilla. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta edistäisi esityksessä ehdotettua väljempi palvelukeskusten käyttövelvoite ja nykyisten toimivien ja kustannustehokkaiden palveluntuotantomallien jatkaminen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että on syytä arvioida, onko esitysluonnoksessa maakunnille säädetty velvollisuus palvelukeskusten käyttämiseen kaikilta osin perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Osa palvelukeskusten yksinoikeuteen perustuvista toiminnoista ja tehtävistä voitaisiin mahdollisesti järjestää markkinaehtoisesti siten, että myös muut tahot kuin palvelukeskukset voisivat tuottaa niitä. Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota palvelukeskusten vaikutukseen markkinoiden dynamiikkaan sekä yksityisten yritysten ja erityisesti pk-yritysten toimintaedellytyksiin niillä markkinoilla, joilla palvelukeskukset toimivat. Palvelukeskusten käytännön toiminnassa olisi myös kiinnitettävä erityistä huomiota markkinoiden toimivuuden ylläpitämiseen.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus

Muun muassa **Kuntarahoitus Oyj** on esittänyt, että valtakunnallisen, maakuntien yhdessä omistaman toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen sijasta tulisi perustaa maakunnallisia toimitilayhtiöitä.

Edellä, omaisuusjärjestelyjä koskevassa osiossa on käsitelty maakuntien yhteisesti omistaman, valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon omistusta, päätöksentekoa ja toimintaperiaatteita. Samassa yhteydessä on myös käsitelty niitä erittäin merkittäviä investointi- ja velkavastuita, jotka palvelukeskukselle ovat siirtymässä. Näiden merkittävien vastuiden hoitamiseksi on välttämätöntä, että palvelukeskuksella on riittävä kantokyky.

Lisäksi on huomattava, että palvelukeskuksen vastuulle ja hoidettavaksi tulee myös sairaanhoitopiirien omistuksessa olevia, mutta jo käytöstä poistettuja suuria erikoiskiinteistöjä, kuten esimerkiksi entisiä keuhkotautiparantoloita. Näiden, tuloa tuottamattomien kiinteistöjen hoitovastuu ja uudelleen sijoittaminen markkinoille edellyttää myös riittävää kantokykyä yhtiöltä. Hajautettu, maakuntakohtainen yhtiörakenne lisäisi hallintokustannuksia sekä todennäköisesti vaikeuttaisi rahoituksen hankintaa. Valtakunnallinen yhtiö on myös riittävän vahva osaamiskeskittymä erityisosaamista vaativissa kiinteistöissä, joita erityisesti erikoissairaanhoidon kiinteistöt ovat.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen osalta on ministeriöissä tehty arviointia vielä eduskuntakäsittelyn aikana. Valmistelussa on päädytty siihen, että valtakunnalliselle palvelukeskukselle on tarvetta mutta kansallisia palveluita täydentää rakentamalla alueellisia tuotantorakenteita hyödyntävä ja niiden kehittymistä ohjaavaa talous- ja henkilöstöhallinnon konserniyhtiötä. Tämän perusteella ei ole nähty tarvetta muuttaa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta koskevia säännöksiä.

ICT – palvelukeskus

ICT-palvelukeskuksella tavoitellaan maakuntien palvelujen digitalisaation vahvaa edistämistä, jonka kautta saavutetaan myös toiminnallisia ja laadullisia parannuksia maakuntien toiminnassa sekä kustannustehokkuutta ICT- palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa.

Nykyisten sote-toimijoiden (kuntayhtymät ja kunnat) tietojärjestelmä- ja sopimuskirjo on erittäin laaja (useita tuhansia) ja kustannustehokkuus vaihtelee. Kehittämishankkeiden osalta valtakunnallisuutta on tavoiteltu mutta siinä ei merkittäviä laajoja hankkeita ole ollut (poikkeuksena ovat KELAn valtakunnalliset palvelut). Kollektiivinen vapaaehtoisuus ei ole johtanut laajaan yhteistyöhön ja kustannussäästöjen hakemiseen.

ICT-palvelukeskus toimii yleisen hyödyn tarkoitukseen perustettuna julkisoikeudellisena laitoksena siten, ettei sen toiminta aiheuta häiriöitä markkinoilla tai ei estä markkinoita toimimasta. Palvelukeskuksen palveluiden tuotanto- ja hankintapa järjestetään siten, että se mahdollistaa hankintalain mukaisen julkisen tarjousmenettelyn ja markkinoiden tarjontapotentiaalin tasapuolisen hyödyntämisen. Palvelukeskus hankkii val-

taosan palveluista joko markkinatoimijoilta tai maakuntien in house -yhtiöiltä. Oma toiminta keskittyy kehittämiseen ja valtakunnallisten ICT-järjestelmien palvelutuotantoon. Palveluissa, joita on hankittavissa kilpailluilta markkinoilta (kuten perustietotekniikka), palvelukeskus voi myös toimia maakuntien aloitteesta niiden yhteishankintayksikkönä, jolloin usean toimijan puitejärjestelyt ovat mahdollisia.

Tavoitellut vaikutukset toteutuvat vasta toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen ja uusien toimintamallien käyttöönoton tuloksena. Hyötyjen saamisen edellytyksenä on myös mittavien kehittämispanostusten osoittaminen toiminnan digitalisointiin ja toisaalta investointeja yhtenäisiin tietojärjestelmäratkaisuihin. Monet järjestelmät ovat elinkaarensa päässä, joten ne olisi uusittava joka tapauksessa.

Säästöjen toteuttaminen vaatii maakunnissa erittäin voimakasta muutosjohtamista heti maakuntien tultua perustetuiksi ja muutosjohtamisen pitää jatkua vuosikymmenen. Pelkät investoinnit digitaalisuutta mahdollistavaan teknologiaan eivät riitä. Kehitysinvestointien ja konsolidointien osalta on arvioitava saavutettavien hyötyjen kautta kriittisesti millä alueilla vanhenevaa tekniikkaa on järkevää kehittää ja laajentaa yhteisten järjestelmien siirtymäaikana. Siirtymäaikana myös kevyet ratkaisut voivat olla vaihtoehtona. Alkuvaiheessa päällekkäisten järjestelmien olemassaoloa ei voida välttää, mutta niistä pitää pyrkiä eroon nopeasti uusien järjestelmien valmistuessa vanhojen järjestelmien ylläpitokustannusten poistamiseksi ja nettokustannusten alentamiseksi.

Maakuntien valtakunnallinen ICT-palvelukeskus tarjoaa osaamista ja toteutusresurssia edellä mainittuun toiminnan uudistamiseen ja yhteiseen kehittämiseen sekä nykyisen hajanaisen ja kalliin tietojärjestelmärakenteen konsolidointiin. Yhteisten tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen tuottamisessa sekä niiden avulla saavutettavissa olevan yhteentoimivuuden ja yhtenäisyyden toteuttamisessa ICT-palvelukeskuksella on tavoitteena merkittävä rooli.

Muut tukipalvelut

Kuntaliitto on esittänyt, että maakuntalain 119 §:n 3 momenttia tulisi tarkentaa siten, että maakunnan omana toimintana tapahtuvan palvelutuotannon lisäksi maakunnalla olisi mahdollisuus sisällyttää tytäryhtiöilleen tuottamiin tukipalveluihin ulkopuolisilta hankkimiaan tukipalveluita, koska se on toiminnan tehokkaan toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

Kotkan kaupunki on lausunnossaan esittänyt, että on epäselvää, miten kunta voi tuottaa maakunnalle esim. ruokahuolto-, kiinteistönhoito- ja siivouspalveluja tulevaisuudessa hankintalainsäädännön sekä kilpailuoikeuden perusteella. Kotka on katsonut, että valinnanvapausjärjestelmän yhtiöittämisvaatimuksen mukaan julkisen sektorin tukipalvelujen organisoinnista uhkaa tulla tehotonta ja vaikeaa. Kotka esittää, että voitaisiin luoda kuntien ja maakunnan yhdessä omistamat tukipalveluiden yhtiöt, jotka voisivat tuottaa näitä palveluita kummallekin osapuolelle.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Tukipalveluja ja erilaisia laajempiakin palveluja koskevat kysymykset ovat olleet esillä muutoksentukihankkeessa eri näkökulmista. Jäljempänä on vastattu seuraaviin tukipalvelujen myyntiin sekä kuntien ja maakuntien yhteistyöhön koskeviin kysymyksiin.

- Voiko maakunta tuottaa palveluja omalle tytäryhteisölleen;
- Voiko kunta tuottaa palveluja maakunnalle ja erityisesti maakunnan valinnanvapausyhtiölle
- Voiko maakunnan ja kunnan yhtiö olla niiden molempien in-house-yhtiö, jolta ne voivat hankkia kilpailuttamatta?

Maakunta ja sen tytäryhteisö sekä tukipalvelut

Tukipalveluilla on lausunnoissa käsitetty varsin laajaa kirjoa erilaisia palveluja. Maakuntalain 113 §:ssä tarkoitetaan tukipalveluilla erittäin suppeaa palvelujen alaa. Näitä ovat lain perustelujen mukaan kiinteistöjen ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto sekä tilojen vuokraus. Maakuntalain tukipalvelukäsite ei mahdollista mm. ruokahuollon, pesulapalveluiden tai kuvantamis- ja laboratoriopalveluiden myyntiä maakunnan tytäryhtiöille. Tukipalveluja maakunta voi tuottaa lähtökohtaisesti yhtiöittämispoikkeuksien perusteella tytäryhtiöille. Näiden hinnoittelun tulee perustua markkinahintaan. Näidenkin palvelujen osalta on kuitenkin otettava huomioon, että toimitiloja koskevan palvelukeskuksen sekä ICT-palvelukeskuksen perustamisen vuoksi maakunnan toiminta voisi koskea lähinnä toimitilojen jälleenvuokrausta.

Maakunnan tukipalvelusäännös vastaa kuntalain yhtiöittämispoikkeussäännöstä. Kuntalain perustelujen mukaan säännöksillä on tarkoitus turvata palvelujen kokonaistehokas tuottaminen tilanteessa, jossa palvelujen hajautuminen erillisiksi hankinnoiksi ei olisi tarkoituksenmukaista. Kuntaliiton esitys siitä, että maakunta voisi kilpailuttaa tukipalveluja myös tytäryhtiöilleen mahdollistaisi sen, että markkinoilla toimivat tytäryhteisöt voisivat saada kilpailuetua siitä, että maakunta kilpailuttamisvolyymillään parantaisi myös niiden asemaa. Tämän perusteella säännös mahdollistaisi kilpailun vääristymisen. Hankintalainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin hankintayksiköiden yhteishankinnat. Tämän perusteella yhteistoiminta kilpailutuksissa on jossain määrin mahdollista.

Kunnan mahdollisuus myydä palveluja

Kotkan kaupunki on huolestunut nimenomaan kunnan mahdollisuudesta myydä maakunnalle ja sen valinnanvapausyhtiölle palveluja.

Jos kunta haluaa jatkossa tuottaa esim. ruokahuoltopalveluja maakunnalle, sen on yhtiöitettävä toiminta, koska kunnan toiminta muuttuu käytännössä taloudelliseksi toiminnaksi. Kunta voi perustaa yhtiön ja kunta voi hankkia siltä palveluja kilpailuttamatta, jos yhtiö toimii sen sidosyksikkönä (in-house -yhtiönä). In-house -rajat merkitsevät, että kuntien on mahdollista yhtiömuodossa myydä palveluja maakunnille vain niiden rajoissa. Sama koskee myös maakuntien valinnanvapausyhtiöitä.

Hankintalain 15 §:n mukaan sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa pääsääntöisesti enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. In house -rajat merkitsevät, että käytännössä yhtiöt eivät voi

myydä maakunnalle kuin erittäin vähäisiä palveluja. Jotta laajempi myynti olisi mahdollista kunnallisen yhtiön osalta, sen aseman tulisi muuttua täysin markkinaehtoiseksi, jolloin sekä maakunnan että kunnan tulisi kilpailuttaa hankintansa eikä yhtiöllä olisi kilpailutuksessa mitään erityisasemaa.

Maakunnan ja kuntien yhteistoiminta

Omaisuusjärjestelyjen perusteella maakunnalle siirtyy myös sairaanhoitopiirien ja muiden lakisääteisten kuntayhtymien osakeomistusta ja sopimuksia kuntien ja kuntayhtymien omistamilta yhtiöiltä. Sidosyksikkömääritelmä mahdollistaa, että maakunta ja kunnat voivat siten tulevaisuudessa olla in house -yhtiöasemassa toimivan yhtiön omistajana. Koska maakunnan omistamat valinnanvapausyhtiöt eivät ole määritelmän mukaan hankintayksiköitä, ne eivät voi olla sellaisten yhtiöiden omistajina, joiden tarkoituksena on toimia kuntien ja maakuntien sidosyksikkönä. Myynti niille on aina sidosyksikkömääritelmän ulosmyynnin euro- ja prosenttimäärien alainen.

Maakunnat ja kunnat voivat tulevaisuudessakin tehdä yhteistyötä sidosyksikkönä toimivassa yhtiömuodossa. Lisäksi ne voivat tuottaa palveluja toisilleen perustamatta yhteistä erillistä oikeushenkilöä, jos ne toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Maakuntien ja kuntien ulosmyyntirajaa kuitenkin rajaa edellä mainittuja rajoja tiukemmaksi maakunta- ja kuntalain yhtiöittämispoikkeusrajaukset mm. vain vähäisen myynnin sallimiseen.

Uudistuksen aikataulu ja toimeenpano

(*Pauli Harju p. 02955 30549)*

Esityksen mukaan maakunnat perustetaan maakuntalain ja voimaanpanolain voimaantulosta lukien. Maakunnan väliaikaishallinto johtaa maakuntien hallinnon ja toiminnan valmistelua siihen asti, kun vaaleilla valittu maakuntavaltuusto aloittaa toimikautensa 1.3.2018. Tehtävien järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2019.

Asiantuntijalausunnoissa esitettiin yleisesti huoli uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon liian kireästä aikataulusta erityisesti suhteessa uudistuksen laajuuteen ja merkittävyyteen. Myös parlamentaarinen valmistelu olisi joidenkin asiantuntijoiden mukaan ollut tällaisessa uudistuksessa perusteltu (mm. **professori Eija Mäkinen**). Lisäksi lausunnoissa tuodaan esille huoli siitä, että kiireisen aikataulun vuoksi uhkana on menettää todellinen uudistaminen: ajattelun, rakenteiden, johtamisen ja toimintatapojen uudistaminen.

Muun muassa **Suomen Kuntaliitto, Uudenmaan liitto, Hyvinkään kaupunki** ja **Liperin kunta** korostavat lausunnoissaan riittävien siirtymäaikojen tärkeyttä. Järjestämisen ja tuottamisen erottamiselle tulee määritellä riittävän pitkät siirtymäajat, jotta mm. julkisen tuotannon sote-palvelut voidaan uusissa maakunnallisissa organisaatioissa yhtiöittää. Markkinoiden vapauttamiseen tarvitaan riittävä siirtymäaika, jotta maakuntaomisteiset sote-keskukset pystyvät aidosti kilpailemaan myös liiketaloudellisesti markkinoilla jo pitkään toimineiden yksityisten yritysten kanssa. **Kotkan kaupunki**

tuo esille, että myös tukipalvelujen järjestämistä varten tarvitaan riittävän pitkät siirtymäajat.

Kuntaliitto ja Jyväskylän kaupunki toteavat, että muutoksen resurssointi on tässä vaiheessa jäänyt lähes kokonaan kuntien ja muiden luovuttavien organisaatioiden vastuulle. Kustannusvastuun muutoksesta on oltava kokonaan valtiolla. Resurssoinnin nykytoteutukseen sisältyy merkittäviä riskejä ja se vaarantaa koko uudistuksen onnistumisen. Muutostuen osalta valtion tulee osoittaa resursseja myös koko maakunnan henkilöstölle, ei pelkästään nykyisille valtion toimijoille sillä kuntaorganisaatioilla ei ole vastaavia rahoittajatahoja. Myös muutostuen toteutuksen tulee olla integraatiota, uutta kokonaisuutta ja yhteistyötä tukevaa. Puutteellisen resurssoinnin näkökulmasta tärkeitä ovat lisäksi ict-ratkaisut ja niihin liittyvät aikataulut.

Uudistuksen toimeenpanon rahoitus ja muutoskustannukset

Sote- ja maakuntauudistuksen taloudelliset vaikutukset syntyvät organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Muutoksen alkuvaiheessa on odotettavissa kustannusten nousua mm. hallinnon uudelleen organisoitumisesta, palkkojen harmonisoinnista ja tietojärjestelmien uudistamisesta johtuen. Kustannukset realisoituvat muutoksessa sen suunnittelu- ja toteutusvaiheissa, jolloin muutoskustannusten painopiste sijoittuu arviolta vuosille 2017–2020. Täysimääräisesti menojen kasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan vasta useiden vuosien kuluessa.

Valtion maakunnalle kohdennettavan rahoituksen perusteena käytetään kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa maakuntien tehtävistä aiheutuneista valtakunnallisista käyttökustannuksista, joista on vähennetty vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut. Maakuntien rahoitus määräytyy kustannusperusteisesti vuonna 2019, pohjautuen maakuntaan kuuluvien kuntien tietoihin. Sen jälkeen siirtymistä kohti laskennallista rahoitusjärjestelmää tasataan siirtymäjärjestelmän puitteissa vuosina 2020–2023, jolloin maakunnilla on paremmat edellytykset sopeuttaa toimintaansa rahoitusta vastaavaksi.

Vuodesta 2024 lähtien maakuntien käyttökustannukset otettaisiin huomioon siten, että niiden vuosittainen kasvu vastaisi enintään lain perusteella määriteltävän maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoituksen osalta ja eduskunnalle annettavan rahoituslakia täydentävän esityksen mukaisesti enintään maakuntaindeksin toteutunutta muutosta kerrottuna luvulla 0,4 maakunnan muiden tehtävien rahoituksen osalta. Laskennallinen rahoitusjärjestelmän on tarkoitus rajoittaa maakuntien kustannusten kehitystä niin, että tavoiteltu 3 prosentin säästötavoite saavutetaan. Maakunnan tulot kuitenkin eriytyvät toteutuneista kustannuksista, jos maakunnan kustannusten kasvu ylittää maakuntaindeksin selvästi. Tämä asettaa maakunnalle merkittäviä säästöpaineita, joka vaatii palvelutuotannon tehostamista, jotta palvelujen laatu ja kattavuus voidaan säilyttää.

Toisaalta maakuntauudistus siirtää kokonaisvastuun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuotannosta yhdelle taholle. Nykytilanteessa palvelujen rahoitusvastuu on kunnilla, mutta erikoistason palvelujen tuotanto on kuntayhtymien vastuulla. Tämä rahoitus- ja tuotantovastuun yhdistäminen mahdollistaa puuttumisen erikoissairaan-

hoidon kustannuskehitykseen, joka on ollut valtakunnan tasolla perusterveydenhuoltoa suurempi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän rahoituksen turvaamisen kannalta olennainen säännös on järjestämislain 30 §. Sen mukaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutusta ja rahoitusta tarkastellaan ja seurataan ministeriön ja maakuntien välisissä neuvotteluissa. Vuorovaikutteisissa ja vuosittain käytävissä neuvotteluissa kartoitetaan sitä, miten maakunnat toteuttavat niiden vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja miten toimintaa pitäisi edelleen kehittää. Lisäksi ministeriö laatii selvityksen, jossa arvioidaan 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. Tämä selvitys on olennainen väline sen arvioimiseksi riittäkö valtion rahoitus maakuntien järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen toteutukseen vaiko ei ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen perusteella saadaan siten tieto siitä, onko valtion maakunnille kohdentama rahoitus riittävä ja onko mahdollisissa ongelmatilanteissa maakunnilla mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa vai tarvitaanko palvelujen turvaamiseksi lisärahoitusta.

Taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneelle maakunnalle voidaan myöntää valtion laina tai valtion takaus lainalle. Lisäksi maakunnan rahoitusta voidaan korottaa maakunnan hakemuksesta harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti. Harkinnanvaraisen lisärahoituksen määrä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Pitkäkestoisiin taloudellisiin vaikeuksiin maakunnalle voidaan myöntää valtionavustusta. Vaikeuksien jatkuessa sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jonka arviointiryhmä voi panna vireille maakuntajakoselvityksen.

Valinnanvapaus- ja monituottajamallin toimeenpano

Valinnanvapaus- ja monituottajajärjestelmään siirtyminen on mahdollista toteuttaa vaiheittain ja maakunnille annetaan muutokseen monenlaista tukea. Tämä helpottaa maakuntien aikataulu- ja toimeenpanohaasteita sosiaali- ja terveyspalveluissa. Esimerkiksi suoran valinnan palvelujen tuotanto markkinoilla voidaan aloittaa ensin rajatummin ja yhtiöittäminen voidaan toteuttaa sitä mukaan, kun palveluja siirretään sosiaali- ja terveyskeskuksille. Myös asiakassetelipalvelujen siirtäminen markkinoille on joustavaa, sillä maakunnan liikelaitos voi tuottaa omana toimintana asiakassetelillä tuotettaviksi siirrettäviä palveluja vuoteen 2020 saakka.

Siirtymäaikojen lisäksi maakunnilla on mahdollisuus saada yhtiöittämiseen muutostukea. Muutostuki sisältää yhtiöittämisen valmistelutuen, tuottajien käytännön korvausmallin hinnoitteluineen ja laskentamalleineen sekä mallisopimusten laadinnan, sosiaali- ja terveyskeskusten palveluvalikoiman esimerkkien ja hyvien käytäntöjen koosteiden käytännön valmistelun sekä kansallisesti yhteisesti toteutettavat tietojärjestelmäratkaisut erityisesti asiakkuudenhallintaan ja toiminnanohjaukseen.

ICT ja tietohallinto

Kuntaliitto esittää, että maakuntalain ja sote-järjestelmislain investointien ja tietohallinnon ohjausta koskeva menettely on tietohallinnon ja ICT-investointien osalta epätarkoituksenmukainen ja se uhkaa luoda toimivaltuuksiltaan epäselvän, tietojärjestelmäratkaisujen välttämätöntä uudistamista hidastavan hallintomenettelyn. Lisäksi Kuntaliitto tuo esiin, että nykyisin kansallisten toimijoiden vastuut mm. STM:n, VM:n, THL:n, Kelan ja Valviran välillä ovat epäselviä ja osin päällekkäisiä.

THL korostaa lausunnossaan, että palvelujärjestelmän uudistaminen edellyttää massiivista tietohallinnon uudistamista, jonka kustannukset ovat huomattavat ja joka vie aikaa. Hallituksen esitys tarjoaa mahdollisuuksia yhdenvertaisten ja kustannusvaikuttavien palvelujen varmistamisessa tarvittavan tietohallinnon kehittämiseksi, mutta se ei synny ilman tehokasta ohjausta, järjestäjien kyvykkyyttä ja huomattavia investointeja. THL näkee, että palvelujärjestelmän muutoksessa on hyvä mahdollisuus laajasti uudistaa potilas- ja asiakastietojärjestelmiä, joista monet ovat elinkaarensa loppuvaiheessa. Ehdotettu sääntely määrittelee valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja THL:lle erilaisia ohjaus- ja seurantatehtäviä. THL pitää tärkeänä, että strategisen ja operatiivisen ohjauksen sekä toiminnan seurannan ja arvioinnin vastuut pidetään selkeinä. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen tarvitsee tuekseen palvelujärjestelmän ohjauksen, seurannan, arvioinnin ja valvonnan kattavaa tietopohjaa. Nykyisessä tietopohjassa olevien olennaisten puutteiden täydentäminen sekä eri toimijoiden tarvitsemien valtakunnallisten tietopalvelujen rakentaminen on kiireellinen ja lisävoimavaroja edellyttävä tehtävä.

Kuntaliitto ja Uudenmaan liitto sekä **Helsingin kaupunki** tuovat lausunnossaan esille, että muutoksen valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät muutoskustannukset (mm. valmistelu- ja muutosorganisaation toiminta, muutososaamisen kehittäminen sekä muutoksen ICT-kustannukset) tulevat olemaan huomattavat. Maakuntien väliaikaishallintoon ja valmisteluun tulee turvatta riittävät resurssit. Maakuntien arvioiden mukaan väliaikaishallinnon toimintakulut ovat vuoden 2017 jälkipuoliskolla 21 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 menot ovat aiemmin esitettyjen arvioiden mukaan jopa 100 miljoonaa euroa. Maakunnittain on kyse satojen henkilöiden työpanoksista. Uudenmaan liiton arvion mukaan väliaikaishallintoon tarvitaan vuoden 2017 syksyllä päätoimisesti noin 70 henkilöä ja maakunnan käynnistämiseen tarvitaan vuonna 2018 päätoimisesti karkeasti arvioiden 200–300 henkilöä. Koska valtio vastaa voimaanpanolain mukaan valtionavustuksella muutosorganisaation kustannuksista, on valtion varattava määrärahat näihin kaikkiin talousarvioissaan.

Kuntaliitto esittää lausunnossaan yhtenäisten tietojärjestelmätoteutusten mahdollistamiseksi sekä yhtenäisten ratkaisujen pirstaloitumisen ehkäisemiseksi, että maakuntalain säädöksiä tulisi tarkentaa siten, että yhtenäiset tietojärjestelmät mahdollistuisivat. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi maakuntalain 113 §:n ja sote-järjestämislain 2 luvun säädöksiä tarkentamalla. Maakunnan omana toimintana tapahtuvan palvelutuotannon lisäksi maakunnalla tulisi olisi mahdollisuus maakuntalain 113 §:n mukaisesti sisällyttää tytäryhteisöilleen tuottamiin tukipalveluihin myös ulkopuolisilta hankkimiaan tukipalveluita, tai vaihtoehtoisesti voitaisiin lisätä tätä koskeva erillinen säännös.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena olevan asiakaskeskeisen palveluintegraation onnistuminen vaatii mahdollisimman täydellistä tietojen ja tietojärjestelmien integraatiota. Tavoitteen toteuttamista voidaan edistää yhtenäisellä tiedonhallinnalla, tietohallinnon ohjauksella sekä yhteisten tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen käytöllä.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien tietohallinnon ohjaukseen sovellettaisiin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettua lakia (634/2011, tietohallintolaki). Tietohallintolain mukaisia valtiovarainministeriön yleisen ohjauksen ja ministeriöiden toimialakohtaisen ohjauksen keinoja ovat kokonaisarkkitehtuuri ja yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset.

Tietohallintolain säännöksiä vahvistaa ja täydentää maakuntalaki- ja järjestämislakiehdotuksiin sisältyvät säännökset taloudellisesti merkittävien investointien, joihin kuuluvat myös suuret ICT-investoinnit, suunnittelusta ja ohjauksesta. Maakuntataloudesta osana julkisen talouden suunnitelmaa ja maakuntien yhteistyöalueiden taloudellisesti merkittävistä ja muuten laajakantoisista investoinneista on säädetty maakuntalaissa (3 luku, 11 ja 12 §:t)). Järjestämislaissa (19 §) on säännös sote tietojärjestelmäpalveluiden ja tiedonhallinnan muutosten ja uudistusten edellyttämästä valtioneuvoston päätöksestä. Nämä säännökset kohdistuvat merkittäviin investointeihin ja antavat valtioneuvostolle mahdollisuuden tarvittaessa suoraan ohjata ICT-investointien toteuttamista maakunnissa.

Ohjauksen käytännön toimeenpanossa ja ohjausprosessien suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ohjauksessa keskitytään kokonaisarkkitehtuurin ja investointien hallinnan kannalta oleellisiin kysymyksiin ja linjauksiin. Lisäksi myös eri toimijoiden roolin- ja tehtävien jaon selkeyteen sekä ohjauksen vaikuttavuuteen on syytä toimeenpanon ensimmäisinä vuosina kiinnittää huomiota.

Valtion vuoden 2017 talousarvioon sisältyy maakuntauudistuksen ICT-muutostuki ja kehitysinvestoinnit maakuntien ICT-valmisteluun sekä lisäksi valtakunnalliset tukitoimet, VM:n pääluokassa yhteensä 7 milj. euroa. ICT-muutostuki koostuu valmistelusta, kansallisesta muutostuesta ja alueellisesta muutostuesta.

Vuoden 2017 talousarviossa on maakuntien esivalmisteluvaiheen ICT-valmistelun tukemiseksi varattu määrärahaa 5 milj. euroa, josta osa voidaan myöntää jo ennen väliaikaishallinnon perustamista. Parhaillaan on käynnissä avustuskierros, jonka perusteella esivalmistelun ICT-valmistelua avustetaan maakuntien liitoille 3 milj. eurolla. Vuoden 2017 talousarvioon varatusta valmisteluvaiheen ICT-määrärahasta loppuosa on suunniteltu jaettavaksi väliaikaishallinnon toiminnan käynnistämisen yhteydessä. Tämä määräraha sisältää tukea alueellisille ICT:n tukitoimenpiteille (n. 2 milj. euroa). Maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen kustannuksiin (ns. väliaikaishallinnon rahoitus) on varattu lisäksi määrärahaa VM:n pääluokassa 9 milj. euroa.

Valtakunnallisilla toimenpiteillä (VM:n pääluokassa n. 1 milj. euroa) toteutetaan mm. maakunta-arkkitehtuurin suunnittelutyö sekä toimintamalleja maakuntien väliaikaishallinnon tueksi. Maakuntien ICT-palvelukeskuksen perustamiseen on vuoden 2017 talousarvioon varattu Keha-keskukselle 1 milj. euroa.

Maakuntien ICT ja Sote-ICT ovat keskeisessä roolissa 3 mrd. euron kustannusten hillintätavoitteen saavuttamisessa. Hallituksen päättämässä julkisen talouden suunnitel-

massa on esitetty varattavaksi 2018 – 2021 yhteensä n. 1 mrd. euroa, mikä tasoltaan vastaa ministeriöiden tekemiä ehdotuksia. Vuosille 2018 – 2024 on arvioitu tarvittavan yhteensä n. 1,5 mrd. euron määrärahoja.

Varattu rahoitus sisältää siis myös Sote-ICT:n kehittämisen toteuttamisen menoja. Lisäksi on varauduttu jo käytössä olevien ja maakunnille siirtyvien järjestelmien laajahkoihin muutoksiin ja päivityksiin. Tähän ns. konsolidaatioon on ehdotuksissa arvioitu tarvittavan yhteensä 370 milj. euroa, josta 200 milj. euroa jo v. 2018. Kaikilta osin vanhojen järjestelmien päivittäminen ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista. Rahoitustarpeet täsmentyvät ICT:n osalta talousarviovaiheissa ja siinä yhteydessä ratkaistaan rahoituksen kohteet ja toimenpiteet.

Valinnanvapauskokeilujen rahoitus on toteutettu siten, että vuodelle 2018 osoitetaan 100 milj. euron 2-vuotinen siirtomääräraha kokeilujen rahoitusta varten.

Tiukan aikataulun vuoksi toimeenpanoon on lähdettävä jo 2017, ja tämä nostaa vuodelle 2017 arvioituja kustannuksia. Vuoden 2017 lisätalousarviossa on tarkastelussa maakuntien ICT-muutostuen tason nosto maakuntien väliaikaishallinnon ICT:n perustamisen ja rajatun ICT-konsolidoinnin sekä maakuntien perustamistoimien toteutuksen tukemiseksi.

Kuntaliiton lausunnosta jää osin epäselväksi, mitä maakuntalain 113 §:n tarkentamisella tavoiteltaisiin siltä osin, että maakunnilla olisi mahdollisuus maakuntalain 113 §:n sisällyttää tytäryhteisöilleen tuottamiin tukipalveluihin myös ulkopuolisilta hankkimiaan tukipalveluita. Maakunta hankkii niiltä osin kuin sen toiminnoilla ei ole yhtiöittämisvelvoitetta tarpeen mukaan tuotannontekijöitä ulkoa. Tällaisten palvelujen välittämistä osana maakunnan tytäryhteisölleen tuottamia palveluja ei ole lakiesitysten perusteella estettykään. Toisaalta tällaisille voidaan katsoa olevan ICT-tukipalvelujen osalta tarvetta vain poikkeuksellisesti, koska yhteisiä palveluja tuottaa lähtökohtaisesti ICT-palvelukeskus, joka tarjoaa maakuntalain 118 §:n 4 momentin mukaan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja.

Arkistojen digitointi

Kansallisarkisto tuo lausunnossaan esiin, että kunnissa ja kuntayhtymissä on tällä hetkellä käytössä hyvin erilaisia tietojärjestelmiä, joilla uusille maakunnille siirtyviä tehtäviä hoidetaan. Kansallisarkisto arvioi lausunnossaan, että osa uusille maakunnille siirtyvistä tehtävistä joudutaan hoitamaan paperiprosesseina, ellei aineistoja digitoida ja niiden sisältämiä tietoja siirretä sähköisiin tietojärjestelmiin.

Kansallisarkisto toteaa lausunnossaan, että julkishallinnolta puuttuu keskitetyn sähköisen säilyttämisen ja operatiivista toimintaa tukeva järjestelmä. Lisäksi Kansallisarkisto korostaa, että digitaalinen hallinto on mahdollista vasta silloin, kun kaikki julkishallinnon tuottama tieto säilytetään sähköisessä muodossa.

Kansallisarkisto esittää, että suurten analogisten asiakirjamäärien siirtäminen organisaatiosta toiseen ja siitä hyvin todennäköisesti seuraava uusien arkistotilojen rakentaminen ei ole taloudellisesti eikä toiminnallisesti järkevää, kun uusien maakuntien tuli-

si toimia digitaalisesti. Tällä perusteella Kansallisarkisto katsoo, että ensisijaisesti parikymmentä vuotta nuoremmat analogiset asiakirjat, joita uudet maakunnat tarvitsevat operatiivisessa toiminnassaan, tulee digitoida.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö toteaa, että arkistotoimi ja asiakirjojen pysyvä säilyttäminen kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Viranomaisten yleinen tietohallinnon ohjaus kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Maakuntauudistuksen ja yleisestä näkökulmasta valtiovarainministeriö tuo esiin seuraavia näkökohtia.

Keskeistä on muutoksen yhteydessä varmistaa operatiivisten tietojärjestelmien käytettävyys ja uusien aineistojen muodostuminen suoraan sähköisenä. Lisäksi on varmistettava tarvittava vanhojen analogisten aineistojen käytettävyys, sillä niitä mahdollisista digitointitoimista riippumatta tulee olemaan maakuntien toiminnan alussa.

Tietojen yhteisen käytön ja hyödynnettävyyden näkökulmasta oleellista on tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Operatiivisten tietojärjestelmien välille on joka tapauksessa rakennettava yhteentoimivat rajapinnat. Valtiovarainministeriön arvion ja teettämien selvitysten mukaan sellaiselle keskitetylle sähköisen säilyttämisen järjestelmälle, joka palvelee jokapäiväistä operatiivista toimintaa sekä arkistointitarkoituksia, ei ole juurikaan tarvetta. Maakunnilla kuten muillakin toimialueilla on operatiiviset tietojärjestelmät, jotka palvelevat myös tietojen säilyttämistarkoituksissa niiltä osin, kun tietoja ei ole siirretty pysyvään säilytykseen.

Uusia arkistotiloja ei tarvita eikä niitä pidä ryhtyä rakentamaan ja asiakirjojen siirtäminen nykyisistä tiloista on arvioitava kriittisesti. Oletettua rakentamistarvetta ei voida näin ollen pitää perusteena digitoida aineistoja. Kuten Kansallisarkistokin toteaa uudet maakunnat tarvitsevat vielä toistaiseksi tehtävissään nykyisten organisaatioiden analogisia aineistoja.

Muutoksen yhteydessä tehtävä erillinen asiakirja-aineistojen digitointi voisi olla jossain määrin hyödyllistä. Oleellista on varmistaa tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus, jolloin suurin osa operatiivisista tietotarpeista pystytään sähköisten prosessien avulla turvaamaan. Vanhojen aineistojen digitointitoimenpiteiden takaisinmaksuajat ovat pitkiä. Asian etenemisvaihtoehdot ja mahdollisuudet pitää ennen mahdollisia rahoitusratkaisuja suunnitella tarkemmin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen arkistoinnista voidaan todeta, että sähköistä arkistointia ja käyttöä operatiivisessa toiminnassa yli organisaatiorajojen koskevat säädökset ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007, asiakastietolaki). Sähköinen potilastietojen arkisto (Kanta-palvelut) on käytössä kaikilla julkisilla palveluntuottajilla ja sen käyttö laajenee nopeasti myös yksityisellä sektorilla. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen talletus Kanta-palveluihin etenee vaiheittain. Tarkoitus on, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen osalta sähköinen arkistointi ja myös operatiivinen tiedonvaihto tapahtuu Kanta-palveluiden kautta. Järjestämislaissa (58 §) edellytetään maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluvien palveluntuottajien liittymistä Kanta-palveluihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on edelleen merkittävä määrä paperimuodossa olevia, mikrofilmattuja tai skannattuja asiakas- ja potilasasiakirjoja. Näiden säilyttäminen nykyisten palveluntuottajien tiloissa ei ole merkittävä ongelma, koska palvelutuotanto tullee jatkumaan samoissa tiloissa. Paperimuodossa olevien asiakas- ja potilasasiakirjojen osalta tullaan todennäköisesti tarvitsemaan myös henkilöresursseja edellyttävän seulonnan toteuttamista ennen digitointia. Paperimuodossa olevien asiakirjojen digitoinnista tulee tehdä erillinen selvitys, joka sisältää kustannus-hyötyarvion ja kustannusten kohdentamisperiaatteet eri toimijoille ennen mahdollisen digitoinnin käynnistämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sähköinen arkistointi tulisi ensisijaisesti kohdentaa asiakastietolain mukaisesti tietojärjestelmissä jo sähköisessä muodossa oleviin asiakirjoihin/tietoihin. Muussa muodossa olevien asiakirjojen digitoinnin tarpeen arvioinnin yhteydessä tulee myös tarkistaa potilas- ja asiakastietojen säilytysaikoja koskeva lainsäädäntö.

Muutoksenhaku *maakunnan päätöksestä* ja viranhaltijatason päätöksenteko

(Maakuntalaki 17 luku, Eeva Mäenpää p. 02955 30266)

Maakunnan päätöksenteko viranhaltijatasolla

Maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä delegoida toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille sekä antaa näille myös oikeuden siirtää niille siirretyn toimivallan kertaalleen edelleen. Maakuntalain 79 §:n 1 ja 2 momentin sääntely vastaa tältä osin kuntalain sääntelyä toimivallan siirtämisestä (vrt. kuntalain 91 §).

Maakunnan kuten kunnankin toimivaltaa voidaan lisäksi osoittaa laissa tietylle maakunnan viranomaiselle tai viranhaltijalle. Tällöin on yleensä kyse sellaisista päätöksentekotilanteista, joissa kyseessä olevalla asialla ei ole yleistä merkitystä maakunnan asukkaiden tai maakunnan toiminnan kannalta ja päätöksenteossa painottuu poliittisluonteisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijasta yksittäistapauksellinen laillisuusharkinta.

Maakuntalain 79 §:n 3 momentissa otetaan huomioon edellä mainittu lakisääteinen viranhaltijatasolla tapahtuva päätöksenteko. Momentin mukaan maakunnan tulee osoittaa päätöksenteko viranhaltijatasolle laissa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- ja toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, yksilöön kohdistuvissa sote-asioissa ja muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa. Säännös on luoteeltaan informatiivinen. Sääntelyn lähtökohtana on ollut, että toimivallan siirtämisen tulee perustua aina erityslainsäädäntöön. Maakunnan hallintosäännössä määrätään tällöin vain siirron toteuttamisesta maakuntaorganisaation sisällä.

***Eduskunnassa kuullut asiantuntijat** ovat esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä 79 §:n 3 momentin sääntelyn velvoittavuudesta. MMM on esittänyt, että maakuntalain sääntelyn tulisi olla sellaisenaan maakuntia velvoittavaa, jolloin ei erikseen tarvittaisi sektorikohtaista sääntelyä viranhaltijatasolla käsiteltävistä asioista. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan (MmVL 12/2017) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle todennut, että säännös on luonteeltaan velvoittava, ja katsonut, että sään-*

nöksen sanamuotoa on tarpeen täsmentää. Kuntaliitto näkee kyseessä olevan sääntelyn rajoittavan maakuntien demokraattisen päätöksen teon alaa.

Valtiovarainministeriö *korostaa maakuntalain 79 §:n 3 momentin olevan oikeudelliselta luonteeltaan informatiivinen säännös, joka ei sellaisena vielä velvoita maakuntaa siirtämään päätöksentekoa viranhaltijatasolle. Esimerkiksi maakunnan tehtäviä koskevien erityislakien säätämisen yhteydessä on tämän johdosta aina erikseen arvioitava, onko joltakin osin riittäviä, esimerkiksi perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä perusteita säätää päätöksentekotahosta tarkemmin, vai onko päätöksentekotaso jätettävä maakuntavaltuuston harkintaan. Viranhaltijatasolla päätettäviksi säädettyjä asioita on esimerkiksi sote-tehtävissä jo määrällisesti niin paljon, että tämän päätöksentekomallin esille tuominen myös maakuntia koskevassa yleislaissa on perusteltua. Toisaalta maakuntalain yleissäännöksellä ei ole tältä osin mahdollista tyhjentävästi kattaa kaikkia maakuntien tehtäväaloja koskevia erityissääntelytarpeita, vaan oikeusvarmuuden johdosta asiasta on tarpeellista säätää aina erityislainsäädännössä.*

Maakuntavalituksen ja hallintovalituksen käyttöala ja oikaisuvaatimusmenettely

Maakuntalaissa (17 luku) säädetään maakunnan päätöksiä koskevasta muutoksenhausta maakuntavalituksen ja sitä edeltävän oikaisuvaatimuksen osalta. Lisäksi muun muassa maakunnan tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön sisältyy muutoksenhakua koskevia erityissäännöksiä, jotka syrjäyttävät maakuntalain yleissäännökset.

Erityislainsäädännössä muutoksenhaku säädetään usein tehtäväksi hallintovalituksena. Tällöin myös oikaisuvaatimukseen sovelletaan maakuntalain säännösten sijasta kulloinkin kyseessä olevan erityislain mukaista sääntelyä.

Maakuntalain 129 §:n mukaan maakuntalain oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä ei sovelleta myöskään silloin, kun päätökseen saa muun lain nojalla hakea muutosta maakuntavalituksin, jos kyseisessä erityislaissa viitataan vain maakuntavalitukseen.

Maakuntalain 130 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Sääntely vastaa lähtökohtaisesti kuntalakia. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Momentissa säädetään lisäksi siitä, mille taholle oikaisuvaatimukset osoitetaan maakunnan liikelaitoksessa tehdyistä päätöksistä ja toisaalta edellä mainituista lain mukaan viranhaltijatasolla päätettäväksi säädetyissä asioissa tehdyistä päätöksistä.

Maakuntalaissa säädetään maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen suhteesta (lain 9 luku). Liikelaitos toimii osana maakuntaa, mutta sillä on maakunnan sisällä taloudellisesti ja toiminnallisesti eriytetty asema. Liikelaitoksen johtokunnan ja johtajan tehtävistä säädetään maakuntalaissa. Maakuntalain 130 §:n mukaan myös oikaisuvaatimus maakunnan liikelaitoksen johtokunnan ja sen jaoston sekä alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään liikelaitoksen johtokunnalle. Maakuntalain 78 §:n mukaan maakunnan hallintosäännössä määrätään tarkemmin muun muassa palvelujen tuottamista ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan käytön järjestämisestä maakunnassa ja maakunnan liikelaitoksessa. Maakuntavaltuusto voi siten päättää hallintosäännössä myös siitä, miten oikaisuvaatimusten käsittely järjestetään liikelaitoksessa.

Edelleen maakuntalain 130 §:n 2 momentin mukaan lain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetusta viranhaltijatasolla tehtäväksi laissa säädetystä päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee ”laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija.” Näissä erityislainsäädännössä erikseen määritellyissä asioissa maakunnan toimielinkäsittely on jo lähtökohtaisesti suljettu laissa pois, jolloin myöskään mahdollisten oikaisuvaatimusten käsittelyä ei ole perusteltua viedä käsiteltäväksi toimielimeen.

Jotta oikaisuvaatimus ei kuitenkaan 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 hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä.

*Asiantuntijalausunnossaan **KHO** toteaa maakuntalain 130 §:n osalta, jotta sekaannukselta maakuntavalitusjärjestelmän ja hallintovalitusjärjestelmän käyttöedellytyksien osalta vältyttäisiin, että lakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitetusta viranhaltijan päätöksen oikaisuvaatimuksen käsittelevästä viranomaisesta (tai viranhaltijasta) olisi säädettävä omana pykälään tai edes omana momenttinaan.*

KHO näkee esityksen merkitsevän viranomaispäätöksenteon organisatorista kapeuttamista. Maakuntalakiehdotuksen perusteella asioiden käsittelystä maakunnan liikelaitoksessa sekä yksilöä koskevien asioiden oikaisuvaatimuskäsittelystä tulee pääsääntöisesti viranhaltijapäätöksentekoa ilman esittelyä. Monijäsenisen toimielimen maakunta voisi asettaa halutessaan. Viranomaispäätöksenteko tapahtuisi ehdotuksen mukaan pääosin liikelaitoksessa, jonka virkasuhteinen ammattijohtaja olisi erotettavissa luottamuspulan perusteella. KHO:n mukaan, kun liikelaitokseen osana maakuntaan kohdistuu samalla voimakasta taloudellista ohjausta, niin viranomaispäätöksenteon organisointi vaikuttaa potentiaalisesti liian alisteiselta taloudelliselle ohjaukselle. **KHO** katsoo, että vaikka oikaisumenettelyssä ei sovelleta niin kutsuttua kahden asteen esteellisyyttä, voi kollegan tai lähiesimiehen päätöksen tehneen virkamiehen valmistelusta ratkaisema oikaisuvaatimus herättää kysymyksen oikaisumenettelyn objektiivisuudesta tavalla, joka estää saavuttamasta oikaisuvaatimusmenettelyn yleistä tavoitetta eli virheiden korjaamista hallinnossa ja siitä seuraavaa valitusten vähentymistä. Korkein hallinto-oikeus pitäisi huomattavasti parempana, että erityislainsäädäntöön perustuvien oikaisuvaatimusten käsittely tapahtuisi oikaisuvaatimusten käsittelyä varten asetetussa toimielimessä.

Helsingin hallinto-oikeus tuo esille 130 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuja sääntelyn tavoitteita kuten yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä. Helsingin hallinto-oikeus korostaa, että näiden tavoitteiden toteutumi-

nen edellyttää, että oikaisuvaatimukset ratkaisevan viranhaltijan on oltava esimiesasemassa/johtavassa asemassa pohjapäätöksiä tekeviin viranhaltijoihin nähden.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntalain 79 §:n säännös vastaa pääosin kuntalain sääntelyä toimivallan siirtämisestä (vrt. kuntalain 91 §). Pykälän 3 momentti on luonteeltaan informatiivinen. Sääntelyn tavoitteena on ollut määritellä yleiset periaatteet, joiden täyttyessä maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen on hallintosäännössä annettava viranhaltijalle. Sääntelyn lähtökohtana on ollut, että toimivallan siirtämisen tulee perustua aina erityslainsäädäntöön ja maakunnan hallintosäännössä määrätään vain siirron toteuttamisesta maakuntaorganisaation sisällä.

Maakuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan maakunnan liikelaitos toimii maakunnan osana. Lain 53 §:n mukaan maakuntavaltuusto päättäisi keskeisistä liikelaitoksen toimintaa ja taloutta koskevista reunaehdoista ja linjauksista. Valtuuston asettamat reunaehdot ja linjaukset olisivat sitovia ja ne ohjaisivat liikelaitoksen johtokunnan toimintaa ja laitoksen johtamista. Lain 78 §:n 1 momentin mukaan maakuntavaltuuston on hallintosäännössä annettava tarpeelliset määräykset muun muassa palvelujen tuottamista ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan käytön järjestämisestä maakunnassa ja liikelaitoksessa.

Vaikka liikelaitos ei esityksen mukaan olekaan maakunnasta erillinen oikeushenkilö, olisi sillä kuitenkin yksittäistapauksia ratkaistaessa itsenäinen päätöksentekotoimivalta niiden yleisten toiminnallisten reunaehtojen puitteissa, jotka maakunta sille kuuluvien tehtävien järjestämisestä vastaavana organisaationa on asettanut. KHO:n lausunnossaan esittämä arvio, että viranomaispäätöksenteon organisointi liikelaitokseen vaikuttaa potentiaalisesti liian alisteiselta taloudelliselle ohjaukselle, on näin ollen perusteeton.

Maakuntien toimielinrakenne kuuluu lähtökohtaisesti maakunnallisen itsehallinnon alaan. Näin ollen maakuntavaltuusto voi asettaa maakuntalain 29 §:n perusteella toimielimen käsittelemään oikaisuvaatimuksia.

Valtiovarainministeriö kannattaa KHO:n tekemää ehdotusta 130 §:n 2 momentin jakamisesta kahteen erilliseen momenttiin, joista ensimmäinen koskisi maakunnan tai liikelaitoksen päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia ja toinen maakuntalain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetuista viranhaltijatasolla tehdyistä päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia. Tämä selkiyttäisi sääntelyä. Samalla valtiovarainministeriö toteaa, että jälkimmäisen momentin käyttöala tulee ilmeisesti jäämään melko kapeaksi. Suuri osa laissa viranhaltijatasolla päätettäväksi säädetyistä asioista on samalla säädetty hallintovalitusasioiksi, joista ei joko lainkaan edellytetä tehtäväksi oikaisuvaatimusta, tai joissa oikaisuvaatimukseen sovelletaan muuta kuin maakuntalain sääntelyä.

Maakunnan sopimusten oikeudellinen luonne ja toimivaltainen tuomioistuin

Nyt kyseessä olevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017) ja eduskunnan käsiteltävänä olevaan valinnanvapautta koskevaan esitykseen (HE 47/2017) sisältyy useita säännöksiä, jotka velvoittavat maakuntia tekemään erilaisia sopimuksia kuten maakuntien yhteistyösopimuksen, ostopalvelusopimuksia ja sopimuksia sote-

keskuspalvelutuottajien kanssa. Nämä sopimukset ovat maakunnan järjestämisvastuulla olevia sote-palveluja koskevina oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia sopimuksia.

***Lausunnonantajat** (mm. KHO) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, ettei nyt kyseessä olevissa laeissa säädettävien sopimusten oikeudellinen luonne käy riittävästi ilmi hallituksen esityksistä. Tämä saattaa lausunnonantajien näkemyksen mukaan johtaa epäselvyyteen mm. siitä, tulisiko sopimuksia koskevat oikeusriidat ratkaista hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa vai yksityisoikeudellisia sopimusriitoja käsittelevissä käräjäoikeuksissa.*

***Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö** toteavat, että lakiesityksissä tarkoitetut maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja koskevat sopimukset ovat oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia sopimuksia, joita koskevat sopimusriidat tulee käsitellä hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Tämä näkökanta olisi selkeyden vuoksi perusteltua ottaa esille esim. valiokunnan mietinnössä.*

Vaikutukset hallintotuomioistuimien työmääriin

Oikeusministeriö ja Helsingin hallinto-oikeus kiinnittävät lausunnossaan huomiota siihen, ettei maakuntauudistuksen vaikutusta tuomioistuinten asia- ja työmääriin ole selvitetty esityksessä. Lisäksi oikeusministeriö edellyttää, että esityksessä tulisi selvittää ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta tarkoituksenmukaisempi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä. Lisäksi OM toteaa valitusluvan olevan hallintolainkäyttölain mukaan nykyisin pääsääntö valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Arviointi tarkoituksenmukaisesta muutoksenhakulajista tehdään tehtäväkohtaisesti valmisteltaessa maakunnille osoitettavia yksittäisiä tehtäviä koskevat säädösmuutokset.

Valinnanvapauslain muutoksenhakusäännökset

***KHO** on esittänyt useita huomioita ehdotetusta valinnanvapauslaista ja sen muutoksenhakusäännöksistä. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi erikseen onko näiden huomioiden perusteella tarvetta muutoksiin. Tämä arviointi on vielä kesken. Mahdolliset muutostarpeet esitetään sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annettavassa vastineessa.*

Henkilöstöä ja työnantajaedunvalvontaa koskeva sääntely

(Marja Isomäki, p. 02955 30414)

Esityksen mukaan henkilöstön siirtyminen maakuntiin, maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin ja maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin tapahtuisi liikkeenluovutuksen periaattein. Tästä ehdotetaan säädettäväksi voimaanpanolain 14 §:ssä. Voimaanpanolain mukaan erikseen säädettyä

liikkeenluovutusta sovellettaisiin vuoden 2020 loppuun mennessä tapahtuviin yhtiöittämisiin.

Kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia. Samalla lakien nimet ehdotetaan muutettavaksi vastamaan niiden laajennettua soveltamisalaa. Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki ehdotetaan muutettavaksi laiksi kunnan ja maakunnan viranhaltijasta, kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki laiksi kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista, kunnallinen virkaehtosopimuslaki laiksi kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista, työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettu laki laiksi työantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ja maakunnissa.

Kuntien ja maakuntien työantajaedunvalvonnasta säädettäisiin uudessa laissa kuntien ja maakuntien työantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Uusi työantajayhteisö Kunta- ja maakuntatyönantajat KT perustettaisiin nykyisen kunnallisen työmarkkinalaitoksen (KT Kuntatyönantajat) tilalle. Kuntien ja maakuntien jäsenyys kunta- ja maakuntatyönantajissa olisi lakisääteistä. Kuntien ja maakuntien yhtiöt voisivat valita uuden työnantajaorganisaation edunvalvojakseen. Kunnilla, maakunnilla ja yhtiöillä olisi niiden henkilöstömäärää ja taloudellista painoarvoa vastaava asema uudessa työantajaorganisaatiossa.

Liikkeenluovutusperiaatteen soveltaminen

Henkilöstöjärjestöt ovat esittäneet lausunnoissaan erikseen säädettäväksi liikkeenluovutusperiaatteen soveltamisesta kaikkiin maakuntauudistuksesta johtuviin yhtiöittämisiin ja työnantajanvaihdostilanteisiin myös 31.12.2020 jälkeen ilman määräaikaa (voimaanpanolain 14 §).

Oulun kaupunki on esittänyt lausunnossaan, että keskitettyjen tukipalveluiden henkilöstöön ei sovellu 14 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan henkilöllä on oikeus siirtyä maakunnan palvelukseen, mikäli hänen tehtävistään vähintään puolet kohdistuu siirtyviin tehtäviin. Maakuntien ja kuntien tulisi voida sopia keskenään henkilöstön siirrosta silloinkin, kun henkilön työpanoksesta alle puolet kohdistuu siirtyviin tehtäviin.

Lisäksi liikkeenluovutusta koskevaa määrittelyä vaaditaan laajennettavaksi koskemaan myös kuntien ja kuntayhtymien omistaminen yhtiöiden henkilöstöä.

Valtiovarainministeriön vastaus

Liikkeenluovutusta koskevat säännökset ovat sekä työsopimuslaissa että kunnallisesta viranhaltijalasta annetussa laissa. Säännös ehdotetaan sisältyväksi myös nyt eduskunnassa käsiteltävänä olevaan lakiin kuntien ja maakuntien viranhaltijoista. Liikkeenluovutuksen periaatteet tulevat näin ollen sovellettaviksi jo olemassa olevan lainsäädännön perusteella työnantajanvaihdostilanteisiin, mikäli liikkeenluovutuksen edellytykset täyttyvät. Liikkeenluovutuksesta ei ole tarkoituksenmukaista säätää muutoinkaan erikseen tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvien muutosten varalle. Liikkeenluovutusta ei myöskään ole tarkoituksenmukaista säätää koskemaan henkilöstön vapaaehtoisia työantajavaihdostilanteita eikä tilanteita, joissa liikkeenluovutuksen edellytykset eivät täyty.

Henkilöstö siirtymistä koskevassa säännöksessä kunnan tukipalveluhenkilöstön oikeus siirtyä maakuntien, maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, mikäli henkilön tehtävistä vähintään puolet kohdistuu siirtyviin tehtäviin, perustuu EY:n liikkeenluovutusdirektiiviin (2001/23/EY). Liikkeenluovutusdirektiivin mukaan henkilöstöllä on oikeus siirtyä liikkeenluovutuksessa uuden organisaation palvelukseen, mikäli henkilön pääasialliset tehtävät kohdistuvat siirtyviin tehtäviin.

Liikkeenluovutusta ei voida laajentaa koskemaan yksityisoikeudellisen, vaikkakin julkisomisteisen, yhtiön liiketoiminnan osaa. Liikkeenluovutuksen edellytykset eivät tässä tapauksessa täyty, eikä kyse ole näin liikkeenluovutuksesta. Ongelmallista olisi myös puuttuminen yksityisen yhtiön toimintaan ja sen sopimuksiin lainsäädäntöteitse muun muassa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan näkökulmasta. Yhtiöjärjestelyistä päättäminen on omistajan, tässä tapauksessa kuntien, omassa päätösvallassa. Yhtiöjärjestelyt on mahdollista myös purkaa ennen lakien voimaantuloa.

Työantajan ja henkilöstön välinen yhteistoiminta

Useissa **henkilöjärjestöjen** lausunnoissa esitetään säädettäväksi erikseen henkilöstön edustuksesta väliaikaishallinnon aikana.

Pardia *on esittänyt lausunnossaan, että sen tulisi olla edustettuna maakunnan väliaikaishallinnon yhteistoimintaelimessä siten, että asiasta säädettäisiin erikseen työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta annetussa laissa.*

Valtiovarainministeriön vastaus

Laki työantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ehdotetaan tulemaan voimaan yhtä aikaa maakuntalain kanssa, heti lakien hyväksymisen jälkeen. Koska laki työantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa on tarkoitettu olemaan voimassa jo väliaikaishallinnon aikana, erillinen säännös henkilöstön edustuksesta väliaikaishallinnon aikana on tarpeeton. Henkilöstön edustus tulee otettavaksi huomioon suoraan lain nojalla. Koska on oletettavaa, että lain voimaantullessa ei ole vielä maakunnallisia pääsopijajärjestöjä, ehdotetaan lain siirtymäsäännöksessä väliaikaishallinnon yhteistoimintaelin koottavaksi tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samoja periaatteita noudattaen kuin kunnan yhteistoimintaelin. Henkilöstöä edustaisivat lain 19 §:ssä tarkoitettujen yhdistysten ja niiden rekisteröityjen paikallisten alayhdistysten nimeämät maakunnalliset edustajat kunnallisten pääsopijajärjestöjen tarkemmin ohjeistamalla tavalla.

Hallituksen esitykseen HE 15/2017 sisältyvään lakiehdotukseen laiksi maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollosta annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lakiesityksen 14 §:ään sisältyy säännös kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstön siirtymisestä maakuntien palvelukseen. Mainittuun hallituksen esitykseen ei sisälly valtiolta maakuntiin siirtyvää henkilöstö eikä tehtävät. Samaan hallituksen (HE 15/2017) sisältyy lakiehdotus 16 laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ja maakunnissa. Laki on tarkoitus tulla

voimaan samanaikaisesti maakuntalain. Koska on oletettavaa, että lain voimaan tullessa ei ole olemassa vielä maakuntien pääsopijajärjestöjä, ehdotetaan lakiluonnoksessa, että ensimmäisiä yhteistoimintaelimiä koottaessa, kootaan se tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samoja periaatteita noudattaen kuin kunnan yhteistoimintaelin. Henkilöstöä edustavat lain 19 §:ssä tarkoitettujen yhdistysten tai niiden rekisteröityjen paikallisten alayhdistysten edustajat kunnallisten pääsopijajärjestöjen tarkemmin ohjeistamalla tavalla.

Koska ensimmäisessä vaiheessa maakunnille siirtyy lain nojalla tehtäviä ja henkilöstöä vain kunnista ja kuntayhtymistä, on myös henkilöstön edustus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Oletettavaa on, että heti maakuntien perustamisen jälkeen alkaa myös maakunnan henkilöstön uudelleen järjestäytyminen. Muiden maakunnille siirtyvien tehtävien osalta annetaan eduskunnalle erillinen hallituksen esitys syksyllä 2017. Syksyllä annettavassa hallituksen esityksessä on tarkoitus siirtää myös valtiolle kuuluvia tehtäviä maakunnille. Tässä yhteydessä on mahdollista arvioida myös valtion henkilöstöä edustavien järjestöjen osallistumisen tarve ja tarkoituksenmukaisuus väliaikaishallinnon yhteistoimintaelimessä.

Palkkojen yhteensovittamisesta säätäminen

Joissakin lausunnoissa on vaadittu velvoittavaa lainsäädäntöä palkkojen yhteensovittamisesta. Joissakin lausunnoissa puolestaan ehdottomasti vastustetaan puuttumista lainsäädäntöteitse palkkojen yhteensovittamiseen.

Valtiovarainministeriön vastaus

Palkkojen yhteensovittamista koskevan työryhmän työ on edelleen käynnissä valtiovarainministeriössä. Mikäli työryhmä päätyy lopputulokseen, joka edellyttää lainsäädäntömuutoksia, esitetään ne myöhemmin erikseen.

YKSITYISKOHTAISET MUUTOSEHDOTUKSET LAKIEHDOTUKSIIN

MAAKUNTALAKI

Maakuntien seuranta ja laillisuusvalvonta (10 §)

Itä-Suomen aluehallintovirasto on todennut, että Valtion lupa- ja valvontavirastoon ei ole siirtymässä aluehallintovirastoista eläinlääkintähuollon eikä elintarvikevalvonnan asiantuntemusta, koska valmisteluissa on tehtävien ja resurssien siirtyminen Eviraan 1.1.2019 alkaen. Tämän johdosta virasto on tehnyt seuraavan säännösmuutosehdotuksen: Kantelut tulee käsitellä asiakkaan oikeusturvan kannalta sellaisessa virastossa, jonka tehtävänä on erityislainsäädännön kautta maakuntien tehtävien ohjaus ja valvonta, ja joilla on substanssiasiantuntijoita valmistelemaan näitä kanteluita.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Muutosesitys ei ole kannatettava. Tarkoituksena on, että aluehallintovirastolla – tulevaisuudessa uudella perustettavaksi ehdotettavalla Valtion lupa- ja valvontavirastolla – on kokonaisvaltainen toimivalta tutkia kantelun johdosta maakunnan toiminnan lainmukaisuus. Aluehallintovirasto / Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi maakuntien kohdalla yleisenä kanteluviranomaisena vastaavasti kuin aluehallintovirasto jo nykyisin toimii kuntalain 10 §:n 2 momentin nojalla yleisenä kuntien toimintaa koskevien kanteluiden kanteluviranomaisena. Maakuntien toiminnasta tehtyjä kanteluita voisivat lisäksi tutkia erityiset valvontaviranomaiset. Jos kantelu tai osa kantelukirjoitusta koskee sellaista toimintaa, jota valvoo erityinen viranomainen tai jonka arviointiin tarvitaan erityistä asiantuntemusta, aluehallintovirasto/Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi nykyisellääkin mahdolliseen tapaan harkita asian tarkoituksenmukaista käsittelytapaa ja tarvittaessa saattaa kantelun erityisviranomaisen tutkittavaksi, pyytää tältä lausuntoa taikka muutoin sopia viranomaisten keskinäisestä työn-jaosta ja sisällöllisestä arvioinnista. Lisäksi lausunnossa ehdotettu sääntelytapa johtaisi paitsi toimivallankäytöllisesti epäselvään tilanteeseen niin myös tilanteeseen, jossa osa maakuntien tehtävistä jäisi hallinnon laillisuusvalvonnan ulkopuolelle vain ylimmän laillisuusvalvonnan piiriin, koska kaikille maakuntien tehtäville ei ole ehdotettu säädettäväksi erityistä valvontaviranomaista. Myös laillisuusvalvontatoiminnan asiakaslähtöisyyden kannalta sekä sektoroitumisen ehkäisemiseksi on tärkeää, että yhdellä hallintoviranomaisella on kokonaisvaltainen toimivalta tutkia kantelujen perusteella yli hallinnonalarajojen maakunnan toiminnan lainmukaisuutta.

Maakunnan nuorisovaltuusto (26 §)

Nuva ry esittää lausunnossaan maakuntalain 26 §:ää muutettavaksi siten, että nuorisovaltuustosta säädettäisiin omassa erillisessä pykälässään.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö ei pidä ehdotettuja muutoksia tarpeellisena. Maakuntalain nuorisovaltuustoa koskeva sääntely vastaa asiallisesti kuntalain nuorisovaltuustoa tai vastaavaa vaikuttajaryhmää koskevaa sääntelyä, vaikka lakiteknisesti maakunnan eri vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely onkin koottu yhteen pykälään. Maakuntalaissa tulee välttää liian yksityiskohtaista sääntelyä. Itsehallinnon näkökulmasta muun muassa maakuntien toimielinorganisaation tulee voida vaihdella alueellisten erityispiirteiden edellyttämällä tavalla. Maakuntavaltuustolla on vastuu asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallisesta vaikuttavuudesta ja sillä tulee olla mahdollisuus muokata asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia kunkin maakunnan toimintaan soveltuviksi.

Maakuntien yhteinen liikelaitos (52 §)

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri esittää maakuntalain 52 §:ään lisättäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluville maakunnille mahdollisuus perustaa maakuntien yhteinen liikelaitos tuottamaan maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Muutoksella ei ole tarkoitus siirtää maakunnalta sille lain 7 §:ssä säädettyä palvelujen järjestämisvastuuta.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Ehdotuksessa on kysymys siitä, mikä on sote-järjestämislain 22 §:n suhde maakuntalain 8 luvun sääntelyyn. Sote-järjestämislain 22 §:n mukaan sote-palvelut pitää antaa maakunnassa yhden liikelaitoksen hoidettavaksi. Maakuntalain 8 luvussa säädetään maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan muodoista. Maakunnat voivat itsehallintonsa perusteella sopia järjestämisvastuulleen kuuluvien palvelujen siirtämisestä toisen maakunnan järjestettäväksi, jolloin tehtävästä vastaa vastuumaakunnan toimielin. Maakunnat voivat myös sopia yhteisestä viranhaltijasta tai tehtävän hoitamisesta toisen maakunnan viranhaltijan toimesta.

Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaisesti teoreettisena, että joku maakunta luopuisi koko sote-tuotantoaan koskevasta päätösvallasta antamalla tuotannon toisen maakunnan organisaatioon kuluvalle liikelaitokselle. Esityksellä ei ole tarkoitettu sitä, että maakunnat perustaisivat koko sote-toimialaa koskevia yhteisiä liikelaitoksia. Sen sijaan vapaaehtoinen yhteistoiminta rajoitetummissa tehtävissä on mahdollista maakuntalain 8 luvun säännösten mukaisesti.

Liikelaitoksen johtokunnan tehtävät (54 §)

Kuntaliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että maakuntalain 45 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen järjestäminen on maakuntahallituksen tehtävä ja että sama tehtävä on 54 §:n mukaan osoitettu myös liikelaitoksen johtokunnalle. Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että kahden erillisen sisäisen tarkastuksen toiminnon järjestäminen maakunnassa ei ole perusteltua.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Kuntaliiton huomiota voidaan pitää perusteltuna. Maakunta ja liikelaitos ovat samaa organisaatiota, liikelaitos ei ole erillinen oikeushenkilö.

Valtiovarainministeriö ehdottaa sisäisen tarkastuksen järjestämistä poistettavaksi liikelaitoksen johtokunnan tehtävistä.

Liikelaitoksen johtokunnan jäsenen vaalikelpoisuus (55 §)

Helsingin kaupunki tuo lausunnossaan esille, että liikelaitoksen johtokunnalle 55 §:ssä asetetut osaamiseen ja asiantuntemukseen perustuvat kriteerit ovat käytännössä hyvin tulkinnanvaraiset. Valvonta- ja riippumattomuusnäkökulmasta on hyvä, että maakunnan luottamushenkilöt tai liikelaitoksen johtaja eivät saa olla johtokunnan jäseniä. Kielto voitaisiin perustellusti ulottaa myös tytäryhteisön palveluksessa oleviin henkilöihin.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnan luottamushenkilöt eivät ole 55 §:n 3 momentin mukaan vaalikelpoisia liikelaitoksen johtokuntaan tai johtajaksi. Maakunnan tytäryhteisön palveluksessa olevat henkilöt eivät myöskään ole vaalikelpoisia liikelaitoksen johtokuntaan pykälän 4 momentin perusteella, koska liikelaitoksen johtokunnan jäseneen sovelletaan maakuntahallituksen vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä (62 §).

Tilintarkastajan tehtävät (108 §)

Kuntaliitto esittää lausunnossaan, että 108 §:ssä säädellyistä tilintarkastajan tehtävistä poistetaan rahoituksen käyttöä koskeva tarkastus (kohdassa 3) sekä velvollisuus tarkastaa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tietojen ristiriidattomuus (kohta 5).

Molempia muutosesityksiä voidaan pitää perusteltuina. Maakuntien rahoitus on yleiskatteellista eikä tiettyyn tehtävään kohdennettua. Toimintakertomus puolestaan on 99 §:n mukaan osa tilinpäätöstä, joten erillinen maininta näiden tilinpäätöksen osien ristiriidattomuuden tarkistamisesta on tarpeeton.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa pykälämuotoilua:

108 § Tilintarkastajan tehtävät
---

3) *ovatko maakunnan rahoituksen perusteista annetut tiedot oikeita*;
5) (poistetaan)

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus (109 §)

Kuntaliitto katsoo, että 109 §:ssä säädeltyä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeutta ja sen suhdetta maakuntavaltuuston valitseman tilintarkastajan tehtäviin tulee täsmentää.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) muuttaminen on vireillä ja tässä muutoksessa täsmennetään tarkastusviraston tehtäviä maakuntiin liittyen.

Täydennys vastineeseen:

Valtakunnalliset palvelukeskukset (118 §)

Pykälän 5 momentin muotoilua on perusteltua täsmentää. Maakuntien ja kuntien määräysvallassa on yhtiöiden lisäksi myös muita yhteisöjä.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa pykälämuotoilua:

118 § 5 mom. Valtakunnalliset palvelukeskukset

Maakuntien ja kuntien määräysvallassa olevat yhteisöt sekä ~~yhtiöt ja~~ kunnat voivat myös ostaa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulta 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 *ja kuntien yhteisöille sekä* kunnille ei saa olla enempää kuin 20 prosenttia palvelukeskusten kyseisiä palveluja koskevasta liikevaihdosta. Muilta osin sovelletaan hankintalain säännöksiä.

Hallintolain soveltaminen palvelukeskuksiin (128 §)

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että maakuntalain128 § sisältää viittaussäännökset hallinnon yleislakien soveltamisesta palvelukeskusten toiminnassa. Säännöksessä on lueteltu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki, arkistolaki ja kielilaki, mutta ei sen sijaan hallintolakia. Vaikka palvelukeskusten toiminnassa näyttää olevan kyse pääosin tukipalveluiden luonteisesta toiminnasta, asianmukaisinta olisi täydentää säännösehdotusta hallintolain soveltamiseen kohdistuvalla maininnalla.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Muutosesitys on perusteltu.

VOIMAANPANOLAKI

Maakuntalain ja voimaanpanolain voimaantulo (1 §), maakuntien perustamisen ajankohta (5 §) ja väliaikaisen valmistelutoimielimen asettamisen määräaika (6 §)

Hallituksen esityksen mukaan maakuntalain ja voimaanpanolain on tarkoitus tulla voimaan niin pian kuin eduskunta on ne käsitellyt ja lait on vahvistettu. Maakuntalaki ja voimaanpanolaki tulisivat ehdotetun voimaanpanolain 1 §:n mukaan voimaan 1.7.2017. Tämä ajankohta perustuu sille oletukselle, että eduskunta ehtisi käsitellä lakiesitykset kevätistuntokaudella 2017. Mikäli lain käsittely jatkuu syysistuntokaudelle, on voimaantuloajankohta luonnollisesti muutettava.

Voimaanpanolakiehdotuksen 4 §:n mukaan maakunnat julkisoikeudellisina yhteisöinä perustettaisiin 1.7.2017 suoraan lain nojalla.

Myös voimaanpanolain 6 §:ssä säädetty väliaikaisen valmistelutoimielimen asettamiselle ehdotettu kahden kuukauden määräaika lain voimaantulosta perustuu esityksessä ehdotettuun lain voimaantuloon kesällä 2017. Säännöksen mukaan, jos maakunnassa ei aseteta väliaikaista valmistelutoimielintä kahden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta, valtioneuvosto asettaa toimielimen. Jos lakien voimaantulo siirtyy syksyyn, edellä mainittua kahden kuukauden määräaikaa on perusteltua lyhentää riittävän valmisteluajan turvaamiseksi kaikissa maakunnissa. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että väliaikainen valmistelutoimielin pitäisi asettaa kahden kuukauden sijasta viimeistään 5 viikon kuluessa lain voimaantulosta.

Maakuntalain 16 luvussa säädetään maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista. Voimaanpanolain 1 §:n mukaan kyseistä maakuntalain lukua sovellettaisiin 1.3.2018 lukien eli silloin, kun maakuntavaltuustot aloittavat toimikautensa. Luvun säännöksiä olisi kuitenkin tarpeen soveltaa jo tätä aiemmin, maakuntien perustamisesta lukien.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavia pykälämuutoksia (muutokset yliviivauksella):

> 1 § Lakien voimaantulo
>
> Maakuntalaki (/) tulee voimaan ~~1.~~ päivänä ~~heinä~~kuuta 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.
---

4 § Maakuntien perustaminen

Maakuntalain 2 §:ssä tarkoitetut maakunnat julkisoikeudellisina yhteisöinä perustetaan ~~1~~ päivänä ~~heinä~~kuuta 2017.
6 § 2 mom.

Jos maakunnan liiton hallitus ei ole asettanut väliaikaista valmistelutoimielintä ~~kahden kuukauden~~ *viiden viikon* 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 väliaikainen valmistelutoimielimen kokoonpano (6 §)

Itä-Suomen aluehallintovirasto on todennut, että pykälän toisessa momentissa on lueteltu tahot, joiden on sovittava valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja toimielin on valittava lueteltujen organisaatioiden viranhaltijoista, joilla on hyvä asiantuntemus toimialansa toiminnasta ja taloudesta. Lueteltujen tahojen joukossa ei ole ympäristöterveydenhuollon edustusta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilta eikä aluehallintovirastosta. Koska ympäristöterveydenhuollon toimialueella on paljon erityislainsäädäntöä, on tärkeää varmistua, että myös ympäristöterveydenhuolto huomioitaisiin väliaikaisessa valmistelutoimielimessä. Tämän johdosta virasto on tehnyt seuraavan säännösmuutosehdotuksen: *Maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden, aluehallintoviraston, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston on sovittava välittömästi tämän lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta*.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Muutosesitys ei ole kannatettava. Maakunnille siirtyvät ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat pääosin kunnilta siirtyviä tehtäviä ja kunnat ovat mukana sopimassa valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Jos maakunnassa niin sovitaan, voi väliaikaisessa valmistelutoimielimessä olla myös ympäristöterveydenhuollon erityisasiantun-

temus edustettuna. Väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta ei ole kuitenkaan toiminnallisesti perusteltua säätää siten, että kokoonpanossa edellytettäisiin olevan edustettuna kaikkien maakunnille siirtyvien erityisalojen asiantuntijuus. Maakunnille eri viranomaisilta siirtyvien tehtävien lukuisten eri erityisalojen asiantuntemus tulee osaksi valmistelua maakuntien muun laajan valmisteluorganisaation kautta. Aluehallintovirastoista siirtyy maakuntiin valtakunnan tasolla yhteensä noin 100 htv. Myös aluehallintovirastoista siirtyvien tehtävien huomioiminen valmistelussa tapahtuu maakuntien muun valmisteluorganisaation kautta.

Tietojensaanti (9 §)

Itä-Suomen aluehallintovirasto on todennut, että pykälän ensimmäisessä momentissa on lueteltu tahot, joilta maakunnan viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot. Maakuntiin siirtyviltä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilta ja aluehallintovi-rastoilta tarvitaan myös tietoja, joten ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ja alue-hallintovirasto tulisi lisätä luetteloon. Tämän johdosta virasto on tehnyt seuraavan säännösmuutosehdotuksen: Maakunnan viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maakunnan alueen maakunnan liitolta, kunnilta, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueilta, sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilta, aluehallintovirastolta, pelastuslaitokselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Muutosesitys on perusteltu.

Vastineen täydennys:

Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle (22 §)

Pykälässä olisi perusteltua selventää kunnan ja maakunnan välistä vastuunjakoa. Lähtökohtana tulisi olla, että kunnan vastuu sopimuksesta kattaa kokonaisuudessaan ajan ennen tehtävien järjestämisvastuun siirtymistä ja maakunnan vastuu alkaa järjestämisvastuun siirtymisen jälkeen.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavia muutoksia voimaanpanolain pykälään (uusi momentti):

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 järjestämisvastuun siirtymistä maakunnalle.

Jos kunta on toiminut ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtoa joko voimassaolevan lainsäädännön tai kuntaa sitovan sopimuksen vastaisesti, kunta vastaa tästä aiheutuvista seuraamuksista.

Jos kunta on antanut 21 §:n 3 momentissa tarkoitetun, sosiaali- ja terveyspalvelu- ja tuottavan osakeyhtiön puolesta takaussitoumuksen, takausvastuu siirtyy maakunnalle.

Selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista ja kunnalta vuokrattavista toimitiloista (23 § 1 momentti)

Kunnan selvitysvelvollisuuden määräaikaa on perusteltua myöhentää ja muuttaa selvityksen määräaika samaksi kuin mitä 19 §:ssä säädetään kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin selvityksestä.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavia muutoksia voimaanpanolain pykälään:

23 § Selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista ja kunnalta vuokrattavista toimitiloista

Kunnan on tehtävä viimeistään ~~31~~ *28* päivänä ~~joulu~~ *helmi*kuuta ~~2017~~ *2018* maakunnalle yksityiskohtainen selvitys 20—22 §:ssä tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta ja sopimuksista.

Muutoksenhaku maakunnanpäätökseen (25 §)

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota voimaanpanolain 25 §:n 1 momentin erityissäännökseen kunnan oikeudesta hakea muutosta hallintovalituksella maakunnan 24 §:n mukaiseen päätökseen. Tämä voimaanpanolain säännös lienee tarkoitettu poikkeukseksi 46 §:n 1 momentin yleiseen muutoksenhakusäännökseen. Mikäli näin ei ole, muu maakunnan jäsen kuin kunta voisi hakea muutosta 24 §:ssä tarkoitettuun päätökseen maakuntavalituksella. Jos tarkoituksena on, että 46 §:ssä säädetty muutoksenhakuoikeus ei koske 24 §:ssä tarkoitettua maakuntavaltuuston päätöstä, tulisi tämän selkeästi ilmetä 46 §:n 1 momentista.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kyseessä oleva 25 §:n 1 momentin säännös on edellä mainitun epäselvyyden aiheuttavana perusteltua poistaa laista. Muutoksenhaku voimaanpanolain 24 §:ssä tarkoitetusta maakuntavaltuuston päätöksestä on perusteltua säätää vastaavalla tavalla kuin muista voimaanpanolain mukaan tehdyistä maakunnan päätöksistä tehtäväksi maakuntavalituksella. Tällöin 46 §:n 1 momentissa säädetty viittaus maakuntalain 17 luvun säännöksiin on riittävä. Valitusoikeus on tällöin kunnalla ja muilla maakunnan jäsenillä.

Valtiovarainministeriä ehdottaa seuraavia muutoksia voimaanpanolain pykälään:

25 § *Toimitilojen käyttöoikeus muutoksenhaun aikana* ~~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.~~
Maakunnan 24 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. 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 *ennen kuin* ~~siihen saakka, kunnes~~ hallinto-oikeuden päätös asiassa on lainvoimainen. Maakunnan on maksettava toimitiloista vuokraa siten kuin 20 §:ssä säädetään.

Omaisuusjärjestelyjä koskevat kirjaukset kunnan ja maakunnan kirjanpidossa (34 §)

Maakuntalain 34 §:ssä säädettäisiin omaisuusjärjestelyistä johtuvista kirjauksista kunnan kirjanpidossa. Kirjausten symmetrisyyden sekä maakuntien yhtenevien kirjauskäytäntöjen varmistamiseksi tulisi säätää myös maakunnan kirjauksista. Lisäksi tulisi säätää niistä arvoista, joilla kirjaukset tehdään sekä kunnassa että maakunnassa, jotta kirjaukset tapahtuvat kaikissa kunnissa ja maakunnissa yhtenevin perustein.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavia muutoksia:

34 § Omaisuusjärjestelyjä koskevat kirjaukset kunnan *ja maakunnan* kirjanpidossa

Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 21 §:ssä tarkoitetun irtaimen omaisuuden *siirto maakuntiin* kirjataan kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan, jollei kunta toisin päätä.
Maakunnassa omaisuuden ja velkojen siirto kirjataan asianomaisiin omaisuus- ja velkaeriin sekä peruspääomaan. Edellä 31 §:ssä tarkoitettu omaisuuden ja velkojen siirto valtakunnallisille palvelukeskuksille kirjataan maakunnan omaisuus- ja velkaerien vähennykseksi sekä pysyvien vastaavien osakkeisiin.
Edellä 1 ja 2 momenteissa tarkoitetut siirrot kirjataan kunnan tilinpäätöksen mukaisilla kirjanpitoarvoilla.
Kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaosto voi antaa ohjeita ja lausuntoja tämän pykälän soveltamisesta.

Kuntien toimitiloihin liittyvien riskien huomioon ottaminen (uusi §)

Edellä omaisuusjärjestelyjä koskevassa osassa on käsitelty Kuntaliiton ja kuntien vaatimusta sen varmistamisesta, että 20 §:ssä tarkoitetun siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen jäävistä toimitiloista ei aiheudu kuntataloudellisia vaikeuksia ja että mahdolliset vaikutukset korvataan kunnille esimerkiksi kohdennettuina avustuksina.

Tähän liittyen valtiovarainministeriö ehdottaa uutta pykälää lisättäväksi voimaanpanolakiin:

§ Kunnalle myönnettävä harkinnanvarainen avustus

Kunnalle voidaan myöntää hakemuksesta harkinnanvaraista avustusta valtion talousarvion rajoissa, jos kunta on edellä 20 §:ssä säädettyjen järjestelyjen seurauksena poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Avustukseen sovelletaan valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä lain 6 §:ää lukuun ottamatta.

Mikäli lisäysehdotus hyväksytään, vastaava lisäys tulisi tehdä myös lain 26 §:ään, jotta uudessa pykälässä tarkoitettu avustus olisi mahdollista myöntää myös kuntayhtymälle:

26 § Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymään

Muihin kuin 18 §:ssä tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiin sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 20—25, 34 § ja *x §:ssä*.(uusi avustuspykälä)

Vastineen täydennys:

Valtion takaus (28 §)

Valtion takausta koskevaa pykälää tulisi täsmentää lainoille annettujen vakuuksien osalta. Mikäli siirtyville lainoille on asetettu vakuus, valtion riskienhallinnan näkökulmasta on perusteltua, että valtion takaus asetetaan täytetakauksena tähän vakuuteen nähden. Samalla tulee varmistaa, että valtioneuvostolla on mahdollisuus myöntää valtiontakaus myös niille lainoille ja muille sopimuksille, joiden turvaamiseksi ei vakuutta ole asetettu. Tällöin valtiontakaus myönnetään alkuperäisen esityksen mukaisesti vastavakuutta vaatimatta.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa muutosta:

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 suojausjärjestelyjen ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi.
Jos 1 momentissa tarkoitetun velan tai muun sitoumuksen täyttämisen turvaamiseksi on asetettu vakuus, valtiontakaus myönnetään 1 momentista poiketen täytetakauksena tähän asetettuun vakuuteen nähden.
Tässä pykälässä tarkoitettuja takauksia voi olla voimassa enintään eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämän valtuuden mukainen määrä.

Ilmoitus velkojille ja sopimusosapuolille (29 §)

Voimaanpanolain 29 §:n mukaan maakunnan on viimeistään 30.4.2018 lähetettävä kirjallinen ilmoitus vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille

ja sopimusosapuolille. Ehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaan velkojilla ja sopimusosapuolilla olisi oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 31.12.2018.

Voimaanpanolain 18 §:n mukaan lakisääteiset kuntayhtymät siirretään yleisseuraantona, varoineen, velkoineen ja vastuineen maakuntiin. Lisäksi maakunnille siirtyvät 22 §:n perusteella kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvät sopimukset. Nämä edellä mainitut säännökset tarkoittavat, että maakunnalle siirtyvät sopimukset ja velat sellaisinaan eli niiden ehtojen mukaisina kuin ne järjestämisvastuun siirtohetkellä ovat ja maakunta tulee kunnan tai kuntayhtymän sijaan sopimusosapuoleksi tai velalliseksi.

Jotta järjestämisvastuun siirto kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille toteutuisi mahdollisimman hallitusti ja palvelujen jatkuvuus voitaisiin siirtohetkellä turvata, valtiovarainministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksestä poistettaisiin voimaanpanolain 29 §:n 2 momenttiin sisältyvä velkojien ja sopimusosapuolten erityinen, pelkästään järjestämisvastuun siirtoon perustuva irtisanomisoikeus. Maakunnille siirtyvien sopimusten velkojilla ja sopimusosapuolilla olisi edelleen alkuperäisiin sopimusehtoihin perustuva irtisanomisoikeus eikä velkojienkaan asema voimaanpanolain 28 §:ssä säädettävän valtion takauksen vuoksi järjestämisvastuun siirron seurauksena heikkenisi.

Lisäksi käytännön syistä olisi perusteltua, että 29 §:n 1 momentissa säädettäväksi esitetty maakunnan kirjallinen ilmoitus velkojille ja sopimusosapuolille tehtäisiin esitettyä myöhemmin.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa muutosta:

29 § Ilmoitus velkojille ja sopimusosapuolille

Maakunnan on viimeistään ~~30~~ *31* päivänä ~~huhtikuuta~~ *lokakuuta* 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.~~

Vastineen täydennys:

Siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivalta (30 § 1 mom.)

Siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivaltaa koskevaa 1 momentin rajoitusta olisi perusteltua täsmentää niin, että momentissa tarkoitetut, kuntayhtymän selvityksen antamisen jälkeen tehtävät, maakuntaa merkittävällä tavalla sitovat toimet olisivat mahdollisia myös silloin, kun maakunta antaa niihin erikseen suostumuksen.

30 § Siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivalta

Edellä 18 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän viranomainen *ei voi* 19 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamiseen jälkeen päättää *ilman maakunnan suostumusta* 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.

Maakunnan omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirto palvelukeskukselle (31 §)

Valtiovarainministeriö on todennut valtakunnallisen viestintä- ja tietoteknisten palveluiden palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus) valmistelun edetessä, ettei palvelutuotannon käynnistämisen edellyttämän omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtoa maakunnilta palvelukeskukselle koskeva sääntely ole riittävää.

Maakuntalain 119 ja 122 §:issä ICT-palvelukeskukselle asetetaan tehtävä- ja palveluvelvoite, minkä seurauksena maakuntien tulee hankkia valtioneuvoston asetuksessa yksilöidyt palvelut ICT-palvelukeskukselta. Jotta palvelukeskus sekä sinne palkattava ja siirtyvä henkilöstö pystyy toteuttamaan lakisääteistä tehtävää ja palveluvelvoitetta, tulee palvelukeskukselle siirtää maakunnille siirtyviä sopimuksia, vastuita ja omaisuutta. Palvelukeskukselle voidaan siirtää maakunnista henkilöstöä (voimaanpanolain 14 §) liikkeenluovutuksella. Mikäli maakunnista siirtyy henkilöitä ICT-palvelukeskukselle, myös tarpeellisten tuotannontekijöiden siirrosta on tarpeen olla selkeä säännös lainsäädännössä.

Voimaanpanolaissa (4 luku) säädetään omaisuusjärjestelystä ja omaisuuden siirrosta maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulla olevia tehtäviä varten. Maakunnan omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirrosta palvelukeskukselle on säädetty erikseen vain kiinteistöomaisuuden ja vuokrasopimusten kohdalla ja koskien vain toimitilojen palvelukeskusta. Voimaanpanolain 31 §:ssä ei ole säädetty ICT-palvelukeskukselle siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista tai vastuista. Näin olleen siirtyminen tapahtuisi ainoastaan, missä määrin maakunnat perustamisen jälkeen siirtävät omaisuutta, sopimuksia ja vastuita ICT-palvelukeskukselle. Mikäli siirroista ei ole varmuutta, ICT palvelukeskus joutuu toteuttamaan lakisääteistä tehtävää ja palveluvelvoitetta varten merkittävän määrän uushankintaa ja solmimaan uusia sopimuksia 1.1.2019 mennessä. Tämä hidastaa toiminnan käynnistämistä ja merkitsee tarpeettomia kustannuksia.

Vastuiden kannalta tilanne muodostuu epäselväksi ja vaikuttaa olennaisesti palvelukeskuksen tehtävien sisällön täsmentämiseen ja mahdollisuuteen valmistautua ICT-palveluiden katkeamattomaan ja häiriöttömään toteuttamiseen maakunnille. Myös toimittajille on tärkeää, että heillä on ennakkotieto miten sopimukset jatkuvat ja kuka vastaa niistä suhteessa heihin.

ICT-palvelukeskus tarvitsee toimintansa käynnistämiseksi sen tehtäviin liittyvät perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluiden sopimukset, ohjelmistolisenssejä ja vastaavia oikeuksia sekä mahdollisesti jossakin määrin käyttöomaisuutta. Käyttöomaisuuden siirtotarve voi jäädä pieneksi mikäli ICT-laitteet ja -koneet ovat leasingvuokrattuja ja siirto toteutuu sopimussiirtona. Merkittävämpi tarve on siirtää aineetonta omaisuutta mm. ohjelmistolisenssejä.

Maakuntalain 119 §:n mukaisen maakuntien käyttövelvoitteeseen ja ICT-palvelukeskuksen palveluvelvoitteeseen kuuluvat tehtävät määritellään tarkemmin

asetuksessa. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että maakunnista on tarpeen edelleen siirtää ICT-palvelukeskukselle seuraavia tietotekniikkapalveluiden ja tietojärjestelmäpalveluiden toteutukseen liittyvää omaisuutta, sopimuksia ja niihin liittyviä vastuita:
• työasemapalveluja ja sähköpostipalveluja koskevat sopimukset;
• tietoliikennepalveluja koskevat sopimukset;
• konesali- ja kapasiteettipalveluja koskevat sopimukset;
• käyttövaltuuspalveluja, perustietotekniikan ja sovellusten integraatio- ja sanomanvälityspalveluja koskevat sopimukset;
• viestintäteknisiä palveluja koskevat sopimukset;
• vakiintuneita ja laajalti käytettäviä toimisto-ohjelmistoja, verkkopalvelualustoja ja digitaalisia työskentely-ympäristöjä ja näihin rinnastettavia sovelluksia ja ohjelmistoja koskevat so-pimukset;
• tietotekniikkapalveluihin välittömästi liittyvien käyttäjien tukipalveluja koskevat sopimukset.
• asian- ja dokumentinhallintajärjestelmäpalveluja koskevat sopimukset;
• päätöksenteon tuen, asiakkuuden hallinnan ja asiakaspalvelutuen tietojärjestelmäpalveluja koskevat sopimukset;
• raportointipalveluja koskevat sopimukset;
• sähköisen asioinnin alustapalveluja koskevat sopimukset;

Käyttöomaisuutta ICT-palvelukeskus voi hankkia itselleen perustamis- ja käynnistämisvaiheen rahoituksella. Kuitenkin niin, että tietojärjestelmien ja ohjelmistojen käyttöön liittyvät lisenssit ovat sellaista omaisuutta, jonka siirtyminen em. palvelualueilla tulee tehdä maakunnilta edelleen ICT-palvelukeskukselle 1.1.2019 lukien.

ICT-palvelukeskus voi maakuntien ICT-yhteishankintayksikkönä kilpailuttaa valmiiksi ICT-palveluita koskevia sopimuksia maakuntien käyttöön, jotka ovat käytettävissä 1.1.2019. Päällekkäisten ICT-palvelusopimusten, ohjelmistolisenssien ja tietojärjestelmien hankinnan estämiseksi on tarpeen käydä läpi palvelukeskuksen tehtävään ja palveluvelvoitteeseen sisältyvät maakunnille siirtyvät sopimukset ja niihin liittyvät vastuut vielä tarkemmin läpi valmisteluvaiheessa 2017 syksy - 2018 kesä välillä, ja määritellä mitkä niistä siirtyvät maakunnilta edelleen palvelukeskukselle 1.1.2019 lukien.

Kuntayhtymien on voimaanpanolain 20 §:n perustella tehtävä viimeistään 28.2.2018 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys mm. kuntayhtymän omaisuudesta ja vastuista ja sopimuksista. Selvityksen tulisi kattaa myös ICT-palvelukeskukselle siirtyvä omaisuus, vastuut ja sopimukset (perusteluiden täydentämisen tarve).

Kuntien on voimaanpanolain 23 §:n mukaan tehtävä 31.12.2017 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys 20-22 §:ssä tarkoitetuista sote- tai pelastustoimen käytössä olevista sopimuksista. Tällaisia sote- ja pelastustoimen sopimuksia ei arvioida siirtyvä ICT-palvelukeskukselle.

ICT-omaisuuden ja sopimuskannan arviointi on kesken ja parhaillaan käynnissä kuntien ja maakuntien valmisteluelimissä. Arviot tarkentuvat ICT-sopimusten ja vastuiden läpikäynnissä.

VM ehdottaa, että voimaanpanolain 31 §:n lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin kuten toimitilojen palvelukeskuksen osalta maakunnilta edelleen ICT-

palvelukeskukselle tehtävästä omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirrosta (muutokset kursiivilla).

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 6 luvussa ja maakuntalain 16 luvussa. Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen vuokrasopimusten siirrosta maakunta ja palvelukeskus voivat sopia myös toisin.

Maakunnan on siirrettävä omistukseensa tulleet tietotekniikka- ja tietotekniikkapalveluita koskevat sopimukset ja näiden sopimusten mukaisten tietojärjestelmien käyttöön oikeuttavat ohjelmistolisenssit ja vastaavat oikeudet sekä käyttöomaisuutta maakuntalain 118 §:n mukaiselle tieto- ja viestintäteknisten palveluiden palvelukeskukselle siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä maakuntalain 119 §:n 2 momentin perusteella säädettävän palvelukeskuksen vastattavaksi kuuluvien palveluiden tuottamiseksi palvelukeskuksessa. Tässä momentissa tarkoitettujen sopimusten, oikeuksien ja omaisuuden siirrosta maakunta ja tieto- ja viestintäteknisten palveluiden palvelukeskus voivat sopia myös toisin.

Maakunnan tulee päättää siirrosta niin, että 1 *ja 2 momentissa* tarkoitettu omaisuus ja sopimukset siirtyvät 1 ja 2 momentissa tarkoitetun palvelukeskuksen omistukseen ja hallintaan 1. päivästä tammikuuta 2019 lukien.

Maakunnan ja palvelukeskuksen oikeus hankkia palveluja niitä kilpailuttamatta (44 §)

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että voimaanpanolain 44 §:ää muutettaisiin niin, että siitä käy paremmin ilmi sääntelyn suhde hankintalainsäädäntöön. Sääntely on tarpeen, jotta maakunnat ja palvelukeskukset voivat järjestää toiminnan käynnistämisen kannalta sekä palvelujen jatkumisen turvaamiseksi välttämättömät palvelut. Pykälän mukainen velvoite ja menettely tulisivat sovellettavaksi, jos maakunnan ei olisi mahdollista järjestää pykälässä tarkoitettuja kriittisiä palveluja sille siirtyneiden sopimusten nojalla tai kilpailuttamalla palvelut hankintalainsäädännön mukaisesti *taikka esimerkisi maakunnan omana toimintana. Hankintayksiköllä ei ole ollut tosiasiassa mahdollisuutta huomioida maakunta- tai sosiaali- ja terveyspalveluiden rakennemuutosta niiden hankintasopimusten muuttamista koskevissa ehdoissa, joiden kilpailutus on aloitettu ennen maakunta- ja sotelakiluonnosten lausuntokierroksen alkamista kesällä 2016.*

Valtiovarainministeriö ehdottaa täydennetyksi pykäläksi:

44 § Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana

Maakunnalle 18 ja 22 §:n nojalla siirtyneiden sopimusten mukaisten palvelujen hankinnassa noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016), jäljempänä hankintalaki.

Maakunnan on ilman aiheetonta viivästystä aloitettava hankintalain mukaisesti hankintamenettely maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten sekä palvelutoiminnan jatkumisen turvaamiseksi tarvittavien palvelujen hankkimiseksi silloin kun hankintalain 26 §:ssä

> *mainitut kynnysarvot ylittyvät ja maakunta ei ryhdy itse tuottamaan palvelua taikka tuota sitä yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hanki palvelua maakunnan palvelukeskukselta maakuntalain mukaisesti.*
>
> *Edellä 2 momentissa tarkoitetun hankintamenettelyn keston ajaksi maakunta voi tehdä väliaikaisen sopimuksen tai palvelujen tuottamista koskevan vastaavan järjestelyn, jos se on maakunnan toiminnan käynnistämistä varten tai palvelujen tuottamisen jatkuvuuden turvaamiseksi välttämätöntä. Edellytyksenä on lisäksi, että palvelujen tuottaminen siirtyneiden sopimusten mukaisesti tai muutoin aiheuttaisi merkittävää haittaa maakunnan toiminnalle tai maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamiselle.*
>
> *Edellä 1-3 momenteissa säädetty koskee palvelukeskuksia niiden tuottaessa maakunnilta ja valtiolta siirtyneiden sopimusten mukaisia maakuntalain 16 luvussa säädettyjä palveluja.*

Samalla tulisi teknisesti korjata voimaanpanolain 7 §:n 4 momentissa oleva viittaus seuraavasti:

> Väliaikaisen toimielimen oikeudesta *hankkia palveluja siirtymäkauden aikana* säädetään *44 §:n 1-3 momentissa*.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valiokunnan mietinnössä olisi tarpeen tuoda esille seuraavia sääntelyn sisältöä koskevia näkökohtia ja perusteluita.

Pykälä koskee maakunnan toiminnan alkamisvaihetta koskevia sopimusjärjestelyjä ja palvelujen tuottamista koskevia väliaikaisia järjestelyjä. Pykälässä säädettäisiin maakunnan toiminnan kannalta kriittisten palvelujen kilpailuttamisen käynnistämisestä ja palvelujen väliaikaisesta järjestämisestä hankintamenettelyn ajaksi tilanteessa, jossa palvelutuotanto ei olisi mahdollista siirtyneiden sopimusten nojalla. Lisäksi säädettäisiin maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevasta vastaavasta menettelystä. 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. Tarkoituksena on turvata maakunnan toiminnan käynnistäminen ja palvelujen tuottamisen jatkuvuus. Siirtymäajan järjestelyihin sovellettaisiin kilpailuttamisvelvoitetta poikkeuksellisesti vain silloin, kun väliaikaisen sopimuksen arvo ylittää hankintalain 26 § tarkoitetun EU-kynnysarvon.

Pykälän 1 momentti on informatiivinen. Maakuntien ja palvelukeskusten tulee hankintayksikköinä hankinnoissaan soveltaa hankintalakia normaaliin tapaan. Myös maakunnalle siirtyvien sopimusten osalta noudetaan lähtökohtaisesti hankintalakia. Hankintalaissa on lukuisia mahdollisuuksia kilpailuttaa hankinta joustavasti ja nopeasti esimerkiksi käyttämällä sähköisiä menettelyjä. Tämä lisäksi laissa on joukko poikkeuksia, jolloin hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa lainkaan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi lain 40 §:ssä mainitut suorahankintaperusteet ja lain 136 §:ssä mainitut sallitut sopimusmuutokset ja lisähankinnat. Hankinta voidaan myös järjestää väliaikaisesti lain 153 § mainituissa tilanteissa. Lakia ei sovelleta myöskään pienhankintoihin eikä esimerkiksi salassa pidettäviin hankintoihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnalle tai palvelukeskukselle siirtyneiden erilaisten sopimusten soveltamisesta tai uudesta kilpailuttamisesta Momentti koskisi tilannetta, jossa hankinta tulisi kilpailuttaa Sopimukset siirtyvät lähtökohtaisesti sellaisenaan ja maakunnan voi olla mahdollista järjestää palvelutuotantonsa siirtyneiden sopimusten mukaisesti. Maakunta voi tapauskohtaisesti kilpailuttamisen asemesta ryhtyä itse tuottamaan palvelua taikka tuottaa sitä yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia palvelua maakunnan palvelukeskukselta maakuntalain mukaisesti. *Maakunnalle siirtyvät sopimukset voivat olla voimassa erilaisin ehdoin.* Maakunnalle siirtyvät sopimukset voivat olla esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevia ja määräajoin irtisanottavissa, sopimuksiin voi sisältyä käyttöön otettavissa olevia optiolausekkeita tai lisähankintaehtoja taikka sopimukset voivat päättyä muilla ehdoin vuoden 2019 aikana. Sopimusten jatkaminen, laajentaminen tai muuttaminen olisi molempien osapuolten suostumuksella mahdollista hankintalain mukaisissa tilanteissa. Mikäli muut järjestämismahdollisuudet eivät ole käyttökelpoisia ja sopimukset eivät maakunnan harkinnan mukaan turvaisi palvelutuotantoa, eikä sopimuksiin voi soveltaa hankintalain mukaisia suorahankintaperusteita, tulisi maakunnan käynnistää ilman aiheetonta viivästystä hankintalain mukaisesti hankintamenettely. Kiireellisimpiä olisivat palvelut, jotka ovat kriittisiä joko maakuntahallinnon oman toiminnan käynnistämisen kannalta tai maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi. Sääntely on tarpeen, koska maakunnalle siirtyy 18 ja 20 §:n nojalla lukuisia sopimuksia kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2019. Maakunnat saavat 19 ja 23 §:n mukaan maakunnille siirtyviä sopimuksia koskevat selvitykset kuntayhtymiltä viimeistään 28.2.2018 ja kunnilta viimeistään 31.12.2017. Maakunnalle siirtyvien sopimusten sopimuskausi ei välttämättä vastaa maakunnan tarvetta, jonka seurauksena voi olla katkoksia palveluissa. Maakunnan olisi ilman aiheetonta viivästystä aloitettava momentin mukaisten päättyvien sopimusten hankintalain mukainen hankintamenettely maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten sekä palvelutoiminnan jatkumisen turvaamiseksi tarvittavien palvelujen hankkimista varten. Siirtymäaikana tehtävien väliaikaisten palvelujen hankinnoissa voitaisiin poikkeuksellisesti soveltaa kynnysarvona EU-kynnysarvoja eikä kansallisia kynnysarvoja. Tämä mahdollistaisi sen, että arvoltaan pienempiä sopimuksia voitaisiin lyhyeksi aikaa jatkaa kilpailuttamalla ne vapaamuotoisesti kunkin hankinnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Pykälän 3 momenteissa säädettäisiin tällaisten palvelujen väliaikaisesta järjestämisestä silloin, kun hankintasopimusta ei saada normaalisti kilpailutettua ennen sopimuskauden alkua.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että aloitetun hankintamenettelyn keston ajaksi maakunta voi tehdä väliaikaisen sopimuksen tai palvelujen tuottamista koskevan vastaavan järjestelyn, jos se on maakunnan toiminnan käynnistämistä varten tai palvelujen tuottamisen jatkuvuuden turvaamiseksi välttämätöntä. Vaativissa hankkeissa tämä voi edellyttää myös suunnittelua tai markkinakartoitusta ennen varsinaista kilpailutusta. Edellytyksenä on lisäksi, että palvelujen tuottaminen maakunnalle siirtyneiden sopimusten mukaisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa maakunnan toiminnalle tai maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamiselle. Merkittävällä haitalla tarkoitettaisiin palvelujen katkeamistilanteita, merkittäviä sopimusten tai kustannusten päällekkäisyyksiä, palvelupuutteita, yhteensopimattomuutta tai kohtuuttomia teknisiä vaikeuksia toiminnan osalta ja muita vastaavia tilanteita. Maakunnilla olisi oikeus ehdotetun momentin mukaisiin järjestelyihin silloin, kun se on maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämisen tai palvelutoiminnan häiriöttömän jatkumisen vuoksi välttämätöntä. Käytännössä siirtyneiden sopimusten korvaavien palvelujen täysimääräis-

ten kilpailutusprosessien läpivienti on esimerkiksi vaativien tietojärjestelmähankintojen tai laajojen tukipalvelukokonaisuuksien osalta joissakin tapauksissa jo ajallisesti mahdotonta palvelujen järjestämisvastuun toteuttamiseksi uudistuksen lyhyen toimeenpanoaikataulun vuoksi. Myös tietyt asiakaspalvelut, kuten palveluasumiseen liittyvät palvelut, tulee voida turvata siirtymäajan. Maakunnan olisi mahdollista järjestää ainakin toiminnan kannalta kriittiset palvelut väliaikaisesti. Momentissa tarkoitettu väliaikainen menettely on tarkoitettu ainoastaan poikkeustilanteisiin. Menettely edellyttää toisen sopijapuolen kanssa sopimista. Maakunnalle siirtyvissä sopimuksissa olevat ehdot, kuten optiot, saattavat mahdollistaa sopimusten muuttamisen, mikä on ensisijainen keino palvelujen järjestämiseksi. Hankintalain 136 §:ssä säädetään hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana EU kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta ja mm. kansalliset kynnysarvot ylittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta.

Pykälän 4 momentin mukaan maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset voisivat vastaavasti kuin maakunnat tehdä väliaikaisen sopimuksen tai palvelujen tuottamista koskevan vastaavan järjestelyn, jos se on niiden tuottamisen palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi siirtymäaikana välttämätöntä. Valtio huolehtisi maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisen toimenpiteistä 40 §:n mukaisesti. Valtakunnallisten palvelukeskusten perustamis- ja ylösajovaiheessa ne voisivat hankkia hankintamenettelyn kestoaikaa vastaavana siirtymäkautena palveluja ja järjestelmiä perustamisesta huolehtivalta julkisoikeudelliselta valtiotoimijalta (esim. Senaatti-kiinteistöt, Keha) ja muilta valtion konsernipalveluntuottajilta (esim. Hansel Oy, Haus Oy, Valtori, Palkeet) sekä tehdä vastaavia palvelun tuottamista koskevia järjestelyjä. Hankittavan palvelun tai järjestelmän kohteena voisi olla esimerkiksi hankinnan ja toimitilojen asiantuntijapalvelut, sähköiset kilpailutusjärjestelmän palvelut, muutosta tukevat koulutuspalvelut, tietotekniikkapalvelut sekä talouden ja henkilöstöhallinnon järjestelmien palvelut. Menettely varmistaa palvelutoiminnan kannalta välttämättömien palveluiden saatavuuden.

Palvelukeskusten jäsenyys Kevassa (16 §:n soveltaminen)

Valtiovarainministeriö esittää, että voimaanpanolakiin lisättäisiin soveltamissäännös, jonka mukaan lain 16 §:ää voitaisiin lain voimaantulon jälkeen soveltaa palvelukeskusten jäsenyyteen Kevassa jo huhtikuun alusta 2017 lukien. Ensimmäinen palvelukeskus on jo perustettu valtion talousarvioperusteluihin sisältyvän valtuutuksen perusteella.

47 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 2 § tulee voimaan kuitenkin vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.

Lain 16 §:ää sovelletaan kuitenkin jo huhtikuun 1 päivästä 2017.

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISLAKI

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnassa (8 §)

Useat sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat esittäneet, että järjestämislaissa pitäisi säätää maakunnalle velvollisuus toimia yhteistyössä järjestöjen kanssa, erityisesti siltä osin kun on kysymys hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Kuntien osalta yhteistyövelvoite yleishyödyllisten järjestöjen kanssa on todettu lain 7 §:ssä.

Maakuntalain perusteella maakunnat voivat ja niiden tuleekin tehdä yhteistyötä eri tahojen kanssa, ehdotus siitä, että yhteistyö todetaan myös sote-järjestämislaissa, on asianmukainen. Sen vuoksi yhteistyövelvoite voidaan lisätä lain 8 §:ään. *Sosiaali- ja terveysministeriö on sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan vastineessa esittänyt 8 §:n 2 momenttia muutettavaksi. Alla perustelut ja ehdotus muutetuksi tekstiksi.*

Maakuntalain perusteella maakunnat voivat ja niiden tuleekin tehdä yhteistyötä eri tahojen, myös järjestöjen ja Saamelaiskäräjien kaltaisten toimijoiden, kanssa. Ehdotus siitä, että yhteistyövelvoite todetaan myös järjestämislaissa, on asianmukainen. Sen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että järjestämislain 8 §:n 2 momenttiin lisätään säännös maakunnan yhteistyövelvoitteesta:

> ”Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. *Lisäksi maakunnan on tehtävä yhteistyötä muiden maakunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.*”

Palvelujen kokoaminen (11 §)

Svenska Finlands Folkting on lausunnossaan todennut, että se ei hyväksy laajan päivystyksen toteuttamista pykälässä ehdotetulla tavalla siten, että Vaasassa ei ole laajaa päivystystä, vaan siitä vastaa alueella Etelä-Pohjanmaan maakunta Seinäjoella.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa että tältä osin eduskunta on joulukuussa 2016 hyväksynyt terveydenhuoltolain muutoksen siten että päivystys toteutetaan Etelä-Pohjanmaan keskussairaalassa. Asiassa ei ole tullut esiin mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella eduskunnan hyväksymästä linjauksista pitäisi poiketa. Laajan päivystyksen järjestäminen Etelä-Pohjanmaalla perustuu mm. potilasturvallisuuden varmistamiseen ja kustannusvaikuttavuuteen.

Maakunnan sote-liikelaitos ja ensihoitopalvelut (22 § 1 mom.)

Esityksen eduskuntakäsittelyn aikana on noussut esille tarve sote-järjestämislain 22 §:n 1 momentin täsmentämiseen siten, että säännös ei estäisi erityisesti pelastustoimen ensihoitopalvelujen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Sote-liikelaitoksella oltava mahdollisuus hankkia palveluja myös maakunnan muilta liikelaitoksilta (erityisesti ensihoito pelastuksesta vastaavalta liikelaitokselta).

STM:n kanta:

Sote-järjestämislain 22 §:n 1 momentin tarkoituksena on varmistaa, että maakunnan omien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannon vastuu on selkeästi yhdellä taholla, minkä vuoksi laissa säädetään, että palvelujen tuotanto on yhden liikelaitoksen tehtä-

vä. Säännöksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan ollut estää tarkoituksenmukaista yhteistyötä ja työnjakoa maakunnan liikelaitosten välillä. Tämän vuoksi lain 22 §:n 1 momenttia on tarpeen selkeyttää siten, että se mahdollistaa muun muassa ensihoitoa koskevan yhteistyön pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen kanssa silloin kun pelastustoimesta vastaa erillinen liikelaitos.

Sosiaali- ja terveysministeriö *on sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan vastineessa esittänyt 8 §:n 2 momenttia muutettavaksi. Alla perustelut ja ehdotus muutetuksi tekstiksi.*

Sote-järjestämislain 22 §:n 1 momentissa olevaa säännöstä, joka mukaan kaikki maakunnan omaat sosiaali- ja terveyspalvelut on annettava yhden liikelaitoksen tuotettavaksi, olisi perusteltua selkeyttää siten, että yhteistyö maakunnan muiden liikelaitosten kanssa olisi mahdollista. Säännöstä ehdotetaan tämän vuoksi muutettavaksi seuraavasti:

> *Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitos. [Poisto: ~~Kaikki maakunnan omat sosiaali- ja terveyspalvelut on annettava yhden liikelaitoksen tuotettavaksi.]~~ Vastuu maakunnan omien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta on annettava yhdelle liikelaitokselle. Se voi hankkia maakunnan muilta liikelaitoksilta omaa toimintaa täydentäviä palveluja.*

Muut muutostarpeet sote-järjestämislakiin

Sosiaali- ja terveysministeriö on edellisessä vastineessa todettujen asioiden lisäksi esittänyt sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan vastineessa seuraavia muutoksia sote-järjestämislakiin:

Maakuntien yhteistyösopimus

Lausunnonantajista mm. Turun yliopisto on esittänyt huolensa siitä, että maakunnille ei ole asetettu velvollisuutta kuulla alueen yliopistoja yhteistyösopimuksen valmistelun yhteydessä järjestämislain 16 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetusta yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että yhteistyösopimuksen valmistelua koskevaan järjestämislain 17 §:n 1 momenttiin lisätään säännös sosiaali- ja terveysalan koulutusta antavien yliopistojen kuulemisesta seuraavasti.

17 §:n 2 momentti:

> ”*Yhteistyösopimusta valmisteltaessa maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysalan koulutusta antavia yliopistoja 16 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetusta yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa*. Ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä. Maakuntien on hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustoissaan. Hyväksytty yhteistyösopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle.”

Maakuntien kehittämistoiminta

Järjestämislain ehdotetun 35 §:n 2 momentissa säädetään kehittämistoimintaan liittyvästä yhteistyöstä mm. yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Säännökseen voitaisiin lisätä myös yhteistyö toisen asteen oppilaitosten kanssa seuraavasti:

> ”Sosiaali- ja terveydenhuollon osaamistarpeen arviointia ja ammatillisen osaamisen kehittämistä on tehtävä yhteistyössä yliopistojen, ~~ja~~ ammattikorkeakoulujen *ja toisen asteen oppilaitosten kanssa*.”

Alueelliset tutkimustoimikunnat

Järjestämislain 39 §:ssä säädetään alueellisista tutkimustoimikunnista. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on asetettava nelivuotiskaudeksi kerrallaan yhteinen sosiaali- ja terveystieteellinen tutkimustoimikunta mahdollisine jaostoineen. Tutkimustoimikunnassa on monitieteinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä. Koska tutkimustoiminnan korvaukset perustuvat yliopistotasoiseen tutkimukseen, jota tehdään sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden yhteydessä, sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että järjestämislain 39 §:n lisätään säännös yliopistojen edustuksesta alueellisessa tutkimustoimikunnassa seuraavasti:

> ”Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on asetettava nelivuotiskaudeksi kerrallaan yhteinen sosiaali- ja terveystieteellinen tutkimustoimikunta mahdollisine jaostoineen. Tutkimustoimikunnassa on monitieteellinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä *ja niiden alueella toimivista yliopistoista*.”

KUNNAN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUSLAKI

Vuonna 2015 voimaantulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuusuudistuksen siirtymätasauksen viimeinen erä maksetaan vuonna 2019. Vuonna 2019 siirtymätasausta maksettaisiin enää vain seitsemälle kunnalle, joten kyseistä tasausta ei ole sulautettu osaksi nyt käsiteltävänä olevan, vuoden 2019 alussa voimaantulevaksi esitetyn lain tasausjärjestelmiä. Kyseisellä, vuoden 2015 muutoksesta johtuvalla siirtymätasauksella on kuitenkin huomattava merkitys kyseiselle seitsemälle kunnalle, joten tasauksen viimeisen erän maksaminen tulee turvata.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa muutosta siirtymäsäännökseen:

> 53 § Voimaantulo
>
> Tällä lailla kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009). *Kuitenkin niin, että tämän lain voimaantullessa voimassa olevan lain 33a §:ää sovelletaan vielä vuonna 2019.* Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

LAKI KUNNAN JA MAAKUNNAN VIRANHALTIJASTA

KHO:n lausunnossa esitetään lain 48 §:n 1 momentissa viitattavan kaksi kertaa johtosäännössä määrättyyn muuhun viranomaiseen. Molemmat viittaukset ovat sinänsä perusteltuja. Valtiovarainministeriö näkee kuitenkin tarpeelliseksi, että säännöksessä käytetty käsite ”johtosääntö” korvattaisiin käsitteellä ”hallintosääntö”, jota käsitettä käytetään voimassa olevassa kuntalaissa sekä ehdotetussa maakuntalaissa.

> 48 § Virantoimituksesta pidättämisessä noudatettava menettely
>
> Virantoimituksesta pidättämisestä päättää kunnanhallitus tai maakuntahallitus tai *hallintosäännössä* 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 *hallintosäännössä* määrätty johtava viranhaltija.

LAKI KUNTIEN JA MAAKUNTIEN TYÖNANTAJAEDUNVALVONNAN JÄRJESTÄMISESTÄ

Hallituksen esityksen mukaan (5 §) kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä on hallitus sekä kuntajaosto, maakuntajaosto ja yritysjaosto.

Kuntajaoston jäsenet ja varajäsenet valittaisiin kuntavaaleja seuraavan vuoden alusta nelivuotiskaudeksi. Vastaavasti maakuntajaoston jäsenet ja varajäsenet valittaisiin maakuntavaaleja seuraavan vuoden alusta nelivuotiskaudeksi. Yritysjaoston jäsenet valitseva edustajakokous kutsuttaisiin koolle viimeistään 31.5.2018. Yritysjaoston alkamisajankohdasta ei ole erikseen säädetty. Jaostojen toimikaudet alkaisivat näin eri aikaan. Uusi hallitus valittaisiin vuoden 2019 alkupuolella.

Uuden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätösvaltaa käyttäisi kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu valtuuskunta, kunnes uudet jaostot on määrätty ja uusi hallitus on valittu.

KT Kuntatyönantajat esittää lausunnossaan, että olisi perusteltua säätää kaikkien jaostojen toimikausi alkamaan samanaikaisesti 1.1.2019 lukien. Lisäksi esitetään, että siirtymäsäännöksessä olisi todettava kaikkien jaostojen ensimmäisen toimikauden päättyminen vuoden 2021 lopussa, sillä ensimmäiset yhteiset kunta- ja maakuntavaalit järjestettäisiin vuonna 2021, jolloin uudet jaostot valittaisiin 1.1.2022 alkavalle nelivuotiselle toimikaudelle.

Valtiovarainministeriön vastaus

Koska ensimmäiset maakuntavaalit järjestetään eri aikaan kuntavaalien kanssa, seuraa tästä uuden työantajaorganisaation Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jaostojen asettaminen eri aikaan ja näin ollen ensimmäisten jaostojen toimikaudet eivät olisi yhteneväiset.

Painetta eritahtisuudelle aiheutuu myös hallituksen esityksessä (HE 47/2017) eduskunnalle valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ehdotetun pilotoinnin seurauksena. Pilotointi alkaisi jo vuonna 2017 ja sen yhteydessä perustettaisiin myös yhtiöitä. Tämän vuoksi olisi ainakin yritysjaoston valintaa perusteltua pikemminkin aikaistaa. Toisaalta yritysjaoston valinnalle ei aseteta laissa tarkkaa aikarajaa, vaan päivämäärä, jolloin yritysjaoston valitseva edustajakokous on viimeistään kutsuttava koolle. Kun maakuntavaalit pidetään 2018 ja maakuntien toiminta varsinaisesti alkaa vasta 1.1.2019 ei puolestaan maakuntajaoston aloittamisajankohdan aikaistamiselle ole perustetta.

Jaostojen toimikausien epäyhtenäisyys on ollut tiedossa hallituksen esitystä valmisteltaessa ja on tuolloin yhteisesti hyväksytty. Perustetta esitetyn muuttamiselle tässä vaiheessa ei ole lukuun ottamatta voimaantulosäännökseen esitettävää täsmennystä. Valtiovarainministeriö ehdottaa lain voimaantulosäännökseen seuraavaa täsmennystä:

> *Sen estämättä, mitä 7 §:ssä säädetään jaostojen toimikausista, päättyy kunkin jaoston ensimmäinen toimikausi 31 päivänä joulukuuta 2021.*