

Hallintovaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö Kirsi Varhila, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Minna Saario, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Raija Volk, sosiaali- ja terveysministeriö
- pääsihteeri, osastopäällikkö Kari Hakari, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Joni Komulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Suvi Velic, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Mikko Huovila, sosiaali- ja terveysministeriö
- sisäministeri Maria Ohisalo, sisäministeriö
- yksikönjohtaja Pasi Ryyänen, sisäministeriö
- pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka, sisäministeriö
- hallitusneuvos Ilpo Helismaa, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Annika Parsons, sisäministeriö
- pelastusneuvos Janne Koivukoski, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Teemu Luukko, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Jaana Määttä, sisäministeriö

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

- kuntaministeri Sirpa Paatero, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Ville-Veikko Ahonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ville Koponen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Outi Luoma-Aho, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Markku Nissinen, valtiovarainministeriö
- yksikön päällikkö, finanssineuvos Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Ilari Ahola, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Annala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Noora Heinonen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pasi Leppänen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Erkki Papunen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Miikka Vähänen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Väisänen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Petri Tuominen, valtiovarainministeriö
- johtaja Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtaja Anna-Liisa Pasanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Tanja Muotka, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- johtava asiantuntija Raila Brummer, Kansaneläkelaitos
- johtava asiantuntija Marjukka Turunen, Kansaneläkelaitos
- johtaja Tommi Laurinen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- tarkastaja Sami Matikainen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Taina Rautio, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- pelastusylitarkastaja Kai Horelli, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- ylitarkastaja Marja Hyvärinen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- johtava asiantuntija Juha Mykkänen, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- pelastusjohtaja Seppo Lokka, Etelä-Savon alueen pelastustoimi
- pelastuskomentaja Jani Pitkänen, Helsingin alueen pelastustoimi
- pelastusjohtaja Jyrki Landstedt, Keski-Uudenmaan alueen pelastustoimi
- tutkimusohjaaja, johtava tutkija Mika Kortelainen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- varatoimitusjohtaja Timo Reina, Suomen Kuntaliitto
- lakiasiaintoimitusjohtaja Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- johtava lakimies Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Ida Sulin, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Karri Vainio, Suomen Kuntaliitto
- hallintojohtaja Lauri Tanner, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- johtaja Risto Miettunen, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri
- sairaanhoitopiirin johtaja Tarmo Martikainen, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
- talousjohtaja Jarkko Raatikainen, Sairaanhoitopiirien talousjohtajien verkosto
- hallinto- ja kehittämisjohtaja Markus Syrjänen, Espoon kaupunki
- hallintopäällikkö Inger Bjon, Kruunupyyn kunta

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

- pormestari Jan Vapaavuori, Helsingin kaupunki
- toimialajohtaja Juha Jolkkonen, Helsingin kaupunki
- talous- ja strategiajohtaja Lasse Leppä, Jyväskylän kaupunki
- kaupunginjohtaja Kirsi Rontu, Keravan kaupunki
- vt. kunnanjohtaja Ulf Stenman, Kruunupyyn kunta
- vt. kuntayhtymäjohtaja Susanne Karlsson, Kärkulla samkommun
- kaupunginjohtaja Pekka Timonen, Lahden kaupunki
- kaupunginsihteeri Tuomo Sallinen, Lappeenrannan kaupunki
- kunnanjohtaja Outi Mäkelä, Nurmijärven kunta
- kaupunginjohtaja Jukka-Pekka Ujula, Porvoon kaupunki
- kunnanjohtaja Harri Anttila, Rautjärven kunta
- kansliapäällikkö Tuomas Heikkinen, Turun kaupunki
- kuntayhtymän johtaja Ilkka Jokinen, Vaalijalan kuntayhtymä
- kuntayhtymän hallituksen puheenjohtaja Pekka Nousiainen, Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä Sosteri
- toimitusjohtaja Ilkka Pirskanen, Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä
- kuntayhtymän johtaja Risto Kortelainen, Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä Essote
- kuntayhtymän johtaja Riitta Luosujärvi, Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- lakiasiaintohtaja Jussi-Pekka Rantanen, Keva
- toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus
- toimitusjohtaja Esa Kallio, Kuntarahoitus Oyj
- neuvottelupäällikkö Minna Holm, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- erityisasiantuntija Sari Bäcklund, Julkisanalan unioni JAU ry
- neuvottelupäällikkö Henrika Nybondas-Kangas, KT Kuntatyöntantajat
- edunvalvontajohtaja, SuPer ry Anne Sainila-Vaarno, Sosiaali- ja terveystalvan neuvottelujärjestö Sote ry
- kehittämispäällikkö, Tehy ry Sari Viinikainen, Sosiaali- ja terveystalvan neuvottelujärjestö Sote ry
- puheenjohtaja Veli-Pekka Ihamäki, Suomen palopäällystöliitto ry
- toimitusjohtaja Marko Hasari, Suomen Pelastusalalan Keskusjärjestö SPEK
- professori Arto Haveri
- professori Harri Jalonen
- professori Teemu Malmi
- professori Olli Mäenpää
- professori Jarmo Vakkuri

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Finanssivalvonta

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

- saamelaiskäräjät
- Hätäkeskuslaitos
- Pelastusopisto
- Svenska Finlands folkting
- Valtiokonttori
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Itä-Uudenmaan alueen pelastustoimi
- Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi
- Oulu-Koillismaan alueen pelastustoimi
- Pirkanmaan alueen pelastustoimi
- Pohjois-Savon alueen pelastustoimi
- Varsinais-Suomen alueen pelastustoimi
- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoimi Eksote
- Pohjanmaan hyvinvointialue
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
- Satakunnan sairaanhoitopiiri
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
- Hangon kaupunki
- Joensuun kaupunki
- Myrskylän kunta
- Mäntsälän kunta
- Oulun kaupunki
- Rautjärven kunta
- Savukosken kunta
- Tampereen kaupunki
- Toholammin kunta
- Vaasan kaupunki
- Vantaan kaupunki
- Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä
- Kymsote – Kymenlaakson sosiaali- ja terveystoimien kuntayhtymä
- Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystoimien kuntayhtymä Soite
- Etelä-Karjalan liitto
- Etelä-Savon maakuntaliitto
- Keski-Pohjanmaan liitto
- Lapin liitto
- Pohjanmaan liitto
- Uudenmaan liitto
- Eteva kuntayhtymä
- Oy Apotti Ab
- Tekonivelsairaala Coxa Oy
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
- Hyvinvointiala HALI ry
- Kuurojen Liitto ry

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Sisäiset tarkastajat ry
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto - Nuva ry
- Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL ry
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry
- Suomen Yrittäjät ry
- yliopistonlehtori, HT Jenni Airaksinen
- professori Tomi Voutilainen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uudistuksen lähtökohdat

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus siirtämällä niiden järjestämisvastuu kunnilta ja kuntayhtymiltä lailla perustettaville itsehallinnollisille hyvinvointialueille, jotka toimivat julkisoikeudellisina yhteisöinä ja joiden ylin päättävä elin on suoralla vaalilla valittava aluevaltuusto. Uudistuksessa perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido ja sosiaalipalvelut yhdistetään ensimmäistä kertaa saman alueellisen palvelujen järjestäjän alle. Hyvinvointialueet muodostetaan pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudellemaalle on valmisteltu oma erilliskäytäntö. Uudistuksessa siirrytään kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueiden palvelukseen lähes 200 000 henkilöä. Uudistusta voidaan perustellusti pitää merkitykseltään ja vaikutuksiltaan historiallisena.

Hallintovaliokunta on jo aiempien uudistusesitysten yhteydessä pitänyt sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamista välttämättömänä perustuslaissa säädettyjen kansalaisille kuuluvien yhdenvertaisten ja riittävien palvelujen turvaamiseksi (HaVL 8/2018 vp, HaVL 35/2014 vp). Myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen uudistamiselle olevan perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 65/2018 vp, s. 4; PeVL 26/2017 vp, s. 7; PeVL 30/2016 vp, s. 2; PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen suuruudeksi arvioidaan 3-4 prosenttia BKT:sta. Ikäsidonnaisten menojen kasvu jatkuu koko 2020-luvun ja siitä eteenpäin. Väestön ikärakennemuutoksen ja kuntien eriytyvän kantokyvyn vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ja rahoitus eivät enää pysty turvaamaan yhdenvertaisia palveluja kaikille suomalaisille. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän haasteet ovat erilaisia eri puolilla maata. Väestöä menettävillä, ikääntyvillä alueilla sosiaali- ja terveystalouden saatavuudessa on ongelmia. Muun muassa pääkaupunkiseudulla väestönkasvu ja maahanmuuttajien määrän kasvu aiheuttavat haasteita sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen. Uudistamisen tarve ei siten ole kadonnut mihinkään, vaan se kasvaa ja vaatii panostuksia koko maassa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Nykyiseen kuntapohjaiseen malliin sisältyy erilaisia haasteita palvelujen järjestämisen kannalta. Viime vuosien uudistuksista huolimatta Suomen kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja maassa on kantokyvyltään hyvin erilaisia kuntia. Kunta- ja palvelurakenne ei kokonaisuutena ole vahvistunut kaikilla alueilla siten, että se turvaisi pitkällä aikavälillä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon saatavuuden ja laadun. Kuntien yhteistoimintatarve ja -velvoitteet ovat jatkuvasti lisääntyneet. Yhteistoiminnan lisääntyminen on tarkoittanut, että yhä suurempi osa kunnan budjetista sidotaan hallinnollisesti raskaiden yhteistoimintaorganisaatioiden päätöksillä. Lisäksi palvelujen järjestäminen ja niiden hallinto on eriytynyt sektoreittain, koska yksittäisen kunnan resurssit ja osaaminen eivät riitä vastaamaan kaikista kunnan järjestämistä vastuussa olevista palveluista. Tältä osin kunnan päätösvaltaa ei käytä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti asukkaiden valitsema valtuusto, vaan demokratia perustuu välillisempiin muotoihin. Toisaalta esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on koko maan mittakaavassa merkittävä sosiaali- ja terveydenhuollon toimija ja kykenee vastaamaan itse sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä on viime vuosina vähentynyt, järjestämistä vastuu jakautuu edelleen 294 kunnalle, 20 sairaanhoitopiirille ja 16 erityishuoltopiirille. Esityksen perustelujen mukaan suuri osa järjestäjistä on edelleen kansainvälisesti arvioiden varsin pieniä, eikä niillä ole riittävää osaamista väestön palvelutarpeen arviointiin ja ennakointiin eikä tähän perustuvaan palveluiden määrän ja laadun määrittelyyn. Palvelujen tuottamisen valvonnassa on havaittu puutteita. Erityisesti pienen järjestäjän on haastavaa selvittää palveluiden ja tehtävien rahoituksesta ja kustannusten vaihtelusta esimerkiksi yksittäisten asiakkaiden palvelutarpeesta aiheutuvien suurten kustannusten vuoksi. Lisäksi järjestämistä vastuun jakautuminen on johtanut niin sanottuun osioptimointiin, kun oman organisaation kustannuksia on pyritty vähentämään. Kunnat ovat myös kokeneet, etteivät ne pysty vaikuttamaan sairaanhoitopiiriin toimintaan ja kustannuksiin riittävästi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennetta on pyritty uudistamaan jo pitkään. Osittaisuudistuksina on toteutettu Kainuun maakuntakokeilu, jossa alueen kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto toteutettiin vuosina 2005—2012 maakunnan laajuisesti maakuntahallintoon liittyvän kuntayhtymän toimesta, sekä vuosina 2007—2013 kunta- ja palvelurakennemuudistus (Paras-uudistus), jossa kunnat veloitettiin määräaikaiseen yhteistoimintaan palvelujen järjestämisessä. Näiden jälkeen on valmisteltu kaksitasoiseen kuntayhtymämalliin perustuva esitys (HE 324/2014 vp) sekä laajaa maakuntapohjaista uudistusta koskeva esityskokonaisuus (HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 14/2018 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp), jotka kuitenkin molemmat raukesivat eduskunnassa perustuslaillisten ongelmien vuoksi. Kehitys on kuitenkin tuottanut vapaaehtoisuuspohjalta käynnistyneitä maakunnallisia soteyhtymiä. Niistä saatujen kokemusten perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja ja rahoitusvastuuta kokoavalla ratkaisulla saavutetaan hyötyjä, joita valtakunnallisestikin tarvitaan. Maakunnan tasolle kokoaminen on yhdenvertaistanut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta ja kaventanut terveys- ja hyvinvointieroja. Alueellinen tasa-arvo ja toimintavarmuus toteutuu paremmin, kun palvelujen järjestäjänä on kuntaa isompi alue. Myös niukkojen resurssien käyttö on tehostunut ja joustavoitunut, mikä on ollut erityisesti nähtävissä koronapandemian aikana. Kokemukset kertovat myös siitä, että uudistus on toteutettavissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Valiokunnan näkemyksen mukaan järjestämisen integraatio mahdollistaa tehtävien johtamisen yhtenä kokonaisuutena, voimavarojen allokoinnin väestön tarpeiden mukaisesti ja asiakastason palveluintegraation. Rahoituksen kokoaminen isompiin kokonaisuuksiin parantaa palvelujen rahoittamiseen liittyvien riskien hallintaa. Uudistuksessa hyvinvointialueella on järjestämisvastuu ja se voi tuottaa palveluja hankkimalla niitä yksityisiltä palvelutuottajilta ja kolmannelta sektorilta. Valiokunta pitää tätä palvelujen saatavuuden kannalta tärkeänä. Sääntelyn perusteella hyvinvointialueella on mahdollisuus ottaa huomioon palvelujen tuottamisessa paikalliset olosuhteet. Valiokunta tähdentää myös tiedon integraation merkitystä. Yhteinen tietopohja ja sujuva tiedonkulku sekä hallinnon että palvelujärjestelmän eri yhdyspinnoilla on olennaista uudistuksen toimeenpanossa.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoitus perustuu täyteen valtion rahoitukseen, asiakasmaksuja lukuun ottamatta. Uudistus pitää sisällään monia erilaisia muututtajia, ja valiokunta pitää vahvaa valtionrahoitusta perusteltuna yhdenmukaisten ja laadukkaiden sosiaali- ja terveystalouden varmistamiseksi mittavaa uudistusta toimeenpantaessa. Verotusoikeus on kuitenkin tärkeä elementti. Se on yksi keskeinen paikallisen itsehallinnon tunnusmerkki. Tämän periaatteellisen merkityksensä ohella valiokunnalle esitetyissä asiantuntija-arvioissa on tuotu esiin muun muassa se, että hyvinvointialueiden verotusoikeus mahdollistaisi kevyemmän valtionohjauksen kuin puhtaasti valtion rahoitukseen perustuva järjestelmä. Verotusoikeuden puuttumisen on myös katsottu heikentävän kannustimia tehokkaaseen toimintaan ja kustannusten säästöön. Toisaalta huomiota on kiinnitetty verotusoikeuden käyttöönoton vaikutuksiin muun muassa alueellisen yhdenvertaisuuden ja verorasituksen kannalta. Saadun selvityksen mukaan taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus puoltaa verotusoikeuden antamista hyvinvointialueille valtionrahoituksen ohella. Verotusoikeus tarvitsisi rinnalleen kuitenkin jonkinlaisen tasausjärjestelmän. Asiantuntijakuulemisten perusteella valiokunta edellyttää, että maakuntaveron käyttöönottoa ja vaikutuksia selvitetään jatkotyössä.

Uudet hyvinvointialueet

Alueellinen, kansanvaltainen itsehallinto

Uudistuksessa maahamme perustetaan pääosin maakuntajaon pohjalle 21 itsehallinnollista ja kansanvaltaisesti ohjattua, suoraan edustukselliseen demokratiaan perustuvaa hyvinvointialuetta, joissa ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla vaaleilla valittava aluevaltuusto ja joissa turvataan perustuslaissa edellytetyt asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Uudistus merkitsee sitä, että suora edustuksellinen kansanvalta toteutuu nyt ensimmäistä kertaa aluehallinnossa pysyvän lainsäädännön pohjalta. Kokeilulainsäädännöstä voidaan tässä yhteydessä mainita määräaikainen Kainuun hallintokokeilu (laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003; HaVM 24/2002 vp — HE 198/2002 vp).

Nykyisin aluetason julkinen hallinto on joko valtion virkamieshallintoa tai välilliseen demokratiaan pohjautuvaa paikallisviranomaisten yhteistoimintaa kuntayhtymien muodossa. Ylintä julkista päätösvaltaa käyttää Suomessa maamme korkein valtioelin, eduskunta. Perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kunnat ovat itsehallinnollisia paikallishallinnon yksiköitä ja paikallisen demokratian ja osallistumisen foorumeja. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tu-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

lee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Uudistuksen myötä julkisessa hallinnossa on kolme organisatorisesti itsenäistä, suoraan edustukselliseen demokratiaan perustuvaa toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Uudistuksessa Suomi siirtyy myös lähemmäksi eurooppalaista alue- ja paikallishallintoa. Euroopan unionin asukkaista yli 90 prosenttia elää maissa, joissa on paikallista ja alueellista itsehallintoa.

Hyvinvointialueen hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Aluevaltuusto valitaan suorilla aluevaaleilla, joissa hyvinvointialueen asukkailla on yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Säännökset aluevaaleista sisältyvät ehdotettuun lakiin hyvinvointialueesta (1. lakiehdotus, hyvinvointialuelaki) ja lakin vaalilain muuttamisesta (39. lakiehdotus). Valiokunta yhtyy siihen hallituksen esityksessä lausuttuun, että äänestäjän kannalta on selkeintä noudattaa aluevaaleja koskevassa sääntelyssä mahdollisimman pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön periaatteita. Aluevaltuuston jäsenet valitaan yhdestä vaalipiiristä ja he edustavat nimenomaan koko itsehallintoaluetta, eivätkä sen yksittäisiä kuntia tai joitakin muita hyvinvointialueen osia. Käytännössä voi käydä niinkin, ettei esimerkiksi jostain kunnasta tule valituksi yhtään valtuutettua.

Aluevaalien lisäksi aluehallinnon kansanvaltaisuutta edistetään eri tavoin. Hyvinvointialueen asukkaille ehdotetaan säädettäväksi nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan ja aluevaltuustolle velvollisuus huolehtia siitä, että osallistuminen ja vaikuttaminen voivat käytännössä toteutua. Hyvinvointialueen asukkailla on oikeus tehdä aloitteita hyvinvointialueen toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi ehdotetaan, että aluevaltuusto voi päättää järjestää hyvinvointialueella neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Hyvinvointialueelle perustetaan myös vaikuttamistoimielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia varten sekä kaksikielisille hyvinvointialueille kansalliskielilautakunta ja Lapin hyvinvointialueelle saamen kielen lautakunta.

Perustuslaissa säädetään erilaisista itsehallinnon muodoista. Vahvin itsehallinto maassamme on perustuslain 120 §:n mukainen Ahvenanmaan itsehallinto, joka käsittää Ahvenanmaan maakunnan oman valtakunnasta riippumattoman lainsäädäntövallan piirin itsehallintoon kuuluvissa asioissa. Kunnallinen itsehallinto perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa puolestaan sisältää vaatimuksen kuntien hallinnon demokraattisuudesta, vaatimuksen sääntelyn lakitasoisuudesta sekä kunnallisen verotusoikeuden. Tämän lisäksi saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin viimeisessä virkkeessä ja yliopistojen itsehallinnosta perustuslain 123 §:n 1 momentissa.

Itsehallinnosta kuntaa suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännös ei määrittele alueellisen itsehallinnon tarkempaa sisältöä ja se muodostaa melko väljät puitteet alueellisen itsehallinnon tarkemmalle laintasoiselle määrittelylle ja järjestämiselle.

Alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimuksena on vakiintuneesti pidetty ainakin alueellisen itsehallinnon kansanvaltaista perustaa, tehtävien ja hallinnon lakiperustaa ja suhteellista itsenäisyyttä suhteessa valtion ohjaukseen. Sen sijaan alueelliseen itsehallintoon ei välttämättä kuulu itsenäinen verotusoikeus, vaikka tällainen oikeus voikin vahvistaa itsehallinnon taloudellista perustaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Asiantuntijakuulemisessa myös on tuotu esiin, ettei alueellisen itsehallinnon tarvitse olla identtinen kuntien itsehallinnon kanssa, vaan itsehallinnon vahvuus on pitkälti poliittisen harkinnan asia. Itsehallinto merkitsee muun muassa hyvinvointialueen omaa vastuullisuutta taloudenhoidossa ja toiminnassa. Itsehallinto on tärkeä myös siksi, että se mahdollistaa alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisen ja tukee uusien toimintamallien kehittämisessä. Itsehallinto antaa myös legitiimin perustan päätöksenteolle.

Hyvinvointialuelain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään. Hyvinvointialueella on pääasiassa lakisääteisiä tehtäviä. Hyvinvointialuelain 6 §:n 1 momentissa säädetään myös hyvinvointialueen yleisestä toimialasta. Se rajautuu kuitenkin hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin, joten se on kuntien yleistä toimialaa suppeampi.

Hyvinvointialueiden hallinnon ja toiminnan organisointi

Hyvinvointialueiden organisoinnin lähtökohdat

Hyvinvointialueiden toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat keskeiset säännökset on koottu näitä koskevaan yleislakiin, hyvinvointialuelakiin. Sääntely noudattelee pitkälti kuntien vastaavaa sääntelyä kuntalaisissa (419/2015). Nykyisen kuntalain tapaan hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa.

Hyvinvointialueella aluevaltuusto vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa. Aluevaltuuston lisäksi hyvinvointialueella tulee olla aluehallitus ja tarkastuslautakunta sekä kaksikielisillä hyvinvointialueilla kansalliskielilautakunta ja Lapin hyvinvointialueella saamen kielen lautakunta. Muut toimielimet ovat hyvinvointialueen päätettävissä. Aluehallituksen on asetettava hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet.

Hyvinvointialuetta johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti, jossa valtuusto linjaa hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa aluehallitus, joka vastaa myös aluevaltuuston päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Aluehallituksen alaisena toimii hyvinvointialuejohtaja. Hyvinvointialueen organisaation sisällä toimintaa ohjataan hallintosäännöillä ja muilla aluevaltuuston päätöksillä.

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Lisäksi hyvinvointialuelaisissa säädetään hyvinvointialueen yleisestä toimialasta ja mahdollisuudesta järjestää palveluja yhtiömuodossa. Hyvinvointialueella on lakisääteisten tehtävien lisäksi oikeus ottaa alueellaan hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Näiden tehtävien hoito ei kuitenkaan saa vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Lisäksi hyvinvointialue voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän toisen hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialueet voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään myös yhteistoimin-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

nassa. Hyvinvointialueella voi olla liikelaitoksia kuten kunnillakin. Hyvinvointialueen ja kuntien välillä on mahdollista tehdä tietyin edellytyksin myös tehtäväsiirtoja.

Valiokunta pitää hyvinvointialuelain mahdollistavaa sääntelyä perusteltuna. Sääntely antaa liikumavaraa itsehallintoon kuuluvalla päätöksenteolla ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Aluevaltuusto päättää muun muassa hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja palveluverkosta mukaan lukien toimitiloistaan. Toisaalta esimerkiksi investointeja koskevaa hyvinvointialueen päätöksentekoa ohjataan rahoitusmallista johtuen lailla ja laissa säädetyillä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksillä. Hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyvät myös muun muassa hyvinvointialuelain säännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja hyvinvointialueen arviointimenettelystä.

Hyvinvointialueen järjestämistehtävä määrittyy tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain (2. lakiehdotus, sote-järjestämislaki) ja pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain (3. lakiehdotus, pelastustoimen järjestämislaki) perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa, joita koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle (HE 56/2021 vp, ns. Sote100).

Rajat ylittävä yhteistyö

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei hyvinvointialueita koskevassa sääntelyssä ole huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä pelastustoimen tehtävien rajat ylittävän yhteistyön tarpeita. Tällaista yhteistyötä on esimerkiksi Norjan ja Pohjois-Lapin alueilla. Valiokunta katsoo, että pohjoismaisilla rajoilla rajakuntien joustavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erityisesti ensihoito tulee turvata kuten nykyisinkin. Lisäksi laissa on tarpeen mahdollistaa hyvinvointialueelle ottaa erillisellä sopimuksella hoitaakseen myös kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, kuten Saimaan kanavan vuokra-alueen pelastustoimeen ja ensihoitoon kuuluvat tehtävät. Hallintovaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 6 §:ään lisätään uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

Hyvinvointialue voi Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainväliseen sopimukseen perustuen: 1) hoitaa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviään yhteistyössä toisen valtion viranomaisen kanssa alueellaan tai tämän toisen valtion alueella; 2) hoitaa 1 momentissa tarkoitettuun tehtäväalaansa liittyvää toisen valtion viranomaisen tehtävää yhteistyössä tämän toisen valtion viranomaisen kanssa alueellaan tai tämän toisen valtion alueella. (Uusi 3 mom.)

Hyvinvointialue voi sopimuksen nojalla ottaa valtiolta hoitaakseen 1 momentissa tarkoitettuun tehtäväalaan liittyvän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvän tehtävän. (Uusi 4 mom.)

Valiokunnan esittämä uuden 3 momentin 1 kohta liittyy tilanteeseen, jossa hyvinvointialue toteuttaa omaa lakisääteistä tehtäväänsä tai (rajatun) yleisen toimialansa perusteella itselleen otta-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

maansa tehtävää yhteistyössä toisen maan viranomaisen kanssa esimerkiksi hankkimalla siihen liittyviä palveluja toisen maan viranomaiselta. Tällöin toisen valtion viranomainen voi hoitaa tehtävää omalla alueellaan tai Suomessa hyvinvointialueen alueella. Momentin 2 kohta liittyy tilanteeseen, jossa hyvinvointialue hoitaa pykälän 1 momentissa määriteltyyn tehtävääalaansa liittyvää toisen valtion viranomaisen tehtävää yhteistyössä mainitun viranomaisen kanssa joko omalla alueellaan tai tämän toisen valtion alueella. Molempien kohtien tarkoittamissa tilanteissa edellytyksenä on, että hyvinvointialueen ja toisen maan viranomaisen sopima yhteistyö perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainväliseen sopimukseen.

Valiokunnan esittämä uusi 4 momentti mahdollistaa hyvinvointialueelle kansainväliseen sopimukseen perustuvan velvoitteen täytäntöönpanoon osallistumisen valtion kanssa tehtävään sopimukseen perustuen (toimeksiantotehtävä). Säännös mahdollistaa muun muassa sen, että Etelä-Karjalan hyvinvointialue ja Suomen valtio voivat sopia, että Etelä-Karjalan hyvinvointialue hoitaa pelastustoimen ja ensihoidon tehtävät, jotka Suomen tulee suorittaa eräiden Saimaan kanavan ja siihen liittyvien alueiden vuokraamisesta tehtyjen kansainvälisten sopimusten perusteella.

Esitetyillä säännöksillä ei muuteta viranomaisten toimivaltaan ja julkisen vallan käyttöön liittyviä lähtökohtia. Myös ehdotetuissa yhteistyötilanteissa Suomen alueella noudatettaisiin Suomen lainsäädäntöä ja julkista valtaa Suomessa käyttäisi Suomen viranomainen.

Tehtäväsiirrot hyvinvointialueen ja kuntien välillä

Hyvinvointialuelain 8 § sisältää säännökset kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävänsiirroista, mutta sääntely mahdollistaa työnjaon sopimisen tietyin edellytyksin. Hyvinvointialue voi ottaa hoidettavakseen kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat hyvinvointialueen hoidettavaksi ja jotka liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Kuntien on tällöin osoitettava hyvinvointialueelle rahoitus tehtävän hoitoon. Hyvinvointialue voi myös, siten kuin laissa erikseen säädetään, sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen.

Alueellisten olosuhteiden ja erityispiirteiden huomioimista lisäisi, jos hyvinvointialueilla olisi mahdollisuus ottaa täyttä korvausta vastaan hoitaakseen myös muita kuin kuntien vapaaehtoisia tehtäviä, ja myös siirtää tehtäviä hyvinvointialueen ja kunnan välisellä sopimuksella kunnan järjestämisvastuulle silloin, kun se olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoidon kannalta. Tähän liittyy kuitenkin monenlaisia huomioon otettavia näkökohtia.

Uudistuksen perusratkaisuna on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirto kunnilta uusille perustettaville toimijoille, hyvinvointialueille. Uudistuksen sisällöllisestä vaativuudesta sekä suhteellisen kireästä aikataulusta johtuen on tärkeää, ettei uudistuksen toimeenpanoa vaaranneta laajentamalla siirtyvien tehtävien määrää nyt puheena olevista lakisääteisistä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä. Valiokunta katsoo, että myöhemmin on kuitenkin mahdollista arvioida, onko tarkoituksenmukaista laajentaa alueen kuntien ja hyvinvointialueen välistä sopimusmahdollisuutta. Tämä edellyttää huolellista arviointia myös kuntien ja hyvinvointialueiden roolista jatkossa sekä näiden välisestä työnjaosta.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Ympäristöterveydenhuolto

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen valmistuneessa monialaisen maakunnan parlamentaarissa selvityksessä on esitetty ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta hyvinvointialueille vuonna 2026. Valiokunta toteaa, että eräillä alueilla ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuu on siirretty sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavan kuntayhtymän järjestettäväksi siten, että alue vastaa tulevan hyvinvointialueen aluetta. Valiokunta pitää näiden alueiden kannalta perusteltuna, ettei näillä alueilla muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmiin integroituja toimintoja tarvitsisi purkaa. Tämä olisi valiokunnan käsityksen mukaan toteutettavissa siten, että siirrosta sovittaisiin, se koskisi koko aluetta ja kunnat osoittaisivat siihen täysimääräisen rahoituksen. Hallintovaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle tämän mahdollistamista esimerkiksi lakiin otettavalla siirtymäsäännöksellä.

Hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyö

Hallituksen esityksessä luodaan puitteet hyvinvointialueiden ja kuntien väliselle yhteistyölle. Hyvinvointialuelain 14 §:ssä ehdotetaan säädettävän hyvinvointialueen ja kuntien neuvotteluvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta.

Lisäksi sote-järjestämislaissa ehdotetaan säädettäväksi kunnan ja hyvinvointialueen tarkemmista yhteistyövelvoitteista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä (6 ja 7 §), hyvinvointialueen velvollisuudesta yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnan palvelujen kanssa (10 §), yhteistyöstä kehittämistyössä (32 §) ja varautumisessa (50 §) sekä hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyön toteutumisen seurannasta ja arvioinnista hyvinvointialueiden valtion ohjauksessa (4 luku).

Valiokunta pitää perusteltuna, että hyvinvointialueet ja kunnat määrittävät itse tarkemmat yhteistyötavat ja -rakenteet kunkin alueen erityispiirteet huomioiden. Useat lausunnon antajat ovat kuitenkin katsoneet, ettei esitys riittävästi turvaa tarpeellisten yhteistyörakenteiden ja toimintamallien muodostumista. Valiokunnan mielestä yhteistyörakenteiden ja toimintamallien muodostumista voitaisiin tukea täydentämällä sääntelyä esimerkeillä, joista hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien välisissä neuvotteluissa ainakin voitaisiin sopia. Valiokunta esittää 1. lakiehdotuksen 14 §:ää täydennettäväksi esimerkiksi seuraavasti:

14 §

Hyvinvointialueen ja kuntien neuvottelu

Hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. *Neuvottelussa voidaan sopia ainakin yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta.*

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hyvinvointialueen järjestämisvastuu

Järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen

Hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen sisältyy vastuu lakisääteisten tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä (julkisen vallan käyttö). Palvelujen lisäksi hyvinvointialue vastaa muun muassa ennaltaehkäisevästä sosiaali- ja terveydenhuollosta, koulutus- ja tutkimustoiminnasta, poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisesta, huoltovarmuudesta ja tartuntatautien torjuntaan liittyvistä tehtävistä.

Sekä hyvinvointialueilla että sote-järjestämislaissa tarkennetaan järjestämisvastuun kantoa ja ostopalveluja koskevia säännöksiä nykyiseen kuntalakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön nähden. Hyvinvointialue voi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta taikka tuottaa palvelusetelin perusteella. Hyvinvointialueet voivat tehdä yhteistyötä toistensa kanssa perustamalla yhteisen toimielimen tai viran, sopimalla viranomaistehtävän hoitamisesta taikka ostopalvelusopimuksen perusteella. Lisäksi hyvinvointialueet voivat perustaa hyvinvointiyhtymän tuottamaan tukipalveluja. Hyvinvointiyhtymälle ei voida siirtää tehtävän järjestämisvastuuta. Hyvinvointialue voi myös harjoittaa alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevaa, vähäriskistä liiketoimintaa. Alueellisella rajauksella turvataan kullekin hyvinvointialueelle mahdollisuudet varautua optimaalisella tavalla oman alueensa väestön palvelutarpeeseen.

Ostopalvelujen hankkiminen

Ehdotetun sote-järjestämislain 12 § sisältää tarkemmat säännökset palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Yksityiseltä palveluntuottajalta on mahdollista hankkia kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden hankkimista ei ole pykälän 2 momentissa erikseen rajoitettu. Ostopalvelujen hankkimista rajataan erityisesti palveluissa, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai jotka liittyvät olennaisesti hyvinvointialueen järjestämistehtävään. Lisäksi hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Sääntely jättää hyvinvointialueelle harkintavaltaa sen suhteen, missä määrin palveluja hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta, kunhan hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta. Hyvinvointialueen mahdollisuutta hankkia palveluja ostopalveluina rajaa myös sote-järjestämislain 8 §:ssä edellytetty riittävä oma palvelutuotanto. Esityksen perustelujen mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuuta ja siihen liittyvää oman palveluntuotannon vaatimusta koskevalla sääntelyllä sekä ostopalvelujen hankkimista koskevalla rajauksella on tarkoitus varmistaa lakisäteisesti hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutuminen ja riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen kaikissa tilanteissa.

Valiokunta pitää järjestämisvastuun korostamista ja palveluiden saatavuuden turvaamisvelvoitetta perusteltuna. Kuitenkin esimerkiksi se, mitä on riittävä oma tuotanto, hankittavissa oleva suu-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

rehko osuus palveluja tai liian laajamittainen ostopalvelujen hyödyntäminen, jää sääntelyssä melko epäselväksi. Säännös vaikuttaa eniten ns. kokonaisulkoistuksiin, jotka eivät jatkossa enää ole mahdollisia. Tulkinnanvaraa jää muun muassa siihen, mitä vaikutusta sääntelyllä on palveluihin, joissa yksityisen palvelutuotannon osuus tänä päivänä on huomattava. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tulkinnanvarainen sääntely voi johtaa ajan myötä valvontaviranomaisen tulkintakäytännön kautta muodostuvaan ohjaukseen. Valiokunnan mielestä on tärkeää huolehtia siitä, että sääntely tukee nykyaikaista julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä. Monituotajuuteen perustuvaa tuottamista on ollut pitkään etenkin sosiaalipalveluissa, mutta myös terveydenhuollon puolella.

Vuokratyövoiman käyttöä koskevat sote-järjestämislain mukaan lähtökohtaisesti samat periaatteet kuin ostopalvelujen käyttöä, kuten se, että hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Erona ostopalvelujen ja vuokratyövoiman käytössä on kuitenkin se, että ostopalveluissa palvelujen tuottaminen annetaan yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi, kun taas työvoimaa vuokrattaessa tai hankittaessa vuokrataan/hankitaan nimenomaan työvoimaa eikä palvelua, ja kyseinen työntekijä toimii hyvinvointialueen suorassa työnjohdollisessa alaisuudessa. Tällöin itse palvelun tuottaminen jää edelleen hyvinvointialueen tehtäväksi ja vastuulle. Tässä mielessä vuokratyövoiman käyttö on mahdollista jossain määrin joustavammin, sillä tällöin ei esimerkiksi varsinaisesti ulkoisteta kokonaista erikoisalaa, vaikka kyseisen erikoisalalan ainoa lääkäri hankittaisiin vuokratyövoimana. Kyseisen erikoislääkärin työnjohto säilyy hyvinvointialueen vastaavan lääkärin vastuulla. Lisäksi toimitilat ja toimintavälineet olisivat hyvinvointialueen hallinnassa, ja hyvinvointialueen palveluksessa olisi useimmiten kyseisellä erikoisalalla työskenteleviä muita hoitotyöntekijöitä kuten sairaanhoitajia.

Julkisomisteisten yhtiöiden asema

Hyvinvointialue voi perustaa yhtiöitä omalla alueellaan lakisääteiseen tehtäväalaan liittyvissä tehtävissä ja siten, ettei toiminta vaaranna sen lakisääteisten tehtävien hoitoa. Ehdotetussa hyvinvointialuelaisissa säädetään kilpailluilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä sitä koskevista poikkeuksista kuntalain tapaan.

Sote-järjestämislaissa tarkoitetaan lakiehdotuksen 2 §:n mukaan yksityisellä palveluntuottajalla osakeyhtiötä, osuuskuntaa ja muuta yhtiötä sekä yhdistystä, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa hyvinvointialueelle sopimuksen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan määritelmä kattaa myös julkisomisteiset eli hyvinvointialueen, kunnan ja valtion omistamat yhtiöt ja mahdolliset muut julkisomisteiset säännöksessä mainitut yhteisöt. Näin ollen niihin sovelletaan, mitä sote-järjestämislain 3 luvussa säädetään palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta. Perustelujen mukaan 3 luvun säännösten soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyse yksityis- vai julkisomisteisestä yhtiöstä, vaan sillä, etteivät nämä toimijat ole viranomaisia. Esityksessä katsotaan, että julkisen hallintotehtävän siirron edellytysten on täytyttävä yhtä lailla yksityis- kuin julkisomisteisten yhtiöiden kohdalla.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hallintovaliokunta toteaa, että yhtiöittämiseen liittyy erilaisia näkökohtia. Hyvinvointialueen yhtiö ei ole palvelujen järjestäjä eikä myöskään viranomainen. Yhtiöön sovelletaan yhtiöoikeudellista lainsäädäntöä ja vaikka hyvinvointi omistaisi yhtiön kokonaan, yhtiöllä on oma johto, joka vastaa yhtiötä koskevasta päätöksenteosta. Yhtiöittäminen siirtää ohjausvaltaa etämmäksi demokraattisesta ohjauksesta ja voi vaikeuttaa palvelutuotannon turvaamista mahdollisissa ongelmatilanteissa. Toisaalta se, että hyvinvointialueen omistaman osakeyhtiön palvelutuotantoa ei rinnasteta hyvinvointialueen omaan tuotantoon, yhdistettynä esitettyihin riittävää omaa tuotantoa ja julkisen vallan käyttöä koskeviin vaatimuksiin, rajoittaa alueen mahdollisuuksia järjestää toimintonsa tarkoituksenmukaisella tavalla ja voi johtaa ainakin jossain määrin toimintojen päällekkäisyyteen. Yhtiöitettyä palvelutuotantoa ei rinnastettaisi omaan tuotantoon edes silloin, kun kyse on hankintalaissa tarkoitettuna sidosyksikön tuottamasta palvelusta. Tämä tarkoittaa valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että hyvinvointialue ei voisi siirtää yhtiöön esimerkiksi jotakin lääketieteen erikoisalaa tai muuta palvelualaa kokonaisuudessaan. Tähän liittyen jää epäselväksi, pystyisivätkö lääketieteellisiä tukipalveluita (esim. laboratoriopalvelut) tuottavat sidosyksiköt toimimaan nykyisellä tavalla. Valiokunnan käsityksen mukaan esitystä on tarpeen tarkentaa tältä osin. Lääketieteellisten tukipalvelujen kokoaminen tuotettavaksi suuremmissa kokonaisuuksissa esimerkiksi hyvinvointialueiden yhtiöissä olisi tarkoituksenmukaista tukipalvelujen laadun ja osaamisen sekä kustannustehokkuuden turvaamiseksi. Koska julkisomisteinen yhtiö rinnastetaan sote-järjestämislaissa yksityiseen palveluntuottajaan, tulisi lääketieteellisten tukipalvelujen hankkimista koskeva tarkennus lisätä lain 12 §:ään, joka koskee palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta. Tämä tarkoittaisi sitä, että lääketieteellisten tukipalvelujen hankkiminen kokonaisuudessaan olisi mahdollista paitsi hyvinvointialueen yhtiöltä myös muulta yksityiseltä palveluntuottajalta. Valiokunta esittää 2. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi seuraavasti:

12 §

Edellytykset palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta

Hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen on huolehdittava hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä ja tämän lain 8 §:ssä tarkoitettua järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan. Hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. *Hyvinvointialue voi kuitenkin 8 §:n 2 momentin estämättä hankkia kokonaisuudessaan lääketieteelliset tai hammaslääketieteelliset tukipalvelut sekä niiden tuottamisessa tarpeellisen erityisosaamisen, jos se on tarpeen tukipalvelujen laadun, osaamisen ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi.*

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Ylimaakunnalliset toimijat

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueen tehtäviksi siirtyvät myös kehitysvammaisten erityishuolto ja vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut sekä tukitoimet. Ruotsinkielisten kehitysvammahuollosta vastaavan Kårkulla-kuntayhtymän toiminnan jakamisesta ja jatkamisesta kaksikielisten hyvinvointialueiden toimintana säädettäisiin voimaanpanolain 56 §:ssä. Usean eri maakunnan alueella toimivien Vaalijalan, Etevan ja Eskoon kuntayhtymien toiminnan jakamisesta säädettäisiin voimaanpanolain 57 §:ssä.

Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi monen maakunnan alueella toimivien erityishuoltopiirien toiminnan jakamisesta toimintojen sijaintialueiden hyvinvointialueille sekä asukkaiden palvelujen turvaamisesta muutoksesta huolimatta. Jos henkilöstö on hoitanut tehtävää myös muiden hyvinvointialueiden alueella tai palveluja on järjestetty myös muiden hyvinvointialueiden asukkaille ennen sote-järjestämislain voimaantuloa, hyvinvointialueiden on sovittava toiminnan jatkamisesta tai palvelujen tuottamisesta myös muiden hyvinvointialueiden alueella.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty huolia siitä, että nykyisten erityispalvelujen jakaminen eri hyvinvointialueille vaarantaisi kehitysvammaisten ja muita erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palveluketjun, integraation ja palvelujen moniammatillisen erityisosaamisen. Vaalijalalla ja Etevalla on käytännössä muovautunut myös valtakunnallisia tehtäviä, kuten tutkimus, kuntoutus ja kriisipalveluita sekä vaativia asumispalveluja, jotka kaikki tarvitsevat onnistuakseen moniammatillista asiantuntijapalveluita ja näiden tehtävien hoito on perustunut erityishuoltopiirien sopimuksiin eikä tehtävistä ole säädetty lailla. Vaalijala tuottaa palveluita valtakunnallisesti myös rikoksiin syyllistyneiden kehitysvammaisten hoidossa ja kuntoutuksessa.

Valiokunta toteaa, että vammaiset ovat yksi keskeinen ryhmä, joka tarvitsee paljon erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja jonka palvelujen yhteensovittamiseen järjestämisvastuun integrointi yhdelle järjestäjälle luo nykyistä paremmat mahdollisuudet palveluketjujen ja -kokonaisuuksien toimimiselle. Hallituksen esityksen mukaan Kårkullan toimintaa turvataan velvoittamalla kaksikieliset hyvinvointialueet tekemään sote-järjestämislain 39 §:ssä tarkoitettu sopimus sekä säätämällä siirtymäkautta koskevat säännökset. Vaalijalan, Etevan ja Eskoon toimintaa koskevat sopimukset siirtyvät tuleville hyvinvointialueille voimaanpanolain 57 §:n perusteella. Sopimukset palvelujen jatkuvuudesta ovat voimassa, kunnes hyvinvointialueet sopivat sote-järjestämislain 36 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksesta.

Saadun selvityksen perusteella toimintojen jatkumo on huomioitu sekä järjestelmä- että asiakas-tasolla. Hallintovaliokunta esittää kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että se vielä arvioisi erityisosaamisen varmistamisen kannalta tarvetta ja mahdollisuuksia järjestää tällaisia vaativia erityispalveluja pysyvämmältä pohjalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hyvinvointialueen talous

Talouden tasapainovaatimus ja arviointimenettely

Hyvinvointialuelain 13 luvussa säädetään hyvinvointialueen taloudesta. Aluevaltuusto päättää hyvinvointialuestrategiasta sekä talousarviosta ja taloussuunnitelmasta ja muista hyvinvointialueen talouden ja toiminnan kannalta merkittävimmistä asioista.

Hyvinvointialueen taloutta koskevien säännösten lähtökohtana on edellytys hyvinvointialueen talouden pysymisestä tasapainossa, jotta sillä on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja muista tehtävistä. Hyvinvointialueen taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Laissa säädetään myös muun muassa alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa.

Hyvinvointialuelain 115 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Määräaika on huomattavasti tiukempi kuin kuntalain vastaava sääntely, jonka mukaan alijäämä on katettava neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Valiokunta katsoo, että hyvinvointialueen kahden vuoden määräaika on kuitenkin perusteltu hyvinvointialueen rahoituksen perustuessa valtion rahoitukseen. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävät koskevat kahta toimialaa, minkä vuoksi niiden mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja käyttää kertaluonteisia erii talouden tasapainottamiseen ovat kuntia rajallisemmat. Perustuslain turvaamien palvelujen varmistamiseksi on tärkeää, että palvelujen mahdolliseen vaarantumiseen puututaan viivytyksettä.

Hyvinvointialuelain 122 §:n mukaan valtiovarainministeriö käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn hyvinvointialueen talouteen liittyvien 123 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Lain 123 §:n mukaan valtiovarainministeriöllä on kuitenkin tältä osin harkinnanvaraa. Lisäksi 122 §:n mukaan arviointimenettely käynnistyy sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Tällöin käynnistämässä ei ole valtiovarainministeriön harkintavaltaa.

Valtiovarainministeriön harkintavalta hyvinvointialueen talouteen liittyvän arviointimenettelyn käynnistämässä on tarpeellinen, koska etenkin talouden tunnuslukuihin perustuvat kriteerit ovat väistämättä jossain määrin mekaanisia, eikä niissä voida ottaa huomioon hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan liittyviä moninaisia kysymyksiä ja vaikutuksia. Arviointimenettely voidaan jättää käynnistämättä, jos katsotaan, että hyvinvointialueen talouteen vaikuttavat seikat ovat esimerkiksi kertaluonteisia tai muuten sellaisia, että kriteerien täyttymisestä huolimatta palvelut eivät vaarannu. Pelkkä hyvinvointialueen talouden tunnuslukujen tarkastelu ei anna riittävää kuvaa hyvinvointialueen taloudellisista toimintaedellytyksistä ja kantokyvystä. Tunnukslukuihin vaikuttavat myös osuudet mahdollisista hyvinvointialueiden yhteistoimintaa harjoittavista hyvinvointiyhtymistä ja yhtiöistä. Arviointimenettely voidaan jättää käynnistämättä esimerkiksi tilanteessa, jossa hyvinvointialuelain 15 §:n 3 momentin niin kutsutun lisälainanottovaltuuden puitteissa nostettu laina ei ole suuruusluokaltaan sellainen, että sen vaikutuksia hyvinvointialue ei kykene sopeuttamaan talousarvioissa ja talous- ja toimintasuunnitelmassaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Arviointimenettelyssä varmistetaan palvelujen järjestämiskykyä. Arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat yhdessä hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään.

Taloussäännösten teknisiä tarkistuksia

Valiokunta esittää 1. lakiehdotuksen 123 §:n 2 momenttiin tehtäväksi teknisen tarkistuksen seuraavasti:

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämien konsernitilinpäätösten tietojen perusteella. Mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:n perusteella myönnettyä lisärahoitusta. Mainitun momentin 4 kohdassa tarkoitettu konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä.

Lisäksi valiokunta esittää, että 6. lakiehdotuksen (voimaanpanolaki) 1 §:n 2 momenttiin tehdään tekninen korjaus seuraavasti:

Hyvinvointialueesta annetun lain 16, 22, 26, 27 ja 29—33 §:ää, 6-9 lukua, 78—91, 113, 114, 125 ja 129 §:ää, 15 ja 16 lukua sovelletaan 1 päivästä maaliskuuta 2022 sekä 2 lukua, 120, 122—124 ja 149 §:ää 1 päivästä tammikuuta 2023. Lain 23-25, 28 ja 75-78 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 toimitettavissa aluevaaleissa. Hyvinvointialueen talousarvio ja tilinpäätös laaditaan hyvinvointialueesta annetun lain 13 luvussa sekä tarkastetaan mainitun lain 14 luvussa tarkoitettulla tavalla ensimmäisen kerran vuodelle 2021.

Hyvinvointialueen talousarvion ja tilinpäätöksen laatimista ja hallinnon ja talouden tarkastamista koskevia hyvinvointialuelain säännöksiä (13 ja 14 luku) sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2021 talousarvioon, tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen. Voimaanpanolain 5 §:n mukaisesti hyvinvointialueet perustetaan suoraan lain nojalla päivänä, jona laki tulee voimaan. Jo järjestämisvastuun siirtymistä edeltävältä ajalta eli väliaikaishallinnon ajalta tulee laatia talousarvio ja tilinpäätös, joka myös tilintarkastetaan. Tämä on tärkeää paitsi hyvinvointialueen talouden seurannan ja talouden valvonnan takia myös kansantalouden tilinpidon täydellisyyden varmistamiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hyvinvointialueen hallinnon ja talouden tarkastus

Hyvinvointialueen talouden ja hallinnon tarkastuksesta ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialuelain 14 luvussa. Luku sisältää säännökset muun muassa tarkastuslautakunnasta ja sen tehtävistä sekä tilintarkastuksesta. Tarkastusoikeus on myös valtiontalouden tarkastusvirastolla.

Hyvinvointialuelain 128 §:n mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Tarkastuksessa noudatetaan, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta annetussa lakiehdotuksessa (50. lakiehdotus, VTV-lain muutosehdotus) puolestaan säädetään tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa hyvinvointialueiden ja hyvinvointialuekonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä mainitussa pykälässä tarkoitettuja sellaisia muita yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia, joissa hyvinvointialue yhdessä yhden tai useamman hyvinvointialueen, yhden tai useamman kunnan tai valtion kanssa käyttää määräysvaltaa.

Esityksen mukaan tavoitteena on varmistaa valtion mahdollisuus valvoa pääosin valtiolta saatavin varoin rahoitettavien ja monin osin perusoikeuskytkentäisten palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä järjestelyjä.

Valiokunta toteaa, että säännökset vaikuttavat kaksinkertaiselle sääntelylle, mutta hyvinvointialuelain 128 §:n perustelut ovat sen arvioimisen kannalta varsin suppeat. Tarkastusviraston tarkastusoikeutta on perusteltu kuitenkin VTV-lain muutosehdotuksen yhteydessä. Valiokunta katsoo, että tarkastusoikeuden ulottaminen hyvinvointialueiden toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuteen on perusteltua ottaen huomioon valtion rahoitusvastuu hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevista palveluista sekä palvelujen merkitys perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Hyvinvointialueiden toiminta muodostaa merkittävän osan rahoituksellisesti valtion vastuulla olevasta julkisesta taloudesta ja perusoikeussidonnaisesta palvelutuotannosta.

Perustelujen mukaan käsitteellisesti tarkoituksenmukaisuus sisältää tuloksellisuuden. Tarkastusviraston tarkastus voi siten kohdistua esimerkiksi hyvinvointialueiden talouden ja investointien ohjaukseen taikka hyvinvointialueiden yhteistyöjärjestelyjen tai hyvinvointialueiden tekemien palvelusopimusten tai muiden palvelutuotantoon liittyvien järjestelyjen tarkoituksenmukaisuuteen ja tavoitteiden toteutumiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä tarkastus ei korvaa tarkastusoikeuden piiriin kuuluvan yhteisön tai säätiön omaa lakisäätteistä tilintarkastusta tai hyvinvointialueen tarkastuslautakunnan toimintaa, vaan turvaa valtion etua luonteeltaan julkisen tehtävän varainkäytön valvonnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto huolehtii tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä hyvinvointialueiden tilintarkastajien, tarkastuslautakuntien ja sisäisen tarkastuksen kanssa.

Valiokunta katsoo, että sääntelyä tulee kuitenkin täsmentää vastaamaan paremmin perusteluja siten, että tarkastusviraston tarkastusoikeus on vain valtiolta saadun rahoituksen osalta. Täsmennys on tarpeen tehdä hyvinvointialuelain ja VTV-lain muutosehdotuksen lisäksi myös Uuden-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

maan erilliskäytösalueen koskevaan 5. lakiehdotukseen. Lisäksi säännös Helsingin kaupungin toimintaan liittyvästä tarkastusoikeudesta tulee selvytyden vuoksi lisätä myös valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin.

Edellä todetun perusteella valiokunta esittää 1. lakiehdotuksen 128 §:ää muutettavaksi seuraavasti:

128 §

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta *valtiolta saadun rahoituksen osalta*. Tarkastuksessa noudatetaan, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Edellä todetun perusteella valiokunta esittää 5. lakiehdotuksen 22 §:ää muutettavaksi seuraavasti:

22 §

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen hallinnon ja talouden tarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta *valtiolta saadun rahoituksen osalta*. Tarkastuksessa noudatetaan, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Edellä todetun perusteella valiokunta esittää 50. lakiehdotuksen 2 §:ään lisättäväksi uuden 2 b kohdan seuraavasti:

2 §

Tarkastusoikeus

Tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa:

2 a) hyvinvointialueiden ja hyvinvointialueesta annetun lain (/) 4 §:ssä tarkoitettuun hyvinvointialuekonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä mainitussa pykälässä tarkoitettuja sellaisia muita yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia, joissa hyvinvointialue yhdessä yhden tai useamman hyvinvointi-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

alueen, yhden tai useamman kunnan tai valtion kanssa käyttää määräysvaltaa valtiolta saadun rahoituksen osalta;

2 b) *Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta.* (Uusi 2 b kohta)

Hyvinvointialuelain eräitä täsmennyksiä

Aloiteoikeus

Hyvinvointialuelain 30 §:ssä säädetään hyvinvointialueen jäsenen aloiteoikeudesta. Hyvinvointialueen jäsen voi olla luonnollisen henkilön lisäksi esimerkiksi yritys tai yhdistys. Pykälän 2 momentti on kuitenkin ristiriidassa 1 momentin sanamuodon kanssa, koska aloitteen tekijältä vaaditaan nimi, syntymäaika ja kotikunta. Hyvinvointialueen yhteisöjäsenillä ei ole syntymäaikaa tai omakätistä allekirjoitusta. Aloiteoikeus on tarkoitettu muillekin kuin täysikäisille luonnollisille henkilöille, joten voi olla ongelmallista, jos aloitteen tekijältä edellytetään vahvaa sähköistä tunnistautumista.

Todettakoon vertailun vuoksi, että hyvinvointialueen kansanäänestystä koskevassa 31 §:ssä ei ole vastaavia, tarkkoja muotovaatimuksia kuin 30 §:ssä, esimerkiksi mitä tietoja aloitteen kannattajasta kerätään ja kauanko keräys enintään kestää.

Valiokunta pitää tärkeänä, että aloitetta käsiteltäessä hyvinvointialueen on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi. Selvityksen mukaan oikeusministeriö valmistelee sähköisen keräysjärjestelmän hyvinvointialuealoitteiden tekemistä ja kannattamista varten.

Sääntelyn selkeyttämiseksi valiokunta esittää aloiteoikeutta koskevan sääntelyn muuttamista siten, että aloitteeseen mahdollisesti liittyvään nimien keräämiseen kohdistuva yksityiskohtainen sääntely poistetaan. Nimien keräämisen osalta olennaista on, että hyvinvointialueella on edellytykset varmistua siitä, että aloitteen tekijät ovat hyvinvointialueen jäseniä. Luonnollisten henkilöiden osalta tarkoitetaan lähinnä henkilön nimeä ja kotikuntaa, oikeushenkilöiden osalta yhteisön tai vastaavan nimeä ja kotipaikkaa.

Edellä todetun perusteella valiokunta esittää 1. lakiehdotuksen 30 §:n 2 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

30 §

Aloiteoikeus

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

(Poist.) Aloitteessa on oltava kunkin aloitteen tekijän *osalta perusteet, joista käy ilmi hyvinvointialueen jäsenyys*. Aloitetta käsiteltäessä hyvinvointialueen on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi.

Kansalliskielilautakunta

Hyvinvointialuelain 33 §:ssa säädetään muun muassa kansalliskielilautakunnasta. Säännöksen mukaan kaksikielisellä hyvinvointialueella on kansalliskielilautakunta. Lautakunnan jäseniksi valitaan hyvinvointialueen kielivähemmistöön kuuluvia henkilöitä.

Kansalliskielilautakunnan tehtävä on muun muassa tehdä ehdotuksia kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyötä ja työnjakoa koskevan sopimuksen sisällöksi, antaa sopimuksesta lausunto aluevaltuustolle sekä seurata sopimuksen toteutumista. Valiokunta toteaa, että sellaisella alueella, jossa lautakunta edistää suomenkielisten palveluiden toteutumista, sääntelyssä syntyy ristiriitaa suhteessa sote-järjestämislain 39 §:ään kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyötä koskevaan pykälään, jossa tehdään yhteistyösopimus ruotsinkielisten palveluiden varmistamisesta. Sääntelyn selkeyttämiseksi valiokunta esittää 33 §:ää muutettavaksi siten, että sote-järjestämislain 39 §:ään liittyvä tehtävä koskee vain sellaista kaksikielistä hyvinvointialuetta, jonka vähemmistökieli on ruotsi. Samalla on tarpeen täsmentää sote-järjestämislakiin kohdistuvaa viittausta sekä tarkentaa saamen kielen lautakunnan tehtäviä puheena olevan 33 §:n 2 momentin 4 kohdan osalta.

Edellä olevan perusteella valiokunta esittää 1. lakiehdotuksen 33 §:n 2 momentin 4 kohtaa ja pykälän 6 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

33 §

Kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta

Kansalliskielilautakunnan tehtävänä on:

4) *kaksikielisellä hyvinvointialueella, jonka vähemmistökieli on ruotsi*, tehdä ehdotuksia kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyötä ja työnjakoa koskevan *sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 39 §:ssä tarkoitetun* sopimuksen sisällöksi, antaa sopimuksesta lausunto aluevaltuustolle sekä seurata sopimuksen toteutumista.

Hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on saamen kielen lautakunta. Lautakunnan jäseniksi valitaan saamenkielisiä henkilöitä. Vähin-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

tään 40 prosenttia lautakunnan jäsenistä on nimettävä saamelaiskäräjien sekä kolttalain (235/1995) 42 §:ssä tarkoitetun kyläkokouksen esittämistä henkilöistä siten, että kyläkokous esittää näistä yhtä henkilöä. *Lukuun ottamatta 2 momentin 4 kohtaa lautakuntaan sovelletaan muutoin, mitä edellä säädetään kansalliskielilautakunnasta.*

Tietojen julkaiseminen hyvinvointialueen verkkosivuilla

Valiokunta katsoo, että lähtökohtaisesti hyvinvointialueen hallinnon järjestämisessä tulee lailla säätää vain yleisistä perusteista. Kun hallintolain (434/2003) 62 §:ssä joka tapauksessa säädetään velvollisuudesta antaa tietoja viranomaisen verkkosivuilla, ehdotettua hyvinvointialuelain sääntelyä on aiheellista näiltä osin täsmentää siten, että hyvinvointialue voi harkita verkkosivustonsa rakenteen itsenäisesti eikä tietojen julkaisua tarvitse järjestää kunkin viranomaisen osalta erikseen. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että ilmaisu yleisestä tietoverkosta tarkennetaan 1. lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentissa, 89 §:n 4 momentissa, 99 §:n 4 momentissa, 113 §:ssa, 114 §:n johdanto-osassa, 145 §:n 1 momentissa sekä 147 §:n 1 momentissa muotoon "yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla" ja 145 §:n 4 momentissa muotoon "yleiseen tietoverkkoon hyvinvointialueen verkkosivustolle".

Toimivallan siirtämiseen, otto-oikeuden käyttöön ja oikaisuvaatimukseen liittyvät eräät säännökset

Ehdotetun hyvinvointialuelain 96 §:n 3 momentin mukaan erikseen säädetään aluevaltuuston velvollisuudesta osoittaa hallintosäännön määräyksellä hyvinvointialueen viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen yksittäiselle hyvinvointialueen viranhaltijalle. Säännöstä sovellettaisiin esimerkiksi yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa, mikäli toimivallan siirtämisestä ei ole erikseen säädetty. Lakiehdotuksen 97 §:n 5 momentin mukaan ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei saa ottaa asiaa, jossa toimivallan käyttäminen on edellä kuvatulla tavalla osoitettu yksittäiselle viranhaltijalle. Lisäksi lakiehdotuksen 139 §:n 4 momentin mukaan 96 §:n 3 momentissa tarkoitettu viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelee laissa säädetty tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. Menettely poikkeaa 139 §:n 2 momentissa kuvatusta pääsäännöstä, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelee toimielin. Edellä kuvattu toimivallan siirtämistä, nk. otto-oikeuden käyttöä sekä oikaisuvaatimusta koskeva sääntely poikkeaa kuntalain vastaavasta sääntelystä.

Saadun selvityksen mukaan edellä kuvattu kokonaisuus liittyy sen mahdollisuuden huomioioon ottamiseen, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaista lainsäädäntöä muutetaan siten, että joidenkin tehtävien osalta toimivalta asian ratkaisemiseen tulisi hallintosäännöllä osoittaa hyvinvointialuelain 96 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla yksittäiselle viranhaltijalle. Tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä tällaista velvoitetta ei ole. Eduskunnalle annettussa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäväkohtaisen lainsäädännön muuttamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 56/2021 vp) ei myöskään esitetä tehtäväkohtaisen lainsäädännön muuttamista siten, että hyvinvointialuelain 96 §:n 3 momentille ja siihen liittyville muille säännöksille olisi tarvetta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa erityisesti kuntalain sääntelystä poikkeavaa oikaisuvaatimusmenettelyä on pidetty ongelmallisena. Epäselvyyksien välttämiseksi valiokunta pitää aiheellisena edellä kuvatun toimivallan siirtämistä koskevan 96 §:n 3 momentin sääntelyn ja siihen liittyvien nk. otto-oikeutta (97 §:n 5 mom.) ja oikaisuvaatimusta (139

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

§:n 4 mom.) koskevien säännösten poistamista. Edellä todetun perusteella valiokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 96 §:n 3 momentti, 97 §:n 5 momentti ja 139 §:n 4 momentti poistetaan.

Uudenmaan erilliskorjaus

Uudenmaan erilliskorjauksen pääpiirteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta sekä Helsingin kaupungin asemasta sote-uudistuksesta ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla ehdotetulla lailla (5. lakiehdotus, Uusimaa-laki). Uudenmaan maakunnan neljä hyvinvointialuetta perustetaan voimaanpanolaisissa muiden hyvinvointialueiden tapaan. Niissä tapahtuviin aluemuutoksiin sovelletaan hyvinvointialue- ja maakuntajakolakia (4. lakiehdotus).

Uusimaa-lain mukaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on ensisijainen järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta ja pelastustoimesta. Ensisijainen järjestämisvastuu tarkoittaa, että niillä on järjestämisvastuu kaikista muista tehtävistä kuin HUS-yhtymälle lailla säädettyjä tehtäviä. Lisäksi niillä on rahoitusvastuu HUS-yhtymän toiminnasta.

HUS-yhtymä on hyvinvointialuelain 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä, ja se perustetaan Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin hyväksymällä perussopimuksella. HUS-yhtymän hallinnon ja talouden hoitoon sekä talouden tarkastukseen sovelletaan hyvinvointialuelakia. HUS-yhtymälle siirtyy HUS-kuntayhtymän omaisuus ja henkilöstö.

Uusimaa-lain mukaan HUS-yhtymä vastaa muun muassa terveydenhuoltolain nojalla HUS-yhtymälle keskitettävistä palveluista, yliopistollisen sairaalan toiminnasta ja yliopistosairaalan erikoissairaanhoidon opetuksen ja tutkimuksen järjestämisen edellyttämistä palveluista, kiireellisestä hoidosta, ensihoitopalvelusta, varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä niistä erikoissairaanhoidon palveluista, joita edellä tarkoitettujen palvelujen järjestäminen edellyttää, jotta turvataan HUS-yhtymän erikoissairaanhoidon palvelujen riittävä määrällinen ja sisällöllinen kokonaisuus osaamisen, potilasturvallisuuden, palvelujen laadun sekä kustannusvaikuttavuuden varmistamiseksi.

Uudenmaan hyvinvointialueet voivat lisäksi siirtää HUS-järjestämissopimuksessa tehtäviä HUS-yhtymälle. HUS-järjestämissopimus on sopimus, jossa sovitaan Uudenmaan sote-järjestäjien keskinäisestä työnjaosta, yhteistyöstä ja toiminnan yhteensovittamisesta terveystalouden järjestämiseksi.

Helsingin kaupunki vastaa kuntana sosiaali- ja terveystalouden palveluista ja pelastustoimen järjestämisestä. Helsingin kaupunginvaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa myös sosiaali- ja terveydenhuollosta ja pelastustoimesta. Helsingin kaupunki saa rahoituksen hyvinvointialueiden rahoituksesta ehdotetun lain (7. lakiehdotus, hyvinvointialueen rahoituslaki) yleisten kriteerien perusteella valtiolta. Helsingin kaupunki ei voi käyttää rahoitusta muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien rahoitukseen. Se voi käyttää muuta rahoitustaan kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamiseksi. Helsingin kaupungilla on — toisin kuin muilla hyvinvointialueilla — lainanotto-oikeus, jota ei voida rajoittaa, koska kyseessä on kunta. Helsingin

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

kaupungilla on oltava oikeus rahoittaa toimintaansa verorahoituksellaan kunnallisen itsehallinnon mukaisesti.

Uudenmaan erilliskorjausta voidaan valiokunnan mielestä pitää perusteltuna ottaen huomioon Uudenmaan muuta maakuntia merkittävästi suurempi koko ja muista maakunnista poikkeavat olosuhteet. Uudellamaalla sijaitsee kolme neljästä Suomen suurimmasta kaupungista, jonka lisäksi maakunnassa sijaitsee useita vahvoja kehyskuntia, jotka asukasmääränsä ja olosuhteidensa puolesta ovat verrattavissa moniin muiden maakuntien keskuskaupunkeihin. Alueen huomattavan suuri väestömäärä sekä nykyisten sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden koko muihin maakuntiin verrattuna puoltaa Uudenmaan alueen jakamista useampaan hyvinvointialueeseen.

Valiokunta käsittelee erilliskorjauksen rahoitukseen liittyviä kysymyksiä uudistuksen rahoitusta koskevan kokonaisuuden yhteydessä.

Hyvinvointialuelain soveltaminen Helsingin kaupungin järjestämisvastuuseen

Uusimaa-lain mukaan Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja siihen sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta säädetään muun muassa kansalliskielilautakunnasta. Edellä mainituissa tehtävissä ylintä päätösvaltaa käyttää Helsingissä kaupunginvaltuusto. Valiokunta toteaa viittaussäännöksen olevan Helsingin kaupungin osalta ongelmallinen, koska kaupungilla ei ole aluevaltuustoa eikä aluehallitusta, ja on epäselvää, onko lautakunnan puheenjohtajalla läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginhallituksen kokouksessa.

Epäselvyyksien välttämiseksi Uusimaa-lakia on valiokunnan mielestä aiheellista täydentää siten, että lain 5 lukuun lisätään uusi kansalliskielilautakuntaa vastaava säännös ja että lautakunnan tehtäväala sekä puheenjohtajan läsnäolo-oikeus kaupunginhallituksessa rajataan säännöksessä sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskeviin asioihin. Lisäksi 17 §:stä on tarpeen poistaa viittaus hyvinvointialueesta annetun lain 33 §:ään. Uusi säännös (X §) voitaisiin lisätä esimerkiksi uudeksi 19 §:ksi, jolloin hallituksen esityksessä ehdotetuista lain 19—27 §:stä tulee lain 20—28 §.

Lisäksi valiokunta katsoo, että 17 §:ssä tulisi ilmetä lain 18 §:n perusteluissa todettu lähtökohta, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisessä kaupunginvaltuusto edelleen käyttää ylintä päätösvaltaa. Kun lain 17 §:n 2 momentin mukaan kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveyspalveluja sovelletaan kuntalain sijasta lisäksi, mitä Uusimaa-laissa säädetään kaupungin hallinnon ja talouden järjestämisestä sekä tarkastuksesta ja arvioinnista, säännös näyttäisi mahdollistavan tulkinnan, jonka mukaan kuntalain sijasta hallinnon ja talouden tarkastamisessa noudatetaan Uusimaa-lain säännöstä valtioneuvoston tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa taloutta ja toimintaa.

Selvityksen mukaan sääntelyn tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämiseen liittyvät perusratkaisut olisivat kaikilla järjestäjillä samat. Esimerkiksi järjestämisvastuuta koskevan kokonaisuuden osalta Helsingin kaupungilla olisi samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muillakin järjestäjillä. Sääntelyn nojalla ei kuitenkaan saa selkeää käsitystä, miltä osin kuntalain säännöksiä sovelletaan kaupunkiin sen järjestäessä sosiaali- ja ter-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

veydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä ja miltä osin käsiteltävänä olevaa erityislainsäädäntöä. Sääntelyä on tarpeen sen vuoksi täsmentää.

Edellä olevan perusteella valiokunta esittää 5. lakiehdotuksen 17 §:ää muutettavaksi sekä lisättäväksi lakiin uuden kansalliskielilautakuntaa koskevan pykälän seuraavasti:

17 §

Helsingin kaupunkiin sovellettavat hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain säännökset

Helsingin kaupunginvaltuusto käyttää kuntalaissa tarkoitettua ylintä toimivaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä. (Uusi 1 mom.)

Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä sovelletaan (*poist.*), mitä säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä järjestämistä vastuusta, 9 §:ssä palvelujen tuottamisesta, 10 §:ssä tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta, 11 §:ssä hyvinvointialueiden seurannasta ja laillisuusvalvonnasta, 12 §:ssä hyvinvointialueiden taloudesta osana julkisen talouden suunnitelmaa, 13 §:ssä hyvinvointialueen talouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta, 16 §:ssä investointisuunnitelmasta, (*poist.*) 8 luvussa hyvinvointialueiden yhteistoiminnasta, 9 luvussa hyvinvointialueen liikelaitoksesta, 120 §:ssä hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta (*poist.*) ja 150 §:ssä varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä 16 luvussa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta. Muutoin sovelletaan (*poist.*) kuntalakia, jollei jäljempänä toisin säädetä. (2. mom. HE:n 1 mom.)

X § (*Uusi*)

Kansalliskielilautakunta

Helsingin kaupungilla on kansalliskielilautakunta. Lautakunnan jäseniksi valitaan ruotsinkieliseen kielivähemmistöön kuuluvia henkilöitä.

Kansalliskielilautakunnan tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskien:

- 1) selvittää, arvioida ja lausua siitä, miten kaupunginvaltuuston päätökset vaikuttavat kielisten oikeuksien käytännön toteutumiseen;*
- 2) selvittää, arvioida ja määritellä ruotsin kielellä tarjottavien palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua;*
- 3) selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella tehdä kaupunginhallitukselle ehdotuksia toimenpiteiksi ruotsinkielisten palvelujen ja palveluketjujen kehittämiseksi sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksiksi ja kielitaidon kehittämiseksi;*

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

4) tehdä ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 39 §:ssa tarkoitettujen kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyötä koskevan sopimuksen sekä tämän lain 9 §:ssä tarkoitettun HUS-yhteistoimintasopimuksen sisällöksi, antaa sopimukselta lausunto kaupunginvaltuustolle sekä seurata sopimuksen toteutumista.

Lautakunnalla voi olla myös muita hallintosäännössä määrättyjä tehtäviä.

Lautakunnan on annettava vuosittain kaupunginhallitukselle kertomus kielivähemmistön palvelujen toteutumisesta. Kaupunginhallitus antaa kaupunginvaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin lautakunnan antama kertomus antaa aihetta.

Lautakunnan puheenjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginhallituksessa siltä osin, kuin kaupunginhallituksessa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuoltoa tai pelastustoimea koskevia asioita.

Investointisuunnitelmasäännöksiä soveltaminen Helsingin kaupunkiin

Uusimaa-lain 17 §:n 1 momentissa viitataan hyvinvointialuelain 16 §:ään investointisuunnitelmasta. Valiokunta toteaa, että sote-järjestämislain 26 §:n perusteluissa todetaan investointisuunnitelmaa ja lainanottovaltuutta koskevien säännöksiä suhte. Perustelujen mukaan Helsingin kaupunkiin ei verotusoikeuden omaavana kuntana sovelleta hyvinvointialuelain 115 §:ssä tarkoitettua pitkäaikaisen lainan ottamiskieltoa, eikä sille siten myöskään vahvisteta hyvinvointialuelain 15 §:ssä säädettyä lainanottovaltuutta. Täten siihen ei sovelleta investointisuunnitelman hyväksymismenettelyn ensimmäistä vaihetta eli lainakehyksen noudattamista, mutta sen investointisuunnitelman hyväksyntään sovelletaan muutoin, mitä sote-järjestämislain 26 §:ssä säädetään.

Arviointimenettelyn soveltaminen Helsingin kaupunkiin

Uusimaa-lain 23 §:n mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen arviointimenettelyyn sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 122 ja 123 §:ssä hyvinvointialueen arviointimenettelyä säädetään. Sääntely tarkoittaa sitä, että Helsingin kaupunki on arviointimenettelyn piirissä ja menettelyn edellytykset määräytyvät kaupungin kokonaistaloudesta erillään kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen erillistilinpäätöksen perusteella. Myös sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen arviointimenettelyn käynnistämistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:n mukaisesti. Viitassa säännöksen perusteella myös Helsingille voitaisiin asettaa aluejakoselvittäjä. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että ehdotettua hyvinvointialue- ja maakuntajakolakeja ei sovelleta Helsingin kaupunkiin. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuusta säädetään lailla, joten tehtäviä koskevat muutokset on myös toteutettava lainmuutoksilla.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hyvinvointialueiden rahoitus

Rahoituksen rakenne

Hyvinvointialueiden rahoitus on osa julkista taloutta. Julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueiden rahoitus ja hyvinvointialueiden tehtävät asetetaan rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla tasapainoon. Kuntien osalta rahoitusperiaatteesta on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä jo pitkältä ajalta ja periaate on nykyisin kirjattu myös kuntalakiin. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että rahoitusperiaatetta sovelletaan myös hyvinvointialueisiin. Valiokunta toteaa, että hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyys niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen on merkityksellistä myös kuntien näkökulmasta, sillä julkisen talouden eri osat muodostavat yhden kokonaisuuden.

Esityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoitus perustuu laskennalliseen, yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Lisäksi hyvinvointialueilla on käytössään sosiaali- ja terveyspalveluista perittävien asiakasmaksujen ja myyntituottojen sekä pelastustoimen maksu- ja myyntituottojen osuus. Valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla hyvinvointialueilla on olosuhteista ja hyvinvointialueen asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Hyvinvointialueille kohdennettavan valtion rahoituksen periaatteista ja tarkemmista määräytymisperusteista säädetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annettavalla lailla (7. lakiehdotus, hyvinvointialueiden rahoituslaki).

Hyvinvointialueiden kustannuksiin sisällytetään myös poistot ja siten vastaavasti hyvinvointialueiden rahoituksessa otetaan huomioon investoinnit. Lisäksi hyvinvointialuelain 15 §:ään sisältyvät säännökset hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Sen mukaan hyvinvointialue voi valtioneuvoston tilikausittain päättämän valtuuden nojalla nostaa pitkäaikaista lainaa 16 §:ssä tarkoitettuna investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi.

Valiokunta pitää hyvinvointialueiden valtion rahoituksen yleiskatteellisuutta perusteltuna. Hyvinvointialue päättää rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa puitteissa. Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyttä suhteessa palvelutarpeisiin tukee se, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, tehtävien ja veloitteiden muutokset sekä erityisesti jälkikäteen vuosittain tehtävä kustannusten tarkistus, joka turvaa sen, etteivät valtionrahoituksen määräytymisperusteet irtaannu menopohjasta. Rahoitusperiaatteen toteutumista turvaa tilannekohtaisesti se, että hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta, jos rahoituksen taso vaarantaa ihmisten oikeuden riittäviin lakisääteisiin palveluihin.

Rahoituksen määräytymistekijät

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen rahoitus on pitkälti tarveperusteinen. Rahoitus perustuu THL:n tutkimukseen, jossa lasketaan palvelutarvekertoimet terveydenhuollolle, vanhus-tenhuollolle ja sosiaalihuollolle. Sairastavuuden lisäksi tutkimus huomioi myös sosioekonomisia tekijöitä, kuten tulotasoa ja koulutusta. Olosuhdetekijöinä rahoituksessa otetaan huomioon asukastiheys, vieraskielisyys ja kaksikielisyys, jotka vastaavat nykyisiä kuntien valtion osuusjärjes-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

telmän mukaisia perusteita. Lisäksi huomioidaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, saarisuus ja saamenkielisyys. Rahoituksen määräytymiseen vaikuttaa lisäksi asukasmäärä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin on nykyiseen kuntien valtionosuusjärjestelmään verrattuna uusi määräytymisperuste, joka kuvaa hyvinvointialueen toimintaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Käytettävät indikaattorit liittyvät keskeisten kansansairauksien ennaltaehkäisyyn, tapaturmien vähentämiseen sekä syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyyn ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Pelastustoimen tehtävistä aiheutuvia kustannuksia rahoitetaan asukasmäärän, asukastiheyden ja pelastustoimen riskitekijöiden perusteella.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty useita erilaisia muutoksia hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijöiden painoarvoihin ja kiinnitetty huomiota olosuhdetekijöihin. On myös esitetty uusia kriteerejä. Valiokunta toteaa, että tarveperusteisen rahoituksen määräytyminen perustuu THL:n tutkimukseen, jonka perusteella esimerkiksi sairastavuus on ikärakennetta selvästi merkittävämpi kustannuksia selittävä tekijä. Ikärakenne kuitenkin sisältyy tarvetekijöihin. Esityksessä ehdotetut määräytymistekijät perustuvat kokonaisarvioon ja lausuntopalautteeseen. Mikäli uusia kriteerejä harkittaisiin, pitäisi huomioida myös mahdollinen kriteerien päällekkäisyys. Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa vuonna 2015 (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 676/2014) päällekkäisiä kriteerejä poistettiin ja samalla järjestelmän rakennetta pystyttiin huomattavasti selkeyttämään ja yksinkertaistamaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että rahoituksen kohdentumista ja riittävyyttä seurataan ja rahoitukseen vaikuttavia määräytymistekijöitä ja painokertoimia kehitetään edelleen. Rahoituksen määräytymiseen sisältyy myös muita tekijöitä, kuten siirtymäaika ja toistaiseksi pysyvä siirtymätasaus. Tarvetekijöistä ja niiden painokertoimista säädetään THL:n tutkimukseen perustuen vähintään neljän vuoden välein. Määräytymistekijöiden ja palvelutarpeen arvioinnissa hyödynnettävän tietopohjan kattavuuteen, ajantasaisuuteen ja luotettavuuteen tulee kiinnittää huomiota, jotta eri alueiden väliset erot tulevat otetuksi huomioon mahdollisimman hyvin. Valiokunta tähdentää myös sosioekonomisten ja muiden kustannuksiin vaikuttavien tekijöiden, kuten palkka ja toimintakustannukset, laajempaa tarkastelua. Selvityksen mukaan olosuhdetekijöiden ja alueellisten kustannustekijöiden vaikutusta rahoitusmalliin selvitetään THL:n ja Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (VATT) tekemässä jatkotutkimuksessa. Jatkotutkimus on tarkoitus toteuttaa niin, että tuloksia olisi vuoden 2022 alussa, ja näin ollen ne olisi mahdollista ottaa huomioon vuoden 2023 hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Rahoituksen tason tarkistaminen

Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Hyvinvointialueiden rahoituksen tasoa tarkistetaan kokonaan tasolla vuosittain sekä etu- että jälkikäteen.

Valtion rahoituksen tarkistuksessa otetaan huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos. Lisäksi otetaan huomioon kustannustason arvi-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

oitu muutos, joka perustuu uuden hyvinvointialueiden hintaindeksin ennusteeseen. Hyvinvointialueiden hintaindeksi muodostetaan hyvinvointialueiden kustannusten kehitystä kuvaavien indeksien painotettuna keskiarvona, kuten nykyään kuntien valtionosuuksissa käytettävä peruspalvelujen hintaindeksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu otetaan etukäteen huomioon sosiaalimenojen kehityksen pitkän aikavälin ennustemallin (some-malli) osoittaman muutoksen mukaisesti siten, että some-mallin osoittamasta palvelutarpeen kasvusta otetaan huomioon 80 prosenttia. Hyvinvointialueiden alkuvaiheen rahoituksen turvaamiseksi rajoite ei ole voimassa uudistuksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

Pelastustoimen rahoituksen tason tarkistaminen poikkeaa osin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksen tarkistamisesta. Pelastustoimen rahoituksessa otettaisiin huomioon kustannustason muutos sekä mahdolliset tehtävien muutokset.

Valtion rahoituksen taso tarkistetaan jälkikäteen vuosittain koko maan tasolla tehtävällä kustannustason tarkistuksella. Kustannustason tarkistuksella tarkoitetaan laskennallisen rahoituksen tarkistamista vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Valiokunta toteaa, että vastaava mekanismi on nykyisin käytössä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä, sillä erolla, että valtio osallistuu kunnan peruspalvelujen rahoittamiseen vain osittain eli vuosittaisen valtionosuusprosentin mukaisesti.

Kustannustason tarkistus tehdään täysimääräisenä, jolloin laskennallinen rahoitus ja toteutuneet kustannukset vastaavat vuosittain toisiaan. Esityksen mukaan kustannustason tarkistus tehdään ajallisesti vuoden viiveellä tilinpäätösten valmistumisen jälkeen. Esimerkiksi vuoden 2023 tarkastelu otetaan huomioon vuoden 2025 rahoituksessa. Valiokunta pitää tarpeellisena, että kustannustason tarkistuskoneiston toimivuutta seurataan.

Hyvinvointialueen lisärahoitus

Yksittäisellä hyvinvointialueella on oikeus saada valtiolta lisärahoitusta, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Lisärahoitus voidaan myöntää hyvinvointialueen omaan hakemukseen perustuen tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Lisärahoitukselle voidaan asettaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja. Lisärahoituksesta päättää valtioneuvosto.

Lisärahoituspäätös valmistellaan valtiovarainministeriön asettamassa valmisteluryhmässä, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö sekä asianomainen hyvinvointialue nimeävät edustajansa. Valmisteluryhmän tehtävänä on arvioida lisärahoituksen edellytyksiä, tarvittavan lisärahoituksen määrää sekä hyvinvointialueelle asetettavia lisärahoituksen ehtoja. Arviointi perustuu kokonaisarvioon, jossa hyödynnetään hyvinvointialueiden ohjaus- ja neuvotteluprosessissa saatua tietoa, hyvinvointialueen toimittamia taloustietoja sekä muuta ajantasaista tietoa hyvinvointialueen taloudesta ja toiminnasta. Esityksen perustelujen mukaan arviointiperusteina on muun muassa palveluiden saatavuuden toteutunut kehitys, arviot saatavuus-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

den ongelmista ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksista toteuttaa taloutensa ja toimintansa muutoksia sekä hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne.

Valiokunta toteaa, että lisärahoitus ei suoraan vaikuta koko maan rahoituksen tasoon seuraavana vuonna, mutta se nostaa osaltaan jälkikäteen tehtävässä kustannusten tarkistuksessa huomioon otettavia hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia. Hyvinvointialueen saamaa lisärahoitusta ei kuitenkaan oteta huomioon kyseisen hyvinvointialueen seuraavan vuoden rahoitusta korottavana tekijänä. Hyvinvointialue voi saada uudelleen lisärahoitusta, jos edellytykset täyttyvät.

Vaikka hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta tilanteissa, joissa rahoituksen taso muutoin ei riittäisi palvelujen turvaamiseen, lisärahoitus ei kuitenkaan ole kestävä ratkaisu sellaisen hyvinvointialueen palvelujärjestelmän rahoitukseen, jonka ongelmien taustalla on rakenteellisia, erillisiä korjaustoimenpiteitä edellyttäviä ongelmia. Sen vuoksi hyvinvointialuelain 123 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että toistuva lisärahoituksen myöntäminen voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn. Käytännössä arviointimenettelyn arviointiryhmä arvioi erilaisia toimenpiteitä hyvinvointialueen ongelmien ratkaisemiseksi. Arviointimenettely tarjoaa siten mahdollisuuden hyvinvointialueen taloudellisen ja toiminnallisen tilanteen yksityiskohtaiseksi selvittämiseksi.

Siirtymäkauden tasaus

Uudistuksen voimaantulovuonna on tarkoitus siirtyä suoraan täysimääräiseen laskennalliseen rahoitusmalliin, jolloin tarvetekijöiden muutos otetaan heti huomioon täysimääräisesti. Voimaantulovuonna hyvinvointialuekohtaisten siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen erotus tasataan täysimääräisesti hyvinvointialueiden välillä siirtymätasauksella. Sen jälkeen rahoituksen vuosittaista muutosta tasataan porrastetusti hyvinvointialueen rahoituslain 35 §:ssä säädettävällä tavalla. Enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Siirtymätasauksen tarkoituksena on turvata hyvinvointialueen rahoitus ja mahdollistaa toiminnan hallittu mukauttaminen laskennallisen rahoituksen tasoon. Selvityksen mukaan siirtymäkautta määriteltäessä on tehty kokonaisarvio hyvinvointialueiden rahoituksen riittävydestä uudistuksen aiheuttamien muutosten jälkeen. Maksimimäärien rajauksessa on huomioitu vähennysten ja lisäysten tasapuolisuus kokonaisuudessa. Valiokunta toteaa, että siirtymäkauden muutosten rajaaminen on ollut normaali menettely esimerkiksi kuntien rahoitusuudistuksissa.

Pysyvä tasaus on euromääräisesti muuttumaton, eikä sitä koroteta esimerkiksi indeksikorotuksin. Siirtymätasauksen merkitys pienenee ajan myötä, kun muu rahoitus samaan aikaan kasvaa. Saadun selvityksen mukaan siirtymätasausääntely on tarkoitus arvioida viimeistään vuonna 2027 tai tätä aikaisemmin mahdollisen hyvinvointialueiden verotusoikeuden yhteydessä.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hyvinvointialueiden investoinnit

Investointeja ja lainanottovaltuutta koskeva sääntely

Hyvinvointialueet voivat rahoittaa investointeja valtion yleiskatteisella rahoituksella. Lisäksi hyvinvointialuelain 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Hyvinvointialue voi valtioneuvoston tilikausittain päättämän valtuuden nojalla nostaa pitkäaikaista lainaa, jonka se saa käyttää investointien rahoittamiseksi. Lisäksi laissa säädettäisiin hyvinvointialueen investointisuunnitelmasta ja sen hyväksymismenettelystä (16 §) sekä mahdollisuudesta saada lainalle valtioneuvoston taksat (17 §).

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta ja investointien ohjausta koskeva sääntely on tarpeellinen hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja toimitilojen hallintaa koskevan ratkaisun vuoksi. Hyvinvointialueet omistavat niille sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyvät kiinteistöt ja vastaavat niistä aiheutuneista kustannuksista. Hyvinvointialueen rahoitus perustuu rahoituslain mukaiseen valtion yleiskatteisen rahoitukseen eikä sisällä erillistä investointien rahoitusta. Hyvinvointialueet eivät voi ottaa verotusoikeuden puuttuessa vapaasti lainaa, koska tällöin valtion rahoituksen määrä ja valtion riskit kasvaisivat ilman, että valtio voisi siihen vaikuttaa.

Hyvinvointialueen lainanottoa ja investointien suunnittelua ja ohjaamista koskevien säännösten tarkoituksena on estää sekä valtion että hyvinvointialueen talouden ja toiminnan riskien kasvaminen. Riskien hallinnalla varmistetaan osaltaan perustuslain turvaamien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuminen ja hyvinvointialueiden käytännön edellytykset suoritua tehtävistään. Verraten raskas ohjausmalli voi toisaalta myös hidastaa tuottavuutta parantavia investointeja. Jos hyvinvointialue vastaisi itse investointien rahoituksesta, sääntelyä voitaisiin vastaavasti keventää.

Lainanottovaltuus

Hyvinvointialuelain 115 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueen rahoitustarvetta ei saa kattaa hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa pitkäaikaisella lainalla valtion rahoitusvastuusta johtuen. Hyvinvointialuelain 15 §:ssä säädettäisiin lainanottovaltuudesta investointien rahoittamiseksi.

Esityksen mukaan lainanottovaltuuden tason määrittäminen perustuu hyvinvointialueen lainanhoitokykyyn, joka määritetään hyvinvointialuelain 15 §:n 2 momentissa säädetyn laskentakaaavan perusteella. Laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennyksien summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä. Laskennallisen lainanhoitokatteen arvo on vähintään yksi. Vuosikatteen arvona käytetään tilikautta edeltävän vuoden talousarvion mukaista arvoa, jota voidaan oikaista hyvinvointialueesta annettavan lain 118 §:n mukaisen taloustietojen seurannan tiedoilla. Päätetty valtuus otetaan huomioon seuraavan tilikauden lainanottovaltuudessa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Investointien lainalla rahoittamisen vaihtoehto ovat erilaiset hyödykkeiden vuokrausmallit. Vuokravastuita ei erikseen oteta huomioon säädettyssä kaavassa. Vuokramenot pienentävät vuosikatetta ja siten vuosikatteen perusteella laskettavaa enimmäislainamäärää.

Asiantuntijakuulemisessa lainanhoitokatteen laskukaavaa on pidetty tiukkana. Valiokunta toteaa, että säännöksessä lainanhoitokate on asetettu tavoitetasolle, että hyvinvointialue voi selvitä lainanlyhennyksistään. Lainanottovaltuuden määrä on siten riippuvainen kunkin hyvinvointialueen taloudellisesta tilanteesta, ja lainakanta sekä jo päätettyjen investointien määrä vaikuttavat lainanottovaltuuden suuruuteen. Hyvinvointialueiden investointien suunnittelun onnistumisella on suuri merkitys hyvinvointialueen talouden ja toiminnan kannalta. Jos hyvinvointialueella jo on toteutettu merkittäviä investointeja, sen lainanottokyky ja -valtuus voivat olla alhaisella tasolla tai negatiivinen. Koska syynä on alueilla jo tehdyt investoinnit, voidaan arvioida, ettei kyseisillä alueilla olisi lyhyellä aikavälillä uudistuksen voimaantulon jälkeen tulossa lainoitusta tarvitsevia merkittäviä investointeja. Hyvinvointialueiden lainanottovaltuus ei koske kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyviä olemassa olevia lainoja tai niiden uusimista, koska lainanottovaltuus koskee vain hyvinvointialueiden ottamia uusia lainoja.

Lainanottovaltuuden laskennassa käytettävä 10 vuoden aika tarkoittaa keskimääräistä lainojen jäljellä olevaa takaisinmaksuaikaa, jossa huomioidaan eri aikoina nostettujen lainojen jäljellä olevat maksuajat. Tämä kuvaa lainahoitokykyä verrattuna keskimääräiseen velvoitteeseen lyhentää lainoja. Lainat on nostettu eri aikoina ja jäljellä olevat maksuajat vaihtelevat. Keskimääräisen jäljellä olevan lainan takaisinmaksuajan käyttö estää hyvinvointialueen velkaantumisen yli maksukyvyyn lyhennysaikataulujen muutoksilla. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien kaikkien luottojen ajallisen keston painotettu keskiarvo on alustavien selvitysten mukaan tällä hetkellä noin 9,5 vuotta. Osa lainoista on ollut nostettaessa maturiteetiltaan 20—25 vuotta. Poistoajat kuvaavat kirjanpidossa toteutuneen menon jakamista käyttöajalle. Lainanlyhennykset eivät määrydy poistoajojen mukaisesti.

Hyvinvointialuelain 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa lainanottovaltuudesta poikkeuksellisissa tilanteissa hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen turvaamiseksi. Valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta hyvinvointialueen hakemuksesta tai ministeriöiden aloitteeseen perustuen, jos hyvinvointialueen investointitarve on kiireellinen ja investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Kyse voi olla sellaisista olosuhteista, joihin ei ole voitu varautua ja joissa palvelut vaarantuvat ulkoisten tekijöiden johdosta, kuten sairaalakiinteistön äkillisessä vahingoittumisessa tai asettamisessa käyttökieltoon taikka joutuessa äkillisestä palvelutarpeen muutoksesta. Rahoitustarve voidaan kattaa myös muulla tavoin, kuten tiloja vuokraamalla tai hyvinvointialueiden välisellä yhteistyöllä.

Hyvinvointialueen talouden kannalta lisälainanottovaltuus ja sen mukainen lainanottaminen voi johtaa siihen, että hyvinvointialue velkaantuu enemmän kuin sillä on lainanhoitokykyä. Tästä voi seurata hyvinvointialueen talouden heikentyminen, ja hyvinvointialueen edellytykset selvitä sen järjestämisvastuulla olevista tehtävistä voivat vaarantua. Tämän vuoksi myönnetty lisälainanottovaltuus on yksi hyvinvointialuelain 123 §:ssä säädettyistä hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereistä. Arviointimenettelyn käynnistäminen hyvinvointialueen talou-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

teen liittyvien edellytysten perusteella on kuitenkin valtiovarainministeriön harkinnassa. Pykälän perustelujen mukaan menettely voidaan jättää käynnistämättä esimerkiksi, jos laina ei ole suuruusluokaltaan sellainen, että sen vaikutuksia hyvinvointialue ei kykenisi sopeuttamaan talousarvioissa ja talous- ja toimintasuunnitelmassaan.

Lähtökohtana on, että hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisen rahoituksen yhdessä hyvinvointialueilla säädetyn lainanottovaltuuden kanssa tulisi riittää hyvinvointialueiden investointien rahoitukseen siten, että investoinneista ei synny tarvetta lisärahoitukseen. Sääntelyllä kokonaisuudessaan varmistetaan riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen turvaamista kaikissa tilanteissa sekä valtion vastuun toteutumista perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Näihin tilanteisiin voi liittyä myös sellaisia kustannuksia, jotka voivat olla hyvinvointialueen lisärahoituksen perusteena, ellei hyvinvointialueen palvelujen järjestämisestä ole saatavissa olevalla rahoituksella muutoin mahdollista turvata. Kiireellisimmissä tilanteissa hyvinvointialue voi käyttää rahavarojen ohella lyhytaikaista lainaa.

Investointisuunnitelma

Hyvinvointialuelain 16 § sisältää säännökset hyvinvointialueen investointisuunnitelmasta. Lisäksi laissa säädettäisiin investointien valtion ohjauksesta. Ehdotetun sääntelyn mukaan hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Investointisuunnitelman tulee sisältää tiedot investoinneista ja investointia vastaavista sopimuksista. Investointisuunnitelma koskee siten myös erilaisia vuokramalleja, esimerkiksi kiinteistöleasing-sopimuksia, ja yhteistyömalleja, kuten elinkaarimalleja. Nämä rinnastetaan investointien ohjausta ja investointisuunnitelmaa koskevassa sääntelyssä investointeihin. Investointisuunnitelman tulee sisältää myös tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa lainanottovaltuuden kanssa.

Investointisuunnitelmaa ja sen hyväksymismenettelyä koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialue suunnittelee investoinnit siten, että niihin käytettävissä oleva rahoitus riittää. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa, että eri hyvinvointialueiden laajoja investointeja koskevat hankkeet suunnitellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti ja kustannusvaikuttavasti huomioiden muiden hyvinvointialueiden vastaavat suunnitelmat.

Hyvinvointialue saa toteuttaa investoinnin ja investointia vastaavan sopimuksen tai pitkävaikutteisen hyödykkeen luovutuksen vain, jos sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö on hyväksynyt sen osana hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa. Investointien ohjauksella varmistetaan, etteivät hyvinvointialueet toteuta päällekkäisiä tai muutoin tarpeettomia investointeja tai selvästi epätarkoituksenmukaisia omaisuuden luovutuksia. Sitovalla investointien ohjauksella valtioneuvosto voi valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelurakenne.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Valiokunta korostaa, että vaikka hyvinvointialueen investointisuunnitelma on kattava, valtion ohjaus ei koske kaikkia investointeja. Ohjaus kohdistuu vain laajavaikutteisiin tai taloudellisesti merkittäviin hankkeisiin.

Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden turvaaminen ja kustannusten hillintä

Hyvinvointialueen talouden ohjaus

Julkisen talouden ohjauksen keskeinen väline on julkisen talouden suunnitelma. Hyvinvointialueille lailla osoitetut tehtävät ja niihin osoitettava rahoituksen taso sovitetaan yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa valtioneuvosto asettaa rahoitusasematavoitteet ja esittää yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunta pitää perusteltuna, että hyvinvointialueiden taloudelle asetetaan oma rahoitusasematavoite. Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain, jolloin arvioidaan toimenpiteiden riittävyyttä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ottaen huomioon kokonaistaloudellinen kehitys. Samassa yhteydessä arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista niin koko maan kuin yksittäisen hyvinvointialueen tasolla. Valtion rahoitus hyvinvointialueille muodostaa pääosan hyvinvointialueiden rahoituksesta, mikä tarkoittaa sitä, että myös valtion vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta hyvinvointialueilla on suuri.

Valtion strategisen ohjauksen tavoitteena on, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Valtioneuvosto vahvistaa nelivuotiskausittain sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen järjestämiselle strategiset tavoitteet, joissa huomioidaan julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön yhteyteen asetetaan neuvottelukunnat, jotka toimivat foorumeina ohjaavien ministeriöiden ja hyvinvointialueiden jatkuvaluonteisten keskustelujen käymiselle. Hyvinvointialueiden järjestämisen sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten perustetaan viisi yhteistyöaluetta.

Osana vuosittaista ohjausprosessia ministeriöt käyvät kunkin hyvinvointialueen kanssa vuotuiset neuvottelut, joiden tarkoituksena on yhteisen tilannekuvan tarkastelu, hyvinvointialueen järjestämistehtävän strategisen tason ohjaus sekä ministeriöiden ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön edistäminen. Keskeistä on arvioida perusoikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa ja pelastustoimessa sekä hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Ohjausprosessi linkittyy myös hyvinvointialueiden rahoituslain ja hyvinvointialuelain poikkeussäännöksiin hyvinvointialueen lisärahoituksesta ja arviointimenettelystä. Osa hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisuohjausta on myös edellä kuvattu hyvinvointialueiden investointien ohjaus.

Valiokunta toteaa, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion vahva ohjaus kaventaa kansanvaltaisen päätöksenteon alaa. Toisaalta ohjausta perustelee hyvinvointialueiden rahoituksen perustuminen täyteen valtion rahoitukseen sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen liittyvät vaatimukset. Hyvinvointialueen rahoitusta ja talouden ohjausta koskevalla sääntelyllä

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

kokonaisuudessaan varmistetaan, että hyvinvointialue pystyy käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuudellaan sekä saamallaan lisärahoituksella ja lainanottovaltuuteen sekä sen tarkistamiseen perustuvalla lainarahoituksella turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti ja myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista.

Kannusteet kustannusten hillintään

Valiokunta toteaa, että ehdotettuihin säädöksiin ja rahoitusmalliin on rakennettu useita kannustimia kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Hyvinvointialueiden rahoitus tarkistetaan etukäteen 80-prosenttisesti vastaamaan arvioitua palvelutarpeen kasvua vuodesta 2025 lukien. Tämä luo hyvinvointialueille kannustimen tehostaa toimintaansa ja siten hidastaa kustannustensa kasvua. Toisaalta koko maan tasolla hyvinvointialueiden laskennallinen rahoitus tarkistetaan vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia.

Myös rahoituksen laskennallisuus ja yleiskatteisuus kannustavat kustannustehokkuuteen. Jos hyvinvointialueet voivat tuottaa palvelut annettua rahoitusta pienemmällä kustannuksella, ne saavat pitää tämän hyödyn itsellään. Yksittäisen alueen kustannusten kasvua hillitsee myös se, että jälkikäteistarkastus kustannuksia vastaavaksi tehdään koko maan tasolla.

Hyvinvointialueen toistuva rahoitusaliijäämä johtaa laissa säädetyn hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseen. Myös toistuva lisärahoituksen saaminen (kaksi kertaa kolmen perättäisen tilikauden aikana) johtaisi arviointimenettelyn käynnistämiseen.

Rahoituksen jälkikäteistarkistusta koskevan mekanismin toimivuutta on tarpeellista seurata. Jos yksittäisen tai yksittäisten hyvinvointialueiden muita heikompi taloudenpito johtaa toistuvasti koko maan rahoituksen tarkistamiseen jälkikäteisrahoituksen kautta, tulee mekanismia tarkastaa.

Uudistuksen vaikutus kustannusten kasvun hillintään riippuu osaltaan myös siitä, missä määrin valtio pystyy ohjaamaan hyvinvointialueita kustannustehokkaaseen toimintaan, viime kädessä lisärahoituksen saamiselle asetettavien ehtojen kautta.

Hyvinvointialueiden rahoitusta koskevat laskelmat

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannusten yhteismäärään, joka lasketaan vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Näin saatua rahoituksen tasoa korotetaan hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisesti varainhoitovuodelle 2023 kustannusten nousun, palvelutarpeen kasvun ja hyvinvointialueen mahdollisten uusien tehtävien perusteella. Selvityksen mukaan siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 19 863 miljoonaa euroa vuoden 2020 tasolla.

Valiokunnalla on ollut käytettävissään valtiovarainministeriön arvio hyvinvointialueiden tulevasta rahoituksen muutoksesta vuoteen 2030. Laskelmat pohjautuvat hallituksen esityksen HE 241/2020 vp mukaiseen hyvinvointialueiden rahoitusmalliin ja vuoden 2020 lähtötasoon. Laskelmassa on huomioitu myös arviot aluekohtaisesta siirtymätasauksesta. Arvioissa on kyse painelaskelmista ja ne sisältävät huomattavan määrän oletuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Rahoitus kasvaa laskelmassa koko maan tasolla rahoituslain mukaisesti arvioidun palvelutarpeen ja hintojen muutosten mukaisesti. Lisäksi laskelmassa on huomioitu rahoitukseen sisältyvä palvelutarpeen määräaikainen korotus 0,2 %-yksiköllä vuosille 2023—2029. Vuodesta 2025 lähtien arvioidusta kasvusta huomioidaan 80 %. Laskelmassa ei ole huomioitu mahdollista rahoituksen jälkikäteistarkastusta tai alueiden lisärahoitustarpeita eikä myöskään mahdollisia tulevia tehtävämuutoksia. Vuonna 2025 rahoituksen yhteismäärän arvioidaan nousevan noin 23 290 miljoonaan euroon ja vuonna 2030 noin 28 074 miljoonaan euroon.

Koko maan rahoitus on osoitettu alueille hyödyntämällä THL:n some-mallin arvioita palvelutarpeen alueellisista muutoksista, jotka pohjautuvat palvelujen käytön nykytilaan sekä ennusteseen tulevasta väestörakenteesta. Laskelma ei kuitenkaan pysty vielä tässä vaiheessa ottamaan huomioon oleellisesti rahoitukseen vaikuttavia tekijöitä, kuten väestön vieraskielisyyttä ja kaksikielisyyttä tai sairastavuudessa tapahtuvia muutoksia.

Uudenmaan alueiden yhteenlaskettu rahoituksen muutos on valtiovarainministeriön joulukuussa 2020 julkaiseman laskelman mukaan noin -99 miljoonaa euroa vuodessa vuoden 2020 tasossa arvioituna. Tämä kuvaa vuoden 2020 poikkileikkaustilannetta, eikä siinä ole huomioitu siirtymätasauksen vaikutusta. Kun huomioidaan pysyvä siirtymätasaus, laskee muutos noin -75 miljoonaan euroon vuodessa. Laskelmien tulkinnassa on syytä korostaa myös sitä, että valtion rahoitus kohdennetaan Uudenmaan hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille, jotka päättävät HUS-yhtymän rahoituksesta.

Selvityksen mukaan kevään 2021 aikana rahoituksen muutosta on tarkasteltu alueellisten painelaskelmien kautta, missä arvioidaan rahoituksen kehittymistä vuoteen 2030. Niiden mukaan Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin rahoitus kasvaa 2020-luvulla noin 4,1 prosenttia vuodessa, kun se kasvaa maassa keskimäärin noin 3,6 prosenttia.

Pidemmän aikavälin painelaskelmia tullaan tarkentamaan myöhemmin. Keskeinen laskelmia määrittävä tekijä on Tilastokeskuksen alueellinen väestöennuste. Seuraava ennuste valmistuu syksyllä 2021.

Uudistukseen liittyvät valtion takaukset

Valtiontakauksiin liittyviä oikeudellisia näkökohtia

Voimaanpanolain 34 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston toimivallasta myöntää hyvinvointialueelle uudistuksessa siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille valtiontakaus, jolla varmistetaan lainojen ja muiden sitoumusten säilyminen nollariskiluokassa ja turvataan velkojien asema lainojen siirtotilanteessa. Valtiontakauksen myöntämisellä varmistetaan erityisesti sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien tekemien rahoitusjärjestelyjen jatkuvuus. Voimaanpanolaissa säädetään lisäksi tarkemmin valtiontakauksesta ja sen valvonnasta, valtiontakaukseen liittyvistä lainanmyöntäjän velvollisuuksista, takauskorvauksesta ja takautumisoikeudesta. Valtiontakauksen hallinnoinnista ja valvonnasta vastaa Valtiokonttori.

Asian käsittelyn yhteydessä on noussut esiin kysymys valtiontakausten ennakoilmoittamisesta (notifoimisesta) Euroopan komissiolle. Taustalla on ollut muun muassa se, että kuntien varain-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

hankintajärjestelmä on notifioitu komissiolle vuonna 2004 sellaisena, jossa takauskeskuksen takaama Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta voi kohdistua vain kunnille, kuntayhtymille ja niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä sosiaaliseen asuntotuotantoon. Nyt käsiteltävänä olevassa uudistuksessa siirtyvien lainojen varainhankinta kohdistuu kuitenkin uusille oikeushenkilöille (hyvinvointialueille) ja siirtyvien lainojen nollariskiluokitus perustuu kuntien verotusoikeuden sijasta valtion myöntämiin takauksiin.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan valtiontukien ennakoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat vain ne toimenpiteet, jotka täyttävät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen tunnusmerkit. Jos toimenpide ei täytä valtiontuen tunnusmerkkejä, jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ilmoittaa asiasta komissiolle. Toimenpidettä ei ilmoiteta komissiolle myöskään tilanteessa, jossa jäsenvaltion arvion mukaan ei ole oikeudellista epäselvyyttä. Saadun selvityksen mukaan tulkinnanvaraisissa tilanteissa Suomi sekä muut jäsenvaltiot noudattavat vakiintuneesti käytäntöä, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistuu siten, että toimenpide ei muodosta ennakoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa valtiontukea. Epävirallinen yhteydenpito tarjoaa Euroopan komissiolle mahdollisuuden etukäteen puuttua suunnitellun toimenpiteen mahdollisiin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisiin elementteihin, ja esittää tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä. Selvityksen mukaan myös sosiaali- ja terveysalan uudistuksen yhteydessä on epävirallisesti konsultoitu komissiota.

Valtiontuen käsite edellyttää, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellinen toiminta määritellään arvioimalla toiminnan ominaisuuksia. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan hyvinvointialueiden lakisääteline toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista toimintaa. Selvityksessä todetaan, että tähän toimintaan kohdistuva etu ei siksi ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtiontukea eikä toimenpidettä tarvitse ilmoittaa komissiolle sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Valiokunta toteaa lisäksi sen, että toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ole rajoittamatonta yleistä toimialaa, vaan ne voivat ottaa hoitaakseen vain lakisääteline tehtäviään tukevia tehtäviä. Siten todennäköisyys sille, että hyvinvointialueet harjoittaisivat taloudellista toimintaa, olisi arvioidun mukaan ylipäätään pienempi kuin kuntien kohdalla. Jos hyvinvointialue harjoittaisi taloudellista toimintaa, sen tulisi joko yhtiöittää markkinoilla tapahtuva toiminta tai periä siitä markkinaperusteista hintaa.

Saadun selvityksen mukaan valtion takauksiin liittyvien oikeudellisten näkökohtien selvittämistä on kuitenkin jatkettu yhdessä Euroopan komission kanssa alkuvuonna 2021, jotta varmistetaan komission kanta siitä, muodostuuko takauksista etua rahoituslaitoksille.

Asiantuntijakuulemisen yhteydessä valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, tulisiko voimaannolakiin lisätä menettelysäännökset siitä, miten toimitaan tilanteissa, joissa luottolaitos irtisanoo hyvinvointialueelle siirrettävän lainan ja se on rahoitettava uudestaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisten lainojen irtisanomisten arvioidaan olevan hyvin epätodennäköisiä, sillä lainojen käyttötarkoitus ei siirrossa muutu, vaan ainoastaan lainansaajat muuttuvat yhdestä viranomaisesta toiseksi, kuntayhtymistä hyvinvointialueiksi. Lisäksi siirtyville lainoille myönnetään voimaannolain 34 §:n nojalla valtiontakaus, jonka perusteella ne säilyvät nollaris-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

kiluokassa luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa. Lainat myöntäneillä luottolaitoksilla ei siten olisi intressiä lainojen irtisanomiseen velallistahon muutoksesta johtuen. Jos joitakin lainoja kuitenkin irtisanottaisiin, niiden määrä arvioidaan niin vähäiseksi, että niiden uudelleenrahoittaminen voidaan hoitaa tapauskohtaisesti ilman erityisiä säännöksiä voimaanpanolaissa.

Valiokunta toteaa, että hyvinvointialueet voivat tarvittaessa ottaa irtisanottavan lainan tilalle korvaavan lainan joko lyhytaikaisena tai pitkäaikaisena lainana. Hyvinvointialue voi ottaa pitkäaikaista lainaa vain hyvinvointialuelain 15 §:n mukaisen lainanottovaltuuden puitteissa. Lainanottovaltuus ei kuitenkaan koske kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyviä olemassa olevia lainoja tai niiden uusimista, koska lainanottovaltuus koskee vain hyvinvointialueiden ottamia uusia lainoja (HE 241/2020 vp, s. 264). Jos lainan irtisanominen tapahtuisi ennen järjestämisvastuun siirtymistä vuoden 2023 alussa, kuntayhtymät voivat järjestellä rahoituksen uudelleen ja järjestely siirtyy vuoden 2023 alussa hyvinvointialueelle.

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muutos

Esityksessä ehdotetaan Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia muutettavaksi siten, että Kuntarahoitusta Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymälle Kuntien takauskeskuksesta annetun lain sitä estämättä (26. lakiehdotus). Valiokunta toteaa muutoksen olevan tarpeellinen. Muutoksella mahdollistetaan esimerkiksi sairaanhoitopiirien lainojen rahoituksen jatkumisen kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän piirissä. Takauskeskuksen jäsenkuntia turvaa siirtyville lainoille myönnettävä valtion takaus.

Lakiin ehdotettu muutos koskee vain omaisuuden siirtovaihetta. Selvityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoitushuolto sekä Kuntarahoitusta Oyj:n mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana valmistellaan erikseen siten, että säännösten on mahdollista tulla voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille.

Pelastustoimi hyvinvointialueilla

Yleistä pelastustoimen uudistamisesta

Pelastustoimen järjestämisvastuu on jo vuonna 2004 tehdyssä rakenneuudistuksessa siirretty yksittäisiltä kunnilta kuntien yhteistoiminnaksi. Pelastustoimi on nykyisin kuntien lakisäätteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Alueen pelastustoimen tehtävät on annettu pelastustoimen alueen kuntien sopiman mukaisesti yksittäiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Suurin osa kunnista ja kuntayhtymistä hoitaa alueen pelastustoimen tehtävät kunnallisen liikelaitoksen muodossa ns. isäntäkuntamallilla. Kahdella pelastustoimen alueella pelastustoimen tehtävät hoitaa maakunnan liitto.

Kuntien vastuulla olevat pelastustoimen tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi perustettavien 21 hyvinvointialueen vastuulle. Helsingin kaupunki vastaa jatkossakin pelastustoimen järjestämisestä. Pelastustoimen nykyinen aluejako vastaa pääosin muodostettavia hyvinvointialueita. Muutoksia aluejaossa tapahtuu kuitenkin Oulu-Koillismaan pelastustoimen alueella Pohjois-Pohjanmaalla

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

sekä Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueella, joka jakautuu tuleville Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueille.

Hallituksen esitykseen sisältyvää pelastustoimen järjestämisestä annettavaa lakia (3. lakiehdotus) sovelletaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Uudenmaan erilliskäyttöön perustuvasta pelastustoimen järjestämisvastuusta ja sen jakautumisesta Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin välillä säädetään ehdotetussa ns. Uusimaa-laissa (5. lakiehdotus). Pelastustoimen järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävissä säädetään jatkossakin pelastuslaissa, jonka nyt käsiteltävänä olevaan uudistukseen liittyvät muutokset sisältyvät erilliseen hallituksen esitykseen (HE 56/2021 vp, ns. SOTE-100). Pelastustoimen rahoitusvastuu siirretään kunnilta valtiolle. Säännökset pelastustoimen rahoituksen perusteista sisältyvät hyvinvointialueiden rahoituksesta annettavaan lakiin (7. lakiehdotus).

Pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat ovat vuonna 2019 hoitaneet yhteensä 109 000 pelastus- ja avunantotehtävää. Pelastuslaitokset toimivat sosiaali- ja terveystoimen ensihoidon palveluntuottajina lähes kaikilla pelastustoimen alueilla Kainuuta, Keski-Pohjanmaata, Etelä-Pohjanmaata, Etelä-Karjalaa, Länsi-Pohjaa ja Lappia lukuun ottamatta. Pelastuslaitoksilla on näitä ensihoitotehtäviä vuosittain noin 540 000. Pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat hoitavat valtaosan ensihoitopalveluun kuuluvasta ensivastetoiminnasta koko maassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että pelastustoiminnan ja ensihoidon tiiviin yhteyden tuoma synergiaetu turvataan. Uudistuksen yhtenä tarkoituksena onkin varmistaa, että hyvinvointialueiden pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja koko maassa.

Uudistuksen tavoitteena on turvata ja ylläpitää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, kattavuutta ja laatua sekä kehittää pelastustoimen palvelujen valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja tehostaa toiminnan vaikuttavuutta. Lisäksi suuronnettomuuksiin ja muihin häiriötilanteisiin, poikkeusoloihin ja niihin kuuluviin väestönsuojelutilanteisiin varautumista pyritään parantamaan. Valiokunta pitää uudistuksen tavoitteita kannatettavina. Näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää toimivaa ja riittävän tiheää paloasemaverkostoa sekä toimivaa yhteistyötä sopimuspalokuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että pelastustoimen lähipalvelut säilyvät pääosin nykyisen kaltaisina ja vähintään nykyisen tasoissa, jotta nopean avun tuottaminen onnettomuustilanteissa voidaan varmistaa. Tämä on mahdollista vain varmistamalla riittävä rahoitus pelastustoimen tehtävien hoitamiseen.

Sopimuspalokuntajärjestelmän toiminnan varmistaminen on pelastustoimen palvelujärjestelmän toimivuuden näkökulmasta elintärkeää. Sopimuspalokuntien merkitys pelastustoiminnan palvelujen tuottajana tai tukena korostuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Valiokunta painottaa, että sopimuspalokuntien pitkän aikavälin toimintaedellytykset tulee turvata erilaisin toimenpitein.

Pelastustoimen asema hyvinvointialueen organisaatiossa

Hyvinvointialue on ehdotetun hyvinvointialuelain (1. lakiehdotus) 2 §:n mukaan julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin ehdotetussa laissa säädetään. Hyvinvointialue järjestää lain 6 §:n mukaan sille lailla säädetty tehtävät. Ehdotetun pelastustoimen järjestä-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

mislain 4 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Hyvinvointialue päättää laissa säädettävien reunaehdoin, miten se toteuttaa järjestämistehtävänsä.

Hallintovaliokunta tähdentää, että pelastustoimi on säädettävässä lainsäädännössä erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimiala myös hyvinvointialueella. Hyvinvointialue päättää kuitenkin itsehallintonsa nojalla omasta organisaatiostaan. Pelastustoimen tehtävät siirtyvät omana erillisenä toimialanaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle. Valiokunta korostaa, että toimialat ovat ehdotetussa lainsäädännössä tasavertaisia.

Pelastustoimen ohjaus ja kehittäminen

Pelastustoimen keskeisimpiä haasteita muuttuvassa toimintaympäristössä ovat onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaisuus ja vaikuttavuus, riittävä pelastustoiminnan toimintavalmius voimakkaasti kehittyvissä keskuksissa ja harvaan asutuilla alueilla sekä valtakunnallinen tehokkuus suuronnettomuuksissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Myös kansainvälinen pelastustoiminta on otettava kokonaisuudessa huomioon.

Vuonna 2004 toteutettu pelastustoimen rakenneuudistus on osaltaan kaventanut alueellisia eroja pelastustoimen palvelutasossa. Myös kustannusten kasvu on ollut maltillisempaa kuin useilla muilla toimialoilla. Alueelliset erot ovat kuitenkin edelleen suuria. Valiokunta pitää myönteisenä, että toimialaa on nykyisessäkin järjestelmässä kyetty kehittämään yhteistyössä pelastuslaitosten ja sisäministeriön kesken.

Nykyinen järjestelmä ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan ole täysin mahdollistanut yhdenmukaisia valtakunnallisia toimintamalleja, yhteisiä tietojärjestelmiä tai yhdenmukaista palvelutarjontaa koko maassa. Pelastustoimen järjestelmä on aiemmista muutoksista huolimatta hajainen eikä sen avulla kyetä riittävän hyvin vastaamaan valtakunnallista yhtenäisyyttä edellyttäviin toimintojen uudistuksiin. Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttävät perustelujen mukaan pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän organisointia uudelleen. Nykyistä yhtenäisempi toimiala voi paremmin tuottaa ja kehittää palveluja yhteistyössä muiden viranomaisten ja vapaaehtoisten toimijoiden kanssa väestön turvallisuuden varmistamiseksi.

Pelastustoimen valtakunnallista ohjausta on tarkoitus uudistuksessa tehostaa. Pelastustoimi on myös valtakunnallinen organisaatio sen lisäksi, että se tuottaa lähipalveluja. Tätä varten tarvitaan yhdenmukaisia toiminnallisia järjestelyjä sekä tehokasta valtakunnallista ohjausta ja johtamista.

Pelastustoimen ohjauksen on määrä olla strategista, vuorovaikutteista ja perustua yhteiseen tietopohjaan. Pelastustoimen järjestämislaissa säädettävä ohjausjärjestelmä vastaa asiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain (2. lakiehdotus) mukaista järjestelmää. Ohjausjärjestelmä koostuu mm. valtioneuvoston neljän vuoden välein vahvistamisista strategisista tavoitteista, vuotuisista neuvotteluista ja neljäksi vuodeksi kerrallaan asetettavasta pelastustoimen neuvottelukunnasta.

Sisäministeriö ja hyvinvointialueet neuvottelevat vuosittain hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta. Valtiovarainministeriö osallistuu neu-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

votteluihin, jotta hyvinvointialueen toimintaa ja taloutta voidaan tarkastella kokonaisuutena. Neuvottelut on tarkoitus sovittaa yhteen sosiaali- ja terveysministeriön vuosittain kunkin hyvinvointialueen kanssa käymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien neuvottelujen kanssa.

Hyvinvointialueen pelastustoimen ohjauksen yhteinen tietopohja muodostuu hyvinvointialueen väestöä, taloutta sekä pelastustoimen järjestämistä koskevista tiedoista. Hyvinvointialue laatii vuosittain selvityksen pelastustoimen palveluiden toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan. Aluehallintovirasto puolestaan valmistele alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Aluehallintovirastojen arvioista kootaan valtakunnallinen asiantuntija-arvio. Sisäministeriö laatii edellä mainittuja selvityksiä ja arvioita hyödyntäen vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan tarpeita ja uhkia vastaavien pelastustoimen palvelujen toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä. Tämän selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota ehdotetun pelastustoimen ohjausjärjestelmän toimivuuteen ja siihen, onko sisäministeriön pelastustoimen ohjaukseen ja valvontaan ja aluehallintoviraston pelastustoimen valvontaan liittyvät tehtävät määriteltä riittävästi selvästi. Valiokunta toteaa, että keskeinen lähtökohta ehdotetussa lainsäädännössä on, että sisäministeriö ohjaa ja aluehallintovirasto valvoo pelastustointia.

Sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo ehdotetun pelastustoimen järjestämislain 7 §:n mukaan yleisesti pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Ehdotettu säännös vastaa nykyistä pelastuslain 23 §:ää. Säännöksessä ohjauksella tarkoitetaan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pelastustoimen valtakunnallista ohjausta, jossa keskeinen väline on lain 10 §:n mukainen sisäministeriön ja kunkin hyvinvointialueen välinen vuosittainen neuvottelumenettely. Sisäministeriön hyvinvointialueeseen kohdistama ohjaus on saadun selvityksen mukaan strategista ja kohdistuu hyvinvointialueen järjestämistehtävään. Tarve ohjaukseen korostuu tehtävissä, jotka edellyttävät yhdenmukaisia toimintamalleja. Aluehallintovirasto tukee ministeriötä mainitussa ohjaustehtävässä tuottamalla sen käyttöön esimerkiksi valvontatehtävänsä hoitamisessa kertyvää informaatiota.

Lain 17 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Tässä tarkoitettu valvonta liittyy ministeriön perustuslain 68 §:n mukaiseen toimialan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaamiseen. Sisäministeriön alaista hallintoa ovat Pelastusopisto ja Häätäkeskuslaitos. Hyvinvointialueiden pelastustoimen valvonta kuuluu aluehallintovirastoille. Aluehallintovirasto valvoo ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Aluehallintovirasto voi hyvinvointialuelain 11 §:n nojalla tutkia kantelun johdosta, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Pelastustoimen järjestämislain säännös mahdollistaa nykyiseen tapaan aluehallintovirastojen oma-aloitteisen valvonnan. Pelkästään kantelujen kautta voi olla vaikeaa havaita esimerkiksi mahdollisia rakenteellisia ongelmia. Aluehallintoviraston tehtävänä on edellä mainitun lisäksi lain 18 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että hyvinvointialueen palvelutaso on riittävä. Tältä osin on kyse palvelutason laillisuusvalvonnasta, johon liittyy

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

erityistä määräysvaltaa ja mahdollisuus uhkasakon asettamiseen. Ehdotettu säännös vastaa nykyistä pelastuslain 85 §:ää.

Pelastuslaitosten mahdollisuus ensihoitopalvelujen tuottamiseen turvataan

Voimassa olevan terveydenhuoltolain 39 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestävä alueensa ensihoitopalvelu. Se voi järjestää palvelun alueellaan (tai osassa sitä) hoitamalla toiminnan itse, yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sen muulta palvelun tuottajalta. Tällä hetkellä kuusi sairaanhoitopiiriä tuottaa ensihoitopalvelun omana toimintanaan. Pelastuslaitos osallistuu ensihoitopalvelun tuottamiseen 14 sairaanhoitopiirissä. Seitsemässä sairaanhoitopiirissä on oman ja pelastuslaitoksen tuottaman ensihoidon lisäksi myös yksityisiä ensihoidon palveluntuottajia.

Kuten edellä todetusta tehtävämäärästä ilmenee, pelastustoimi on merkittävä palvelujen tuottaja sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä. Pelastuslaitokset ja sopuspalokunnat hoitavat valtaosan ensihoitopalveluun kuuluvasta ensivastetoiminnasta koko maassa. Ensivasteyksiköitä käytetään potilaan tavoittamisviiveen lyhentämiseksi silloin, kun ensivasteyksikkö tavoittaa potilaan nopeammin kuin ensihoidon yksikkö. Ensivasteyksikön miehistö on saanut ensivastekoulutuksen ja pystyy antamaan potilaalle hätäensiapua. Pelastustoimi ei kuitenkaan ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa myös hyvinvointialueella. Valiokunta pitää välttämättömänä, että pelastustoimen mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja turvataan myös perustettavilla hyvinvointialueilla. Pelastustoimen ja ensihoidon tiiviin yhteyden tuoman synergiaedun säilyttäminen palvelutuotannossa on keskeinen peruste sille, että pelastustoimi siirretään hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Tämä edellyttää pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen organisoimista yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin mukaisesti.

Pelastustoimen hoitaessa ensihoito- ja ensivastetehtäviä näihin ja pelastustehtäviin voidaan käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta. Synergialla tuetaan myös poikkeusoloihin varautumista. Sopimuspalokuntia voidaan käyttää pelastustoimen tehtävien ohella myös ensivastetoiminnassa. Tämä on erityisen tärkeää harvaan asutuilla alueilla.

Pelastustoimi voi ehdotetun lainsäädännön perusteella jatkossakin tuottaa ensihoitopalveluja hyvinvointialueen omana toimintana, kun hyvinvointialue järjestäjänä ja pelastustoimi tuottajana organisoidaan samaan oikeushenkilöön. HUS-yhtymällä on ehdotetun lainsäädännön (5. lakiehdotus) mukaan järjestämisvastuu mm. terveydenhuoltolain 39 §:ssä tarkoitetusta ensihoitopalvelusta Uudellamaalla. HUS-alueella palvelut voidaan saadun selvityksen mukaan hankkia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 6 momentissa tarkoitettuna ns. käänteisenä sidosyksikköhankintana, koska Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on määräysvalta HUS-yhtymään.

Tuottamistavasta päättäminen kuuluu hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän järjestämistehtävään. Sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön strateginen ohjaus kohdistuu kaikilla hyvinvointialueilla tähän järjestämistehtävään. Ministeriöt eivät kuitenkaan ohjaa suoraan HUS-yhtymää, vaan sen jäseninä olevien hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

valitsemat edustajat päättävät myös ensihoidosta ja sen tuottamistavoista. Palvelut voidaan tuottaa hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän omana toimintana, yhteistyössä toisen hyvinvointialueen kanssa tai ne voidaan hankkia sopimuksen perusteella muulta tuottajalta.

Uudenmaan kaikki neljä pelastuslaitosta ovat tällä hetkellä keskeisiä ensihoitopalvelujen tuottajia. Valiokunta pitää tärkeänä, että Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin pelastuslaitokset voivat jatkossakin tuottaa ensihoitopalveluja. Kun pelastustoimella on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja, voidaan varmistaa tuottava synergia pelastustoimen ja kiireellisen ensihoidon resurssien käytössä ja taata tehokas toiminta onnettomuuden uhrien pelastamisen ja potilaiden hoidon rajapinnassa. Harkinta ensihoito- ja ensivastepalvelujen tuottamistavasta on kuitenkin edellä todetuin tavoin sen järjestämisestä vastaavilla hyvinvointialueilla ja Uudellamaalla HUS-yhtymällä. Valiokunnan mielestä tässä harkinnassa on tärkeää ottaa huomioon edellä mainitut synergiaedut ja pelastuslaitosten monipuolinen osaaminen. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä muutoinkin, että pelastustoimen henkilöstön monipuolisesta osaamisesta ja osaavan henkilöstön riittävydestä on myös muuttuvassa toimintaympäristössä huolehdittava. Lisäksi tulee varmistaa, että Uudellamaalla on riittävä määrä ruotsinkielentaitoisia pelastusalan ammattilaisia.

Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Pelastustoimen järjestämislain 4 §:ssä säädetty järjestämisvastuu ulottuu lähtökohtaisesti kaikkiin hyvinvointialueisiin ja kaikkiin pelastustoimen tehtäviin. Lain 5 §:ssä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi tehtävien kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin. Edellytyksenä tehtävien kokoamiselle on, että se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle edellä mainituista välttämättömistä syistä koottavista tehtävistä säädetään tyhjentävästi ehdotetun 5 §:n 1 momentin 6-kohtaisessa luettelossa. Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että tehtävien kokoaminen koskee hyvinvointialueen vastuulle säädettäviä tehtäviä, joiden kustannusvastuu kuuluu hyvinvointialueille. Valtio vastaa sen vastuulle kuuluvien tehtävien rahoituksesta.

Yhteistä niille pelastustoimen tehtäville ja palveluille, joita voidaan ehdotuksen mukaan koota suurempiin kokonaisuuksiin, on, että niitä tarvitaan harvemmin tai ne edellyttävät yhdenmukaisuutta pelastustoiminnan alueellisen tai valtakunnallisen johtamisen näkökulmasta, kuten esimerkiksi valtakunnalliset ja alueelliset tilanne- ja johtokeskusjärjestelyt. Kokoaminen vahvistaa palvelutuotantoa näissä erityistehtävissä. Kaikki hyvinvointialueet järjestävät pelastustoimen keskeiset palvelut. Tehtävien kokoaminen ei näin ollen heikennä alueen asukkaiden palvelun saatavuutta tai saavutettavuutta.

Muilla hyvinvointialueilla ei ole päätösvaltaa 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuista palveluista. Ne eivät myöskään saa järjestää, tuottaa tai hankkia muualta näitä palveluja. Kukin hyvinvointialue vastaa ehdotetun 5 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta. Ne ovat siten velvollisia korvaamaan kootusta tehtävästä ja siihen kuuluvista palveluista ja muista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Tarkoituksena saadun selvityksen mukaan on, että korvattaviin kustannuksiin kuuluvat kaikki kootun tehtävän järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät kustan-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

nukset. Tällaisia ovat myös kootun tehtävän edellyttämästä investoinnista syntyvät kustannukset ja varautumiskustannukset.

Valiokunta toteaa, että myös ehdotettuun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyvät säännökset tehtävien kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin (9 §) ja hyvinvointialueiden välisistä kustannusten korvauksista (57 §). Palvelujen korvausperusteista sekä kustannusten laskutuksesta ja maksamisesta voidaan säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Pelastustoimen järjestämisestä annettavassa laissa ei ehdoteta säädettäväksi, miten kustannusten korvauksesta koottujen tehtävien osalta päätetään. Valiokunta esittää, että lain 5 §:n 2 momenttia täydennetään kustannusvastuun selkeyttämiseksi edellä mainittua sääntelyä vastaavasti asetuksenantovaltuudella, jonka mukaan kootun tehtävän kustannusten jakamisen perusteista sekä koottuun tehtävään sisältyvien palvelujen ja muiden toimenpiteiden korvausperusteista voidaan säätää tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Tällöin on mahdollista ottaa huomioon myös se, että koottavien tehtävien kustannukset poikkeavat toisistaan ja edellyttävät erilaisia investointeja. Mahdolliset kustannuksista syntyneet erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asiana oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 20 §:n 1 momentin mukaisesti. Hallintovaliokunta esittää, että 3. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momenttia muutetaan seuraavasti:

5 §

Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Hyvinvointialue, jonka järjestettäväksi tehtävä on osoitettu, vastaa hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaisesti tehtävään kuuluvien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Muilla hyvinvointialueilla ei ole päätösvaltaa 1 momentissa tarkoitetuista palveluista, eivätkä ne saa järjestää, tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja. Kukin hyvinvointialue vastaa kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta ja ne ovat velvollisia korvaamaan kootusta tehtävästä ja siihen kuuluvista palveluista ja muista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. *Kootun tehtävän kustannusten jakamisen perusteista sekä koottuun tehtävään sisältyvien palvelujen ja muiden toimenpiteiden korvausperusteista voidaan säätää tarkemmin sisäministeriön asetuksella.*

Pelastustoimen palvelutaso, palvelutasopäätös ja palvelutason valvonta

Hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee ehdotetun pelastustoimen järjestämislain 3 §:n mukaan vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuuksia ja muita uhkia. Pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteessa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Tämä edellyttää sitä, että pelastustoimintaan käytettävien yksiköiden toimintavalmius vastaa alueen eri osien onnettomuusuhkia, kuten nykyisinkin. Ehdotettu säännös vastaa nykyistä pelastuslain 28 §:ää. Palvelutason tulee olla riittävä kaikkien pelastustoimeen kuuluvien tehtävien osalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Aluevaltuusto päättää ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukaan pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon myös valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Lisäksi päätökseen tulee sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämistä. Hyvinvointialueen on tehtävä uusi palvelutasopäätös, jos uhkat, riskit tai valtioneuvoston vahvistamat strategiset tavoitteet muuttuvat oleellisesti.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota ehdotetun 6 §:n 3 momentin säännöksen, jonka mukaan aluevaltuuston hyväksymä palvelutasopäätös on toimitettava arvioitavaksi aluehallintovirastolle. Jos palvelutasopäätös on aluehallintoviraston arvion perusteella puutteellinen, aluehallintovirasto voi palauttaa sen hyvinvointialueelle täydennettäväksi. Perusteluista käy ilmi, että palvelutasopäätös on tarkoitettu toimittavaksi vasta sen jälkeen, kun siihen ei enää voida hakea muutosta oikaisuvaatimuksella ja sitten aluevalituksella. Säännöksen ehdotettu muotoilu on asiantuntijakuulemisen mukaan muutoksenhaun näkökulmasta ongelmallinen. Valiokunta esittää saamansa selvityksen perusteella, että säännöstä muutetaan niin, että hyvinvointialueen on pyydettävä palvelutasopäätöksestä ennen sen hyväksymistä aluehallintoviraston lausunto. Aluehallintoviraston lausunto on tässä muodossa ehdotettua selkeämmin osa palvelutasopäätöksen valmistelua, eikä hyvinvointialueen palvelutasopäätöstä jälkikäteen alisteta aluehallintoviraston vahvistettavaksi. Saadun selvityksen mukaan laillisuusvalvonnan toteutumiseen liittyvät tavoitteet voidaan toteuttaa myös lausuntomenettelyssä. Edellä esitetyillä perusteilla hallintovaliokunta esittää 3. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

6 §

Pelastustoimen palvelutasopäätös

Hyvinvointialueen on pyydettävä palvelutasopäätöksestä ennen sen hyväksymistä aluehallintoviraston lausunto. Aluevaltuuston hyväksymä palvelutasopäätös on toimitettava (*poist.*) aluehallintovirastolle. (*Poist.*)

Aluehallintoviraston tehtävänä on ehdotetun 18 §:n mukaan valvoa, että hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Jos palvelutasossa on aluehallintoviraston arvion mukaan huomattavia puutteita tai epäkohtia eikä niitä korjata aluehallintoviraston asettamassa määräajassa, aluehallintovirasto voi määräajassa velvoittaa hyvinvointialueen oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Pelastustoimen yhteistyö kuntien kanssa

Valiokunta toteaa, että kunnat ovat jatkossakin keskeisiä turvallisuuden toimijoita ja pelastustoillemme välttämättömiä kumppaneita turvallisuuteen, varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä kysymyksissä. Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyötä tarvitaan esimerkiksi kuntien valmiussuun-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

nittelussa, kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa sekä kuntien vastuulla olevan toiminnan tilannekuvan tuottamisessa ja välittämisessä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että pelastustoimen ja kuntien yhteistyö on mahdollista myös uudistuksen toteuttamisen jälkeen. Hyvinvointialuelain 14 §:n mukaan hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Hyvinvointialueilla ja niiden alueiden kunnilla on näin ollen laissa säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa.

Hyvinvointialuelain 8 §:n mukaan hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tällaisten tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen alueen kunnat, kunnat ovat osoittaneet hyvinvointialueelle tehtävien hoitamiseen rahoituksen ja että hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaa.

Hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Valmiuslain 12 §:n mukaan muun muassa kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Näin ollen kuntien valmiussuunnittelun sopimukseen perustuva tukeminen on jatkossakin mahdollista. Koska valmiussuunnittelu on kuntien lakisääteinen tehtävä, yhteistyön tulee rajoittua sen tukemiseen ja varsinainen valmiussuunnittelu toteuttaminen on kuntien vastuulla.

Pelastustoimen rahoitus

Yleistä pelastustoimen rahoituksesta

Valtio ja kuntien ylläpitämät alueen pelastustoimet jakavat tällä hetkellä vastuun pelastustoimen eri tehtävien hoitamisesta. Valtion talousarviosta rahoitetaan sisäministeriön pelastustoimen valtakunnallinen johtaminen ja ohjaus sekä Pelastusopiston toiminta. Pelastuslaitosten rahoituksesta vastaavat kunnat. Pelastuslaitokset saavat maksuosuuksia toimintakuluihin ja investointeihin osakaskunnilta. Alueen pelastustoimet ovat saaneet avustusta investointeihin Palosuojelurahastolta ja Öljysuojarahastolta, jonka avustus on ollut merkittävä alueen pelastustoimien öljyntorjuntavalmiuden ylläpidossa, harjoittelussa ja kalustoinvestoinneissa.

Koska pelastustoimen tehtävät siirtyvät uudistuksessa kunnilta hyvinvointialueille, myös pelastustoimen rahoitusvastuu siirretään kunnilta valtiolle. Pelastustoimen rahoituksesta säädetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annettavassa laissa (7. lakiehdotus). Sääntelyn lähtökohtana on, että valtion rahoitus turvaa hyvinvointialueille riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisten tehtäviensä järjestämisestä. Valtion rahoitus kattaa kaikkien hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamisen, eikä hyvinvointialueilla ole valtion rahoituksen ja palveluista perittävien asiakas- ja käyttömaksujen lisäksi muita merkittäviä tulonlähteitä. Valtion rahoitus on yleiskatteellista. Hyvinvointialue päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Laskennallisten kustannusten perusteet

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

määritellään kuitenkin pelastustoimelle erikseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksessa huolehditaan pelastustoimen riittävästä rahoituksesta.

Valtion rahoitus kattaa pelastustoimen järjestämisvastuulle pelastuslain nojalla säädettyjen tehtävien kustannukset. Näin ollen valtion rahoituksella ei kateta hyvinvointialueiden itselleen ottamia tehtäviä, vaan nämä tehtävät hyvinvointialueiden on rahoitettava muista tulonlähteistään. Valtion rahoitusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi hyvinvointialueiden niihin tehtäviin, joiden rahoituksesta on säädetty muun lain nojalla tai määrärahat on budjetoitu talousarvioon valtionrahoitusmomentin ulkopuolelle.

Valtio rahoittaa jatkossa myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvat pelastuslaissa säädetty tehtävät. Helsingin kaupungin asema poikkeaa kuitenkin hyvinvointialueista, koska sillä on ainakin periaatteessa mahdollisuus rahoittaa palveluja myös yleisen toimialansa puitteissa. Helsingin kaupungin talouden eriyttämisestä sen vastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien osalta ehdotetaan säädettäväksi Uusimaa-lain 19 §:ssä.

Valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten yhteismäärään, joka lasketaan vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Näin saatua rahoituksen tasoa korotetaan varainhoitovuodelle 2023 kustannusten nousun, palvelutarpeen kasvun sekä mahdollisten uusien tehtävien perusteella. Hyvinvointialueille osoitetut tehtävät ja niiden rahoitus sovitetaan yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys.

Pelastustoimen nettokustannukset ovat vuoden 2020 tasossa arviolta noin 458 miljoonaa euroa. Kun kuntakohtaiset kustannukset lasketaan yhteen hyvinvointialueitasolle, kustannuserot vaihtelevat Vantaa-Keravan hyvinvointialueen pelastustoimen noin 50 eurosta/asukas Etelä-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen 110 euroon/asukas. Suurta aluekohtaista vaihteluväliä selittävät alueiden erilaiset palvelutuotannon järjestelyt ja alueittaiset erot palvelutarpeessa. Keskimäärin menot ovat 83 euroa asukasta kohden. Nämä kustannukset katetaan jatkossa valtion rahoituksella. Hallituksen esityksen perusteluissa olevan pelastustoimen laskennallisen rahoituksen jakautumista kuvaavan taulukon mukaan ehdotetussa rahoitusmallissa laskennallinen rahoitus kasvaa eniten Vantaa-Keravan, Keski-Pohjanmaan ja Lapin hyvinvointialueilla ja pienenee eniten Itä-Uudellamaalla, Etelä-Karjalassa ja Päijät-Hämeessä.

Pelastustoimen kustannuksiin sisällytetään myös poistot ja vastaavasti rahoituksessa otetaan huomioon investoinnit. Lisäksi hyvinvointialueista annettavassa laissa säädetään hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta toimitiloihin ja muihin investointeihin.

Valtion rahoituksen perusteena käytetään ehdotetun hyvinvointialueiden rahoituslain 5 §:n mukaisesti hyvinvointialueiden pelastustoimen käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia. Saadun selvityksen mukaan pelastustoimen käyttökustannukset sisältävät myös sopimuspalokuntatoiminnan alueen pelastustoimelle aiheuttamat kustannukset. Pakottavan lainsäädännön aiheuttamat kustannukset on myös otettu hallituksen esityksessä huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Pelastustoimen rahoituksen tason tarkistaminen poikkeaa osin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen tarkistamisesta, koska pelastustoimessa ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja vastaavaa palvelutarpeen kasvupainetta. Pelastustoimen rahoituksessa otetaan huomioon kustannustason muutos sekä mahdolliset tehtävien muutokset..

Pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijät

Pelastustoimen osuus hyvinvointialueiden rahoituksesta on yhteensä 2,306 prosenttia. Hyvinvointialueiden valtion rahoitus perustuu jatkossa pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöiden laskennallisiin kustannuksiin. Rahoituksen määräytymistekijöitä ovat pelastustoimessa ehdotuksen mukaan asukasmäärä (65 %), asukastiheys (5 %) ja riskitekijät (30 %). Laskennallisen rahoituksen ehdotetut painoarvot perustuvat kokonaisarvioon. Määräytymistekijöiden ja painoarvojen määrittelyssä on pyritty ottamaan huomioon erilaisten alueiden erityispiirteet. Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten kunkin määräytymistekijän perushinnat.

Suurin osa pelastustoimen laskennallisesta rahoituksesta perustuu hyvinvointialueen asukasmäärään, jonka perusteella pelastustoimen rahoituksesta määräytyy 65 prosenttia. Asukasmäärään perustuvan rahoituksen tarkoituksena on korvata pelastustoimen hyvinvointialueelle aiheuttamia kustannuksia. Pelastustoimen palvelutarpeet eivät poikkea eri alueiden välillä samalla tavoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Näin ollen pääosa rahoituksesta on mahdollista jakaa asukasmäärään perustuen. Asukasmäärään perustuva kriteeri kohdentaa rahoitusta enemmän väkirikkaille hyvinvointialueille.

Asukastiheyden perusteella pelastustoimen rahoituksesta määräytyy 5 prosenttia. Pelastustoimen tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin liittyy tekijöitä, joiden osalta maantieteelliset olosuhteet ja asukastiheys niitä ilmentävänä tekijänä ovat merkitseviä. Asukastiheyskertoimen perusteella määritellyn laskennallisen rahoituksen tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta hyvinvointialueelle aiheutuvia kustannuksia. Pelastustoimen palvelut eroavat sosiaali- ja terveystoimen palveluista siinä, että lähes kaikki pelastustoimen palvelut viedään asiakkaan luo (pelastustoiminta onnettomuustilanteissa) tai tuotetaan asiakkaan luona (palotarkastukset, turvallisuusviestintä, koulutus). Tämä edellyttää riittävän tiheää paloasemaverkkoa.

Pelastustoimen asukastiheyskerroin lasketaan hyvinvointialueen kokonaispinta-alan mukaan neliökilometriä kohden. Kokonaispinta-alan käyttö kuvaa pelastustoimen tehtäväkenttää ja ilmentää resurssien sijoittamista saavutettavuuden varmistamiseksi alueilla, joissa on runsaasti vesistöjä. Runsaat vesistöt pidentävät pelastusyksiköiden matkaa ja matka-aikaa onnettomuuspaikalle, mikä edellyttää enemmän resursseja ja niiden sijoittamista useampaan tukikohtaan. Asukastiheyskohtainen rahoituskriteeri kohdentaa rahoitusta enemmän pelastustoimen harvaanasutuille alueille.

Rahoituksesta 30 prosenttia määräytyy pelastustoimen riskitekijöiden mukaan. Pelastustoimen riskikerroin perustuu pelastustoimen palvelutasoa määrittäviin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuus- tai muihin uhkisiin.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialueen alue jaetaan yhden neliökilometrin suuruiseksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee regressiomallin avulla riskitason. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Riskitason perusteella riskiruudut jaetaan neljään riskiluokkaan. Riskiruutujen riskitason laskennasta, pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden painokertoimista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Riskikertoimen tekijöistä ja niiden painokertoimista säädetään vähintään neljän vuoden välein. Hallituksen esityksen liitteenä olevaa asetulusuonnosta on saadun selvityksen mukaan tarkoitus jatkovalmistelussa päivittää niin, siinä mainitut tekijät voidaan määrittää mahdollisimman objektiivisesti.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion rahoitusmallin toimivuutta ja vaikutuksia seurataan toiminnan käynnistyttyä. Valiokunnan käsityksen mukaan rahoituksen määräytymistekijöitä ja niiden painokertoimia on tarkoitus kehittää jatkuvasti sisäministeriössä yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa. Valiokunta toteaa, että määräytymistekijöiden ja niiden painokerrointen tulee olla ottaa eri alueiden erityispiirteet huomioon, jotta hyvinvointialueen pelastustoimen kustannukset kyetään mahdollisimman luotettavasti määrittelemään.

Pelastustoimen rahoitusvaje

Valiokunta toteaa, että valtion ohjauksella tai aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaan liittyvällä ohjauksella ei nykyisin ole suoraa yhteyttä pelastustoimen rahoitukseen, vaan kunnat vastaavat rahoituksesta myös silloin, kun valtion ohjauksella ja valvontapäätöksillä on vaikutusta kuntien vastuulla olevaan pelastustoimen palvelutasoon ja sen kustannuksiin.

Valtion rahoituksen tarkoituksena on turvata uudistuksessa hyvinvointialueiden pelastustoimille riittävät ja oikeasuhteiset taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Saadun selvityksen mukaan nykyisellä rahoitusmallilla ei ole kyetty takaamaan riittävää rahoitusta lakisääteisten tehtävien suorittamiseen eikä pelastustoimen investointeihin. Pelastustoimen rahoitukseen onkin muodostunut merkittävä rahoitusvaje, joka tämän hetken tietojen mukaan on noin 81 miljoonaa euroa seuraavan yhdeksän vuoden aikana. Tämä rahoitusvaje on olemassa riippumatta siitä, toteutetaanko käsiteltävänä oleva uudistus vai ei. Pelastustoimessa on tuleville vuosille merkittäviä kustannuspaineita, jotka johtuvat erityisesti palvelutasopuutteiden korjaamisesta (58 miljoonan euron lisäkustannus vuoteen 2030 mennessä), varallaolojärjestelmän muutoksesta (13 miljoonan euron lisäkustannus vuoteen 2030 mennessä) sekä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan rahoituksellisesta vajeesta (n. 10 miljoonaa euroa/vuosi). Lisäksi kustannuksia aiheuttavat viranomaistoiminnan ja pelastustoimen ICT-järjestelmämuutokset (mm. TUVE) sekä paloasemarakennusten korjausvelka. Osa korjausvelasta sisältyy palvelutasopuutteisiin. Pelastustoimeen kohdistuu edellä todetuin tavoin käsiteltävänä olevasta uudistuksesta riippumattakin tulevana vuosina merkittäviä menopaineita, joten pelastustoimen rahoitus on kestäväällä tavalla turvattava.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet vakavan huolensa pelastustoimen rahoituksen riittävydestä ja tunnistetusta rahoitusvajeesta, jota ei ole voitu ottaa huomioon rahoituslaskelmissa. Rahoitusvajeen täyttäminen on ennen uudistuksen toteutumista kuntien tehtävänä, koska kyse on nykyisten lakisääteisten tehtävien rahoituksesta. Saadun selvityksen mukaan on kuntien heikkenevän taloudellisen tilanteen vuoksi epävarmaa, saavatko pelastustoimen rahoitus-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

tuksesta nykyisin vastaavat kunnat katettua rahoitusvajeen vuosien 2021 ja 2022 aikana. Mahdollinen loppuosa on tarkoitus kattaa hyvinvointialueiden siirtymäkauden aikana vuoteen 2030 mennessä. Valiokunta tähdentää, että pelastustoimen merkittävä rahoitusvaje on otettava täysimääräisenä huomioon uudistuksen siirtolaskelmassa hyvinvointialueiden käynnistysvuoden 2023 rahoituksessa. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueiden rahoitusmallissa pelastustoimen laskennallinen rahoitus pienenee usealla alueella nykyiseen verrattuna.

Uudenmaan erillISRatkaisun vaikutukset pelastustoimessa

Valiokunta pitää ehdotettua Uudenmaan erillISRatkaisua myös pelastustoimen näkökulmasta perusteltuna. Uusimaa on muita maakuntia merkittävästi suurempi ja alueen olosuhteet poikkeavat muista maakunnista. Esimerkiksi alueen huomattavan suuri väestömäärä aiheuttaa myös pelastustoimelle erilaisia haasteita kuin muualla Suomessa.

Helsingin kaupungin erityispiirteitä ovat pelastustoimen kannalta muun muassa kaupunkirakenteen aiheuttamat liikenteelliset haasteet ja pendelöinnin vaikutukset henkilömäärään perustuviin riskeihin. Pääkaupungissa on myös yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kannalta elintärkeitä toimintoja sekä kriittistä infrastruktuuria, palveluja ja toimintoja, jotka vaativat erilaista varautumista ja resursseja kuin muualla maassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että nämä erityispiirteet voidaan ottaa huomioon myös pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöissä.

Uudenmaan erillISRatkaisun vaikutukset pelastustoiminnan käytännön organisointiin voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan arvioida vähäisiksi, koska paloasemaverkosto, tehtävistä vastaava henkilöstö ja kalusto säilyvät lähtökohtaisesti ennallaan ja ratkaisu on pääosin hallinnollinen.

Nykyinen Keski-Uudenmaan pelastustoimen alue jakaantuu ehdotetun aluejaon mukaan Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueille. Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueen ja näiden hyvinvointialueiden väli aikaisten valmistelutoimielinten tulee ehdotetun voimaanpanolain 58 §:n mukaan sopia Keski-Uudenmaan pelastustoimien henkilöstön, kaluston ja sopimusten siirtojen jakamisesta hyvinvointialueiden kesken. Hyvinvointialueiden on ehdotuksen mukaan tehtävä sopimus vuoden 2022 toukokuun loppuun mennessä. Jos hyvinvointialueet eivät sovi mainituista asioista määräaikaan mennessä, valtioneuvosto päättää henkilöstön, kaluston ja sopimusten siirtojen jakamisesta ja niistä muista järjestämisvastuun siirron järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista hyvinvointialueet ja niiden väliaikaiset valmistelutoimielimet eivät ole sopineet.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen säilyttämistä nykyisellään. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että muutoksen yhteydessä hyvinvointialueille siirtyvät pelastustoimen tehtävät, henkilöstö, irtain omaisuus ja sopimukset. Nykyinen organisaatio ei millään alueella muutoksen yhteydessä siirry, vaan kaikki alueen pelastustoimet ja pelastuslaitokset lakkautetaan ja hyvinvointialueet perustavat järjestämistehtäväänsä kuuluvana oman organisaationsa. Hyvinvointialueet voivat ehdotetun hyvinvointialuelain 52 §:n nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomastehtävän hoitamisesta ja hyvinvointiyhtymä. Hyvinvointialueet voivat valiokunnan käsityksen mukaan sopia yhteistyöstään ennen järjestämisvas-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

tuun siirtymistä, kun aluevaltuustot aloittavat toimintansa eli jo ennen kuin nykyinen pelastustoimen alue lakkautetaan.

Uudistuksen taloudellisista vaikutuksista pelastustoimessa

Uudistuksen rakenteellisilla muutoksilla ja niiden lisäksi toteutettavilla toiminnallisilla uudistuksilla arvioidaan saavutettavan pitkällä aikavälillä kustannusten kasvun hillintää koko maan tasolla. Uudistuksen vaikutus kustannusten kasvun hillintään riippuu olennaisesti uudistuksen toimeenpanosta ja siitä, miten kustannusten kasvua hillitsevät toiminnalliset muutokset saadaan vietyä käytäntöön. Vaikka pelastustoimessa on siirrytty alueelliseen järjestelmään jo vuonna 2004, alueen pelastustoimien kustannusrakenteissa yhä eroja alueellisista erityispiirteistä ja palvelurakenteiden erilaisuudesta johtuen. Tältä osin on syytä ottaa huomioon, että aiemman uudistuksen tuottamat kustannushyödyt on jo toteutettu.

Uudistuksesta aiheutuu luonnollisesti pelastustoimelle muutoskustannuksia. Suurin osa muutoskustannuksista kohdistuu hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen. Kuntien nykyisin järjestämän pelastustoimen henkilöstö, irtain omaisuus sekä palokunta-, vuokra- ja muut sopimukset siirtyvät uudistuksessa hyvinvointialueille. Henkilöstön siirto tapahtuu liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Omaisuuden siirrot toteutetaan vastikkeetta, mutta siirtoon liittyisi kompensatiojärjestely. Kuntien omistamat paloasemakiinteistöt jäävät kuntien omistukseen ja hyvinvointialueet vuokraavat ne siirtymäajaksi (3+1 v.). Sopimuspalokuntien omistamat toimitilat ja kalusto jäävät uudistuksessa niiden omistukseen. Tiloihin ja kalustoon myönnettyjen valtionavustusten takaisinperintää koskevia säännöksiä ei sovelleta, kun omistusoikeuden ja käyttötarkoituksen muutos johtuu uudistuksen perusteella tehtävästä siirrosta.

Muutos aiheuttaa palkkaharmonisointikustannuksia Pohjanmaan alueen pelastustoimissa muiden alueiden rakenteiden säilyessä pääsääntöisesti ennallaan. Palkkaharmonisointikustannusten vaikutusten arvioidaan olevan pelastustoimessa vähäisiä.

Pelastustoimen siirtämisestä hyvinvointialueiden vastuulle aiheutuvat ICT-kustannukset sisältävät valmisteluvaiheen ja hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien ICT-kuluja. Hyvinvointialueiden erilaiset lähtötilanteet, kuten palvelujen keskittämisen laajuus, vaikuttavat merkittävästi kulurakenteeseen. Pelastustoimen osuus ICT-kustannuksista on arviolta 23 miljoonaa euroa.

Uudistus kuntien näkökulmasta

Johdanto

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrolla kunnista hyvinvointialueille on merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Järjestämisvastuun siirrossa kunnilta poistuu huomattava osa niiden lakisääteisistä tehtävistä. Hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rahoittamiseksi siirretään kunnilta valtiolle verotuottoja alentamalla kuntien osuutta yhteisöverosta sekä alentamalla kunnallisveroa yhden vuoden ajaksi. Uudistuksen toimeenpanoon sisältyy lisäksi merkittäviä omaisuusjärjestelyjä. Uudistuksella on merkitystä muun muassa kuntien itsehallinnon ja kuntien talouden kannalta. Uudistus vaikuttaa myös kuntien tulevaisuuteen. Pelastustoimen osalta kuntavaikutuksia on käsitelty edellä.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Kunnallinen itsehallinto

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan hallitusmuodon aikaiseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp, s. 1/II).

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain mukaan lailla. Säännöksen tarkoitus on estää mahdollisuus antaa kunnille uusia tehtäviä lakia alemmanasteisin säädöksin. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176). Sääntely kuntien hallinnon yleisistä perusteista sisältyy kuntalakiin. Kunnallista itsehallintoa ilmentää kuntalaissa lain 7 §, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännöksen esitöiden mukaan kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla on säädettävä veron määrätymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten perustuslain 81 §:ssä edellytetään valtion verojen osalta. Kunnilla on siten oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määrätymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumattonta verotusoikeutta, ja katsonut lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I). Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on sittemmin muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 10/I ja PeVL 16/2014 vp, s. 2—3).

Vakiintuneen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II). Kuntien valtiosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kun-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

nassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Omaisuusjärjestelyt

Uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavista omaisuusjärjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi voimaanpanolaisissa. Järjestelyjen tarkoituksena on turvata uudistuksessa palvelujen jatkuvuus siten, että hyvinvointialueiden käyttöön tulee niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus. Samalla on tärkeää turvata kuntien tasapuolinen kohtelu ja huolehtia siitä, ettei omaisuusjärjestelyillä vaaranneta kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien omaisuus ja vastuut. Ehdotuksen mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät yleisseuraantona suoraan lain nojalla hyvinvointialueelle. Kuntayhtymän maaomaisuudesta voi sopia toisin, mutta tällöinkin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuvan kuntayhtymän maaomaisuuden tulee siirtyä hyvinvointialueelle. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna. Mikäli käytössä olevaan toimitilaan sitoutunut maaomaisuus ei siirtyisi sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä hyvinvointialueelle, rajoittaisi tämä hyvinvointialueen mahdollisuuksia tehdä järjestämisvastuuseen liittyviä toimitilaratkaisuja sekä edellyttäisi myös huomattavaa lisärahoitusta esimerkiksi vuokriin. Koska riski tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyvistä toimitiloista jää kokonaisuudessaan hyvinvointialueelle, on välttämätöntä, että niille siirtyvän rakennuskannan mukana siirtyvät myös rakennusten maapohjat. Jos rakennusten maapohjat eivät siirtyisi mukana, hyvinvointialueen mahdollisuudet tulevaisuudessa luopua käyttämättömiksi jäävistä tiloista ja rakennuksista heikentyisivät oleellisesti. Sairaanhoitopiirien jäsenkunnat ovat voineet aikoinaan rahoittaa kiinteistön oston sijaintikunnalta, mistä syystä kiinteistön palautuminen yhdelle jäsenkunnista ei kohtelisi jäsenkuntia tasapuolisesti.

Uudennaan erillisratkaisussa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyviä varoja, vastuita ja velvoitteita ei siirretä, vaan ne jäävät Helsingin kaupungin omistukseen. Lisäksi HUS-sairaanhoitopiirin omaisuus siirtyy HUS-yhtymälle ja nykyiset kuntien omaisuutena olevat HUS:n peruspääomaosuudet siirtyvät hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin omistamiksi HUS-yhtymän peruspääomaosuuksiksi. Myös Vaalijalan, Etevan, Eskoon ja Kärkullan erityishuoltopiirien osalta omaisuuden siirtymisestä ehdotetaan säädettäväksi erikseen.

Kunnan järjestämän tehtävän toimitilat. Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat säilyvät lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa, mutta siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi ja hyvinvointialueella on oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialue voi palveluverkkoratkaisujensa mukaisesti sopia niiden tilojen vuokrauksen jatkamisesta, joita se toiminnassaan tarvitsee.

Valiokunta toteaa, että hyvinvointialue ja kunta voivat sopia toimitilojen hallinnasta sekä toimitilojen hallintaa koskevien vuokrasopimusten voimassaolosta myös toisin. Ne voivat esimerkiksi

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

sopia, että jokin tila ei siirry lainkaan hyvinvointialueen hallintaan, jos hyvinvointialue jo tietää, ettei sillä ole toimitilalle tarvetta ja kunnalla puolestaan on toimitilalle esimerkiksi jo ulkopuolinen ostajataho tiedossa tai se tarvitsee tilan muuhun käyttöönsä. Hyvinvointialue ja kunta voivat sopia myös pidemmästä tai lyhyemmästä siirtymäkauden vuokrasopimuksen voimassaoloajasta. Vuokran määräytymisen on kuitenkin tapahduttava siirtymäkauden ajan siten kuin voimaantulolain 22 §:n 3 momentissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että vuokrasuhteen aikana käydään vuoropuhelua, jolloin hyvinvointialueen ja kunnan on mahdollista sopia paikallisesti tarkoituksenmukaisimmista menettelyistä vuokrakohteiden pituuden osalta ja kunta voi paremmin varautua myös siirtymäkauden jälkeiseen aikaan.

Hyvinvointialueiden hallintaan siirtyy huomattavan suuri määrä toimitiloja useilta kunnilta, mikä vuoksi palveluverkkoratkaisujen tekemistä ja siihen käytössä olevaa siirtymäaikaa ei valiokunnan mielestä ole tarkoituksen mukaista rajoittaa lailla säätämällä. Siirtymäaika on tarpeen, jotta hyvinvointialueella voidaan tehdä tarvittavia palveluja koskevia strategisia linjauksia ja päätöksiä myös palveluverkkoa koskien. Selvityksen mukaan palveluverkkoratkaisut tullaan tekemään myös vaiheittain ja osittain eri aikaan. Sääntelyllä ei myöskään pitäisi aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Siirtymäajan vuokrajärjestelyillä kunnat saavat vuokratuloja, joilla osataan pienennetään kuntien taloudellista riskiä.

Kuntaa sitovat sopimukset ja vastuut. Hyvinvointialueelle siirtyvät niin ikään sen järjestämistä vastuulle kuuluviin tehtäviin liittyvät sopimukset ja vastuut lähtökohtaisesti suoraan lain nojalla yleisseuraantona. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että palvelut voidaan järjestää katkeamattomasti ja lain mukaisesti palvelujen järjestämistä vastuun siirtyessä hyvinvointialueelle. Hyvinvointialue ja kunta voivat sopia myös toisin. Tämä voisi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, jossa sopimus liittyy myös kunnan muihin kuin hyvinvointialueelle siirtyviin tehtäviin tai kun toisin sopiminen katsotaan muutoin tarkoituksenmukaiseksi. Jos sopimusta ei ole mahdollista siirtää tai jakaa, kunta tekee lain 26 §:ssä tarkoitettussa selvityksessä esityksen sopimukseen liittyvän vastuun jakautumisesta. Esityksen perustelujen mukaan joissakin tilanteissa jouduttaneen myös harkitsemaan sopimuksen irtisanomista, jos se sopimusehtojen mukaisesti on mahdollista ja taloudellisesti sekä muista syistä perusteltua.

Hyvinvointialueen päätöksestä ehdotetaan säädettäväksi lain 28 §:ssä. Hyvinvointialue käsittelee selvityksen viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2022 ja päättää sen perusteella 22—25 §:ssä tarkoitettujen irtaimen omaisuuden, lomapalkkavelan, sopimusten ja vastuiden siirtymisestä hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueen vastuulle. Tästä päätöksestä on kunnalla muutoksenhakumahdollisuus 67 §:n 1 momentin mukaisesti. Säännöksen mukaan hyvinvointialueen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta.

Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtäviin kuuluu osallistuminen hyvinvointialueelle siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen. Uudistuksen toimeenpanovaiheessa on siten mahdollista käytännössä sopia, miten joidenkin sopimusten osalta on kulloinkin tarkoituksenmukaisinta toimia. Usein sopimuksissa on ehtoja, joissa on huomioitu uudistuksen vaikutus. Voimaantulolain 25 §:n mukaisesti lähtökohta on, että sopimukset siirtyvät yleisseuraantona.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Muutoinkin on toimeenpanovaiheessa tarpeen käydä kunnan ja hyvinvointialueen välisessä vuorovaikutuksessa läpi periaatteet, miten on syytä toimia esimerkiksi palveluja turvaavien sopimusten tekemisessä järjestämisvastuun siirtymävaihe huomioiden. Sopimusehdoissa on tarkoituksemukaista huomioida järjestämisvastuun siirto.

Hyvinvointialueelle ei siirry vahingonkorvausvastuuta tai muuta sopimuksen päättämiseen liittyvää vastuuta sellaisista sopimuksista, jotka kunta solmii voimaanpanolain vahvistamisen jälkeen, mutta ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueelle. Vastuu siirtyy hyvinvointialueelle vain, jos hyvinvointialue ja kunta siitä erikseen sopivat. Säännöksellä pyritään ehkäisemään tilanteita, joissa kunta käytännössä sitoo hyvinvointialueen pitkäaikaisiin, ehkä hyvinvointialueen kannalta epätoivottaviin sitoumuksiin tilanteessa, jossa on jo varmuus siitä, että järjestämisvastuu tulee siirtymään hyvinvointialueelle. Säännös turvaa hyvinvointialueen toiminnan alkuvaihetta. Säännös on tarpeellinen myös siirtyvien sopimusten suuren määrän vuoksi ja hyvinvointialueen riskien välttämiseksi. Säännöksellä osaltaan varmistetaan sitä, että järjestämisvastuun siirtyminen huomioidaan sopimusehdoissa.

Kunnan irtaimisto ja siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka. Kunnilta hyvinvointialueelle siirtyy kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kunnan irtainta omaisuutta. Kunnilta siirtyy hyvinvointialueelle myös siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka. Siirrot tehdään kunnan peruspääomaa oikaisemalla, jolloin siirroilla ei ole vaikutusta kunnan tuloslaskelmaan. Irtaimen omaisuuden ja kuntayhtymäosuuksien siirto vähentää peruspääomaa ja lomapalkkavelan siirto lisää peruspääomaa. Peruspääoman muuttaminen on perusteltua silloin, kun kunnan palvelutoiminta supistuu pysyvästi kunnan tehtävien muuttuessa ja tämän vuoksi pysyvän rahoituksen tarve vähenee. Tämä on tarkoituksenmukaista, kun lailla muutetaan kuntien tehtäviä, ja muutos vaikuttaa kunnan omaisuuteen ja rahoituksen tarpeeseen.

Valiokunta toteaa, että joillain alueilla kunnat ovat sairaanhoitopiiriä ja erityishuoltopiirejä laajempia sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymiä muodostaessaan siirtäneet kyseisten palvelujen irtaimiston ja siirtyneen henkilöstön lomapalkkavelan kuntayhtymille ja saattaneet käsitellä kirjanpidossaan tulosvaikutteisesti siirtyvän irtaimiston ja maksaneet lomapalkkavelan rahasuorituksena taikka kunnan ja kuntayhtymä välille on voinut jäädä siitä velkasuhde. Lomapalkkavelan maksu on voinut myös nostaa kunnan lainakantaa. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan voimaanpanolaissa ei ole kuitenkaan mahdollista huomioida kuntayhtymien muodostamisessa aiemmin eri ajankohtina alueellisesti sovittuja erilaisia ratkaisuja kuten omaisuutta ja henkilöstöä koskevia järjestelyitä. Lomapalkkavelan lisäksi alueilla on voitu jo tehdä palveluverkkoratkaisuihin liittyen kiinteistöjen ja muun omaisuuden siirtoja. Valiokunta toteaa, että alueilla on kuitenkin mahdollista tehdä tarkoituksenmukaisia järjestelyjä uudistusta edeltävästi.

Siirtyvän omaisuuden kompensoiminen kunnille

Esityksen lähtökohtana on, että uudistuksessa hyvinvointialueen käyttöön on turvattava sen järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus, jotta katkeamaton palvelujen järjestäminen on mahdollista turvata. Omaisuusjärjestelyjen tulee osaltaan tukea uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Omaisuuksjärjestelyjen perusratkaisu ja sen perusteella kunnille aiheutuvien kustannusten korvaaminen liittyvät toisiinsa. Perusratkaisulla tarkoitetaan sitä, millä periaatteilla hyvinvointialueille siirtyy järjestämisvastuuseen liittyvä omaisuus. Ehdotetut omaisuusjärjestelyt vastaavat perusratkaisultaan (ns. suppea jakautumismalli) viime vaalikauden maakuntauudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyneitä omaisuusjärjestelyjä siltä osin, kun kyse on kuntayhtymien ja kuntien omaisuuden siirtämisestä hyvinvointialueille. Valiokunta on tuolloin antamassaan lausunnossa käsitellyt varsin perusteellisesti mm. suppean jakautumismallin vaikutuksia kunnan talouden kannalta sekä ns. lunastusmallin toteuttamisedellytyksiä (HaVL 3/2018 vp, s. 105—108 ja s. 110—111). Lausunnosta ilmenevin perustein valiokunta ei ole pitänyt laajaa lunastusvelvollisuutta tarkoituksenmukaisena ratkaisuna uudistuksen edellyttämien omaisuusjärjestelyjen toteuttamisessa.

Myös nyt käsiteltävänä olevan esityksen yhteydessä on valiokunnalle esitetty, että kunnille tulisi maksaa siirtyvästä omaisuudesta täysi tai käypä korvaus, mikä tarkoittaisi lunastusmallia. Valiokunta viittaa edellä mainittuun lausuntoonsa ja toteaa, että merkittävimmän ongelman lunastusmallin käytölle muodostaa tässäkin uudistuksessa hyvinvointialueen lunastukseen tarvitsema rahoitus. Lunastusmallissa käytännössä syntyisi tilanne, jossa valtion verorahoituksella toimiva hyvinvointialue maksaisi kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen verojen muodossa maksaneet. Tämä ei ole uudistukselle asetettujen kokonaisveroasteen nousemattomuutta ja kustannusten hillintää koskevien tavoitteiden mukaista. Erillisen rahoituksen järjestäminen saattaa erittäin suurella todennäköisyydellä johtaa kokonaisveroasteen nousemiseen. Tämä riski olisi suuri myös siinä tapauksessa, että hyvinvointialue jäisi lunastussumman kunnille velkaa. Hyvinvointialueen lunastuskorvauksena maksama summa olisi joka tapauksessa veronmaksajien lisäpanostus kuntatalouteen.

Lunastusvaihtoehdossa hyvinvointialue lunastaisi kunnilta järjestämisvastuulleen kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden joko niin, että hyvinvointialueet lunastaisivat omaisuuden suoraan kuntayhtymiltä, tai niin, että kuntayhtymien omaisuus siirtyisi ensin kuntayhtymän purkamisen kautta jäsenkuntiin ja sieltä hyvinvointialueille. Lunastuksella ei olisi suoraa vaikutusta kuntien velkamääriin, vaan lunastuskorvauksen määrästä riippuisi, mikä osa kunnan nykyisestä velasta saataisiin katettua. Lunastusmallin suurimpien haasteiden katsotaan hallituksen esityksessä liittyvän hyvinvointialueen lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuteen tulevaisuuden elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä hyvinvointialueen lunastukseen tarvitsemaan rahoitukseen. Valiokunta yhtyy näihin arvioihin. Lunastusvelvollisuuden laajuuteen liittyvä kysymys tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömäksi jäävään omaisuuteen liittyvän riskin jakautumisesta kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Jos hyvinvointialueella olisi velvollisuus lunastaa kaikki tietyllä hetkellä käytössä oleva omaisuus, kantaisi se kokonaisuudessaan riskin muun muassa tulevaisuudessa käyttämättä jäävästä omaisuudesta. Lunastusvelvollisuuden asettaminen edellyttäisi, että kunnilla ei olisi omilla toimillaan mahdollisuutta lisätä siirtyvän omaisuuden määrää ja samalla hyvinvointialueen taloudellisia vastuita. Valiokunta ei pidä lunastusmallia toteuttamiskelpoisena ratkaisuna uudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä ehdotetussa suppeassa jakautumismallissa hyvinvointialueelle siirtyvä omaisuus muodostuu kunnan talouden näkökulmasta kunnan taseessa olevista kuntayhtymien jäsenosuuksista ja irtaimesta omaisuudesta. Kuntien taseesta poistuu siirtyvän henkilöstön loma-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

palkkavelka, mikä pienentää kunnan velkavastuita ja toisaalta edellä mainitun omaisuuden siirron vaikutusta kunnan taseessa. Kunnat eivät siten, liikkeenluovutukseen tavanomaisesti kuuluvasta poiketen, maksa uudistuksen johdosta hyvinvointialueelle sitä summaa, joka vastaa siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelkaa, eivätkä kunnat jää hyvinvointialueelle velkaa kyseistä summaa.

Siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhteen mukaan talouden tunnusluvuista omavaraisuusaste voi yksittäisessä kunnassa joko nousta tai laskea sen mukaan, onko lomapalkkavelan määrä kunnan taseessa pienempi vai suurempi kuin irtaimen omaisuuden arvo. Lomapalkkavelan siirtymisellä ei siten kompensoida irtaimen omaisuuden siirtoa. Lomapalkkavelka syntyy kirjanpidossa henkilöstön pitämättömiä lomapäiviä vastaavasta palkkamenosta. Kuluvana olevan lomanmääräytymisvuoden lisäksi velassa otetaan huomioon aikaisemmilta lomanmääräytymisvuosilta pitämättä olevat lomapalkat sekä lomarahat ja sosiaalimenot. Koska omaisuuden siirrot kirjataan kunnan peruspääomaa vastaan, niistä ei synny tulosvaikutusta. Jos olisi valittu lunastusmalli, hyvinvointialue lunastaisi kunnilta järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden. Tällöin kuitenkin vastaavasti kuntien tulisi maksaa siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka hyvinvointialueille. Tällaisessa mallissa siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhde vaikuttaisi siihen, saisiko kunta lunastuksesta korvausta vai joutuisiko se maksamaan korvausta. Suhde vaihtelisi kunnittain. Valittu jakautumismalli kohtelee kuntia tasapuolisesti. Jos kunnan omavaraisuusaste laskee, saattaa myös syntyä tilanteita, joissa kuntien luottosopimusten omavaraisuusasteeseen liittyviä ehtoja joudutaan tarkistamaan. Tällaiset sopimusehdot eivät kuitenkaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole kuntien sopimuksissa yleisiä. Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä rakennusomaisuus jää kunnille, myös niihin liittyvät velat jäävät, sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien velkoja lukuun ottamatta, edelleen kunnille. Tämä tarkoittaa, että tunnuslukujen valossa kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa. Tämän ei kuitenkaan arvioida heikentävän kuntien talouden tasapainoa tai lainanhoitokykyä, koska kunnilta siirtyvät hyvinvointialueelle tulojen lisäksi siirtyvien tehtävien menot. Selvityksen mukaan voidaan myös arvioida, ettei siirrolla olisi myöskään kuntien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta.

Valiokunta toteaa lisäksi, että omaisuuden ja velkojen siirron toteuttamisella ei ole vaikutusta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin, joista säädetään kuntalain 118 §:ssä. Erityisen vaikean taloudellisen aseman mittaamisessa käytettäviin tunnuslukuihin ei kuulu suhteellinen velkaantuneisuus. Sen sijaan kuntalain 118 §:ssä tunnuslukuna käytetään konsernitilinpäätöksen laskennallista lainanhoitokatetta, joka kuvaa kykyä hoitaa lainoista aiheutuvia velvoitteita. Valiokunta tarkastelee jäljempänä laajemmin uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen ja kuntien talouteen.

Omaisuusjärjestelyistä voi aiheutua kunnille kustannuksia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloja voi jäädä tyhjilleen. Voimaantulolain 43 ja 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kunnille myönnettävästä korvauksesta, joka liittyy kunnan omaisuuteen kohdistuviin, voimaantulolain 4 luvussa säädettäviin järjestelyihin ja niistä välittömästi johtuviin kuntataloudellisiin ongelmiin. Ehdotetussa korvaussäätelyssä ei ole kysymys kunnille maksettavasta lunastuskorvauksesta siirtyvästä omaisuudesta. Ehdotetulla säätelyllä on tarkoitus turvata kunnan taloudellista itsehallintoa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Ehdotuksen mukaan kunnalla on oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus voimaanpanolain 4 luvussa säädettyjen, kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella kunnalle aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Korvauksen perustana olevat välittömät kustannukset lasketaan omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta uudistuksen voimaantulon jälkeen syntyvien ja todennettavissa olevien kulujen ja tuottojen erotuksena. Korvauksen perusteena olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää. Korvattavat kustannukset voivat syntyä esimerkiksi kunnille jäävästä omaisuudesta, erityisesti toimitiloista, mutta kustannusten korvaaminen ei säännöksessä rajoitu kyseiseen omaisuuslajiin. Korvattavia kustannuksia rajaa se, että niiden tulee olla omaisuusjärjestelyistä välittömästi aiheutuvia.

Korvauksen myöntämistä arvioidaan omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella. Kunnalle korvataan omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset, jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 0,5 prosenttiyksikön korvausrajan. Jos korvausta hakevan kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunta voi lisäksi saada korvausta kolme neljäsosaa edellä mainitun korvausrajan alittavalta osalta. Tällä tavoin korvauksen määrässä otetaan huomioon kuntien kokonaistaloudellinen tilanne.

Valiokunta korostaa, että laskennallinen kunnallisveron korotustarve ei edellytä sitä, että kunnan veroprosenttia olisi nostettu, vaan sen avulla määritellään euromääräinen korvausraja. Veroprosentin laskennallinen korotustarve on toimiva mittari arvioitaessa rahoitusperiaatteen toteutumista ja kuvattaessa kustannustason muutoksesta tai tulojen kehityksestä aiheutuvaa taloudellista painetta. Menetelmä on ollut käytössä jo pitkään kuntien valtionosuusuudistuksissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirron seurauksena kuntien talouteen kohdistuu omaisuusjärjestelyjen ohella myös muita merkittäviä muutoksia. Näitä muita muutoksia, jotka liittyvät esimerkiksi valtionosuuksien määrään ja kuntien muihin tuloihin, rajataan uudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla, eikä voimaanpanolain 43 §:ssä tarkoitettu korvaus kohdistu näihin muutoksiin.

Kuntayhtymän alijäämä

Esityksen mukaan kuntien konsernivetat pienenevät uudistuksen myötä, kun hyvinvointialueille siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta. Tältä osin esitys lähtökohtaisesti pienentää kuntasektorin velkavastuita. Erityisesti joillakin sairaanhoitopiireillä on alijäämiä, joiden hoitamisesta jäsenkunnat vastaavat ennen tehtävien järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueille. Kuntalain 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Myös ennen nykyisen kuntalain voimaantuloa voimassa olleessa kuntalaissa oli vastaavan sisältöinen säännös. Kuntayhtymään sovelletaan myös kuntalain 110 §:n säännöstä alijäämän kattamisesta. Säännöksen mukaan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ei siten ole nyt esitettävän uudistuksen seurausta, vaan kuntalain mukainen olemassa oleva velvoite. Kuntayhtymän alijäämä

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

myös heijastuu sen jäsenkuntien talouteen jo toiminnan aikana, joten vaikutusta kunnan tulokseen ei synny, kun sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirtyvät osaksi hyvinvointialueita.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnon (113/2015) mukaan jäsenkunnan tulee kirjata kirjanpitoonsa osuus kuntayhtymään tilikaudella kertyneestä alijäämästä, mikäli kuntayhtymän alijäämää ei todennäköisesti saada lähitulevaisuudessa katetuksi esimerkiksi kuntayhtymän päättämällä muilla toimenpiteillä kuin kuntien maksuilla. Lisäksi on otettava huomioon, että kuntayhtymien talouteen ovat käyttäneet päätösvaltaa lähtökohtaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat eli viimesijaisessa rahoitusvastuussa olevat tahot, vaikka jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet erityisesti erikoissairaanhoidon kuntayhtymien kustannuksiin ovat olleet tosiasiaassa rajalliset. Alijäämän kertymiseen vaikuttava kuntayhtymässä käytössä olevat laskutuskäytännöt. Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat voineet kattaa menot toiminnanaikaisesti. Mikäli menoja ei ole katettu, on syntynyt alijäämää. Hallituksen esityksen mukainen malli kohtelee siten kuntia tasapuolisesti. Lisäksi on huomattava, että malli kannustaa suunnittelemaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien taloutta kestävästi, koska vastuu alijäämistä ei siirtyisi hyvinvointialueelle. Sääntely vähentää hyvinvointialueen taloudellisia riskejä.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) kumotaan ja säädetään uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (8. lakiehdotus, uusi valtionosuuslaki). Järjestelmän perusrakenne pysyy kuitenkin samana. Merkittävin valtionosuuteen vaikuttava osatekijä on jatkossakin ikärakenne (noin 57 %). Laskennallisten kustannusten ikärakenteessa huomioidaan kunnan valtionosuustehtävien painottuminen varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen.

Tarveperustaisesta osasta poistetaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon kiinteästi liittyvät osat, kuten sairastavuus. Muutoin kriteerit ovat entiset. Laissa säädettäisiin vieraskielisyydestä, kaksikielisyydestä, saaristoisuudesta, työttömyyskertoimesta, asukastiheyskertoimesta sekä koulutustaus-takertoimesta. Vieraskielisyyden laskentaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen perusteen (kunnan suhteellisen osuus verrattuna vastaavaan alimpaan osuuteen kunnista) sijaan käytetään pelkästään vieraskielisten määrää ja perushintaa. Koulutustaus-takertoimen laskennassa käytetään suhteellisen osuuden vertailuna koko maan vastaavaa osuutta nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä käytössä olevan maan alimman osuuden sijaan.

Uutta kokonaisuudessa on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa, jolla pyritään kannustamaan kuntia ennalta-ehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Valtioneuvoston asetuksella vuosittain säädettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta kerrotaan kunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella. Kerroin määräytyy useiden peruskoulutukseen, liikuntaan ja kunnan johtamiseen liittyvien, kunnan toimintaa kuvaavien toiminnallisten indikaattorien sekä toiminnan tulosta ja aikaansaataa muutosta osoittavien tulosindikaattoreiden perusteella. Kertoimien toimivuutta arvioidaan ja kertoimien sisältöä kehitetään jatkossa huomioiden tietopohjien kehittyminen.

Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta asukasmäärän kasvun lisäosasta, jonka tarkoituksena on korvata kasvaville kunnille asukasmäärän kasvusta aiheutuvia kustannuksia ja investoin-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

titarpeita. Uudet lisäosat rahoitetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuden sisältä. Muina lisäosina lakiin sisältyvät voimassa olevaa lakia vastaavasti syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteet. Syrjäisyyden laskentaa tarkistetaan siten, että siinä otetaan huomioon tiestö nykyisen "linnunteitse" tehtävän laskennan sijaan. Lisäksi tehdään eräitä tarkistuksia järjestelmän yksinkertaistamiseksi.

Suurimmat muutokset kohdistuvat tulojen tasausjärjestelmään. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentatapaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunta saa tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta voimassa olevassa laissa säädetyn 80 prosentin sijaan. Tasausvähennysprosenttia alennetaan nykyisestä vähintään 30 prosentista kiinteään 10 prosenttiin. Tasausvähennysprosentin muutoksella on huomattava vaikutus esimerkiksi pääkaupunkiseudun neljän kunnan tasaukseen, joka yhteenlaskettuna pienenee yli 0,5 miljardia euroa nykytilanteeseen verrattuna.

Uudistuksen myötä kuntien verotuloissa kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat. Tähän liittyen kiinteistövero esitetään otettavaksi valtionosuuden tasauksessa huomioon. Kiinteistövero sisällytetään 50 prosentin osuudella tulojen tasauksessa huomioitaviin verotuloihin. Voimalaitosten osalta tasauksessa huomioidaan vain ydinvoimalaitokset ja niiden veroprosentteina käytetään tasauksen laskennassa yleistä (keskimääräistä) kiinteistöveroprosenttia. Yhteisöveron suhteellisen osuuden nousua hillitään alentamalla kuntien osuutta yhteisöverotuottoon, josta säädetään verontilityslaisissa (11. lakiehdotus).

Tehtävien järjestämistäsiirron siirrosta seuraavia muutoksia rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä. Määräytymistekijällä tasataan kunnista hyvinvointialueisiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Muutos ehdotetaan rajattavaksi 60 prosenttiin tulojen ja menojen erotuksesta, jolloin kunnille jää 40 prosentin omavastuu muutoksesta. Muutosrajoitin koskee sekä valtionosuuden lisäystä että vähennystä. Valiokunta toteaa, että yksittäisen kunnan kohdalla siirtyvät kustannukset voivat poiketa merkittävästikin siirtävistä tuloista. Osassa kuntia kustannuksia siirtyy huomattavasti enemmän kuin tuloja, osassa kuntia vaikutus on päinvastainen. Valiokunta pitää suurten kuntakohtaisten erojen vuoksi perusteltuna, että näitä muutoksia tasataan ehdotetulla muutosrajoittimella. Samalla se pienentää painetta viimekätiseen tasauselementtiin, järjestelmämuutoksen tasaukseen.

Koska uudistuksen kokonaisvaikutukset tulevat olemaan kunnissa merkittävät, edellä kuvattu rahoitusjärjestelmään tehtäviä muutoksia täydennetään valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Järjestelmämuutoksen tasauksella turvataan uudistusta edeltävä taloudellinen tilanne eli vuonna 2022 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantulovuonna. Tämän lisäksi voimaantulon jälkeisinä vuosina rajoitetaan muutoksen asukaskohtaisesti laskettuja euromääräisiä vaikutuksia. Ehdotuksen mukaan muutos voi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohden viiden vuoden aikana.

Enimmäismuutoksen rajaaminen +/- 60 euroon asukasta kohti merkitsee, ettei uudistus aiheuta yhdellekään kunnalle yli 0,6 tuloveroprosenttiyksikön muospainetta viiden vuoden aikana. Va-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

liokunta pitää ehdotettua rajausta perusteltuna. Uudistuksen lähtökohtana on siirtymä uusiin laskentaperusteisiin. Jos muutos rajattaisiin nolnaan, rahoitusjärjestelmiin tehtävillä muutoksilla ei lähtökohtaisesti olisi merkitystä. Tilanne olisi sattumanvarainen yksittäisten kuntien kannalta poikkileikkaustilanteessa. Erityisen epäedullinen tilanne olisi niille kunnille, joilla poikkeuksellisesti sattuu olemaan huono talousvuosi laskenta-ajankohtana. Tilanne olisi hankala myös sellaisten kuntien osalta, joilla talous on heikossa tilassa, mutta uudistus toisi helpotusta talouteen. Käytännössä tämä hyöty vietäisiin näiltä kunnilta. Valiokunta toteaa, että eri tasauksilla on suuri paino valtionosuusjärjestelmässä. Jos tässä yhteydessä toteutettaisiin järjestelmämuutoksen nollaaminen, siirtymätasauksen paino kasvaisi entisestään yksittäisten kuntien valtionosuudessa.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksessa on kyse ennen kaikkea kuntien valtionosuusjärjestelmän sopeuttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään säilyttämään kunnan taloudessa suhteellisesti sama tasapainotila kuin ennen uudistusta, mikä on perusteltu lähtökohta. Jatkossa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää tulee kuitenkin arvioida ja edelleen kehittää ottaen huomioon uudistuvien kuntien tarpeet ja toimintaympäristön muutokset.

Kuntien asema lainamarkkinoilla

Pankkien vakavaraisuuskriteereistä säädetään EU:n vakavaraisuusasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta, CRR). Asetuksen 115 artiklan 2 kohdan mukaan saamia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä. Perusteena kuntien nollariskipainolle on pidetty kuntien rajoittamatonta veronkanto-oikeutta ja sitä, että kunnat eivät voisi päätyä konkurssiin.

Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2023 tuloveroprosentiksi vuoden 2022 tuloveroprosentti vähennettynä 13,26 prosenttiyksiköllä. Tämän jälkeen kuntien oikeus määrätä tuloveroprosentistaan olisi jälleen rajoittamaton. Valiokunnan käsityksen mukaan verotusoikeuden rajoituksella voisi periaatteessa olla vaikutusta kuntien riskipainoon rajoituksen ollessa voimassa, koska verotusoikeus ei vastaisi tuolloin valtion veronkanto-oikeutta. Toisaalta valiokunta toteaa, että kunnan veronkanto-oikeuden rajoittaminen tilapäisesti yhtenä vuotena yhdistettynä valtionosuusjärjestelmän voimakkaisiin tasauselementteihin ei olennaisesti rajoita kuntien talouden liikkumavaraa. Valiokunta myös tähdentää, että ehdotettu rajoitus ei koske kiinteistövero.

Esitykseen sisältyy myös merkittäviä kuntiin kohdistuvia omaisuusjärjestelyjä. EU:n vakavaraisuusasetuksen 115 artiklan 2 kohdan mukaan yksi edellytys sille, että alue- ja paikallisviranomaisten saamia voidaan käsitellä kuten saamia valtiolta, on erityisesti institutionaaliset järjestelyt, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä ja joiden vuoksi saamiset eivät eroa valtion saamisista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtionosuuslainsäädäntöön kuntien taloudellista asemaa turvaavia keinoja sekä kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten kompensointia. Valiokunta korostaa, että ehdotetulla kompensaatiosääntelyllä on nimenomaan tarkoitus turvata kunnan taloudellista itsehallintoa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksellä ei ole vaikutuksia kuntien luottoluokitukseen.

Uudistuksen vaikutus kuntatalouteen ja kuntien talouteen

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen perusteena ovat kunnista siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien nettokustannukset vuodelta 2022. Kunnilta siirretään hyvinvointialueille koko maan tasolla yhtä paljon kustannuksia ja tuloja.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 19,863 miljardia euroa. Siirrettävät tulot koostuvat lähinnä valtionosuuksista ja verotuloista. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta vastaava laskennallinen valtionosuus (70 prosenttia). Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus laskennallisista kustannuksista ja lisäosista on noin 4,86 miljardia euroa. Lisäksi veroperustemuutoksista johtuvien veromenetysten kompensatiosta siirtyy 70 prosentin mukainen osuus, yhteensä 1,59 miljardia euroa. Kuntien osuutta yhteisöverosta siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen noin 0,57 miljardia euroa. Lisäksi kunnallisveron tuottoa alennetaan noin 12,8 miljardia euroa siten, että kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttia alennetaan 13,26 prosenttiyksiköllä vuonna 2023. Uudistuksessa noudatettava periaate on, että kuntien väliset kunnallisveroprosenttien vaihteluvälit ja kuntalaisten veroasteet pysyvät ennallaan 13,26 prosenttiyksikön (arvio) siirron jälkeen.

Uudistuksen jälkeen kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ovat noin 14,5 miljardia euroa. Suuresta euromääräisestä alenemista huolimatta kunnallisveron suhteellinen osuus kuntien verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) ei kuitenkaan suuresti muutu, vaan kunnallisvero on uudistuksen jälkeenkin kuntien merkittävin tulonlähde, noin 50 prosenttia. Peruspalvelujen valtionosuuksien osuus pysyy vähän yli 20 prosentissa. Kiinteistöverosta ei tehdä siirtoja, minkä seurauksena sen suhteellinen osuus kuntien verotuloista kaksinkertaistuu nykyiseen verrattuna.

Uudistus merkitsee huomattavia muutoksia kuntatalouden kokonaisuuteen. Muutokset kohdistuvat etenkin kuntien käyttötalouteen, jossa käyttötaloustulojen ja -menojen taso ja rakenne muuttuu täysin. Koko kuntatalouden osalta kunnilta poistuu se osa kustannuksista, mikä on kasvanut vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 2,5 prosenttia vuodessa ja arvioidaan kasvavan 2020-luvulla noin 4,5 prosenttia vuodessa. Nämä kustannukset ovat myös sellaisia, joihin kunnat ovat tähän saakka voineet vaikuttaa vain rajallisesti. Mikäli nämä kustannuspaineet sekä niiden hallinta julkisen talouden kestävyysvajeen kuromiseksi umpeen jäisivät kuntien vastuulle, se olisi erityisen haastavaa kunnille, joissa väestön ikääntymisen nopein vaihe on vasta alkamassa. Vastaavasti kuntiin jäävät käyttötalouden menot eivät ole viime vuosina juurikaan kasvaneet, eikä niiden väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi arvioida kasvavan lähivuosina. Kuntatalouden kannalta merkitystä on myös sillä, että vaikka kunnallisverosta siirretään suuri osuus hyvinvointialueiden rahoitukseen, kunnan veroprosentin tuotto pysyy jatkossa ennallaan tai jopa hieman vahvistuu, kun kunnallisveron vähennyksiä siirretään valtionverotukseen.

Esityksen perusteluissa on arvioitu uudistuksesta aiheutuvia euromääräisiä muutoksia kunnittain, kuntaryhmittäin ja hyvinvointialueittain vertaamalla uudistusta ennen vallinnutta kuntien talouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan ilman järjestelmämuutoksen tasaus-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

ta. Lähes puolet kunnittaisista talouden tasapainotilan muutoksista olisi pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohden. Yhteensä yhdeksän kunnan menetys ja kolmen kunnan lisäys olisi yli 300 euroa asukasta kohti. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna 100 euroa asukasta kohti toteutuva muutos vastaisi noin 0,57 prosenttiyksikön tuottoa koko maassa vuoden 2019 tasolla, jolloin yhden veroprosentin tuotto olisi keskimäärin 175 euroa asukasta kohti. Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna talouden tasapainotila parantuu kaikissa muissa kuntaryhmissä paitsi yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä. Alueittain tarkasteltuna kolmella toista hyvinvointialueella kuntien taloudellinen tasapainotila kohentuisi, kahdeksalla heikkenisi. Uudistuksesta aiheutuvia euromääräisiä muutoksia rajataan järjestelmämuutoksen tasauksella.

Vaikka uudistuksessa kunnan euromääräinen tasapaino ei uudistuksen vuoksi suuremmin muutu, käyttötalouden puoliintuminen ja taseen säilyminen kutakuinkin nykyisen suuruisena lisää kunnan suhteellista velkaantuneisuutta. Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku kuvaa sitä, kuinka paljon kunnan vuosittaisista käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, jos koko velka maksettaisiin pois kerralla. Suhteellinen velkaantuneisuus on teoreettinen mittari, joka ei kerro sitä, mikä on kunnan talouden tosiasiallinen liikkumavara lakisääteisten palveluvelvoitteiden hoitamisen jälkeen. Toisin sanoen suhteellinen velkaantuneisuus ei ota huomioon lainanhoitoon tosiasiasa käytettävissä olevan tulorahoituksen määrää.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasausjärjestelmien vuoksi kunnan vuosikate säilyy käytännössä uudistusta edeltävällä tasolla. Tämän seurauksena kunnan lainanhoitokate ja -kyky eivät lähtökohtaisesti muutu, koska kunnan käyttötalouden tasapainotila säilyy uudistuksessa kutakuinkin ennallaan. Lainanhoitokate kuvaa kunnan tulorahoituksen, käytännössä vuosikatteen, riittävyyttä vieraan pääoman lyhennysten ja korkojen hoitoon. Tulorahoituksen pysyminen ennallaan jättää keskimäärin uudistusta edeltävän liikkumavaran kunnan investointeihin. Tulorahoituksen tason ylläpitämiseen vaikuttavat kuitenkin jossain määrin kunnan jäljelle jäävät tulo- ja menorakenteet sekä kuntien vieraan pääoman hinnan kehitys lähivuosina.

Uudistuksessa yksittäisen kunnan käyttötalouden muutokset rajataan noin +/- 0,6 prosenttiyksikön kunnallisveron muutospaineeseen suhteutettuna. Siten lähtökohtaisesti velanhoito- ja investointikyky pysyvät ennallaan, kun vuosikate poistojen jälkeen ei muutu (enimmäismuutos poikkileikkaustilanteessa ja laskennallisesti siirtymäkauden jälkeen maksimissaan +/- 60 euroa/asukas). Tulot ja kustannukset muuttuvat jatkossa entiseen tapaan, vaikkakin niiden taso on matalampi. Toisaalta kunnat eivät enää vastaa kasvavista sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista. Valtionosuuskriteeristö reagoi myös jatkossa kuntien lakisääteisten tarpeiden muutoksiin ja kriteeristöä edelleen kehitetään.

Kuntien investointikyvyn kannalta on keskeistä se, miten kunnan jäljelle jäävät kustannukset ja tulot kehittyvät verrattuna poistuviin kustannuksiin ja tuloihin. Kunnallisvero lasketaan jatkossakin samasta veropohjasta, joten veroprosentin tuotto säilyy vähintään ennallaan ja paranee keskimäärin noin +11 euroa/asukas. Esimerkiksi veroprosentin noston tuoma lisäys tuo liikkumavaraa kunnan talouteen entistä enemmän suhteessa puoliintuneeseen budjettiin uudessa järjestelmässä. Kunnan taloudellisen tilanteen lisäksi investointitarpeisiin ja -mahdollisuuksiin vaikuttavat keskeisesti kunnan toimintaympäristön, kuten väestön ja elinkeinojen kehitysnäkymät.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Kuntien investointitaso vaihtelee sekä kunnittain että ajassa riippuen muun muassa siitä, onko kunnan väestömäärä kasvava vai laskeva, ja siitä, kuinka suuri ns. korjausvelka kunnalla on vastattavanaan. Esimerkiksi suurten, yli 100 000 asukkaan, kuntien investointi- ja poistotaso ovat yleensä korkeampia kuin maaseutumaisilla pienen asukasluvun kunnilla, mikä johtuu kaupunkiseutujen keskimääräistä suuremmasta panostamisesta kaupunkikehitys- ja muihin infrastruktuurihankkeisiin varsinaisten lakisääteisten palvelutuotantoon liittyvien investointien lisäksi. Näillä kehittämisinvestoinneilla on positiivisia heijastusvaikutuksia yhtä kuntaa laajemmalle alueelle ja niillä voi olla merkitystä jopa kansainvälisen kilpailukyvyyn ja vetovoimaisuuden kannalta. Investointitason suuret vuosittaiset vaihtelut ovat tyyppillisiä asukasluvultaan pienissä kunnissa. Sosiaali- ja terveystoimeen sekä pelastustoimeen kohdistuvien investointitarpeiden siirtyessä hyvinvointialueiden vastuulle myös kuntasektorin investointitarpeet muuttuvat. Asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin, että kasvukaupungeilla on haasteita investoida. Valiokunta edellyttää, että kuntien talouden tasapainoa, lainanhoitokykyä ja investointikykyä seurataan säännöllisesti uudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen.

Koronan vaikutukset aiheuttavat haasteita sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen laskelmiin ja niiden tulkintaan. Koronan vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat hyvin erilaisia johtuen erilaisesta veropohjasta, elinkeinorakenteesta, palvelurakenteesta, koronatapausten määrästä ja maantieteellisestä sijainnista sekä valtion tukitoimenpiteistä. Koronavaikutusten eriyttäminen kustannuksista ja tuloista on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi, koska kunnat eivät erittele vaikutuksia tilinpäätöksissään. Tietojen pitäisi myös olla saatavissa luotettavasti ja yhdenmukaisesti kaikista kunnista, mikä ei nykyisen näkemyksen mukaan ole mahdollista toteuttaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioida se, että kuntien tulojen ja kustannusten siirto tehdään vuoden 2022 tasolla. Nykyisten odotusten perusteella koronatilanteen ei arvioida tuolloin aiheuttavan kuntien lukuihin samanlaista vääristymää kuin erityisesti vuonna 2020 on toteutunut.

Valiokunta toteaa, että uudistuksen tavoitteena ei ole kunnan taloudessa mahdollisesti vallitsevan epätasapainotilan korjaaminen, vaan uudistusta edeltävän kunnan tulorahoitusaseman säilyttäminen mahdollisimman ennallaan. Uudistuksella ei siten lähtökohtaisesti paranneta tai heikennetä kunnan rahoitusasemaa. Esimerkiksi korkean veroasteen ja velkaisen kunnan talouden tervehdyttäminen voidaan ennakoida olevan haastavaa uudistuksen voimaantulon jälkeenkin. Kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittävät myös tulevaisuudessa eniten talouskasvu, työllisyys- ja työttömyyskehitys, ikärakenteen muutokset sekä muuttoliike. Kuntatalouden suurin ongelma on jo pitkään jatkunut tulo- ja menokehityksen rakenteellinen epäsuhta (esim. HaVL 19/2020 vp). Valiokunta toteaa, että työllisyystoimien toteutumisella on keskeinen merkitys myös kuntien talouteen.

Uudistuksen vaikutus kuntien tehtäviin ja toimintaan

Kunta on myös uudistuksen jälkeen keskeinen julkishallinnon toimija, jonka itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnalla on yleinen toimiala ja tärkeitä lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien tehtäväkenttä on edelleen laaja eurooppalaisessa vertailussa. Kuntien vastuulla ovat muun muassa varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajantoimi, alueiden käytön suunnittelu ja pääosin asuntopolitiikka. Keskeinen tehtävä on edelleen kunnan yleiseen toimialaan perustuva elinkeinopolitiikka. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla kunnilla säilyy vastuu väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä paikallistasolla. Kunnille on annettu myös

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

uusia tehtäviä, esimerkkinä työllisyyden kuntakokeilut. Voidaan siten perustellusti yhä puhua monialaisista kunnista. Siinä, missä uudet hyvinvointialueet edustavat alueellisen demokratian tasoa, kunnat ovat paikallisen demokratian ja osallistumisen foorumeja.

Kuntien tehtävät liittyvät keskeisesti kansalaisten arkielämään ja lähiympäristöön. Tehtävissä on pitkälti kyse tulevaisuuteen suuntautuvasta, edellytyksiä luovasta toiminnasta, johon kunta ja kuntalaiset voivat vaikuttaa. Kun kunnilta siirtyy pois laaja lakisääteinen, hyvin yksityiskohtaisesti säännelty tehtäväkokonaisuus, johon kunnat ovat valtiosuusleikkausten myötä joutuneet yhä useammin ohjaamaan verotulojaan, nyt toteutettava uudistus voi tarjota kunnalliselle itsehallinnolle uusia mahdollisuuksia ja parhaimmassa tapauksessa vahvistaa sitä. On ajateltavissa, että kunnassa voidaan jatkossa keskittyä nykyistä paremmin paikallisesti tärkeinä pidettyihin asioihin. Kunta voidaan myös kokea nykyistä enemmän kunnan asukkaiden, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan yhteisönä, ei pelkästään palvelujen järjestäjänä.

Kuntien väliset erot ovat kasvaneet 2000-luvulla ja kehityksen ennustetaan jatkuvan. Uudistuksen vaikutuksetkin ovat erilaisia eri kunnissa. Osassa kuntia on otettu askeleita uudistuksen suuntaan maakunnallisten sote-yhtymien muodossa, ja muutos on niissä pienempi. Monille kunnille ja kaupungeille muutos on kuitenkin merkittävä. Palvelujen järjestämistapa kunnissa vaihtelee verrattain paljon. Esimerkiksi suurimmat kaupungit järjestävät ja tuottavat suuren osan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista tällä hetkellä itse. Pelastustoimen tehtävät on jo pitkään järjestetty kuntien yhteistoimintana (alueen pelastustoimi).

Valiokunta on edellä käsitellyt uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kuntien näkökulmasta. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen ja siihen liittyvä hallinto siirtyvät pois kuntien ja kuntayhtymien päätöksenteosta, sillä on merkittävä vaikutus muun ohella myös kunnan päätöksenteko- ja hallintorakenteisiin. Näistä päättäminen kuuluu kuntalain mukaisesti kunnan itsehallinnon piiriin.

Uudistuksella voi olla vaikutusta kuntien yhteistoimintaan ja yhteistyörakenteisiin laajemminkin kuin esityksessä tarkoitettujen tehtävien osalta. Kuntien toiminnan näkökulmasta uudistus edellyttää yhteistyöverkostojen uudelleen muotoutumista ja uusien yhteisten toimintatapojen kehittämistä niin kunnan eri toimialojen välillä ja muiden kunnassa toimivien julkisten ja yksityisten yhteisöjen kanssa kuin myös uusien hyvinvointialueiden kanssa. Yhteistyöverkostojen ja toimintatapojen kehittämistä edellytetään myös hyvinvointialueilta. Erityisen tärkeää yhteisten toimintatapojen luominen on esimerkiksi lapsiperheiden palveluissa, kun osa palveluista siirtyy hyvinvointialueille ja suuri osa, muun muassa varhaiskasvatus ja perusopetus, jäävät edelleen kuntiin. Myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö ja sen toimivuus on oleellista. Myös palveluverkko ja kaavoitus vaativat yhteensovittamista. Lainsäädäntö asettaa yhteistyölle puitteet ja velvoitteen, mutta tarvitaan myös käytännön rakenteet.

Uudistus merkitsee myös uusia vaatimuksia kuntien johtamiselle ja edellyttää osaavaa muutosjohtamista. Kunnan roolin ja tehtävien muutokset tulisi huomioida kunnan toimintaa ohjaavassa kuntastrategiassa. Toivotun muutoksen aikaansaamiseksi tarvitaan paitsi rakenteen muutosta eli joustavuutta toimia poikkihallinnollisesti ja yli sektorirajojen, niin myös toimintakulttuurien muutosta, kun siirrytään yhä enemmän kohti verkostomaista toimintatapaa. Kunnan ja hyvin-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

vointialueen välinen yhdyspinta on jatkossa keskeinen verkostomaisen toimintatavan solmukoh-
ta, jonka toimivuus tai toimimattomuus vaikuttaa oleellisesti sekä kunnan että hyvinvointialueen
toimintaan.

Kuntien toimintaympäristö on muutoksessa laajemminkin kuin nyt käsillä olevan uudistusten
myötä. Esimerkiksi globaali talous, ilmastonmuutos, väestökehitys ja teknologian murros vaikut-
tavat koko yhteiskuntaan ja vaikutukset näkyvät myös kuntatasolla. Kaupungistuminen lisääntyy
niin kansainvälisten kuin kotimaistenkin tutkimusten mukaan. Siten tarkastelussa tulee huomioi-
da nykyistä enemmän kaupunkiseutujen kasvava merkitys ja suurten kaupunkien erityispiirteet.
Kaupunkien elinvoimalla ja kilpailukyvyllä on merkitystä koko alueen kannalta ja laajemminkin.
Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi olennaisia ovat muun muassa syrjäytymistä ja segre-
gaation haittoja ehkäisevät toimet.

Valtiovarainministeriö on asettanut tulevaisuuden kuntapolitiikan toimenpidevaihtoehtoja val-
mistelevalle työryhmälle ja sen alaiset valmistelujaostot toimikaudeksi 9.12.2020—31.12.2021.
Selvityksen mukaan tavoitteena on tuottaa poliittiseen päätöksentekoon kuntapolitiikan kokonai-
suutta koskevia toimenpide-ehdotuksia. Kokonaisuudessa käydään läpi kuntien rahoituspohjan ja
tehtävien tasapainoa ja kestävyyttä, kuntien roolia ja itsehallintoa, kuntien toimintatapoja, yhteis-
työtä ja kuntarakennetta sekä valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta eri muodoissaan. Valiokunta
viittaa myös siihen, mitä edellä on todettu valtiosuusjärjestelmän kehittämistarpeista.

Uudistuksen toimeenpano

Hyvinvointialueen väliaikaishallinto

Hyvinvointialueen toiminnan käynnistämiseksi tarvitaan väliaikainen hallinto huolehtimaan niis-
tä välttämättömistä valmistelevista toimista, joita on tehtävä lainsäädännön voimaantulon jäl-
keen, mutta ennen ensimmäisen vaaleilla valitun aluevaltuuston toimikauden alkamista. Valio-
kunta toteaa, että jo ennen aluevaltuuston toimikauden alkamista hyvinvointialueen perustami-
sen valmisteluun sisältyy sellaista uuden organisaation hallinnon järjestämiseen liittyvää päätök-
sentekoa, joka ei voi perustua pelkästään yksittäisten viranhaltijoiden päätöksiin tai alueilla toi-
mivien viranomaisten vapaaehtoisesta yhteistyöstä. Hyvinvointialueelle tarvitaan siksi mo-
nijäseninen valmistelutoimielin, joka vastaa käytännön valmistelutyön organisoimisesta ja
johtamisesta. Hyvinvointialueen väliaikaisesta valmistelutoimielimestä säädetään voimaanpa-
nolain 8 §:ssä ja toimielimen tehtävistä ja toimivallasta lain 10 §:ssä.

Väliaikainen toimielin on hyvinvointialueen lakisääteinen toimielin. Koska väliaikainen toimie-
lin toimii suhteellisen lyhyen ajanjakson ennen hyvinvointialueen pysyvien toimielinten, kuten
aluevaltuuston ja aluehallituksen toiminnan käynnistymistä, väliaikaisesta toimielimestä on tar-
koituksenmukaista säätää voimaanpanolaissa eikä hyvinvointialuelaisissa. Koska toimielin poik-
keaa erityisesti vaalikelpoisuussäännöstensä osalta merkittävästi sekä kuntalain mukaisista toimi-
elimistä että hyvinvointialuelain mukaisista muista toimielimistä, on perusteltua säätää erikseen
siitä, että toimielimen menettelyyn sovelletaan kuitenkin muutoin toimielimeen liittyviä säännök-
siä.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttää aluevaltuusto, joten on tarkoituksenmukaista, että väliaikaisen toimielimen toimivaltuudet rajataan esitetyllä tavalla siten, ettei tarpeettomasti kavenneta aluevaltuuston toimintamahdollisuuksia. Toisaalta toiminnan kannalta voi olla perusteltua, että väliaikaisen toimielimen tekemiä sopimuksia voidaan jatkaa myöhemmin ennen määräajan päättymistä. Esityksen perustelujen mukaan valmistelutoimielimen tuleekin tarvittaessa ottaa sopimuksiin sellaiset niiden voimassaoloa koskevat määräykset, jotka mahdollistavat sen, että hyvinvointialueet voivat jatkaa sopimusten voimassa oloa määräaikaisesti ilman uutta hankintamenetelyä.

Valiokunta toteaa, että ennakoivassa ja järjestelmällisessä väliaikaishallinnon perustamisessa ja toiminnan käynnistämisen riskien hallinnalla on suuri merkitys. Prosessiin kuuluvat riskin aiheuttavien vaarojen tunnistaminen, riskien arviointi sekä niiden hallinnan vaatimien toimien suunnittelu ja toteuttaminen riskien pienentämiseksi. Riskejä voidaan arvioida ennakoimalla ja niitä voidaan käsitellä ja pitääkin käsitellä koko toiminnan perustamis- ja käynnistämisen ajan. Tärkeää on tunnistaa kehittämistarpeet. Riski tarkoittaa haitallisen tapahtuman todennäköisyyttä ja vakavuutta. Riskianalyysi koostuu raja-arvojen määrittämisestä, vaarojen tunnistamisesta ja riskin suuruuden arvioinnista. Valiokunta katsoo, että riskien hallinnasta on perusteltua ottaa valmistelutoimielintä koskevaan sääntelyn nimenomainen säännös.

Edellä todetun perusteella valiokunta esittää 6. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momenttiin lisättäväksi uuden 9 kohdan seuraavasti:

10 §

Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja toimivalta

Valmistelutoimielimen tehtävänä on yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy hyvinvointialueelle:

8) valmistella muut hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyvät asiat;

9) valmistella ja toteuttaa edellä 1—8 kohtia koskeva riskienhallinta. (Uusi 9 kohta)

Henkilöstön asema

Henkilöstön asema uudistuksessa

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen henkilöstö siirtyy uudistuksen yhteydessä tehtäviensä mukana hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien palvelukseen. Lisäksi kuntien opetustoimesta hyvinvointialueen palvelukseen siirtyvät opiskeluhoollon kuraattorit ja psykologit. Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

siirtyy hyvinvointialueen palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluihin. Tukipalveluiksi katsotaan esityksen perustelujen mukaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimintaa tukevat tehtävät kuten keskitetty ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut, kiinteistötoimi, tekniset palvelut sekä lääketieteelliset laboratoriot ja kuvantamispalvelut.

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä työskentelee uudistuksen jälkeen yhteensä 212 520 henkilöä. Lisäksi hyvinvointialueille siirtyy alustavien arvioiden perusteella vähintään 2 000 talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaista sairaanhoitopiiriin ja muiden kokonaan hyvinvointialueille siirtyvien organisaatioiden mukana. Lisäksi kunnista siirtyy 50 prosentin työtehtäväsäännön perusteella alustavan arvion mukaan noin 1 000 talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaista.

Voimaanpanolain 18 §:n mukaan siirtyminen toteutetaan liikkeenluovutuksella. Henkilöstö siirtyy ns. vanhoina työntekijöinä uudelle työnantajalle, jolloin siirtymähetkellä olevat oikeudet ja velvollisuudet säilyvät. Tämä on välttämätöntä siirtyvän henkilöstön aseman turvaamiseksi hyvinvointialueita perustettaessa. Suoraan lain nojalla tapahtuva liikkeenluovutus on kannatettavaa myös siitä syystä, että joillakin alueilla luovutuksia tapahtuu kymmenistä eri yksiköistä. Siirtyvän henkilöstön kannalta tärkeää on myös se, että mahdollisen lisäeläketurvan ja alempien eläkkeiden säilyminen turvataan lisäämällä Kevan lakisääteisiin jäsenyhteisöihin hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät (22. lakiehdotus).

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että voimaanpanolain 29 §:n tarkoittamissa ostopalvelujen mitättömyys- ja irtisanomistilanteissa henkilöstön siirtyminen hyvinvointialueella jää epävarmaksi ja tämä voi vaarantaa hyvinvointialueiden mahdollisuudet turvata palvelujen saatavuuden. Valiokunta katsoo, että voimaanpanolain 18 §:ään on sen vuoksi tarpeen lisätä uusi 3 momentti, jossa säädetään henkilöstön siirtymisestä liikkeenluovutuksena hyvinvointialueelle siinä tapauksessa, että hyvinvointialue toteaa ostopalvelusopimuksen mitättömäksi tai irtisanoo sopimuksen lain 29 §:n perusteella ja henkilöstö on aiemmin siirtynyt ostopalvelusopimuksen perusteella liikkeenluovutuksena ostopalvelutuottajan palvelukseen. Valiokunnan esittää 6. lakiehdotuksen 18 §:ään lisättäväksi uuden 3 momentin seuraavasti:

18 §

Henkilöstön asema

Jos tämän lain 29 §:n perusteella yksityisen palvelutuottajan kanssa tehty ostopalvelusopimus on mitätön tai hyvinvointialue irtisanoo ostopalvelusopimuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö ja edellä 2 momentissa tarkoitettuja tukitehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy sopimuksen päätyttyä liikkeenluovutuksena hyvinvointialueelle, jos henkilöstöä on aiemmin ostopalvelusopimuksen perusteella siirtynyt ostopalvelutuottajan palvelukseen. (Uusi 3 mom.)

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Valiokunnan esittämä uusi 3 momentti ei koske vain sellaista henkilöstöä, joka on aiemmin siirtynyt kunnalta ja kuntayhtymältä yksityisen palvelutuottajan palvelukseen, vaan myös tämän jälkeen yksityisen palvelutuottajan siirtyviä tehtävä varten palkkaamia henkilöitä. Säännös turvaa siten laajoissa ostopalvelutilanteissa henkilöstön siirtymisen hyvinvointialueille. Säännös ei koske kuitenkaan sellaisia tilanteita, joissa henkilöstöä ei ole aiemmin siirtynyt ostopalvelutuottajan palvelukseen. Rajausta on tarpeen, koska ostopalvelutuottajan henkilöstö voi hoitaa muitakin tehtäviä kuin ostopalveluja. Esitetty säännös koskee myös tukipalveluissa työskenteleviä.

Hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö tulee olemaan virka- tai työsopimussuhteessa. Valiokunta pitää perusteltuna, että kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa laajennetaan koskemaan hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien henkilöstöä, ja samalla lakien nimet muutetaan vastaamaan niiden laajennettua soveltamisalaa (17.—19. ja 21. lakiehdotukset). Työsopimussuhteesta säädetään työsopimuslaissa (55/2001).

Hallituksen esityksessä todetaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kuuluvan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen KVTES:n piiriin. Vuoden 2020 neuvottelukierroksella Kuntatyönantajat KT ja pääsopijajärjestöt ovat sopineet uudesta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön työ- ja virkaehtosopimuksesta eli ns. Sote-TES:stä, joka tulee ensimmäisen kerran voimaan 1.9.2021 alkaen. Sopimuksen soveltamisalan piiriin siirtyy pääosin sama henkilöstö, joka siirtyy tulevien hyvinvointialueiden palvelukseen vuoden 2023 alusta uudistuksen toteutuessa.

Henkilöstön osallistuminen muutoksen toimeenpanoon

Henkilöstöön kohdistuu muutosvaiheessa kova kuormitus, ja kuormituksen hallinnan kannalta on tärkeää, että muutosvaiheessa tehdään asianmukaiset riskikartoitukset ja huolehditaan henkilöstön työssä jaksamisesta. Edellisen sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä henkilöstö on kokenut jo paljon epävarmuutta ja epätietoisuutta asemastaan. Henkilöstö tulee ottaa mukaan uusien toimintojen suunnitteluun, ja muutoksen vaikutuksia esimerkiksi työhyvinvointiin tulee arvioida osana muutosprosessia. Valtakunnallisia asiantuntijaorganisaatioita, esimerkiksi Työterveyslaitos, THL ja työeläkeyhtiöt, on syytä hyödyntää muutoksen aikana ja seurannassa. Valiokunta tähdentää myös hyvän henkilöstöjohtamisen ja lähiesimiestyön merkitystä muutoksen toteutuksessa.

Henkilöstön osallistumista valmisteluun turvaa osaltaan työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaa koskeva sääntely. Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annettava laki (21. lakiehdotus) velvoittaa luovuttavat työnantajat käymään yhteistoimintaneuvottelut ennen luovutusta. Hyvinvointialueet ovat yhteistoimintaneuvotteluun veloitettuja luovutuksensaajina.

Väliaikaishallinnossa valmistellaan monia henkilöstön kannalta merkittäviä asioita, kuten henkilöstösiirtoja, henkilöstösopimuksia ja muita henkilöstöön vaikuttavia strategioita, mukaan lukien organisaatorakenne ja hallintosääntö. Myös väliaikaishallinnossa toimii yhteistoimintaelin, johon valitaan alueilta henkilöstön edustajat pääsopijajärjestöjen myötävaikutuksella. Valiokunta pitää henkilöstön osallistumista tärkeänä.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Palkkojen yhteensovittaminen

Kunnissa ja kuntayhtymissä työskentelevän henkilöstön vähimmäispalkat perustuvat valtakunnallisten työ- ja virkaehtosopimusten vähimmäispalkkamääräyksiin. Kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä on kuitenkin oma paikallinen työn vaativuuteen perustuva palkkausjärjestelmänsä. Tästä seuraa, että kunkin hyvinvointialueen palvelukseen tulee henkilökuntaa erilaisten paikallisten palkkausjärjestelmien piiristä. Samoissa tai yhtä vaativissa tehtävissä tulee olemaan työntekijöitä ja viranhaltijoita, joilla on erisuuruinen euromääräinen tehtäväkohtainen palkka.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 12 §:n 1 momenttiin ja työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momenttiin sisältyvän tasapuolisen kohtelun periaate edellyttää, ettei työnantaja maksa erisuuruista tehtäväkohtaista palkkaa samaa tai samanarvoista työtä tekeville työntekijöille ja viranhaltijoille. Hyvinvointialueiden on siten ryhdyttävä toimenpiteisiin palveluksessaan olevan henkilöstön palkkojen yhdenmukaistamiseksi. Hyvinvointialueet rakentavat omat paikalliset palkkausjärjestelmänsä uuden työ- ja virkaehtosopimuksen pohjalta. Sopimusosapuolilla on myös mahdollisuus sopia palkkausjärjestelmän täytäntöönpanon aikataulusta.

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomioita on kiinnitetty palkkojen yhteensovittamisesta aiheutuviin kustannusvaikutuksiin ja esitetty, että valtion tulisi korvata ne täysimääräisesti. Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvän taulukon mukaan palkkaharmonisointikustannukset olisivat noin 124–434 miljoonaa euroa vuodessa. Hallituksen esityksessä on huomioitu se, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi tai HUS ei liity yhteen muiden työnantajayksiköiden kanssa. Esitetyt arviot sisältävät kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä. Palkkaharmonisointikustannuksia tarkastellaan osana uudistuksen muutuskustannuksia.

Työnantajaedunvalvonta

Kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnasta ehdotetaan säädettävän uudessa laissa kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä (20. lakiehdotus). Kunnista, kuntayhtymistä ja hyvinvointialueista tulee uuden työnantajaorganisaation, Kunta- ja hyvinvointialueiden työnantajat KT:n, jäseniä suoraan lain nojalla. Kuntien ja hyvinvointialueiden omistamat tai määräysvallassa olevat, laissa tarkemmin säädetyt yhtiöt, säätiöt ja osuuskunnat voivat halutessaan liittyä uuden työnantajaorganisaation jäsenyhteisöiksi. Valiokunta toteaa ehdotettujen muutosten olevan tarpeellisia.

Selvityksen mukaan lakiehdotuksen 16 §:n 6 momenttiin on tarpeen tehdä tekninen korjaus, joka liittyy jäsenmaksujen perimiseen muutostilanteessa. Tarkoituksena on, että vuoden 2023 maksusuuksien ennakot määrätään jäsenyhteisöjen tammikuun 2023 (ei 2022) palkkasummien perusteella. Valiokunta esittää siten 20. lakiehdotuksen 16 §:n 6 momenttiin seuraavan teknisen tarkistuksen:

16 §

Siirtymäsäännökset

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Sen estämättä, mitä 11 §:ssä säädetään, Kunta- ja hyvinvointialueuudistajat KT:n jäsenyhteisöjen maksuosuudet peritään 31 päivään joulukuuta 2022 kumotun kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain 6 §:n mukaisesti. Vuoden 2023 maksuosuuksien ennakot määrätään jäsenyhteisöjen tammikuun 2023 palkkasummien perusteella.

Muutuskustannukset

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset syntyvät organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Uudistuksen vaikutukset julkiseen talouteen ja hallintoon sekä väestön sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluihin riippuvat olennaisesti siitä, miten hyvinvointialueet toteuttavat niiden järjestämis- ja tuottamisvastuulle kuuluvat palvelut. Siitä, miten ehdotuksen mukaiset tavoitteet toteutuvat ja mitkä ovat uudistuksen vaikutukset, ei ole varmaa tietoa. Uudistukseen todennäköisesti sisältyvien merkittävien muutuskustannusten sekä hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymiseen vuosina 2023—2029 koskevien poikkeussäännösten takia menojen kasvun hillinnän toteutumista 2020-luvulla pidetään epätodennäköisenä. Hillinnän arvioidaan toteutuvan todennäköisimmin vasta myöhemmin.

Osa muutuskustannuksista aiheutuu jo ennen järjestämistehtävän siirtymistä vuosina 2021 ja 2022, osa aiheutuu järjestämistehtävän siirtymisen jälkeen vuodesta 2023 lukien. Muutuskustannukset voivat olla kertaluonteisia, väliaikaisia tai pysyviä. Kustannuksia aiheutuu kunnille, hyvinvointialueille ja valtiolle. Osa muutuskustannuksista on sellaisia, joiden voidaan olettaa tuottavan kustannushyötyä tulevaisuudessa tuottavuuden kasvuna (esim. hallintorakenne ja ICT). Tarkkojen euromäärien arvioiminen on kuitenkin vaikeaa.

Etenkin tietohallinnon ja tietojärjestelmien kuten myös palkkojen yhteensovittamisen resurssitarpeet tarkentuvat vasta jatkovalmistelussa. Palkkaharmonisaation kustannusvaikutus määräytyy lopullisesti sen mukaan, millainen palkkausjärjestelmä hyvinvointialueella otetaan käyttöön.

Selvityksen mukaan uudistuksesta aiheutuvat ICT-muutuskustannukset ovat arviolta noin 550—650 miljoonaa euroa. Kuntien ICT-muutuskustannusten arvioidaan olevan noin 50 miljoonaa euroa kertakustannuksena. Valiokunta toteaa, että muutoksen toteuttamistapaan ja siitä syntyviin muutuskustannuksiin vaikuttaa erityisesti alueiden lähtötilanne. Hajanaisesta lähtötilanteesta lähtevien alueiden muutoksen valmistelussa korostuu toiminnan jatkuvuuden turvaaminen sekä hyvinvointialueen hallinnollista käynnistymistä tukevien ratkaisuiden hankinta ja toteutus (erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon välttämättömät järjestelmät). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmien osalta on pääosin siirryttävä as is -tilassa tämän vaiheen yli, jotta asiakkaiden palvelut häiriintyvät mahdollisimman vähän. Niillä alueilla, joilla järjestämisvastuuta on jo koottu, voidaan muutoksen valmistelun aikana keskittyä myös toiminnan kehittämistä ja uudistuksen tavoitteita tukeviin hankkeisiin.

Selvityksen mukaan hyvinvointialueiden perustamisesta ja käynnistämisestä aiheutuvat ICT-muutuskustannukset on tarkoitus kompensoida alueille hankesuunnitelmiin perustuvalla valtionavustuksella vuosina 2022—2025. Valtionavustukset kohdistetaan kertaluonteisiin uudistuksesta aiheutuviin muutuskustannuksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpano tulee aiheuttamaan myös pitkäkestoisia vaikutuksia käynnistyvien hyvinvointialueiden ICT-toi-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

minnan kustannuksiin. Näiden osalta nojaututaan ensisijaisesti hyvinvointialueiden rahoituksen tarkistamisen mekanismeihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus aiheuttaa muutoksia kuntien ICT-toimintaan ja tiedonhallintaan. Selvityksen mukaan vuosia 2022—2025 koskevaan kehykseen kunnille koituvista ICT-muutoksista ei pysytä tekemään vielä esitystä, koska kuntien muutuskustannukset tarkentuvat vasta uudistuksen täytäntöönpanon edetessä alueellisten ja kuntakohtaisten muutossuunnitelmien pohjalta.

Selvityksen mukaan muutuskustannusten kustannustekijöitä, määrää ja kohdentumista koskeva valmistelu jatkuu esityksen eduskuntakäsittelyn ja uudistuksen täytäntöönpanon aikana. Muutuskustannusten rahoitusta arvioidaan keväällä 2022 julkisen talouden suunnitelman valmistelussa. Uudistuksen täytäntöönpanon aiheuttamia muutuskustannuksia ja niiden edellyttämää rahoitusta tullaan arvioimaan ja ehdottamaan valmistelun edetessä valtion talousarviomenettelyssä normaalitytään ja tarvittaessa lisätalousarviomenettelyä käyttäen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps (osittain)
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk (osittain)
jäsen Aki Lindén sd (osittain)
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Mari Rantanen ps (osittain)

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
istuntoasiainneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamista koskevaa hallituksen esitystä tietyiltä osin epäonnistuneena ja katsoo, ettei edellytyksiä siihen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymiselle sellaisenaan ole olemassa.

Uudistuksen tavoitteet jäävät saavuttamatta

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustoimea koskevan uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin, kuten väestön ikääntymiseen ja huoltosuhteen heikkenemiseen, ja hillitä kustannusten kasvua. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää uudistukselle asetettuja tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina mutta katsoo, ettei niitä tulla uudistuksen myötä saavuttamaan.

Huomattava on, että hallituksen esitykseen sisältyy useita sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta epätarkoituksenmukaisia ehdotuksia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta rajoittavat säännökset, epätarkasti määritelty riittävän oman palvelutuotannon velvoite, julkisen vallan käyttöä sisältävien palveluiden hankintakielto sekä tarpeettoman tiukka valtion ohjaus tulevat todennäköisesti johtamaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön heikentymiseen sekä tehottomiin ja epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin kuten hyvin toimivien monituottajamallien alasajoon. Kun uudistuksen perusratkaisu ei riittävällä tavalla turvaa myöskään kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä ja mahdollisuutta työnjaosta sopimiseen, johtaa uudistus toteutuessaan toiminnan jäykistymiseen ja tehokkuuden vähenemiseen. Lisäksi mahdollisuudet alueiden ja kuntien poikkeavien olosuhteiden huomioimiseen tulevat uudistuksen myötä heikkenemään. Lopputuloksena on toimimaton ja kallias palvelurakenne, joka heikentää palvelujen saatavuutta ja lisää julkisen talouden kustannuksia.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi valtion yleiskatteelliseen rahoitukseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu rahoitusmalli ei juurikaan kannusta hyvinvointialueita säästöihin. Huomattava on, että hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle siirrettävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja pelastustoimi ovat lakisääteisiä peruspalveluita, joiden saatavuudesta valtio viime kädessä vastaa. Jos hyvinvointialueelle tulevan rahoituksen taso ei turvaa riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai pelastustoimen palveluja, onkin hyvinvointialueella hallituksen esityksen mukaan oikeus saada valtiolta lisärahoitusta. Koska valtio kuittaa viime kädessä aina laskun, ei hallituksen esitys kannusta hyvinvointialueita tehostamaan toimintaansa eikä hillitsemään kustannusten kasvua. Hyvinvointialueisiin kohdistettava voimakas valtionohjaus lisää todennäköisesti myös osaltaan kustannuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli on epäonnistunut

Kun ajatellaan palveluiden tuottamista väestölle, on niiden tuottamisen taloudellisten edellytysten takaaminen kaikkein tärkeintä. Hallituksen esityksen mukaan valtion rahoituksen kohdentuminen hyvinvointialueille perustuisi pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta koskeviin määrätymisperusteisiin. Tarkasteltaessa pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yli 85 prosenttia.

Koska hyvinvointialueille osoitettavassa rahoituksessa tarvetekijöiden paino olisi suuri, seuraisi hyvinvointialueen rahoitus vahvasti alueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta ja tarvevakioituja menoja. Laskennallinen rahoitus siis pääosin nousisi suhteessa lähtötasoon niillä alueilla, joissa tarvevakioidut menot ovat korkeammat kuin maassa keskimäärin. Niillä hyvinvointialueilla, joilla tarvevakioidut menot ovat matalammat kuin maassa keskimäärin, laskennallinen rahoitus pääosin laskisi, ja siten niiden rahoitusasema olisi nykyistä heikompi. Hallituksen mallissa rahoitusta toisin sanoen siirretään pois sieltä, missä on terveempää ja hyvinvoivempaa väestöä, ja palkitaan sairaudesta ja heikosta hyvinvoinnista. Koska hyvinvointialueiden väliset erot tarvevakioiduissa menoissa voivat selittyä myös esimerkiksi tehokkuuseroilla, rankaisee hallituksen malli myös toimintansa tähän asti kustannustehokkaasti järjestäneitä alueita.

Esitetyssä rahoitusmallissa rahoituksen määrätymistekijät on laskettu hyvin kaavamaisesti, eikä siinä tunnisteta kaikkia aluekohtaisia eroja ja erityispiirteitä riittävän yksiselitteisesti ja tasapuolisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi pääkaupunkiseudulla väestön voimakas kasvu, muuta maata suurempi maahanmuutto sekä eriarvoistumiseen liittyvät haasteet kuten segregatio, syrjäytyminen ja päihteiden aiheuttama ylikuolleisuus. Esimerkiksi väestömäärän kausivaihtelut, monipaikkaisuus ja tuotantokustannusten erot eri alueiden välillä on ehdotetussa rahoitusmallissa jätetty kokonaan huomioimatta. Näin ollen hyvinvointialueille osoitettava rahoitus ei vastaa hyvinvointialueiden sotekustannusten todellista kustannusrakennetta ja palvelutarvetta, eikä rahoituksen kohdentumista alueiden välillä voida pitää oikeudenmukaisena. Rahoitusmalli ei myöskään huomioi joustavasti toimintaympäristön äkillisiä muutoksia, eikä se turvaa tutkimuksen ja koulutuksen rahoitusta ja yliopistosairaaloiden riittäviä resursseja.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää huomiota siihen, että uudistuksen rahoitusta koskevat ratkaisut johtavat esimerkiksi Uudellamaalla suhteellisen rahoituksen merkittävään vähentymiseen verrattuna nykytilanteeseen. Esitetty rahoitusmalli leikkaisi HUS:n rahoitusta vähintään yli 100 miljoonaa euroa vuodessa - ja eräiden laskelmien mukaan huomattavasti enemmän - mikä tarkoittaisi noin 1 500 henkilötyövuoden pysyvää vähennystarvetta. Lähtökohtaisesti epäoikeudenmukaiset rahoituksen määrätymisperusteet voivat vakavasti vaikeuttaa sotepalveluiden järjestämistä ja vaarantaa palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden maan eri osissa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitääkin todennäköisenä, että hyvinvointialueet joutuvat tekemään runsaasti lisärahoituksen myöntämistä koskevia hakemuksia, koska rahoituksen taso muutoin ei riitä palvelujen turvaamiseen.

Hyvinvointialueiden toimintaa sääntelevä lainsäädäntö ja valtion hyvinvointialueisiin kohdistama voimakas hallinnollinen ohjaus määrittelisivät pitkälti yleiskatteellisen rahoituksen käyttöä, ja investointeja olisi ehdotetussa järjestelmässä mahdollista toteuttaa hyvin rajoitetusti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hyvinvointialueiden lainanottomahdollisuudet tulevat ole-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 1

maan todella pienet, jopa olemattomat, minkä seurauksena välttämättömätkin investoinnit tulevat todennäköisesti pysähtymään kestävämmän matalalle tasolle. Tämä tulee lisäämään rakennusten korjausvelkaa ja tekemään mahdottomaksi hoidon kannalta tärkeän uuden teknologian käyttöönottamisen.

Uudistuksen kustannukset karkaavat käsistä

Uudistukseen sisältyy merkittäviä muutuskustannuksia, jotka liittyvät muun muassa palkkaharmonisointiin, ICT- ja tiedonhallintajärjestelmien muutoksiin, sopimusten siirtoon sekä hallinnollisen valmisteluun.

Muutuskustannuksien on arvioitu olevan yhteensä noin 1,2—1,7 miljardia euroa 2020-luvulla. Koska kaikista muutuskustannuksista ei kuitenkaan ole mahdollista esittää arviota, tulevat muutuskustannukset todennäköisesti olemaan huomattavasti sanottua korkeammat. Hallituksen esityksessä onkin esitetty useita muutuskustannuksia aiheuttavia tekijöitä, joiden suuruutta ei ole pystytty arvioimaan.

Kunnille aiheutuvien muutuskustannusten arviointi on hallituksen esityksessä myös selkeän puutteellista. Esityksen vaikutusarviointiin on sisällytetty kuntien osalta ainoastaan 50 miljoonaa euroa ICT-järjestelmien muutoksista aiheutuvia kustannuksia siitä huolimatta, että uudistus tulee aiheuttamaan kunnille ICT-järjestelmiin liittyvien muutosten lisäksi merkittäviä muutuskustannuksia muun muassa valmistelun sitomina henkilöresursseina, konsulttipalveluiden ostoina, ylimääräisinä hallintokuluina, tukipalvelukustannusten kallistumisena ja uudelleenjärjestelyinä, kiinteistöriskinä ja varainsiirtoverona.

Hallituksen esitykseen sisältyvien muutuskustannusten euromääräisten arvioiden yhtenä keskeisenä heikkoutena voidaan pitää myös sitä, että muutuskustannuksia on arvioitu olennaisilta osin edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelussa tunnistettujen kustannusarvioiden perusteella. Ottaen huomioon, että nyt käsiteltäviin lakiehdotuksiin on tehty useita muutoksia verrattuna uudistuksen aiempaan valmisteluun, ei hallituksen esittämiä arvioita uudistuksen muutuskustannuksista ylipäätään voida pitää erityisen luotettavina.

Kun kaikki hallituksen esityksessä tunnistetut muutuskustannukset huomioidaan, heikentää uudistus joka tapauksessa julkisen talouden tasapainoa 2020-luvulla. Hallituksen esityksessä myönnetäänkin, että uudistus voisi alkaa vahvistaa julkista taloutta vasta 2030-luvun puolella. Koska uudistuksen aiheuttamien muutuskustannusten suuruuteen liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta ja koska hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuuteen liittyy merkittäviä riskejä, on todennäköistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvu on nopeampaa kuin rahoitusmallin ja sen lisäksi huomioitujen muutuskustannusten perusteella voisi olettaa. Näin ollen on ilmeistä, että uudistuksen negatiivinen vaikutus julkiseen talouteen tulee olemaan suurempi ja pitkäkestoisempi kuin, mitä hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää.

Uudistuksen vaikutukset kuntiin ovat jääneet liian vähälle huomiolle

Asiantuntijakuulemisissa valiokunnan huomiota on kiinnitetty uudistuksen rahoitusratkaisuun, jossa käytännössä kaikki uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kun-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 1

tiin, ja kuntatalous yksin toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana. Uudistus muuttaa kaikkien kuntien verotuloja ja valtionosuutta aiheuttaen suuria muutoksia kuntien talouden tasapainoon, rahoitusasemaan ja investointikykyyn.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Samalla kaikki kunnat velvoitetaan alentamaan kunnallisveroa 13,26 prosenttiyksiköllä. Uudistuksen seurauksena kunnallisveron määrä vähenee näin ollen 12,82 miljardilla eurolla, mikä vastaa noin kahta kolmasosaa kunnallisveron tuotosta.

Koska kunnallisveroprosenttien tuotto sekä toisaalta sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen kustannukset ja niiden rahoittamiseksi kunnille maksettavat valtionosuudet vaihtelevat huomattavasti kunnittain, kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttien alentaminen saman verran johtaa tilanteeseen, jossa uudistuksen vaikutukset vaihtelevat kunnittain. Toisilta kunnilta vähennetään enemmän tuloja kuin niiltä siirtyy menoja, kun taas toisilta kunnilta vähennetään vähemmän tuloja, kuin niiltä siirtyy menoja. Ratkaisu, jossa kunnallisveroprosenttia alennetaan kaavamaisesti huomioimatta sitä, mikä osuus kunnallisveron tuotosta on tähän mennessä käytetty sote- ja pelastuspalveluiden järjestämiseen, kohtelee erilaisia kuntia siten erittäin epätasa-arvoisesti. Uudistus johtaakin todennäköisesti siihen, että osa kunnista joutuu leikkaamaan esimerkiksi varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta, kulttuuri- ja liikuntapalveluista sekä muista niiden järjestämistä varten edelleen jäävistä palveluista. Seurauksena olisi kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen edellytysten heikkeneminen ja väestön hyvinvointierojen kasvu.

Perussuomalainen valiokuntaryhmä haluaa myös muistuttaa, että mikäli maakuntaverot otetaan myöhemmässä vaiheessa käyttöön, sen osalta olisi syytä tarkoin katsoa, ettei kokonaisverotus nouse.

Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin. Veropohjan pienentyessä kunnista tulee entistä riippuvaisempia kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä, jota niin ikään muutettaisiin uudistuksen yhteydessä. Huomattava on, että valtionosuuksien määrätymis- ja jakoperusteet muuttuvat vuosittaisilla budjettipäätöksillä, mikä lisää kuntien rahoituksen ennakoimattomuutta ja aiheuttaa vakavia ongelmia kuntien toiminnan suunnittelun kannalta. Vaikeudet rahoituksen ennakoinnissa heijastuvat myös kuntien investointikykyyn. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tuleva kuntien rahoitusmalli heikentää kuntien toimintamahdollisuuksia niin perusoikeuksien toteuttajana kuin elinvoima- ja kilpailukykytehtävien hoitajana.

Kuntien näkökulmasta yksi keskeinen ongelma uudistuksen voimaantullessa on, että ne joutuvat olemaan pitkään epätietoisia omistamiensa sote-käytössä olevien tilojen tulevasta käytöstä, mikä vuoksi tilojen ylläpidon kannalta välttämättömätkin investoinnit saattavat jäädä toteuttamatta. Toimitilat, joille hyvinvointialueella ei hallituksen esityksen mukaisen siirtymäajan jälkeen ole käyttöä, muodostavat suuren taloudellisen riskin monelle kunnalle. Kuntien epäedullisina pitämät lainsäädäntöratkaisut liittyen omaisuuden siirtoihin ja omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen, saattavat lisäksi johtaa kunnissa uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisten siirtyvän omaisuuden omistukseen ja hallintaan liittyvien järjestelyiden toteuttamiseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp Eriävä mielipide 1

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä on huolissaan siitä, että uudistuksen myötä palvelut todennäköisesti loittonevat pienten maaseutukuntien asukkaista. Kasvavat palvelutarpeet yhdistettynä tavoitteeseen hillitä kustannusten kasvua voivat käytännössä johtaa palveluverkon karsimiseen. Kun vastuu palveluiden järjestämisestä ei jatkossa enää olisi kuntatasolla, hyvinvointialueiden on helppo karsia lähipalveluita ja keskittää palvelut maakuntakeskuksiin. Varsinkin erityisosaamista edellyttävät palvelut todennäköisesti joko siirtyvät kauemmaksi tai ovat ainakin nykyistä harvemmin tarjolla oman kunnan alueella. Kun asukkaiden tarvitsemia palveluja ei enää ole tarjolla, johtaa uudistus erityisesti pienempien kuntien elinvoimaisuuden heikentymiseen.

Ehdotettu uudistus ei toisaalta ota riittävällä tavalla huomioon myöskään kaupungistumista, suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä eikä kaupunkiseutujen kasvavaa merkitystä. Uudistuksen rahoitusjärjestelmään sisältyy suuri riski siitä, että kaupunkien tulopohja ja kannusteet esimerkiksi oman elinkeinopolitiikan toteuttamiseen sekä kilpailukykyisen kaupungin rakentamiseen heikenevät oleellisesti. Lisäksi on olemassa riski, että tehtävien ja vastuun pirstoutuessa useamman hallinnon tason hoidettavaksi suurten kaupunkien mahdollisuudet vastata esimerkiksi väestönkasvun ja maahanmuuton haasteisiin sekä eriytymiskehityksen ja muiden kaupungistumisen lieveilmiöiden torjumiseen vaikeutuvat.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä toteaa, että uudistuksen myötä kuntien talouteen on jäämässä monia epävarmuustekijöitä, ja että ehdotetulle uudistukselle olisi tunnistettavissa myös vaihtoehtoisia toteutustapoja kuten nykyisen kuntapohjaisen palvelujärjestelmän edelleen kehittäminen. Sote-uudistuksen tavoitteita toteuttavia ja toimivia sosiaali- ja terveystalouden uudistamishankkeita on jo omaehtoisesti toimeenpantu useilla alueilla kokoamalla järjestämistä vastaavista suurempiin yksiköihin, kuten kuntayhtymiin. Tämä on osoitus siitä, että palvelujen järjestämistä vastaavissa olevien toimijoiden vahvistaminen on mahdollista toteuttaa myös vapaaehtoisen yhteistyön kautta ja ilman kokonaan uuden hallinnontason perustamista.

Pelastustoimen kehittäminen ei edellytä hallintorakenteen muuttamista vaan lisärahoitusta

Hallituksen esitys ei sinällään tuo mitään merkittävää uutta pelastustoimen palveluiden kehittämiseen verrattuna nykytilanteeseen. Suomi on jo jaettu 22 pelastustoimen alueeseen lailla pelastustoimen alueiden muodostamisesta, joka tuli voimaan vuonna 2002. Laissa tarkoitettu kuntien yhteistoiminta pelastustoimen palvelujen tuottamisessa tuli aloittaa 1.1.2004. Koska pelastuslaitokset ovat siten jo kauan toimineet nyt esitettävien hyvinvointialueiden kokoisina alueellisina toimijoina, on suurempien alueiden tuomat synergia-, tehostamis- ja resurssiyhdyt pelastustoimen osalta lähtökohtaisesti jo ulosmitattu.

Pelastuslaitosten toiminta on jo nykyään myös valtakunnallisesti verkostoitunutta, ja ne toteuttavat laajaa yhteistyötä aluerajojen yli. Yhteistyöllä pelastuslaitosten kumppanuusverkoston sekä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa kehitetään jo nykyisin pelastuslaitosten toimintaa niin, että palvelut kansalaisille ovat entistä laadukkaampia ja tehokkaampia sekä käytännöt yhdenmukaisempia. Verkostoyhteistyön avulla vähennetään pelastuslaitosten päällekkäistä työtä sekä lisätään vaikuttavuutta ja kehitetään tiedolla johtamista.

Koska pelastuslaitosrakenne on jo nykyään pääosin maakuntapohjainen, ja koska pelastuslaitokset tekevät jo nykyään laajaa yhteistyötä keskenään, olisi myös pelastustoimen kansallinen kehittäminen

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 1

täminen perussuomalaisten valiokuntaryhmän näkemyksen mukaan mahdollista jo nykyilainsäädännönkin pohjalta, kehittämällä edelleen nykyistä kuntien yhteistoimintaan perustuvaa järjestämismallia.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan järjestämällä sekä sosiaali- ja terveydenhuolto että pelastustoimi samoin perustein kaikilla hyvinvointialueilla pyritään varmistamaan pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen synergiahyödyt ensihoitopalveluissa. Huomattava on, ettei uudistus tästä huolimatta mitenkään varmista pelastuslaitosten toimintaa ensihoidon palveluntuottajana. Tämä johtuu siitä, että harkinta ensihoito- ja ensivastepalveluiden tuottajasta olisi hyvinvointialueella, ja Uudellamaalla ensihoitopalvelun järjestämisvastuu jäisi HUS-yhtymälle. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä on huolissaan siitä, että useilla alueilla ensihoidon järjestämisvastuuta on jo siirretty pelastustoimesta terveystoimeen. Jotta pelastuslaitosten resurssit, osaaminen, erityiskalusto ja asemaverkko palvelisivat kansalaisia saumattomasti myös ensihoidon ja ensivasteen osalta, tulisikin pelastustoimen roolista ensihoitopalveluissa säätää ehdotettua velvoittavammin. Tämä puolestaan olisi mahdollista jo nykyisellä säädöspohjalla.

Hallituksen esityksen mukaan Keski-Uudenmaan pelastustoimen alue jakaantuisi jatkossa Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueille, ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitos jaettaisiin Vantaa-Keravan ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksiin. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää huomiota siihen, että Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on toimiva ja kustannustehokas, ja sen palvelut ja palveluverkko on suunniteltu ja optimoitu käsittäen koko nykyinen Keski-Uudenmaan pelastustoimen alue. Pelastuslaitoksen jakaminen kahteen ei siten tuo hyötyjä verrattuna nykytilaan mutta aiheuttaa sen sijaan turhia kustannuksia. Laitosten organisaatio olisi rakennettava uudelleen, minkä lisäksi henkilöstön tarve kahden laitoksen osalta tulisi melko varmasti kasvamaan nykyisestä. Osaavien pelastusalan ammattilaisten rekrytointi on pelastustoimessa kuitenkin tällä hetkellä haastavaa. Pelastusopisto Kuopiossa ei pysty varmistamaan henkilöstömäärän riittävyyttä pelastustoimessa, minkä vuoksi perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää Helsingin pelastuskoulun säilyttämistä myös tulevaisuudessa työvoiman saatavuuden varmistamiseksi välttämättömänä.

Pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämiseen hyvinvointialueille liittyy riski pelastustoimen kuntayhteyksien heikkenemisestä. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä muistuttaa, että kunnat ovat pelastustoimelle välttämättömiä kumppaneita turvallisuuden, varautumisen ja valmiuden kysymyksissä. Pelastustoimi tarvitsee alueellisen riskitiedon kokoamisessa ja palvelutarpeen kartoittamisessa kunnilla olevia ajantasaisia tietoja muun muassa niiden toimintojen riskitasoista, aluesuunnittelusta ja rakentamisesta. Lisäksi kuntien tuottama ja ylläpitämä perusinfrastruktuuri vaikuttaa suoraan maakuntien varautumiseen. Mikäli pelastustoimen kuntayhteydet heikkenevät, heikkenee myös pelastustoimen palvelujen vaikuttavuus.

Sisäministeriön tehtäväksi tulisi ehdotettavan uudistuksen myötä hyvinvointialueiden järjestämisen pelastustoimen nykyistä tehokkaampi valtakunnallinen ohjaaminen. Valtion ohjausvallan merkittävä vahvistuminen on perussuomalaisten valiokuntaryhmän näkemyksen mukaan riski pelastustoimen paikallisen substanssiosaamisen huomioimiselle pelastustoimen paikallistasolla. Paikallinen tuntemus pelastustoimen alueilla on kuitenkin ylivertaista sisäministeriöön verrattuna. Jos alueellisen pelastustoimen toimivalta pelastustoimen järjestämisessä ja tuotannossa heikkenee voimakkaan valtionohjauksen seurauksena, heikkenevät samalla myös mahdollisuudet jär-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp Eriävä mielipide 1

jestää alueen asukkaiden, kuntien ja elinkeinoelämän tarvitsemat pelastustoimen palvelut kokonaisuutena katsoen alueellisesti ja paikallisesti tarkoituksenmukaisimmalla, vaikuttavimmalla ja kustannusten kannalta tuottavimmalla tavalla.

Valtion ohjauksella kasvaessa, kasvavat väistämättä myös pelastustoimen ohjauksekustannukset. Vaarana onkin, että uusi ja raskas hallinto syö resursseja varsinaiselta palvelutuotannolta, jolloin uudistus tosiasiaisesti heikentää pelastustoimen palveluja. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä toteaa, että pelastustoimen suorituskyvyn pitäminen edes nykyisellä tasollaan vaatii niin paljon resursseja, ettei niitä ole syytä tuhata yhtään lisääntyvään hallintoon. Uudistuksen valmistelu ja toimeenpano aiheuttavat myös merkittäviä muutuskustannuksia.

Hallituksen esityksen mukaan pelastustoimen rahoitus pohjautuisi asukasmäärään (65 %), asukastiheyteen (5 %) ja riskitekijöihin (30 %) perustuviin laskennallisiin kustannuksiin. Rahoituksen määräytymisperusteet ja palvelutarpeiden määrittely eivät valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkaan ota huomioon kaikkia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin erityispiirteitä kuten tiheän kaupunkirakenteen aiheuttamia liikenteellisiä haasteita, pendelöinnin vaikutuksia henkilömäärästä riippuviin riskeihin tai muuta maata suuremman maahanmuuton ja segregaaation aiheuttamaa kuormitusta ei ole otettu huomioon. Hallituksen esitykseen liittyvät rahoituslaskelmat johtavatkin merkittävään rahoitusvajeeseen pääkaupungin pelastustoimessa. Myös esimerkiksi Itä-Uudenmaan pelastustoimen rahoituksesta oltaisiin valiokunnan saaman selvityksen mukaan vähentämässä noin 25 %. Kun pelastustoimen todelliset kustannukset ovat korkeammat kuin järjestelmän kautta määräytyvän rahoituksen taso, vaikuttaa uudistus kielteisesti palvelujen saatavuuteen ja turvallisuuteen.

Huomattava on, ettei hallituksen esitys myöskään huomioi pelastustoimen palvelutarpeen merkittäviä kasvupaineita tulevina vuosina. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää huomiota siihen, että pelastustoimessa on ilman esitettyä uudistustakin merkittäviä rahoituksen korotuspaineita johtuen muun muassa kasvaneista ICT-kustannuksista, puutteista pelastustoimen palvelutalossa, varallaolojärjestelmän muutoksista, paloasemahankkeista ja niihin viime vuosina kertyneestä investointivelasta, eikä nykytason mukainen pelastustoimen rahoitus tule jatkossa riittämään riippumatta siitä, toteutetaanko nyt esitetty uudistus vai ei. Pelastustoimen toiminnan kehittäminen ei edellytäkään hallintorakenteen muuttamista vaan lisää resursseja. Riittämättömällä rahoituksella on kielteisiä vaikutuksia palvelujen saatavuudelle, saavutettavuudelle, yhdenvertaisuudelle ja palveluverkon kattavuudelle.

Uudistuksen voimaantulon aikataulu ei ole realistinen

Uudistusta koskevat lait ehdotetaan tulemaan voimaan porrastetusti siten, että hyvinvointialueiden toiminnan aloittamiseen liittyvät lait tulisivat voimaan 1.7.2021, alueen toimintaan kytkeytyvät säännökset 1.3.2022 ja varsinaiset tehtävän hoitoa sekä verotusta ja rahoitusta koskevat lait 1.1.2023. Uudistuksen aikataulun mukainen toteutuminen edellyttää näin ollen, että eduskunta saa käsiteltävä esityksen kevätistuntoaikana 2021 aikana, ja että ehdotettavat lait vahvistetaan vielä kesäkuussa 2021. Ottaen huomioon, että kysymyksessä on huomattavan laaja esitys ja merkittävä uudistus, jolla on monentyyppisiä, mittavia ja vaikeasti ennakoitavia seurauksia ja vaikutuksia, ja joka vaikuttaa palvelutuotannon kautta kaikkiin suomalaisiin, ei hallituksen esityksen huolelliseen käsittelyyn eduskunnassa mitään ilmeisimmin ole varattu riittävästi aikaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää huolellista valmistelua. Kysymyksessä on historiallisen suuri julkisen hallinnon uudistus, joka toteutuessaan vaikuttaa erittäin merkittävästi hallinnon eri tasojen tehtävänjakoon, vastuisiin ja rahoitukseen, ja jonka toteuttamiseen liittyy runsaasti epävarmuuksia ja riskejä. Huomattava on, että monilla alueilla toimeenpanoon lähdetään hajanaisesta lähtötilanteesta palveluiden järjestämis- ja tuottamisratkaisujen sekä muun muassa palvelutoiminnassa käytettävien tietojärjestelmäratkaisujen osalta. Uudistuksen toteuttamiselle asetettu aikataulu onkin äärimmäisen kireä myös sen toimeenpanon kannalta olettaen, että tavoitteena on uudistuksen toteuttaminen hallitusti ja palveluiden saatavuutta vaarantamatta. Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista merkittävä osa katsoo, ettei uudistuksen huolellista toimeenpanoa ole mahdollista uskottavasti toteuttaa esitetystä aikataulusta.

Huomioon on otettava myös koronaviruspandemia, joka tulee kuormittamaan sekä uudistuksen valmisteluun että sen toimeenpanoon osallistuvia organisaatioita vielä pitkään. Oletettavasti pandemiatilanne tulee kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa vielä kuukausia, minkä vuoksi voimavarat nyt esitettävän uudistuksen toimeenpanoon ovat varsin rajalliset. Ottaen huomioon koronapandemian vaikutukset sekä kuntatalouden ja julkisen talouden heikko yleistilanne, on uudistuksen toteuttamisen ajankohtaa pidettävä muutenkin erityisen haastavana.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme

että että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.4.2021

Riikka Purra ps
Mauri Peltokangas ps
Mari Rantanen ps

**Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 2**

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Yleistä

Kokoomus on hallituksen esittämästä uudistuksen perusratkaisuista täysin eri mieltä, joten keskitymme tässä eriävässä mielipiteessä lausumaan yleisesti muutamista hallintovaliokunnan toimialaan kuuluvista kysymyksistä uudistukseen liittyen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen olisi pitänyt toteuttaa tavalla, joka huomioi ja turvaa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon, sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen rahoituksen ja kuntien toiminta- ja investointikyvyn.

Kokoomus on pettynyt hallintovaliokunnan enemmistöön päätökseen antaa valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ennen perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Kokoomus näkee ja esitti valiokunnassa, että muun muassa Uudenmaan erillisratkaisuun, rahoitusmalliin, hyvinvointialueen omaan tuotantoon, vammaisten henkilöiden palveluihin ja kunnallisen itsehallinnon rajaamiseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten ja kytkentöjen perusteella perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvien kannanottojen odottaminen ennen lausumista olisi ollut perusteltua. Asian kiirehtimiselle on laadukkaan lainsäädäntötyön periaate huomioiden vaikea nähdä asiallisia perusteita.

2000-luvun alusta asti on ollut selvää, että sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksia on kyettävä hillitsemään. Sitä, millainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä Suomessa on, on hyvinvointivaltiomme ydinkysymys, sillä merkittävä osa kaikista julkisista menoista Suomessa käytetään sosiaali- ja terveysmenoihin. Terveydenhuoltomenot ovat Suomessa asukasta kohden hieman EU:n keskiarvoa korkeammat. Ne nousivat 3 036 euroon vuonna 2017 (OECD). Sote-kustannusten alueelliset erot ovat huomattavia, vaihdellen 2855 eurosta 4013 euroon asukasta kohden (Rissanen 2018).

Matala syntyvyys, suurien ikäluokkien eläköityminen ja väestöllisen huoltosuhteen heikkeneminen heikentävät tulevana vuosina julkistalouden rahoituspohjaa merkittävästi. Soteuudistuksen alkuperäisenä keskeisenä tavoitteena on ollut kasvavien sotekustannusten hillintä. Jos menoja onnistuttaisiin hillitsemään 0,25 prosentilla vuosittain, jäisivät menot 1,4 miljardia peruslaskelmaa pienemmäksi vuoteen 2040 mennessä (VM, 2020). Uudistuksen tavoitteissa tulisi olla nimelliset tuottavuutta ja kustannusten kasvua kuvaavat tavoitteet. Marinin hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä uskottavia palveluiden tuottavuutta tai ihmisten nopeampaa hoitoon pääsyä parantavia kannustimia ja kustannusten kasvua hillitseviä elementtejä.

Hallituksen esitys sisältää kustannusten kasvun hillitsemiseksi joitakin hyviä tavoitteita, mutta tehokkaat keinot tavoitteisiin pääsemiseksi puuttuvat. Hallituksen esityksessä odotetaan, että sote-maakunnille annettavan järjestämisvastuun kautta tapahtuva päätöksenteon ja johtamisen keskitäminen parantaisi taloudellisuutta. Kustannusten kasvua hillitseviä toiminnallisia mekanismeja odotetaan olevan esimerkiksi laitoshoidon väheneminen ja perustason palveluiden tuottavuuden kasvu palveluverkon tiivistämisestä sekä digitalisaation avulla. Myös hankintoja keskittämällä

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp Eriävä mielipide 2

voitaisiin saada säästöjä. Pelkkä järjestämisvastuun keskittäminen ei kuitenkaan takaa laadukkaita ja parempia palveluita, toimivampaa yhteistyötä palveluintegraation toteutumista ja kustannustehokkuutta. Hallituksen esityksessä lueteltujen keinojen riippuvuutta ehdotettuun järjestelmäuudistukseen ei perustella. Kaikki esitellyt keinot kustannusten hillintään olisivat toteutettavissa jos nyt - tai nykyjärjestelmästä kehitetyn kuntapohjaisen mallin sisällä.

Kokoomuksen mielestä sote-palveluiden rahoitus ja kustannustenhallinta on saatava kestäväksi. Palveluiden kustannustehokkuus paranee, kun oikea-aikaiset palvelut ja varhainen puuttuminen ongelmiin toteutuu, hoitoketjut eivät katkea ja palvelut ovat vaikuttavia, tiedolla johtamista ja työnjakoa kehitetään, tietoa ja teknologia hyödynnetään nykyistä paremmin, jokaiselle alueelle parhaiten sopivia toimintatapoja vahvistetaan ja monituottajamallissa tuottajat kilpailevat palveluiden laadulla ja lisäävät oikea-aikaisten palveluiden saatavuutta. Kokoomuksen mielestä kustannusten kasvun hillitsemiseksi tarvitaan selkeämpiä keinoja kuin mitä esityksessä onnistutaan antamaan. Rahoitusmallin on sisällettävä "talouden perälauta"; tästä uskottavat elementit puuttuvat. Rahoituksen sisällettävä myös kannustimet kustannusten hillintään ja ongelmien ja sairauksien hoitoon varhaisessa vaiheessa.

Rahoituspohjan on turvattava palveluiden järjestämisen edellytykset, mutta sisällettävä myös kannusteet ja välineet kustannusten hallintaan. Hallituksen tavoite kustannusten hillinnästä on epäselvä ja esitys sisältää kustannuksia kasvattavia elementtejä, kuten esimerkiksi palkkaharmonisointi ja muutosvaiheen kustannukset. Kun uudesta järjestelmästä puuttuvat kustannuksia hillitsevät elementit, verotuksen kiristys saattaa näyttäytyä ainoana keinona rahoittaa palvelut.

Pitkän aikavälin rahoitusmalli on auki. Sote-maakuntien verotusoikeutta selvittänyt parlamentaarinen työryhmä ei suosittele maakuntaveron perustamista. Kokoomus vastustaa maakuntaveron ottamista käyttöön. Maakuntaveron on ansiotulovero, joka on sidottu nopeimmin kasvavaan julkiseen menoerään, eli sosiaali- ja terveystalouteen, ja riskinä on kokonaisveroasteen nouseminen. Maakuntaverokomitean mukaan kireä työn verotus on jo nyt verojärjestelmämme suurin ongelma. Lisäksi Tarvekertoimissa tai rahoitusmallissa ei ole myöskään huomioitu yliopistosairaaloitten opetus- ja tutkimustoimintaa. Opetus- ja tutkimustoiminnan harjoittaminen on välttämätöntä terveydenhuoltojärjestelmän jatkuvuuden takia, mutta palvelujärjestelmälle aiheutuu siitä ylimääräisiä kustannuksia, jotka kohdistuvat erityisesti yliopistosairaaloihin.

Paikallinen itsehallinto

Esitetty uudistus heikentää voimakkaasti alueiden itsehallintoa ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen kansanvaltaisuutta. Kansanvalta heikkenee sekä jäljelle jäävissä kunnissa että hyvinvointialueilla, jotka järjestäisivät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimen tehtävät.

Uudistuksen hyväksyminen merkitsisi nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon hiljaisia hautajaisia. Kuntien itsehallinto kaventuisi merkittävästi siten, että uudistuksen rahoitusratkaisun myötä kunnista tulee entistä riippuvaisempia valtionosuuksista. Kun kuntien toimintakate laskee merkittävästi verotulojen siirtyessä hyvinvointialueille, myös kunnan toimintakyky investointien rahoittamisessa ja elinkeinopolitiikassa heikentyy merkittävästi. Pienempi kunta tarkoittaa myös sitä, että kunnilla on vähemmän vaihtoehtoja tehdä taloudellisia ja poliittisia valintoja. On suuri ris-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp Eriävä mielipide 2

ki siihen, että aina taloussuhdanteen heikentyessä kuntien vaihtoehtoina ovat vain veronkorotukset tai merkittävät leikkaukset koulutukseen.

Hyvinvointialueisiin kohdistuva voimakas valtionohjaus kaventaa hyvinvointialueiden itsehallintoa ja uusien aluevaltuustojen toimintamahdollisuuksia. Esitetyssä mallissa hyvinvointialueet asetetaan valtion tulohajauksen kohteiksi sen sijaan, että itsehallinnolliset kunnat päättäisivät joko yksin tai yhdessä alueensa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. On kyseenalaista ylipäätään, voidaanko hyvinvointialuetta pitää perustuslain mukaisena alueellisena itsehallintona, kun sen valtionohjaus on niin vahvaa.

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty juurikaan alueellisen lähidemokratian kaventumista, johon uudistus väistämättä johtaa. Kuntien tehtävistä ja verotuloista siirretään valtaosa tiukassa valtionohjauksessa oleville hyvinvointialueille. Lähipalveluista päätetään jatkossa hyvin laajoilla alueilla, joissa alueellinen ja paikallinen ääni on vaikea saada kuulumaan.

Kunnanvaltuustojen tehtävät kaventuvat monissa kunnissa olemattomiin. On väistämätöntä, että mennessään läpi, uudistus johtaisi kymmenien, ellei jopa satojen kuntien kuntaliitoksiin, jotta palveluita olisi mielekäs järjestää.

Myös demokratian toteutumisessa hyvinvointialueilla on nähtävissä selviä haasteita. Hyvinvointialueiden päättäjiksi valikoituisi alueellisesti tunnetuimmat kuntien kärkinimet siten, että monilla hyvinvointialueilla hyvin merkittävä osa päättäjistä nousisi valtuustoon alueen keskustaajamasta. Ehdokkaiden näkökulmasta hyvinvointialueiden vaaleista tulisi hyvin raskaat, sillä valtuustoihin päästäkseen tarvittaisiin lähes eduskuntavaalien veroisia kampanjoita.

Rahoitusmalli

Ehdotetun järjestelmän keskeinen ongelma on se, että hyvinvointialueilla ei ole kannustimia säästöihin. Kyseessä on vakava puute järjestelmän kestävyuden kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueille jaettava rahasumma tarkistettaisiin jälkikäteen vastaamaan syntyneitä kustannuksia. Näin ollen hyvinvointialue ei hyötyisi mahdollisista säästöistä itse, vaan sen mahdollisesti saavuttamat säästöt siirtyisivät käytännössä valtiolle. Mekanismit luovat kannusteen käyttää täysimääräisesti kaikki valtiolta saatu raha, jotta seuraavan vuoden määrärahan pohjaluku ennen korotuksia olisi hyvinvointialueen näkökulmasta samalla tasolla kuin aiemminkin.

Esitetyssä rahoitusmallissa kustannustason kasvusta johtuvaa rasiitusta kompensoitaisiin vuosittain tehtävällä tarkistuksella. Tarkistus tehtäisiin hintaindeksillä, joka muodostettaisiin hyvinvointialueiden hintaindeksien painotettuna keskiarvona. Hyvinvointialueiden hintaindeksi taas muodostuisi yleisestä koko maan ansiotasoindeksistä (60 %), kuluttajahintaindeksistä (30 %) ja työnantajan sosiaaliturvamaksuista (10 %). Indeksikorjaus ei siis huomioisi sitä, että kustannuskehitys eri alueilla on todennäköisesti erilainen. Malli ei huomioi riittäväällä tavalla kasvavien kaupunkien ja alueiden tarpeita. Esimerkiksi Uudenmaalla hintojen noususta seuraava lisärahoitus ohjautuisi tarvevakion kautta alueille, joissa kustannustaso ei välttämättä nouse samassa tahdissa kuin Uudellamaalla.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp Eriävä mielipide 2

Ehdotettu rahoitusmalli siis perustuu nykyisiin kustannuksiin, joita kasvatetaan kustannustason ja palvelutarpeen kasvun sekä hyvinvointialueille osoitettujen lisätehtävien perusteella. Kun tähän lisätään edellä käsitellyt mallin negatiiviset kannusteet kustannusten hillintään, on todennäköistä, että sote-kustannukset Suomessa kasvavat arvioitua enemmän. Kustannusten kasvuun tulee lisäksi vaikuttamaan hankkeesta aiheutuvat muutoskustannukset, uuden väliportaana hallinnon kustannukset ja uudistukseen liittyvät palkkojen harmonisoinnista aiheutuvat kustannukset. Edelleen siirtymäajan tasaus vaikuttaa kustannuksia nostavasti.

Ehdotettu rahoitusmalli jättää huomioimatta myös keskeisiä hyvinvointialueiden tehtäviä. Hyvinvointialueiden on esimerkiksi varauduttava häiriö- ja poikkeustilanteisiin, eikä näitä tarpeita huomioida ehdotetussa rahoitusmallissa. Mm. Helsingin yliopistollisen sairaalan (HYKS) valtakunnallista roolia erikoissairaanhoidon valmiuden ylläpidossa ja valtakunnallisen eritysvastuuseen liittyvien palveluiden tuotannossa ei huomioida Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin rahoituksessa mitenkään.

Tarvekertoimissa tai rahoitusmallissa ei ole myöskään huomioitu yliopistosairaaloiden opetus- ja tutkimustoimintaa. Opetus- ja tutkimustoiminnan harjoittaminen on välttämätöntä terveydenhuoltojärjestelmän jatkuvuuden takia, mutta palvelujärjestelmälle aiheutuu siitä ylimääräisiä kustannuksia, jotka kohdistuvat erityisesti yliopistosairaaloihin.

Lisäksi rahoitusmalli ei mitenkään huomioi hoitajajonoja ja hoitovelkaa. Käytettäessä palvelujen rahoituksen pohjana nykyistä palvelujen käyttöä, arvioinnista jää siten huomioimatta sekä ns. piilevä palvelutarve että tuleva palvelutarpeen lisääntyminen, joiden takia koko sote-uudistusta tehdään ja jotka julkisen vallan tulisi järjestää.

Rahoituslakiesityksen 3 §:n mukaan 79,572 prosenttia hyvinvointialueiden rahoituksesta määräytyisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen mukaan. Palvelutarve jakautuisi rahoituslain 13 §:n mukaan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekertoimiin, joiden laskennassa käytettäisiin palvelujen tarvetta kuvaavia sairausryhmiä ja sosioekonomisia tekijöitä. Tarvevakiointimalli on vaarallisesti keskeneräinen ja sisältää merkittävää tilastollista epävarmuutta. Hyvinvointialueiden rahoituksen pohjana oleva THL:n tarvevakioinnin malli kattaa esimerkiksi HUS-alueella vain puolet sairausluokista. Siten tarvevakiointi ohjaa rahoitusta epätarkoituksenmukaisella tavalla, joka vaarantaa hyvinvointialueiden kyvyn tuottaa alueellisia tarpeita vastaavia palveluita. Tarvevakiointimalliin sisältyy myös merkittävää tilastollista epävarmuutta. THL:n ja Aalto-yliopiston mallinnuksen mukaan rahoitusmalliin sisältyviin epävarmuuksiin voi sisältyä jopa puoli miljardia eroa vuodessa.

Rahoitusmalli ei sisällä riittäviä edellytyksiä resurssien kohdentamiseen ja kannustimiin terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. terveyden ja hyvinvoinnin rahoituksen osuus rahoitusmallissa on vain yksi prosentti. Ennaltaehkäisevään toimintaan tulisi kannustaa juuri nyt, kun suuret ikäluokat ovat vielä osin siirtymässä sote-palvelujen suurkuluttajiksi. Valtiovarainministeriön kestävyyslaskennan mukaan, jos palvelutarpeeseen siirtyminen lykkääntyisi samassa tahdissa elinajanodotteen pidentymisen kanssa, olisi sen vaikutus kestävyysvajeeseen jopa 1,1 prosenttiyksikköä, joka on peräti neljännes koko viime syksyn kestävyysvajearviosta. Rahoitusmallissa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen on välttämätöntä rakentaa merkittävämpi rooli. Terveyden edis-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 2

tämisen kannustimien rooli korostuu, kun hyvinvointialueiden kannustimet laadukkaaseen ja tehokkaaseen palvelutuotantoon on rakennettu muiltakin osin heikoiksi.

Rahoitusmalli on vaarallisella tavalla puutteellinen. Puutteet ovat niin vakavia ja perustavanlaatuisia, ettei niiden korjaaminen eduskunnassa ilman hallituksen lainsäädäntövalmistelua ole mahdollista.

Kaupunkien toiminta- ja investointikyky

Esitetty sote-uudistus heikentäisi merkittäväällä tavalla kaupunkien taloutta. Se leikkaisi suoraan kaupunkien rahoitusta ja muuttaisi rahoituksen rakennetta vahingollisesti. Esitykseen sisältyvät kaupunkien tulojen puolitus, velkojen jääminen kaupungille, omaisuuden vastikkeeton siirto ja verorahoituksen korvautuminen valtionosuuksilla hidastaisivat tulorahoituksen kasvua. Investointien tarve ei uudistuksessa kuitenkaan vähenisi.

Kasvavien kaupunkien veropohjan merkittävä pientyminen vaikeuttaisi olennaisesti kaupunkien edellytyksiä rahoittaa kasvun ja elinvoiman kannalta oleellisia investointeja. Uudistuksen keskeinen riski onkin se, että se heikentäisi kaupunkien ja kuntien elinkeinopolitiikan edellytyksiä, niiden kilpailukykyä sekä mahdollisuuksia investoida kestäväan kasvuun. Tätä kautta vaikutukset ulottuvat koko kansantalouteen, maan kehitykseen ja hyvinvointiin.

Esityksessä ei tarkastella lainkaan kuntien investointitarpeita kasvukaupunkien näkökulmasta. Tämä on merkittävä puute. Sote-uudistus ei käytännössä aiheuta lainkaan muutoksia kasvukaupunkien investointitarpeeseen, mutta uudistuksesta aiheutuva verotulopohjan kapeneminen alle puoleen nykyisestä ei tule mahdollistamaan investointien rahoittamista nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla. Jo ennen ehdotettua uudistusta kaupunkiseutujen on ollut välttämätöntä kasvattaa lainakantaansa asuntotuotantoa ja vetovoimaa lisäävien rakennushankkeiden ja sitä kautta kasvun varmistamiseksi. Tämä kasvava lainakanta jouduttaisiin ehdotetun uudistuksen jälkeen ylläpitämään nykyistä merkittävästi pienemmällä veropohjalla

Kokoomus näkee, että kolmannen hallinnon tason luominen Suomeen olisi virhe, joka heikentäisi merkittäväällä tavalla kaupunkien toimintaedellytyksiä ja toimintamahdollisuuksia peruspalvelujen toteuttajina sekä elinvoima- ja kilpailukykytehtävien hoitajina.

Pelastustoimi

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudistamisen lisäksi keskeinen osa hallituksen esitystä on pelastustoimen palvelujen uudistaminen. Myös tältä osin esitykseen sisältyy vakavia valvijoita.

Esityksen mukaan pelastustoimi olisi hyvinvointialueen organisaatiossa sosiaali- ja terveystoimen kanssa rinnakkainen toimiala, mutta sitä kooltaan huomattavasti pienempi. Rahoituksen yleiskatteellisuuden takia mitään palomuuria ei näin ollen ole siihen, etteikö pelastustoimen palvelujen järjestämiseen tarkoitettuja valtion rahoja voisi käyttää sotepalveluihin ja päinvastoin.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp Eriävä mielipide 2

Koska sotepalveluista on vaikea säästää, on todennäköistä, että väestön ikääntyessä ja kustannussäästöpainneiden kasvaessa, hyvinvointialueilla säästökohteita tulnaisiin hakemaan pelastustoimen puolelta.

Tilannetta pahentaa se, että pelastustoimelle esitetty rahoitus on jo alkuunsa riittämätön. Ehdotetussa lakisääteisen pelastustoimen palvelutason rahoituksessa on edelleen merkittävä vuosittainen kokonaisvaje. Kun lisäksi tiedämme, että pelastustoimeen kohdistuu sote- ja pelastuspalvelujen uudistuksesta riippumattakin tulevana vuosina merkittäviä menopaineita muun muassa palvelutasokriteereiden, työaikasäännösten ja ICT-kustannusten merkittävän kasvun vuoksi, on tilanne pelastustoimen osalta kestävä.

Kokoomus näkee, että pelastustoimen toiminnan kehittäminen valtakunnallisena järjestelmänä ei edellytä hallintorakenteen muuttamista vaan resursseja. Pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja integraatiota on mahdollista kehittää nykymallin pohjalta. Esimerkiksi ensihoitopalvelujen tuottamisesta pelastustoimen resursseja ja organisaatiota hyödyntäen laintasolla säätäminen on toimi, joka olisi tehtävissä nopealla aikataululla ja ilman esitettyä massiivista hallintouudistusta.

Lopuksi

Hallituksen esittämä uudistus on kestävä niin rahoitusmallin, paikallisen itsehallinnon, kaupunkien toimintakyvyn kuin pelastustoimen palvelutason turvaamisen näkökulmasta. Esitetty uudistus heikentää merkittävästi paikallista itsehallintoa ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia sekä keskittää valtaa alueilta valtion tasolle. Uudistuksen jälkeen kaupungit olisivat käytännössä toimintakyvyttömiä kestävä kasvun ja investointien rahoittamisessa, mikä heikentää merkittävän osan suomalaisten palveluita, johtaa investointivajeeseen sekä säästöihin koulutuksesta jäljellejävissä kaupungeissa. Uudistus vaarantaa myös pelastustoimen rahoituksen ja itsenäisen aseman.

Kokoomus on hallituksen kanssa yhtä mieltä siitä että sosiaali- ja terveyspalvelut kaipaavat Suomessa uudistamista. Huonoa ja väärään suuntaan askeleita ottavaa uudistusta ei kuitenkaan kannata tehdä. Kokoomus on esittänyt oman vaihtoehdonsa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudistamiseksi nykyiseltä kuntapohjalta uudistamalla sote-palveluita ja leventämällä hartioita ilman uuden hallinnon tason ja uusien verojen käyttöönottoa. Kokoomuksen vaihtoehdossa hoitoon pääsyä nopeutetaan, ihmisille annetaan mahdollisuus vaikuttaa ja valita, tieto ja teknologia otetaan hyötykäyttöön, osaava työvoima ja hyvinvoivat ammattilaiset laadukkaiden palveluiden tekijöinä varmistetaan ja sekä palveluiden kestävä rahoitus turvataan.

Kokoomus katsoo, ettei edellytyksiä esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymiselle ole olemassa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp
Eriävä mielipide 2

Helsingissä 27.4.2021

Mari-Leena Talvitie kok
Ben Zyskowicz kok
Anna-Kaisa Ikonen kok