



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sote-uudistus

HE 241/2020 vp Sote-uudistus

Vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 22.4.2021

Valtiovarainministeriö

Vastineen sisältö	3
Laki hyvinvointialueesta.....	3
2 luku Hyvinvointialueen tehtävät ja järjestämisvastuu	3
Hyvinvointialueen rajattu yleinen toimiala ja vähäriskinen liiketoiminta	3
Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät, tehtävien järjestäminen ja palvelujen tuottaminen	4
Rajat ylittävä yhteistyö.....	6
Tehtäväsiirrot hyvinvointialueen ja kuntien välillä	8
Ympäristöterveydenhuolto.....	9
3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin	9
Hyvinvointialueiden seuranta ja laillisuusvalvonta	9
Hyvinvointialueen ja kuntien välinen neuvottelumenettely	10
Investointien ohjaus	11
Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus	17
Valtiontakaukset.....	18
4 luku Aluevaltuusto	20
5 luku Hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeus	20
Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä viestintä	20
Hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet	22
Kansalliskielilautakunta, saamen kielen lautakunta sekä saamelaisten vaikuttamismahdollisuudet	25
7 luku Hyvinvointialueen johtaminen ja aluehallitus	27
Hyvinvointialuestrategia	27
8 luku Hyvinvointialueiden yhteistoiminta	28
12 luku Päätöksenteko- ja hallintomenettely	29
Hallintosääntö	29
13 luku Talous.....	30
Talouden ohjaus.....	30
15 luku Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla.....	32
Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla	32
16 luku Oikaisuvaatimus ja aluevalitus	33
Oikaisuvaatimus.....	33
17 luku Erinäiset säännökset	34

Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin	34
Muita huomioita lakiehdotukseen	35
Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki	36
Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta	36
Hyvinvointialueiden perustaminen	36
Aluejako	36
Alueiden määrä	36
Hyvinvointialueiden nimitys	37
Väliaikaishallinto	38
Väliaikaishallinnon asettaminen	38
Väliaikaishallinnon tehtävät ja päätöksenteko	38
Väliaikaishallinnon rahoitus	40

Vastineen sisältö

Tässä välivastineessa *valtiovarainministeriö* esittää kantansa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin koskien hallituksen esitystä HE 241/2020 vp. Eräiltä osin vastine sisältää myös useamman ministeriön yhteisen näkemyksen lausunnoissa esitettyihin asioihin. Asioita käsitellään vastineessa laeittain pääasiallisesti niiden lukujen mukaisesti. Esitykseen alun perin sisältyneisiin pykäliin on vastineen liitteissä (2 liitettä) tehty muutosmerkinnöin niihin tässä vastineessa esitettävät muutokset.

Laki hyvinvointialueesta

2 luku Hyvinvointialueen tehtävät ja järjestämisvastuu

Hyvinvointialueen rajattu yleinen toimiala ja vähäriskinen liiketoiminta

Porvoon kaupunki katsoo, että mikäli uudistus toteutetaan lakiesityksen perusajatuksen mukaisesti ja Suomeen syntyy kolmiportainen julkinen hallinto, on erittäin tärkeää täsmentää ja rajata selkeästi esityksen hyvinvointialueen rajattua yleistä toimialaa. Jo esityksen maininta yleisestä toimialasta johtaa vääjäämättömästi jatkuvaan rajankäyntiin. Esitystä tulisi vähintään tarkentaa niin, että hyvinvointialueen itselleen ottamat, muut kuin sote-substanssiin liittyvät, tehtävät eivät missään olosuhteissa saa olla ristiriidassa tai päällekkäisiä kuntien tehtävien kanssa. Lähtökohtaisesti on vaikeaa nähdä, että kaupunkien intressissä olisi tulevaisuudessakaan siirtää vapaaehtoisia toimintoja maakuntien hoidettavaksi.

Kuntoutuksen toimialayhdistys katsoo, että liiketoiminnan harjoittaminen edes vähäisessä määrin ei ole hyvinvointialueiden tehtävä. Palvelujen järjestämisessä onnistuminen tulee ratkaisemaan uudistuksen onnistumisen. Siksi lainsäädännön lähtökohtana tulee olla hyvinvointialueet palvelujen järjestäjänä.

Asianajotoimisto Castrén & Snellman katsoo, että hyvinvointialueen vähäriskistä liiketoimintaa koskevan säännöksen tarkoituksesta huolimatta riskinä on, että säännöstä tulkittaisiin sen sanamuodon johdosta tavalla, joka johtaisi hyvinvointialueen oman liiketoiminnan käynnistämiseen tai lisäämiseen vastoin kilpailuneutraliteettia ja yhtiöittämisvelvoitetta koskevaa sääntelyä. Tämä lisäisi kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia sote-toimialalla. Vaikuttaa todennäköiseltä, että hyvinvointialueen omaa, yhtiöittämätöntä taloudellista toimintaa puolustettaisiin jatkossa virheellisesti hyvinvointialueesta annetun lain 6 §:n 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan hyvinvointialue voi harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa. Väärinkäsitysten välttämiseksi pykälä tulisi muotoilla uudelleen esimerkiksi seuraavasti:

Hyvinvointialue voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä taloudellista toimintaa, jos se tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista edellyttäen, että taloudellinen toiminta on yhtiöitetty tai tilanteeseen soveltuu yhtiöittämisvelvoitetta koskeva poikkeus.

Hyvinvointialueen toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla sekä yhtiöittämisvelvoitteesta ja sen poikkeuksista säädetään 15 luvussa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että yleinen toimiala sinänsä on eräs keskeisiä itsehallinnon ominaispiirteitä ja näin ollen se kuuluu osaksi itsehallinnollisen toimijan hallinnon järjestämistä koskevaan sääntelykokonaisuuteen, ellei ole erityisiä perusteita sulkea sitä pois. Lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä on katsottu, että erityisesti suhteessa hyvinvointialueiden rahoitusmalliin sekä muun muassa kuntien yleiseen toimialaan, hyvinvointialueille ei voida antaa samanlaista yleistä toimialaa kuin mitä kunnilla tällä hetkellä on. Toisaalta yleistä toimialaa ei ole tarkoituksenmukaista sulkea kokonaan pois, sillä se tuo muun muassa tarvittavaa joustonvaraa tilanteisiin, joita ei ole voitu täysin ennakoida lakisääteisen tehtäväalan puitteissa tai joissa on tarve huolehtia lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä. Selvää on, että hyvinvointialueen yleinen toimiala rajautuu sen lakisääteisen tehtäväkentän sisään, joten sekaantumisvaaraa kunnallisten toimijoiden lakisääteiseen tehtäväalaan tai kuntien yleiseen toimialaan ei ole.

Valtiovarainministeriö katsoo, että hyvinvointialueen liiketoimintamahdollisuuksien rajaaminen sekä alueellisesti että sisällöllisesti (vähäriskisyys) on erityisesti valtion rahoitukseen perustuvan rahoitusmallin ja perusoikeuksien toteuttamiseen kuuluvien tehtävien hoitamisen turvaamisen kannalta perusteltua. Ministeriö ei tämän vuoksi pidä mahdollisena, että sääntely voitaisiin poistaa. Ehdotettu sääntely liittyy siihen, minkälainen toiminta ylipäänsä voi kuulua hyvinvointialueen toimialaan. Liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvästä yhtiöittämisvelvollisuudesta säännellään lakiehdotuksen 15 luvussa, mikä tuodaan esille informatiivisella viittauksella myös vähäriskistä liiketoimintaa koskevan säännöksen yhteydessä.

Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät, tehtävien järjestäminen ja palvelujen tuottaminen

Helsingin, Vantaan, Porvoon ja Tampereen kaupungit katsovat, että hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle ei ole perusteltua siirtää muita kuin nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä. Useat lausujat korostavat, ettei myöhemminkään ole perusteltua siirtää muita tehtäviä, kuten ympäristöterveydenhuollon tehtäviä.

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto *Valviran* näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden tehtävistä pitäisi säätää täsmällisemmin, jotta hyvinvointialueiden välille ei syntyisi yhdenvertaisuutta vaarantavia eroja.

Kårkullan kuntayhtymä ehdottaa, että Sote-maakuntalain ehdotuksen §7:ää täydennetään niin, että erityishuolto nimenomaisesti mainitaan siinä erikseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksen voimaantullessa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle ollaan siirtämässä kuntien nykyisin järjestämät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta asiaa käsitellään vastineessa jäljempänä. Hyvinvointialueen tehtäviä koskeva sääntelyratkaisu perustuu siihen, että laissa mainitaan kuntalain sääntelyä vastaavasti ainoastaan hyvinvointialueen toimialat yleisellä tasolla (rajattu yleinen toimiala, erityistoimiala). Hyvinvointialueen tehtävien tarkempi sääntely tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sisältöä koskevassa lainsäädännössä. Näin ollen lain 6 §:ää ei tule täydentää erillisellä maininnalla erityishuollosta, joka on osa sosiaalihuoltoa. Hyvinvointialueen tehtäviä koskevaa 6 §:ää ei ole näiltä osin tarpeen täydentää myöskään muutoin.

Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä katsoo, että hyvinvointialueiden tulee saada päättää palvelujen järjestämisestä ja tuottamistavoista itsenäisesti alueellisten tarpeiden ja toimintaympäristön tekijöiden ohjaamina. Tämän vuoksi lainsäädännöllä ei ole tarpeen rajoittaa hyvinvointialueen tuottamistapoja, jotka voivat tulevaisuudessa kehittyä pidemmälle, esimerkkinä henkilökohtaisen budjetoinnin malli.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueet eivät voi vapaasti sopia keskinäisestä yhteistyöstä joko yhteistyöalueella tai kahden hyvinvointialueen välisesti. Hyvinvointialueet eivät voi poiketa laissa asetetuista velvoitteista, eikä hyvinvointiyhtymää saa perustaa muiden kuin tukipalvelujen ja lääketieteellisten tukipalveluiden järjestämiseen. Tämä rajaa merkittävästi hyvinvointialueiden mahdollisuuksia toteuttaa hallituksen esityksen periaatteita palvelujen sovittamisesta alueen palvelutarpeeseen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että uudistuksen peruslähtökohtana on toiminnallisilta, taloudellisilta ja muilta tarvittavilta voimavaroiltaan riittävän vahvat hyvinvointialueet, jotta ne pystyvät kantamaan itsenäisesti järjestämisvastuunsa. Lisäksi lailla säädetään erikseen tehtävistä, jotka hoidetaan vain joidenkin hyvinvointialueiden toimesta. Ministeriö katsoo, että mahdollisuus laajamittaiseen järjestämisvastuun siirtoon välillisen demokratian piiriin ei ole tarkoituksenmukaista uudistuksen perusratkaisun näkökulmasta. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksen 8 luvun muilla mekanismeilla sopimusperusteinen yhteistoiminta on mahdollista myös muiden kuin tukipalvelutehtävien osalta.

Apulaisoikeusasiamiehen huomio kiinnittyy siihen, että lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukainen hyvinvointialueen tietojensaantioikeus ja tarkastusoikeus eivät kattaisi kaikkia 9 §:ssä tarkoitettuja palvelujen tuottajia, joilta hyvinvointialue voisi hankkia palveluita. Säännöstä voisi olla perusteltua täydentää tältä osin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että 9 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueiden julkisoikeudellisen yhteistoiminnan osalta hyvinvointialueella on mahdollisuus saada 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja ilman erillistä sääntelyä.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaisen tarkastusoikeuden toteuttamiseen. Säännöksen mukaan tarkastukseen sovellettaisiin muutoin, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että hallintolain 39 §:ää ei ole tarkoitettu sovellettavaksi hyvinvointialuelain 10 §:n 2 momentin mukaisessa, valvonnan toteuttamista varten tehtävässä tarkastuksessa, minkä vuoksi säännöstä olisi perusteltua muuttaa tältä osin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että apulaisoikeusasiamies nosti esiin vastaavan korjaustarpeen myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 46 §:n osalta. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö esittävät ratkaisuehdotuksen säännösten korjaamiseksi valvonnasta annettavan vastineen käsittelyn yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira katsoo, että hyvinvointialuelain 10 §:ssä (tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta) tulisi todeta hyvinvointialueiden suorittaman valvonnan ensisijaisuus (järjestämisvastuuseen kuuluva omavalvonta) suhteessa valvontaviranomaisten viranomaisvalvontaan (aluehallintovirastot ja Valvira).

Valtiovarainministeriö katsoo, että hyvinvointialueesta annettavan lain 10 §:n 2 momentissa määritellään hyvinvointialueen toimivaltaa järjestämisvastuuseen kuuluvassa valvonnassa. Säännöksessä ei määritellä eikä siinä tule määritellä eri valvontaviranomaisten välisiä toimivaltajaroja. Säännöksen perusteella on sinänsä selvää, että hyvinvointialueella on ensisijainen vastuu sille palveluja tuottavien muiden palveluntuottajien valvonnassa.

Invalidiliitto ehdottaa hyvinvointialuetta koskevan lain 10 § 1 momenttiin seuraavaa lisäystä; ”Hyvinvointialueen tulee varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla muulla palveluntuottajalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta, minkä lisäksi palvelujen tulee olla esteettömiä ja saavutettavia. Hyvinvointialueen tulee ottaa hallintosääntöönsä ja yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset.”

Valtiovarainministeriö katsoo, että lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentti liittyy niihin edellytyksiin, joita hyvinvointialueelle palveluja tuottavan muun palveluntuottajan tulee täyttää. Palvelujen sisällöstä säädetään niitä koskevassa erityislainsäädännössä. Näin ollen palvelujen sisältöön liittyvistä yksityiskohdista ei tule säätää lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa.

Rajat ylittävä yhteistyö

Lapin liitto huomauttaa, että rajakuntien joustavat sote-palvelut ja erityisesti ensihoito tulee turvata kuten nykyisinkin (yhteistyö Norjan ja Pohjois-Lapin alueilla). Rajat ylittävä yhteistyö tulee mahdollistaa jatkossakin kaikilla pohjoismaisilla rajoilla ja kaikille kansalaisille.

Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että se hyvinvointialue, jonka alueella Saimaan kanavan Suomelle kuuluva osa sijaitsee, vastaisi ensihoidon ja pelastustoimen järjestämisestä kanavan Venäjälle kuuluvalla osalla. LVM esittää, että lakiehdotuksen 6 §:ään lisätään uusi 3 momentti seuraavasti: Etelä- Karjalan hyvinvointialueen tehtäviin kuuluvat myös sellaiset pelastustoimen ja ensihoidon tehtävät Saimaan kanavan vuokra-alueella, jotka Suomen tulee suorittaa Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä Saimaan kanavan Venäjälle kuuluvan osan ja siihen liittyvän alueen vuokraamisesta Suomen tasavallalle sekä Saimaan kanavan kautta tapahtuvasta alusliikenteestä laaditun sopimuksen (SopS 8/2012), sen täytäntöön panemiseksi tehtyjen päätösten sekä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain (104/2011) nojalla.

Etelä-Karjalan pelastuslaitos pitää tarkoituksenmukaisena, että Saimaan kanavan vuokra-alueen pelastustoimeen ja ensihoitoon kuuluvat tehtävät järjestämiselainsäädännön perusteella hyvinvointialueen järjestettäväksi erityistehtävinä. Näistä erityistehtävistä aiheutuvat kustannukset korvataan hyvinvointialueelle erillisrahoituksella. Toisena vaihtoehtona on, että hyvinvointialueista annetun lain 6 §:ää tarkistetaan siten, että se mahdollistaa hyvinvointialueen ottaa erillisellä sopimuksella hoitaakseen myös kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, kuten Saimaan kanavan vuokra-alueen pelastustoimeen ja ensihoitoon kuuluvat tehtävät. Näistä erityistehtävistä aiheutuvat kustannukset korvataan hyvinvointialueelle erillisrahoituksella.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö ehdottavat, että hyvinvointialueesta ehdotetun lain 6 §:ään lisätään uusi 3 momentti, jonka 1 kohta

liittyy tilanteeseen, jossa hyvinvointialue toteuttaa omaa lakisääteistä tehtäväänsä tai (rajatun) yleisen toimialansa perusteella itselleen ottamaansa tehtävää yhteistyössä toisen maan viranomaisen kanssa esimerkiksi hankkimalla siihen liittyviä palveluja toisen maan viranomaiselta. Tällöin toisen valtion viranomainen voisi hoitaa tehtävää omalla alueellaan tai Suomessa hyvinvointialueen alueella. Uuden 3 momentin 2 kohta liittyy tilanteeseen, jossa hyvinvointialue hoitaisi pykälän 1 momentissa määriteltyyn tehtäväälaansa liittyvää toisen valtion viranomaisen tehtävää yhteistyössä mainitun viranomaisen kanssa joko omalla alueellaan tai tämän toisen valtion alueella. Molempien kohtien tarkoittamissa tilanteissa edellytyksenä olisi, että hyvinvointialueen ja toisen maan viranomaisen sopima yhteistyö perustuisi Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainväliseen sopimukseen.

Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, joka mahdollistaisi hyvinvointialueelle kansainväliseen sopimukseen perustuvan velvoitteen täytäntöönpanoon osallistumisen valtion kanssa tehtävään sopimukseen perustuen (toimeksiantotehtävä). Uusi neljäs momentti mahdollistaisi muun muassa sen, että Etelä-Karjalan hyvinvointialue ja Suomen valtio voisivat sopia, että Etelä-Karjalan hyvinvointialue hoitaisi pelastustoimen ja ensihoidon tehtävät, jotka Suomen tulee suorittaa eräiden Saimaan kanavan ja siihen liittyvien alueiden vuokraamisesta tehtyjen kansainvälisten sopimusten perusteella.

Ehdotetuilla muutoksilla ei esitetä muutettavaksi viranomaisten toimivaltaan ja julkisen vallan käyttöön liittyviä lähtökohtia. Myös ehdotetuissa yhteistyötilanteissa Suomen alueella noudatettaisiin Suomen lainsäädäntöä ja julkista valtaa Suomessa käyttäisi Suomen viranomainen.

Muutosehdotukset hyvinvointialueesta ehdotettuun lakiin ovat seuraavat (lisäykset kursivilla):

6 §

Hyvinvointialueen tehtävät

Hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saa laajuudeltaan olla sellainen, että se vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamisen.

Hyvinvointialue voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, jos se tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialueen toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään 15 luvussa.

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 tehtäväälaansa liittyvää toisen valtion viranomaisen tehtävää yhteistyössä tämän toisen valtion viranomaisen kanssa alueellaan tai tämän toisen valtion alueella.*

Hyvinvointialue voi sopimuksen nojalla ottaa valtiolta hoitaakseen 1 momentissa tarkoitettuun tehtäväälaan liittyvän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvän tehtävän.

Tehtäväsiirrot hyvinvointialueen ja kuntien välillä

Suomen Kuntaliitto ry katsoo, että Hyvinvointialueilla tulisi olla itsenäisempi oikeus päättää palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta ja esimerkiksi mahdollisuus sopia kuntien kanssa palvelujen järjestämisvastuusta alueellaan. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka hyvinvointialuelain 8 § sisältää säännökset kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävänsiirroista, ei esitetty sääntelytapa mahdollista työnjaon sopimista niissä tehtävissä, joissa sitä tosiasiallisesti tarvittaisiin. Sääntely ei esimerkiksi mahdollistaisi ympäristöterveydenhuollon tehtävänsiirrosta sopimista ja johtaisi useiden jo toteutettujen ympäristöterveydenhuollon alueellisten ratkaisujen purkautumiseen. Hyvinvointialue ja kunta eivät voisi myöskään sopia esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologitehtävien järjestämisvastuun siirrosta hyvinvointialueilta kunnalle, niissä tilanteissa, joissa molemmat osapuolet katsovat tämän tarkoituksenmukaiseksi. Kuntaliitto katsoo, että hyvinvointialueilla tulisi olla mahdollisuus ottaa täyttä korvausta vastaa hoitaakseen myös muita kuin kuntien vapaaehtoisia tehtäviä, eikä järjestelyssä tule edellyttää kaikkien alueen kuntien mukanaoloa. Hyvinvointialueiden tehtäviä tulisi myös hyvinvointialueen ja kunnan välisellä sopimuksella voida siirtää kunnan järjestämisvastuulle, silloin kun se olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoidon kannalta.

Porvoon kaupunki, Vaasan kaupunki ja Tampereen kaupunki katsovat, että hyvinvointialueella tulisi olla mahdollisuus arvioida ja sopia omista lähtökohdistaan tehtävien hoitamisesta kuntien kanssa. Hyvinvointialueella tulisi olla mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnille sekä ottaa kunnilta hoidettavakseen korvausta vastaan myös muita kuin kuntien vapaaehtoisia tehtäviä. Lakiesitystä tulisi korjata näiltä osin.

Yhteiskuntatutkija Siv Sandberg katsoo, että kuntien ja hyvinvointialueen välisistä tehtävien siirrosta sopimiselle asetettavat tiukat kriteerit (Laki hyvinvointialueesta, 8 §), mm. se, että kaikkien alueen kuntien tulee olla yksimielisiä tehtävän siirtämisestä hyvinvointialueelle, muodostavat käytännössä esteitä joustaville ratkaisuille, jotka saattaisivat olla tarpeen rajatun maantieteellisen alueen asukkaille tai kielen perusteella rajatulle ryhmälle tarjottavien palveluiden kannalta.

Uudenmaan päihdehuollon kuntayhtymän näkemys ja toive on, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pohjana oleviin lakeihin jätetään se mahdollisuus, että osa maakunnan vastuulla olevista palveluista voisi edelleen tuottaa kuntapohjaisesti. Näin ollen Ridasjärven päihdehuollon laitospääntous voisi jatkaa toimintaansa kuntayhtymänä uudistuksen jälkeenkin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että 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. Myöhemmin on mahdollista arvioida, onko tarkoituksenmukaista laajentaa alueen kuntien ja hyvinvointialueen välistä sopimusmahdollisuutta. Ministeriö pitää kuitenkin kuntien ja hyvinvointialueiden roolien ja niiden välisen työnjaon näkökulmasta tärkeänä, että mahdolliset tehtäväsiirrot koskevat joka tapauksessa koko aluetta ja kaikkia alueen kuntia.

Ympäristöterveydenhuolto

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä katsoo, että lain 8 §:n sääntely johtaa joidenkin hyvinvointialueiden osalta siihen, että kuntien lakisääteisiin tehtäviin kuuluva ympäristöterveydenhuolto joudutaan eriyttämään sote-kokonaisuudesta, johon se nyt kuuluu. Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen työryhmän selvityksessä, joka luovutettiin kuntaministeri Paaterolle 12.1.2021 esitetään kuitenkin, että hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät 1.1.2026 alkaen. Lakiesitystä on välttämätöntä muuttaa niin, että hyvinvointialue voi heti toimintansa alusta lähtien ottaa hoidettavakseen myös ympäristöterveydenhuollon tehtävät, jos alueen kunnat ovat asiasta yksimielisiä ja sitoutuvat rahoittamaan erillisellä rahoituksella ympäristöterveydenhuollon palvelut.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä katsoo, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden pitäisi kuulua hyvinvointialueen lakisääteisiin perustehtäviin.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö toteavat, että hallituksen esityksen antamisen jälkeen valmistuneessa monialaisen maakunnan parlamentaarisessa selvityksessä on esitetty ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta hyvinvointialueille vuonna 2026. Eräillä alueilla ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuu on siirretty sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavan kuntayhtymän järjestettäväksi siten, että alue vastaa tulevan hyvinvointialueen aluetta. Näiltä osin ministeriöt katsovat, että voi olla perusteltua harkita, ettei näillä alueilla muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmiin integroituja toimintoja tarvitsisi purkaa. Tämä edellyttäisi sitä, että siirrosta sovittaisiin, se koskisi koko aluetta ja kunnat osoittaisivat siihen täysimääräisen rahoituksen. Ministeriöt lausuvat asiasta myöhemmin annettavassa sosiaali- ja terveysministeriön toimialaa koskevassa vastineessa.

3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin

Hyvinvointialueiden seuranta ja laillisuusvalvonta

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira katsoo, että valvontatehtävistä ja toimivaltuuksista ei ole hallituksen esityksessä säädetty tarpeeksi yksiselitteisesti. Valvontatehtävistä ja toimivallasta tulisi säätää hyvinvointialueissa selvästi (ehdotettu 11 §).

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ehdottaa, ettei ehdotettuun lakiin oteta ehdotettua 11 §:n 2 momenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännössä on jo säädetty aluehallintoviraston toimivallasta. Aluehallintovirasto ehdottaakin, että tarvittavat säännökset otetaan kyseisiin substanssilakeihin. Esityksessä tuodaan esiin, että pelastustoimen valvonnasta on jo säädetty pelastuslaissa. Aluehallintovirasto toteaa vielä, että esimerkiksi lakisääteisten kuntayhtymien toiminnasta voi kannella oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Oikeusturvan kannalta ei ole näin ollen tarvetta laajentaa aluehallintoviraston toimivaltaa. Mikäli 11 §:n 2 momenttia ei poistettaisi, selvyiden vuoksi tulisi tarkentaa, että esimerkiksi aluehallintoviraston toimivallasta valvoa sosiaali- ja terveydenhuoltoa säädetään sote-järjestämislaissa, eikä toimivaltaa tältä osin ole rajattu ainoastaan kanteluasioihin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely vastaa kuntalain sääntelyä, eikä se näin ollen supista tai laajenna aluehallintoviraston tai muiden valvontaa tekevien viranomaisten toimivaltaa suhteessa nykytilaan.

Hyvinvointialueen ja kuntien välinen neuvottelumenettely

Kuntaliiton, Tampereen kaupungin, Vaasan kaupungin, Vaasan sairaanhoitopiirin, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia sekä yhteiskuntatutkija Siv Sandbergin mukaan kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyön varmistamiseen ja palvelujen yhteensovittamiseen ei ole esityksessä kiinnitetty riittävästi huomiota, eikä esitys ei turvaa tarpeellisten yhteistyörakenteiden ja toimintamallien muodostumista. Useat lausijat katsovat, että sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että siitä kävisi ilmi, että neuvotteluissa tulee sopia yhteistyön edellyttämistä yhteistyörakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että 14 §:ssä mainituissa neuvotteluissa on mukana myös kulttuuritoiminnan ja kulttuuripalvelujen järjestämisen kysymykset. Näin turvattaisiin tasa-arvoisten ja laadukkaiden palveluiden saatavuus kaikissa kunnissa sekä niiden terveyttä ja hyvinvointia edistävä rooli.

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö katsovat, että esitys luo riittävät raamit hyvinvointialueiden ja kuntien väliselle yhteistyölle: Hyvinvointialuelain 14 §:n mukaisen hyvinvointialueen ja kuntien neuvotteluvollisuuden lisäksi säädettäisiin kunnan ja hyvinvointialueen tarkemmista yhteistyövelvoitteista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä (sote-järjestämislaki 6 ja 7 §), hyvinvointialueen velvollisuudesta yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnan palvelujen kanssa (sote-järjestämislaki 10 §), yhteistyöstä kehittämistyössä (sote-järjestämislaki 32 §) ja varautumisessa (sote-järjestämislaki 50 §) sekä hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyön toteutumisen seurannasta ja arvioinnista hyvinvointialueiden valtion ohjauksessa (sote-järjestämislaki 4 luku) . Ministeriöt katsovat perustelluksi, että hyvinvointialueet ja kunnat määrittävät itse tarkemmat yhteistyötavat ja -rakenteet kunkin alueen erityispiirteet huomioiden. Ministeriöt esittävät kuitenkin sääntelyn täydentämistä seuraavasti (lisäys kursivilla):

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.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry pitää hyvänä, että hyvinvointialueita ja kuntia veloitetaan neuvottelemaan muun muassa tukipalvelujen järjestämisestä. JHL esittää, että näissä neuvotteluissa on kuultava työntekijäjärjestöjä. Lisäksi JHL ehdottaa, että kohtaa täsmennetään siten, että siitä käy ilmi selkeästi tukipalvelujen luonne mainitsemalla, että tukipalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi puhtaus- ja ravitsemuspalveluita.

Saamelaiskäräjät esittää, että lain 14 §:n sääntelyä täydennetään siten, että Lapin hyvinvointialueen tulisi neuvotella Saamelaiskäräjien kanssa valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei hyvinvointialueen ja kuntien neuvottelua koskevaa sääntelyä ole tarpeen täydentää tukipalvelujen määrittelyllä, sillä tukipalvelut on määriteltävä lakiesityksessä toisaalla. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei Lapin

hyvinvointialueella ja saamelaiskäräjillä ole sellaista yhteistä palvelujen tuottamiseen liittyvää rajapintaa, minkä takia pitäisi luoda erillinen lakisääteinen rakenne neuvotteluja varten. Lisäksi ministeriö toteaa, että muun muassa palvelujen seuranta ja arviointia varten Lapin hyvinvointialueella on saamen kielen lautakunta. Edelleen ministeriö toteaa, että Saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukainen neuvotteluvaikeus koskee myös Lapin hyvinvointialuetta.

Investointien ohjaus

Kuntaliiton mukaan ehdotettu investointien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä ei kohdenna investointeihin käytettävissä olevia resursseja eri hyvinvointialueiden erilaisten investointitarpeiden mukaisesti. Ehdotettu ratkaisu ei todennäköisesti mahdollista kaikilla hyvinvointialueilla edes nykyisten toimitilojen asianmukaista ylläpitoa tai hyvinvointialueiden mahdollisuutta ostaa kunnilta tarvitsemiaan toimitiloja. Rahoitusperiaatteen näkökulmasta on ongelmallista, että investointien rahoitus ei lähtökohtaisesti perustuisi hyvinvointialueiden palvelutarpeisiin vaan niiden lainanhoitokykyyn. Heikon lainanhoitokyvyn omaavan hyvinvointialueen välttämättömät investoinnit rahoitettaisiin poikkeusmenettelyllä, johon liittyvä arviointimenettely voisi johtaa hyvinvointialueiden yhdistämiseen vastoin niiden tahtoa. *HUS:n, Keski-Suomen sairaanhoitopiirin ja Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän* mukaan investointien ohjausmalli rajoittaa merkittävästi hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeutta sekä kykyä suunnitella omaa toimintaansa ja talouttaan pitkällä aikavälillä. *HUS:n* mukaan ohjausmalli ei mahdollista investointiohjelman muutoksia budjettivuoden aikana, vaikka niille olisi kiireellinen tarve. *HUS* toteaa, että mahdollisuus rajoittaa lainanottovaltuutta vielä laskennallista lainanottovaltuutta alemmalle tasolle julkisen talouden sopeuttamistarpeen vuoksi heikentää entisestään hyvinvointialueiden mahdollisuutta toimintansa ja taloutensa pitkäaikaiseen suunnitteluun.

Toisaalta *Valtiontalouden tarkastusvirasto* pitää julkisen talouden suunnitelman ohjaavaa vaikutusta käytännössä vähäisenä, koska poikkeuksellinen lainanottovaltuus tultaneen myöntämään lähes kaikissa tilanteissa riippumatta julkisen talouden suunnitelmasta. Myös *Aalto-yliopiston professori Teemu Malmi* pitää epätodennäköisenä, että valtioneuvosto kieltäisi hyvin perusteltuja investointihankkeita, mikäli hyvinvointialue pysyy lainanhoitokatteen raameissa. Siksi ehdotettu malli johtaa valtion sote-sektoriin käyttämien menojen ennakoitua nopeampaan kasvuun.

Mannerheimin Lastensuojeluliiton mukaan hyvinvointialueiden niukka liikkumatila taloushoidossa voi helposti johtaa palveluiden leikkauksiin. *Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä* arvioi, että lainanottovaltuuden rajoittaminen voi estää hyvinvointialueiden välttämättömien kiireellisten investointien toteuttamisen, vaikka hyvinvointialueella olisi lainanhoitokykyä. *HUS* ja *Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä* huomauttavat, että pitkäaikaisen lainan käytön rajoittaminen vain uus- ja laajennusinvestointeihin edellyttää muiden investointien kattamista käyttötalouden tuloilla ja vaikeuttaa hyvinvointialueiden kykyä selviytyä tehtävistään annetun rahoituksen puitteissa. *Coxa* katsoo, että lainanottoa ja investointeja koskevat rajoitukset voivat johtaa siihen, että hyvinvointialueet joutuvat turvautumaan epätarkoituksenmukaisiin ja kustannuksiltaan kalliimpiin ratkaisuihin palveluja järjestettäessä. *Kuntaliitto* ja *HUS* kiinnittävät huomiota myös tietojärjestelmäinvestointien toteuttamismahdollisuuksiin.

Sairaanhoitopiirien johtajat ry, Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä, Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri, Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri ja Hämeen liitto katsovat, että hyvinvointialueet eivät tulisi tekemään valtioneuvostolle hakemuksia lainanottovaltuuden muuttamisesta, vaikka investoinnit olisivat kansalaisten palvelujen tuottamisen näkökulmasta kiireellisiä ja välttämättömiä, koska lainanottovaltuuden muuttaminen johtaisi hyvinvointialueen arviointimenettelyyn. Myös *Mannerheimin Lastensuojeluliitto* toteaa, että hyvinvointialue voi joutua leikkaamaan palveluita sen pelossa, että se joutuisi arviointimenettelyn kohteeksi ja tulisi liitetyksi toiseen hyvinvointialueeseen.

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä sekä *Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä* kiinnittävät huomiota siihen, että palvelutarpeen ja kustannustason muutos lasketaan valtion rahoituksen tasolla, minkä vuoksi se huomioi heikosti hyvinvointialueiden erityistilanteet. *HUS* arvioi, että lainanottovaltuuksien enimmäismäärän koko maassa yhdenmukainen laskentakaava ei ota huomioon alueellisia eroja lähtötilanteessa ennen uudistusta. *Espoon kaupungin* mukaan investointien rahoitusmallin toimivuus Uudellamaalla on kyseenalainen eikä malliin ole rakennettu eri alueiden todellisia investointitarpeita huomioivia elementtejä. *Pirkanmaan liiton* mukaan joillakin alueilla sairaanhoitopiirit eivät voi investoida jatkossa vuosiin, koska nyt jo laskennallinen lainanhoitokate on ylärajoilla.

Kuntaliitto toteaa, että lainanottovaltuuden pohjana käytettävä lainanhoitokatte laskentatapa on investointitarpeisiin nähden liian tiukka. Laskenta pohjautuu keskimääräiseen laskennalliseen lainanhoitoaikaan, ei todellisiin lainanlyhennyksiin. Investoinnin poisto aika on myös huomattavasti lainanhoitoaikaan pitempi. Myös *Sairaanhoitopiirien johtajat ry, Hämeen liitto, HUS* ja *Etelä-Savon, Kymenlaakson ja Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymät* sekä *Etelä-Pohjanmaan, Lapin, Länsi-Pohjan, Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirit* toteavat, että lainanhoitokatte laskukaava on liian tiukka. Suurin osa hyvinvointialueiden merkittävistä investoinneista on suuria rakennusinvestointeja, joiden poisto aika on 20–50 vuotta. Liian tiukka laskukaava pysäyttää hyvinvointialueiden investoinnit kestävämmän matalalle tasolle, mikä tulee lisäämään rakennusten korjausvelkaa ja tekee mahdottomaksi uuden teknologian käyttöönoton. Laskennallisen lainanlyhennyksen laskukaavaa tulee muuttaa siten, että taseen lainamäärä jaetaan vähintään 20:llä tai 25:llä, eikä kymmenellä. *HUS:n* mukaan laskukaavassa tulisi voida käyttää jakajana lainakannan todellista jäljellä olevaa juoksuaikaa. Lisäksi *Sairaanhoitopiirien johtajat ry* Hämeen liitto huomauttavat, että liian tiukkaa laskukaavaa voidaan yrittää kiertää erilaisin taseen ulkopuolisin järjestelyin, muun muassa pitkäaikaisin vuokrasopimuksin tai leasingrahoituksella. Tällaisten vaihtoehtojen rahoituksen hinta voi muodostua moninkertaiseksi omaan taselainaan nähden ja niiden hallinta voi muodostua työlääksi. Myös *Pirkanmaan sairaanhoitopiirin* mukaan esityksen mukainen lainanhoitokatteeseen perustuva lainanottovaltuus ei mahdollista isoja sairaalahankkeita, koska tulorahoitus ei riitä kuin korvausinvestointeihin, ja *Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä* mukaan lainanhoitokatte laskukaava tulisi toteutua siten, että toimintojen tarpeenmukaiset investoinnit pystytään toteuttamaan 25–30 vuoden poistoajalla.

HUS katsoo, että joka vuosi erikseen määriteltävä lainanottovaltuuden määrä on tarpeiden ajoittumiseen nähden hyvin sattumanvarainen. Siksi pitkäjänteinen, toiminnan kehittämistä tukeva investointien suunnittelu ei voi ehdotetussa mallissa toteutua. Lainanottovaltuus tulee todennäköisesti ohjaamaan investointeja malliin, jossa leasing- ja vuokrasopimukset

korostuvat, mikä saattaa lisätä palvelujen hankintaa yksityisiltä tuottajilta. Vuosikatteen keskeinen rooli laskennallisen lainanottokatteen määrittelyssä voi johtaa vuosikatteen ”tasaisuuden” ylikorostamiseen toiminnan ja talouden suunnittelussa. *Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän* mukaan hyvinvointialueiden leasing-vastuiden kasvattaminen voi johtaa nopeasti tulorahoituksen riittämättömyyteen vastuiden kasvaessa. *Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri* huomauttaa, että valmistelussa on määrittämättä, voidaanko keskeneräisen sairaalahankkeen lainojen nostosuunnitelmaa jatkaa hyvinvointialueen aloittaessa toimintansa vai määräytyykö lainanottovaltuus hyvinvointialuetta koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Kuntaliitto ehdottaa investointien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän valmistelemista esimerkiksi siten, että vain taloudellisesti merkittävät investoinnit, kuten sairaalainvestoinnit ja hyvinvointialueiden työnjaon kannalta merkittävät investoinnit, olisivat tiukassa valtionohjauksessa, mutta korjausinvestoinnit jäisivät hyvinvointialueiden harkintaan. Käyttökustannusten rahoitusperusteissa olisi jo lähtökohtaisesti mahdollista ottaa huomioon tavanomaiset ylläpitoinvestoinnit. *Järvenpään kaupungin* mukaan aito itsehallinto edellyttäisi mahdollisuutta investointipäätöksiin, lainanottovaltuuksia ja sellaisen taseen, joka mahdollistaa jonkinlaiset yli- ja alijäämät eri tilikausina. *Vaasan kaupungin* mukaan hyvinvointialueilla tulisi olla mahdollisuus hankkia kunnilta omistukseensa palvelutoiminnassa tarvittavia toimitiloja. *Lahden kaupungin* mukaan investointisuunnitelmaan tulisi sisällyttää vaikuttavuuden ennakkoarviointi.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä esittää lainanottovaltuuden rajaamisen sijaan strategisen tason neuvotteluja osana hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välistä ohjausneuvottelua. *Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän* mukaan hyvinvointialueille tulisi turvata riittävä mahdollisuus tarvittavien investointien tekemiseen sekä riittävän pitkä siirtymäaika. *HUS* ehdottaa, että vain taloudellisesti merkittävät investoinnit kuten uudet suuret sairaalahankkeet tulisi linjata ministeriöissä, muut investoinnit jäisivät hanketasolla alueelliseen harkintaan. *Keski-Suomen sairaanhoitopiirin* mukaan esitetyn mallin sijasta on luotava joustavampi menettely investointien toteuttamiseksi. *Keski-Suomen sairaanhoitopiirin* mukaan pitkäaikaisten lainojen ottaminen investointeja varten tulee olla mahdollista ilman valtion hyväksymismenettelyä. *Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri* ehdottaa, että hyvinvointialueiden investointitarpeen arviointiin voitaisiin soveltaa vastaavanlaista investointeja rajoittavaa lainsäädäntöä kuin tällä hetkellä on käytössä. Myös valtioneuvoston aiemmat päätökset valtuuden määrästä tulisi ottaa huomioon lainanottovaltuuden määrässä, samoin rajoituslain mukaisiin poikkeuslupiin liittyvä rahoitustarpeen määrä. *Pirkanmaan liitto* ehdottaa, että investointien takaisinmaksuaikoja tulee voida tarkastella pidemmällä ajanjaksolla. *Coxa* katsoo, että hyvinvointialueilla tulisi olla mahdollisuus esitettyä itsenäisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin päättää palveluiden järjestämistavoista paikalliset olosuhteet huomioiden sekä luoda positiivisia kannustimia kestävämmän julkisen terveydenhuollon varmistamiseksi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta ja investointien ohjausta koskeva sääntely on tarpeen hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja toimitilojen hallintaa koskevan ratkaisun takia.

Aluevaltuusto päättäisi hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja palveluverkosta mukaan lukien toimitiloistaan, mutta rahoitusmallista johtuisi, että investointeja ja niitä vastaavia sopimuksia koskevaa hyvinvointialueen päätöksentekoa ohjattaisiin lailla ja laissa säädetyillä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksillä.

Hyvinvointialueen lainanottoa ja investointien suunnittelua ja ohjaamista koskevilla säännöksillä ja niiden soveltamisella estettäisiin sekä valtion että hyvinvointialueen talouden ja toiminnan riskien kasvaminen. Riskien hallinnalla varmistettaisiin osaltaan perustuslain turvaamien riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen toteutuminen ja hyvinvointialueiden käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Tällä hyvinvointialueen itsehallintoon vaikuttavalla sääntelyllä varmistettaisiin osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen sekä perustuslain 22 §:n mukaisen valtion perusoikeuksien turvaamisvastuun toteutuminen.

Hyvinvointialueen rahoitusta ja talouden ohjausta koskevalla sääntelyllä kokonaisuudessaan varmistettaisiin, että hyvinvointialue pystyisi käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuudellaan sekä saamallaan lisärahoituksella ja lainanottovaltuuteen sekä sen tarkistamiseen perustuvalla lainarahoituksella sekä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveystalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti, että myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista.

Esityksen mukaan hyvinvointialueet omistaisivat niille sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyvät kiinteistöt ja vastaisivat niistä aiheutuneista kustannuksista. Hyvinvointialueen rahoitus perustuisi rahoituslain mukaiseen valtion yleiskatteisen rahoitukseen eikä sisältäisi erillistä investointien rahoitusta. Hyvinvointialueet eivät voisi ottaa verotusoikeuden puuttuessa vapaasti lainaa, koska tällöin valtion rahoituksen määrä ja valtion riskit kasvaisivat ilman, että valtio voisi siihen vaikuttaa.

Lainanottovaltuus

Hyvinvointialueesta annettavan lain 115 §:n mukaan hyvinvointialueen rahoitustarvetta ei saisi kattaa hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa pitkäaikaisella lainalla valtion rahoitusvastuusta johtuen. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 15 §:ssä säädettäisiin lainanottovaltuudesta investointien rahoittamiseksi.

Lainanottovaltuuden tason määrittäminen perustuisi hyvinvointialueen lainanhoitokykyyn, joka määritettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 15 §:n 2 momentissa säädetyn laskentakaavan perusteella. Laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennekset 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. Hyvinvointialue voisi käyttää päätettyä lainanottovaltuutta useana tilikautena, jos se toteuttaisi investointia usean vuoden aikana investointisuunnitelman mukaisesti. Investoinnin rahoittamiseksi otettavaa lainaa voisi siten nostaa useana vuonna. Päätetty valtuus otetaan huomioon seuraavan tilikauden lainanottovaltuudessa. Siten seuraavan tilikauden laskelmassa otettaisiin huomioon myönnetty lainanottovaltuudet ja niiden mukaisesti nostetut lainat kokonaisuudessaan. Vastaavasti, jos hyvinvointialue ei olisi käyttänyt koko valtuutta, käyttämättä jätetty määrä nostaisi valtuutta seuraavana vuonna. Investointien rahoittamiseen voidaan käyttää pitkäaikaisen lainan lisäksi tulo-rahoitusta sekä kertyneitä rahavaroja. Lisäksi on huomattava, että kiinteistöjen ylläpito- ja vuosikorjaukset sekä mahdollisten

vahinkojen korjaukset eivät ole kirjanpito-ohjeiden mukaisesti investointimenoja eikä niitä siten koskisi investointisuunnitelmaa koskeva sääntely.

Investointien lainalla rahoittamisen vaihtoehto ovat erilaiset hyödykkeiden vuokrausmallit. Nämä rinnastettaisiin investointien ohjausta ja investointisuunnitelmaa koskevassa sääntelyssä investointeihin jäljempänä tarkemmin kuvatuksi. Vuokravastuita ei erikseen oteta huomioon säädetyn kaavan mukaisesti laskettavassa lainamäärässä. Tämä johtuu siitä, että vuokramenot pienentävät laskennallisen lainanhoitokatteen kaavassa olevaa vuosikatetta ja siten vuosikatteen perusteella laskettavaa enimmäislainamäärää.

Säännöksessä lainanhoitokate on asetettu tavoitetasolle, että hyvinvointialue voi selvittää lainanlyhennyksistään. Lainanottovaltuuden määrä olisi 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 lainanotto- ja -valtuus voivat olla alhaisella tasolla tai negatiivinen. Koska syynä alueilla jo tehdyt investoinnit, voidaan arvioida, ettei kyseisillä alueilla olisi lyhyellä aikavälillä uudistuksen voimaantulon jälkeen tulossa lainoitusta tarvitsevia merkittäviä investointeja. Hyvinvointialueiden lainanottovaltuus koskisi vain hyvinvointialueiden ottamia uusia lainoja, eikä se koskisi kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyviä olemassa olevia lainoja tai niiden uusimista.

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. Säännöksessä tarkoitettu 10 vuoden aika ei siten kuvaa lainan alkuperäistä pituutta (maturiteettia). Lainat on nostettu eri aikoina ja jäljellä olevat maksuajat vaihtelevat. Keskimääräisen jäljellä olevan lainan takaisinmaksuajan käyttö estää hyvinvointialueen velkaantumisen yli maksukyvyn lyhennysaikataulujen muutoksilla. Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien taseessa olevien nykyisten, hyvinvointialueelle siirtyvien 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 määräydy poistoajojen mukaisesti.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa lainanottovaltuudesta poikkeuksellisissa tilanteissa hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen turvaamiseksi. Valtioneuvosto muuttaisi hyvinvointialueen lainanottovaltuutta hyvinvointialueen hakemuksesta tai ministeriöiden aloitteeseen perustuen, jos hyvinvointialueen investointitarve olisi kiireellinen ja investointi olisi välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voitaisi kattaa muulla tavoin. Kyse voisi olla sellaisista olosuhteista, joihin ei ole voitu varautua ja joissa palvelut vaarantuvat ulkoisten tekijöiden johdosta, kuten sairaalakiinteistön äkillisessä vahingoittumisessa tai asettamisessa käyttökieltoon taikka johtuen

äkillisestä palvelutarpeen muutoksesta. Rahoitustarve voitaisiin kattaa myös muilla tavoin, kuten tiloja vuokraamalla tai hyvinvointialueiden välisellä yhteistyöllä.

Hyvinvointialueen talouden kannalta lisälainanottovaltuus ja sen mukainen lainanottaminen johtaisi siihen, että hyvinvointialue velkaantuisi enemmän kuin sillä olisi lainanhoitokykyä. Tästä voisi seurata hyvinvointialueen talouden heikentyminen, ja hyvinvointialueen edellytykset selvitä sen järjestämisvastuulla olevista tehtävistä voisivat vaarantua. Myönnetty lisälainanottovaltuus olisi yksi 123 §:ssä säädetystä hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereistä. Arviointimenettelyn käynnistäminen hyvinvointialueen talouteen liittyvien edellytysten perustella on kuitenkin valtiovarainministeriön harkinnassa. Menettely voitaisiin jättää käynnistämättä esimerkiksi, jos laina ei ole suuruusluokaltaan sellainen, että sen vaikutuksia ei voitaisi sopeuttaa hyvinvointialueen talousarvioissa ja -suunnitelmassa. Arviointimenettelyä on käsitelty myös jäljempänä vastineen talouden ohjaista koskevassa kohdassa.

Ainoastaan poikkeuksellisesti, jos julkisen talouden, valtiontalouden tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyisi merkittävästi ja poikkeuksellisesti, hyvinvointialueen lainanottovaltuus voitaisiin vahvistaa 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua laskennallista lainanottovaltuutta pienemmäksi. Tilanteessa, jossa julkisen talouden, valtion tai hyvinvointialueiden rahoitusasema olisi merkittävästi ja poikkeuksellisesti heikentynyt esimerkiksi laajakantoisen taloudellisen kriisin takia, voitaisiin myös hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksia joutua rajoittamaan vastaavasti kuin muutakin julkista taloutta sopeutetaan. Odottamattomien kriisien seurauksena julkinen talous ja valtiontalous voivat heikentyä yllättäen ja talouden sopeuttaminen aiemmalle uralle sen jälkeen voi vaatia usean vuoden ponnisteluita koko julkisessa taloudessa, mukaan lukien hyvinvointialueetaloudessa.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisen rahoituksen yhdessä hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädetyn lainanottovaltuuden kanssa tulisi riittää hyvinvointialueiden investointien rahoitukseen siten, että investoinneista ei synny tarvetta lisärahoitukseen.

Säätelyllä kokonaisuudessaan varmistettaisiin riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamista kaikissa tilanteissa sekä valtion vastuun toteutumista perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Näihin tilanteisiin voisi liittyä myös sellaisia kustannuksia, jotka voisivat olla hyvinvointialueen lisärahoituksen perusteena, ellei hyvinvointialueen talvelujen järjestämistä olisi saatavissa olevalla rahoituksella muutoin mahdollista turvata. Kiireellisimmissä tilanteissa hyvinvointialue voisi käyttää rahavarojen ohella lyhytaikaista lainaa.

Investointisuunnitelma

Hyvinvointialueesta annettavan lain 16 §:ssä säädetäisiin hyvinvointialueen investointisuunnitelmasta. Lisäksi laissa säädetäisiin investointien valtion ohjauksesta. 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 koskisi siten myös erilaisia vuokramalleilla, kuten kiinteistöleasing-sopimuksia ja

yhteistyömalleja kuten niin kutsutuilla elinkaarimalleilla. Nämä rinnastettaisiin 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 saisi toteuttaa investoinnin ja investointia vastaavan sopimuksen tai pitkävaikutteisen hyödykkeen luovutuksen vain, jos sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö olisi hyväksynyt sen osana hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa. Investointien ohjauksella varmistettaisiin, etteivät hyvinvointialueet toteuta päällekkäisiä tai muutoin tarpeettomia investointeja tai selvästi epätarkoituksenmukaisia omaisuuden luovutuksia. Sitovalla investointien ohjauksella valtioneuvosto voisi valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelurakenne. Vaikka investointisuunnitelma on kattava, valtion ohjaus ei koske kaikkia investointeja. Ohjaus kohdistuisi vain laajavaikutteisiin tai taloudellisesti merkittäviin hankkeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 25–26 §:ssä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:ssä. Ohjausta on käsitelty myös erikseen vastineessa.

Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä ei näe todellista tarvetta osaamiskeskukselle, koska jokaisella hyvinvointialueella olisi oma asiantunteva henkilöstönsä kiinteistöasioiden hoitamiseen ja jokainen hyvinvointialue voisi ylläpitää tilatietojärjestelmää ja raportoida suoraan ministeriölle investoinneistaan ja niiden vaikutuksesta hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan. *Itä-Suomen yliopiston sosiaalityön professori Sari Rissanen* katsoo, että osaamiskeskus-sanaa käytetään esitystekstissä irrallaan ja välillä käsitteen käyttö ilman alkuosan tarkennetta saa lukijan pohtimaan, mistä osaamiskeskuksesta on kyse.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueiden yhtiömuotoisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, jossa valtio voisi olla osakkaana. Esityksen mukaan hyvinvointialueet hallinnoisivat omia toimitilojaan ja kiinteistöjään, ja lailla säädettäväksi esitetty osaamiskeskus olisi yhtenäisen tiedontuotannon väline, ja hyvinvointialueet saisivat myös kustannussäästöjä keskitetystä kiinteistötiedon tuotannosta johtuen. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja sillä voisi olla myös muita hyvinvointialueiden päättämiä

tehtäviä. Yhtenäinen tilatieto ja kustannustieto ovat tarpeen hyvinvointialueen kustannusten seurannan ja johtamisen perusteena sekä hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arvioinnissa. Osaamiskeskuksen tiedonsaantia koskeva sääntely mahdollistaisi toimittamisen tarkoituksenmukaisella tavalla, kuten laskelmien ja laadittavien selvitysten muodossa. Yhtenäiset tiedot palvelisivat hyvinvointialueiden omaa toiminnan johtamista. Lisäksi yhtenäinen tietopohja tukisi hyvinvointialueiden valtion ohjausta. Hyvinvointialueet voisivat halutessaan antaa osaamiskeskukselle myös muita tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä. Laissa käytettyä terminologiaa käsitellään vastineen muita huomioita koskevassa kohdassa.

Valtiontakaukset

Kuntaliiton mukaan Kuntarahoitus Oyj:n tulisi voida myöntää hyvinvointialueille myös uusia lainoja heti vuoden 2023 alusta lukien sosiaali- ja terveystalouden rahoitushuollon jatkuvuuden turvaamiseksi ja hyvinvointialueiden rahoituskustannusten hillitsemiseksi. Tätä koskeva valmistelu tulisi käynnistää välittömästi. Myös *Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä* katsoo, että Kuntarahoitus Oyj:n poissulkeminen hyvinvointialueiden investointien rahoituksesta on ongelmallista, lisää kustannusriskiä ja vaarantaa pääomahuollon kriisitilanteissa. Kuntarahoitus Oyj:llä tulee olla mahdollisuus tarjota hyvinvointialueille raha- ja pääomamarkkinapalveluja investointien rahoituksessa ja maksuvalmiushuollossa.

Sairaanhoitopiirien johtajat ry, Hämeen liitto sekä Kanta-Hämeen, Länsi-Pohjan ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit katsovat, että hyvinvointialueiden pitkäaikaisen rahoituksen järjestämisen mahdollisuudet jäävät esityksessä avoimiksi ja rahalaitosten on ilman hyvinvointialueen verotusoikeutta hankalaa arvioida hyvinvointialueiden riskiluokkaa. Kuntarahoitus Oyj:n poistuminen hyvinvointialueiden rahoitusvaihtoehdoista vaikuttaisi hyvinvointialueiden rahoituskustannuksiin nostavasti. Lisäksi hyvinvointialueen lyhytaikaisen maksuvalmiuden ylläpitäminen poikkeustilanteissa kuten koronapandemian aikana vaarantuisi. Valtiontakaukset tulee turvata hyvinvointialueiden rahoitukselle ja maksuvalmiusjärjestelyille. Myös *Porvoon kaupungin* mukaan laina- ja takausjärjestelyihin liittyy eräitä epävarmuustekijöitä, erityisesti Kuntien takauskeskuksen sekä Kuntarahoitus Oyj:n asemasta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueesta annettavan lain 20 §:n 3 momentista ei käy ilmi, missä ajassa Valtiokonttorilla on oikeus periä lainansaaajalta lainanmyöntäjälle maksettu takauskorvaus.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana on tarkoitus selvittää myöhemmin kuluvalle hallituskaudella ja että asiaa koskevat mahdolliset lakimuutokset voidaan valmistella niin, että ne tulisivat voimaan tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa (HE 241/2020 vp, s. 462 ja 1163). Asiaa koskeva lainvalmistelu on käynnistetty valtiovarainministeriössä ja aikataulutettu siten, että Kuntarahoitus Oyj:n lainojen myöntäminen hyvinvointialueille olisi mahdollista tarvittaessa jo vuoden 2022 aikana aluevaltuustojen aloitettua toimintansa.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:n mukaan valtioneuvosto voisi myöntää valtiontakauksia lainoille, jotka hyvinvointialue ottaa sanotun lain 15 §:ssä tarkoitetun lainanottovaltuuden puitteissa. Perusteena valtiontakauksen myöntämiselle olisi

hyvinvointialueiden puuttuva verotusoikeus ja se, että joillakin yksittäisillä hyvinvointialueilla olisi alhaisen lainanhoitokyvyn ja korkean velkamäärän vuoksi ilman valtiontakauksia todennäköisesti ongelmia tarvittavan rahoituksen saamisessa markkinoilta tai ainakin rahoituksen hinta muodostuisi korkeaksi (HE 241/2020 vp, s. 266). Tällaiset ongelmat koskisivat todennäköisesti kuitenkin vain pientä osaa hyvinvointialueista ja niidenkin osalta vain suuria lainoja. Sen sijaan esimerkiksi leasing-sopimuksia ja erilaisia suojausjärjestelyjä kaikkien hyvinvointialueiden voidaan olettaa saavan rahoitusmarkkinoilta myös ilman valtiontakautta. Asiassa on lisäksi otettava huomioon Suomen valtion takausvastuiden jo tällä hetkellä erittäin korkea taso (HE 241/2020 vp, s. 287).

Edellä mainituista syistä hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:n soveltamisalaa ei ole perusteltua laajentaa koskemaan lainojen ohella myös muita rahoitusinstrumentteja vaan rajoittaa valtiontakauten myöntäminen vain sellaisille lainoille, joita hyvinvointialueet eivät saisi lainkaan tai ainoastaan huomattavan korkealla hinnalla ilman valtiontakautta. Lisäksi on huomattava, että riippumatta hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:ssä säädetystä, hyvinvointialueille voidaan myöntää valtiontakauksia myös valtion lainanannosta, valtiontakauksesta ja valtiontakauksesta annetun lain nojalla, jos sille katsotaan olevan tarvetta. Tällöinkin valtiontakauksia voi olla voimassa enintään eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämän valtuuden mukainen määrä.

Jos Kuntarahoitus Oyj ryhtyisi edellä mainitun erillisen lakimuutoksen nojalla myöntämään uusia lainoja ja muita rahoituspalveluja hyvinvointialueelle, se todennäköisesti katsoisi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 8 §:ään ja omiin sääntöihinsä vedoten, että se voi myöntää hyvinvointialueille vain sellaisia lainoja ja muita sitoumuksia, joille valtio myöntää takauksen. Jos valtiontakauksia myönnettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:n mukaisesti vain hyvinvointialueiden ottamille lainoille, Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää hyvinvointialueille vain lainoja mutta ei esimerkiksi leasing-sopimuksia tai lainojen suojausjärjestelyjä. Tältä osin Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille tarjoamat rahoituspalvelut olisivat siis rajoitetummat kuin muiden luottolaitosten tarjoamat rahoituspalvelut. Jos tätä pidettäisiin ongelmana, asiaan voitaisiin puuttua edellä mainitun erillisen lakimuutoksen yhteydessä.

Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueesta annettavan lain 20 §:n 3 momentissa ei säädettäisi sitä, missä ajassa Valtiokonttorin tulisi periä lainansaajalta lainanmyöntäjälle maksettu takauskorvaus viivästyskorkoineen takaisin. Vastaavanlainen säännös on voimaanpanolain 37 §:n 3 momentissa. Takauskorvaussaaminen on erääntynyt saatava, jonka perimisaikataululle ei ole asetettu rajoja muussakaan takauksia koskevassa erityislainsäädännössä. Päätösvalta takauskorvauksen perimisessä olisi Valtiokonttorilla, joka on velvollinen toimimaan asiassa hallinnon yleislakien sekä esimerkiksi hyvän perintätavan ja saatavien vanhentumista koskevien säännösten mukaisesti.

4 luku Aluevaltuusto

Saamelaiskäräjät esittää, että Lapin hyvinvointialueen valtuustoon ja hallitukseen varattaisiin kiintiöön perustuvat edustuspaikat saamelaisille edustajille, joiden valinta tapahtuisi Saamelaiskäräjien toimesta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen mukaan hyvinvointialueen ylimpänä toimielimenä toimisi aluevaltuusto, jonka jäsenet hyvinvointialueen asukkaat valitsevat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Ehdotuksen mukaan kukin maakunta olisi yksi vaalipiiri eikä niiden sisällä näin ollen olisi sisäistä vaalipiirijakoa. Ehdotettu kiintiösäännös oli periaatteellisesti erittäin merkittävä poikkeus aluevaalien yleisyydestä ja yhtäläisyydestä. Vastaavaa kiintiötä ei ole tällä hetkellä Saamelaisten kotiseutualueen kunnissa, kuten ei mitään muutakaan kiintiötä muissakaan kunnissa. Toisaalta lakiesitykseen sisältyy 33 §:ssä tarkoitettu saamen kielen lautakunta, jonka tehtävänä on saamen kielisiin palveluihin liittyvät kysymykset. Lautakunnan jäsenistä merkittävä osuus valitaan Saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä.

Hyvinvointialueella ja Saamelaiskäräjillä ei ole sellaista asiallista ja toiminnallista yhteyttä, että ehdotettua kiintiöön perustuvaa edustusta nimenomaan ylimmässä päättävässä toimielimessä voitaisiin pitää perusteltuna erityisesti ottaen huomioon saamen kielen lautakunnan aseman ja tehtävät sekä sen valintaan liittyvän Saamelaiskäräjien nimitysoikeuden. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että saamen kielen lautakunnan puheenjohtajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus hallituksessa. Koska saamenkielisten henkilöiden edustus aluehallituksessa on näin turvattu, valtiovarainministeriö ei pidä tämän lisäksi toteutettavaa Saamelaiskäräjien erillistä kiintiötä aluehallituksessa perusteltuna.

Ikäinstituutti viittaa lausunnossaan hyvinvointialuelain 22 §:ään, jossa todetaan palvelumaksuista säädettävän hyvinvointialueilla toimivissa aluevaltuustoissa. Ikäinstituutti kysyy, onko tässä riski sille, että kansalaisten yhdenvertaisuus vaarantuu maksujen vaihdellessa alueittain? Tämä on erityisen tärkeä kysymys siitä näkökulmasta, että lakiuudistuksen yksi keskeinen tavoite on vähentää eriarvoisuutta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että asiakasmaksulainsäädännöllä säädetään lähtökohtaisesti maksujen yleiset puitteet, joiden sisällä hyvinvointialueella on liikkumavaraa maksujen yksityiskohdista päätettäessä. Maksuista päättäminen kuuluu keskeisellä tavalla alueiden itsehallintoon. Maksut voivat näin ollen vaihdella alueittain asiakasmaksulainsäädännön asettamissa rajoissa.

5 luku Hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeus

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä viestintä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositaa, että lakiehdotuksen 29 §:ään sisältyvien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kohtaa täsmennetään vammaisuuden osalta. Järjestettävien tilaisuuksien tulee olla esteettömiä ja saavutettavia kaikille. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on antanut ratkaisuja, joissa on todettu vammaisia ihmisiä välillisesti syrjiväksi muun muassa sen, että poliittisia keskustelutilaisuuksia on järjestetty esteellisissä tiloissa (ks. esim. 315/2017, 258/2017, 249/2017).

Näkövammaisten liitto esittää 29 §:n 1 momenttiin lisättäväksi kirjausta esteettömyyden ja saavutettavuuden varmistamisesta. Tätä tukee YK:n vammaissopimuksen velvoittavuus. Muutettu 1 momentti on seuraava: "Hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Aluevaltuuston on huomioitava esteettömyys ja saavutettavuus sekä eri väestöryhmien erityistarpeet tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi."

Vammaisfoorumi esittää 29 §:n 1 momenttiin lisättäväksi kirjausta esteettömyyden ja saavutettavuuden varmistamisesta. Tätä tukee YK:n vammaissopimuksen velvoittavuus. Muutettu 1 momentti on seuraava: "Hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Aluevaltuuston on huomioitava esteettömyys ja saavutettavuus sekä eri väestöryhmien erityistarpeet tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi."

Valtiovarainministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yleisellä tasolla osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista, joita hyvinvointialueella on käytettävissään. Lisäksi hyvinvointialue voi käyttää muita keinoja. Kukin hyvinvointialue päättää itse osallistumisen ja vaikuttamisen keinojen yksityiskohdista. Näin ollen laissa ei tule säätää yksityiskohtaisesti siitä, millaisia käytännön järjestelyjä hyvinvointialueen järjestämään keskustelutilaisuuteen liittyy. Ministeriö pitää sinänsä selvänä, että mikäli hyvinvointialueen viranomainen järjestää keskustelutilaisuuden, kyseisen tilaisuuden järjestelyissä otetaan huomioon esteettömyys- ja saavutettavuusnäkökohdat. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esimerkiksi lakiehdotuksen 27 §:ssä tarkoitetut valtuustoryhmät ja niiden taustalla mahdollisesti olevat poliittiset puolueet eivät ole hyvinvointialueen viranomaisia, eikä näiden järjestämien tilaisuuksien yksityiskohdista säädetä eikä voida säätää hyvinvointialueesta annettavassa laissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan viestintää koskevan pykälään (34 §) on lisättävä saavutettavuusvaatimus. Lisäksi perusteluja olisi tältä osin tiukennettava: tällä hetkellä niistä saa harhaanjohtavan kuvan siitä, että kysymys olisi saavutettavuuden osalta tärkeistä, mutta pikemminkin vapaaehtoisista toimista. Lainvalmistelussa on huomioitava Suomea sitovan YK:n vammaisten ihmisten yleissopimuksen (SopS 26–27/2016) 21 ja 9 artikkelit.

Invalidiliitto ehdottaa, että esteettömyys ja saavutettavuus viestinnän osalta on kirjattava hyvinvointialuetta koskevan lain 34 § 3 momenttiin seuraavasti: "Viestinnässä on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon hyvinvointialueen eri asukasryhmien tarpeet. Viestinnässä on käytettävä esteettömiä ja saavutettavia menetelmiä."

Valtiovarainministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 34 §:n mukaan viestinnässä on otettava huomioon hyvinvointialueen eri asukasryhmien tarpeet. Ministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena, että tällaisen yleisen velvoitteen lisäksi säännöksessä kuvattaisiin joidenkin asukasryhmien tarpeisiin liittyviä yksityiskohtia.

Hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet

Väestöliitto katsoo, että jokaisella sote-alueella tulisi olla virallinen toimielin sote-alueen ja järjestöjen yhteistyölle. Näiden toimielinten tehtävät ja asema on määriteltävä siten, että ne aidosti lisäävät ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia ja osallisuutta. Yhteistyöelin edistäisi järjestöjen välistä sekä järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyötä, toimisi järjestökentän äänenä ja tukisi järjestöjen integroitumista entistä tiiviimmin mukaan sote-alueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Uudenmaan vammaisneuvosto katsoo, että vammaisneuvostoille tulee myöntää läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten kokouksiin, kuten nuorisovaltuustoille on ehdotettu. Vammaisneuvoston jäsenet edustavat kaikenikäisiä ihmisiä, jotka käyttävät laajasti kansalaisille järjestettyjä palveluja. Osallistamisesta aiheutuvat matkakustannukset ovat osallistumisen este monille vammaisille, samoin se, jos osallistumiseen pitäisi käyttää vähäisiä vammaispalvelu-matkoja. Pidetyistä kokouksista tulee maksaa palkkio ja matkakorvaukset.

Harvinaisten sairauksien ja vammojen potilasyhdistysten organisaatio HARSO ry katsoo, että harvinaissairaita ja –vammaisia edustavat yhdistykset ja järjestöt on huomioitava hyvinvointialueen osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksissa. Lisäksi yhdistys katsoo, että jokaisessa hyvinvointialueiden vammaisneuvostossa on oltava usein paljon palveluita tarvitsevien harvinaissairaiden ja –vammaisten henkilöiden edustus heidän valtakunnallisten yhdistysten ja järjestöjen kautta YK vammaissopimuksen artiklojen ja hengen mukaisesti.

Alueellisten vammaisneuvostojen rinnalla on varmistettava muun muassa vammaisjärjestöjen osallisuus ja tosiasiallinen osallistaminen. Tätä tukemaan *Vammaisfoorumi* esittää, että hyvinvointialueiden vammaisneuvostojen toimivaltaa vahvistetaan. Pelkkä kirjaus mahdollisuudesta tehdä aloitteita, lausuntoja ja kannanottoja ei ole riittävä. Alueellisille vammaisneuvostoille on aiheellista säätää tehtäväksi selvittää, arvioida ja lausua, miten hyvinvointialueen valtuuston päätökset vaikuttavat vammaisten ihmisten palvelujen ja oikeuksien käytännön toteutumiseen. Lisäksi niiden tulee seurata vammaispalvelujen saatavuutta ja laatua. Näiden perusteella alueelliset vammaisneuvostot tekevät hyvinvointialueen hallitukselle ehdotuksia toimenpiteiksi vammaisten ihmisten palvelujen ja palveluketjujen kehittämiseksi. On perusteltua, että hyvinvointialueen valtuusto antaa hallintosääntöön kirjattavalla määräyksellä alueellisen vammaisneuvoston edustajille läsnäolo- ja puheoikeuden muun muassa hyvinvointialueen valtuuston kokouksiin samoin kuin on esitetty nuorisovaltuustojen edustajien osalta.

Invalidiliitto vaatii, että hyvinvointialueen vammaisneuvostojen toimivaltaa tulee täsmentää ja vahventaa. Hyvinvointialueen vammaisneuvostoille tulisi YK-vammaisyleissopimukseen artiklaan 4.3 (Yleiset velvoitteet) vedoten säätää vastaavan kaltainen toimivalta kuin kansalliskielilautakunnalle on ehdotettu. Hyvinvointialueen vammaisneuvostoille tulisi säätää hyvinvointialueissa tehtäviksi selvittää, arvioida ja lausua siitä, miten sote-aluevaltuuston päätökset vaikuttavat vammaisten palvelujen ja oikeuksien käytännön toteutumiseen. Tämän lisäksi hyvinvointialueen vammaisneuvostojen tehtävänä tulisi olla selvittää, arvioida ja määritellä vammaisuuden perusteella tarjottavien palvelujen tarve sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella hyvinvointialueen vammaisneuvoston tulisi tehdä sote-aluehallitukselle ehdotuksia toimenpiteiksi vammaisten ihmisten palvelujen ja palveluketjujen kehittämiseksi. Invalidiliitto pitää perusteltuna, että hyvinvointialueen vammaisneuvoston tulisi aina osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun alueellisen

hyvinvointikertomuksen laadintaan sekä hyvinvointialueen alue- ja palvelustrategian laadintaan ja seurantaan. Näiden lisäksi sote-aluevaltuuston tulisi hallintosääntöön kirjattavalla määräyksellä antaa hyvinvointialueen vammaisneuvoston edustajille läsnäolo- ja puheoikeus sote-aluevaltuuston ja muiden vammaisten ihmisten palveluiden kannalta päättävien merkittävien toimielinten kokoukseen siten kuin nuorisovaltuustojen edustajien osalta on esitetty.

A-klinikkasäätiö toteaa lausunnossaan, että sekä hyvinvointialueille että kunnille tulisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä. Olisiko mahdollista vahvistaa ja laajentaa alueiden vaikuttamistoimielimiä (32 §) esimerkiksi päihde- ja mielenterveystyön neuvottelukunnalla, joka seuraisi mielenterveysoikeuksien toteutumista alueella, ja jolla olisi oikeus antaa lausuntonsa valtuustoille ja aluevaltuustolle valmisteilla olevista hyvinvointisuunnitelmista?

Näkövammaisten liitto esittää 32 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen loppuun lisättäväksi kirjausta jäsenten tosiasiallisista osallistumismahdollisuuksista. Ilman tätä lisäystä ei säädetä riittävällä tarkkuudella vammaisten ihmisten osallistumismahdollisuuksien takaamisesta. Tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia on tarkennettava pykälän 32 yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tosiasiallisen osallistumismahdollisuuden edellytyksenä ovat saavutettavat ja esteettömät kokoustilat ja -käytännöt. Hyvinvointialueen on huolehdittava vaikuttamistoimielinten käyttämien järjestelmien saavutettavuudesta, tilojen esteettömyydestä ja osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Näkövammaisten ihmisten kohdalla tämä tarkoittaa myös mahdollisesta henkilökohtaisesta avustajasta ja taksin käytöstä aiheutuvien kulujen korvaamista. Esitettyä lisäystä puoltaa YK:n vammaissopimuksen osallistamisvelvoite, josta on kirjaus sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa.

Vammaisfoorumi esittää 32 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen loppuun lisättäväksi kirjausta jäsenten tosiasiallisista osallistumismahdollisuuksista. Ilman tätä lisäystä ei säädetä riittävällä tarkkuudella vammaisten ihmisten osallistumismahdollisuuksien takaamisesta. Tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia on tarkennettava pykälän 32 yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tosiasiallisen osallistumismahdollisuuden edellytyksenä ovat saavutettavat ja esteettömät kokoustilat ja -käytännöt. Hyvinvointialueen on huolehdittava vaikuttamistoimielinten käyttämien järjestelmien saavutettavuudesta, tilojen esteettömyydestä ja osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Hyvinvointialueen tulisi korvata jäsenille vähintään kokoukseen osallistumisesta aiheutuvat välittömät kustannukset, kuten matkakulut. Hyvinvointialueella välimatkat voivat olla pitkiä, ja osa jäsenistä voi tarvita esteetöntä kuljetusta. Heidän, mutta myös muiden jäsenten osalta, matkakulujen korvaaminen voi olla edellytys tosiasiallisen osallistumismahdollisuuden toteutumiselle.

Vammaisfoorumi huomauttaa, että 32 §:stä puuttuu vastaava säännös kuin kuntalain 28 §:n 1 momentissa: "Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus." Hyvinvointialueen vammaisneuvoston osalta on tärkeää sisällyttää vastaava sääntely myös hyvinvointialueesta säädettävään lakiin. Ei ole riittävää, että asia mainitaan vain perusteluissa. Hallituksen esityksessä tulee vähintään suositella, että hyvinvointialueen vammaisneuvoston puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi ei valittaisi hyvinvointialueen palveluksessa olevia vammaispalvelun viranhaltijoita. Vammaisneuvoston tosiasialliset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa vammaisten ihmisten oikeuksien edistämiseksi vaarantuvat, mikäli vammaispalvelun viranhaltija voi määritellä, mitä asioita vammaisneuvostossa käsitellään. Tällaisesta on olemassa esimerkkejä nykyisessä järjestelmässä.

Omaishoitajaliitto ry toteaa, että sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveysalan järjestöjen (myöhemmin järjestöt) toimintaympäristö muuttuu olennaisesti. Uudistus muuttaa nykyistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen organisointia ja vastuunjakoa sekä korostaa hyvinvointialueen, kuntien ja järjestöjen yhteistoimintaa. Järjestöt otetaan mukaan palvelukokonaisuuksien rakentamiseen, mitä voidaan pitää hyvänä päämääränä. Hyvinvointialueiden on tuettava järjestöjen uudelleenorganisointumista myös järjestökokonaisuuksittain, kuten palveluntuottaja-, lastensuojelu- ja ikäihmisten järjestöt. Esimerkiksi vammais- ja vanhusneuvostot tai järjestöneuvottelukunnat eivät yksistään edistä riittävästi omaishoidon laaja-alaista asiakaslähtöistä kehittämistä. Siksi liitto esittää, että hyvinvointialueille perustetaan erillinen omaishoidon kehittämisen toimikunta.

Vammaisfoorumi esittää säädettäväksi hyvinvointialueen vammaisasiamiehen toimen. Hyvinvointialueen vammaisasiamiesten tehtävänä olisi toimia hyvinvointialueiden vammaisneuvostojen sihteereinä ja edelleen yhteistyötahona hyvinvointialueiden vammaisneuvostojen ja hyvinvointialueiden eri hallinto-organisaatioiden välillä mukaan lukien yhteistyö kuntien sekä hyvinvointialueiden välillä. Vammaisasiamiehen tehtävä edellyttää vammaisasian laaja-alaista osaamista, miltä osin omakohtainen kokemus vammaisuudesta tulisi lukea eduksi. Lisäksi lakiesitykseen on aiheellista kirjata, että hyvinvointialueiden vammaisneuvostoissa ja muissa hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielimissä tulee olla eri väestöryhmien edustajia, kuten esimerkiksi nuorisovaltuustoissa vammaisia nuoria vaikuttajia.

Invalidiliitto esittää säädettäväksi hyvinvointialueen vammaisasiamiehen toimen. Tämän tehtävänä olisi toimia hyvinvointialueiden vammaisneuvostojen sihteerinä ja yhteistyötahona hyvinvointialueiden vammaisneuvostojen ja hyvinvointialueiden eri hallinto-organisaatioiden välillä mukaan lukien yhteistyö hyvinvointialueiden välisessä yhteistyössä. Vammaisasiamiehen tehtävä edellyttää vammaisasian laaja-alaista osaamista, jossa omakohtainen kokemus vammaisuudesta tulisi lukea eduksi. Monet hyvinvointialueet tuottavat palveluita myös hyvinvointialuetta laajemmalle. Näiden palvelujen osalta hyvinvointialueiden vammaisneuvostojen, joiden alueet osallistuvat yhteistuottamiseen, on pystyttävä seuraamaan palveluiden kehittämistä ja toteuttamista myös oman alueen ulkopuolella ja yhteistyössä muiden vammaisneuvostojen kanssa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet ovat hyvinvointialueen asukkaiden keskeinen osallistumisen ja vaikuttamisen kanava. Vaikuttamistoimielimet eivät ole varsinaisesti hyvinvointialueen toimielimiä, jolloin ne voivat toimia toimielimiä vapaammin menettelytavooin. Vaikuttamistoimielinten luonteen takia lailla ei tule yksityiskohtaisesti säätää esimerkiksi toimielinten valintaan, kokoonpanoon ja toimintaan liittyvistä asioista. Nämä seikat tulee jättää kunkin hyvinvointialueen harkittavaksi siten, että vaikuttamistoimielinten toiminnassa ja kokoonpanossa voidaan ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet. Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset liittyvät osaltaan siihen, millainen niiden toimenkuva kullakin alueella on. Näin ollen myöskään toimintaedellytysten turvaamisesta ei tule säätää esitettyä yksityiskohtaisemmin vaan siinä tulee olla mahdollisuus harkintaan alueellisen tarpeen mukaan. Tarpeelliset määräykset muiden kuin toimielimen jäsenten puhe- ja läsnäolo-oikeudesta toimielimen kokouksessa annetaan kunkin hyvinvointialueen hallintosäännössä eikä ole estettä sille, että läsnäolo- ja puheoikeus annetaan esimerkiksi vaikuttamistoimielimen edustajalle.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö korostavat järjestöjen merkitystä hyvinvointialueen keskeisenä yhteistyökumppanina sekä pelastustoimessa että

sosiaali- ja terveydenhuollossa. Järjestöjen merkitys on suuri niin ennaltaehkäisevässä työssä, asiantuntijaroolissa kuin varsinaiseen palvelutuotantoon liittyvässä yhteistyössä. Hyvinvointialueen näkökulmasta alueen järjestötoimijat muodostavat varsin moninaisen yhteistyöverkoston, joka on myös erilainen eri hyvinvointialueiden kesken. Ministeriöt katsovat, että järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön toimintamallit ja mahdolliset rakenteet tulee jättää kunkin hyvinvointialueen harkintaan eikä niistä tule säätää lailla. Keskenään hyvin heterogeenisen järjestötoimijakentän kanssa tehtävän yhteistyön lokerointi lakisääteiseen toimielimeen olisi käytännössä epätarkoituksenmukaista niin järjestöjen kuin hyvinvointialueidenkin näkökulmasta. Lisäksi lakisääteistä toimielintä koskevassa sääntelyssä olisi hankalaa ottaa huomioon niitä erityispiirteitä, joita kunkin alueen oma järjestökenttä ja yhteistyötarpeet asettavat. Edelleen päällekkäisyyttä jo lakiehdotukseen sisältyvien vaikuttamistoimielinten kanssa olisi vaikea välttää.

Valtiovarainministeriö toteaa, että vammaisasiamiehen toimen perustaminen ei ole ollut esillä rakennemuutoksen valmistelun yhteydessä eikä toimen perustaminen sinänsä liity hyvinvointialueesta ehdotettuun lakiin. Toimen perustaminen voi tulla harkittavaksi myöhemmin esimerkiksi vammaispalveluja koskevan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä.

Kansalliskielilautakunta, saamen kielen lautakunta sekä saamelaisten vaikuttamismahdollisuudet

Saamelaiskäräjät esittää, että lain 33 §:ssä tarkoitetun saamen kielen lautakunnan jäsenistä vähintään puolet on nimettävä Saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Vähintään yksi jäsen on nimettävä Kolttien kyläkokouksen esittämistä henkilöistä.

SámiSoster ry esittää, että saamen kielen lautakunnan kokoonpanoa koskeva lain 33 §:n 6 momentti tulisi muuttaa siten, että lautakunnan jäsenistö koostuu eri saamelais(kieli)ryhmiä edustavista saamelaisista, joilla on riittävä sosiaali- ja terveysalan tuntemus. Heistä yli puolet olisi nimitettävä saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja muiden saamelaistoimijoiden, erityisesti SámiSoster ry:n esittämistä henkilöistä. Sámisoster ry:n edustus lautakunnassa on perusteltua sen takia, että se on ainoa saamelaisten sosiaali- ja terveysalan järjestö Suomessa ja että sillä on asemansa takia paras ruohonjuuritason asiantuntemus saamelaisten sosiaali-, terveys- ja hyvinvointioloista.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei Saamelaiskäräjien kiintiöosuuden suuruutta voida kasvattaa lakiehdotuksessa esitetystä. Koska lautakunta on hyvinvointialueen toimielin, sen jäsenten valinnassa tulee ottaa huomioon toimielinten jäsenten valintaa koskevat yleiset edellytykset (mm. tasa-arvolain säännökset, suhteellinen valintatapa, vaalikelpoisuussäännökset). Kiintiöosuus ylittäänsä vaikeuttaa toimielimen asettamista merkittävästi, ja kiintiön kasvattaminen saattaisi johtaa siihen, että lautakunnan valinta muodostuisi käytännössä mahdottomaksi. Valtiovarainministeriö ei pidä kiintiön kasvattamista perusteltuna myöskään lautakunnan tehtäväkenttää silmällä pitäen. Edellä kuvatuilla perusteluilla myöskään vaalikelpoisuutta lautakuntaan ei tule säännellä ehdotettua rajatumminkin.

Vaasan sairaanhoitopiiri kiinnittää huomiota siihen, että koska Pohjanmaalla kansalliskielen lautakunta edistää suomenkielisten palveluiden toteutumista, lainsäädännössä syntyy ristiriitaa suhteessa järjestämislain 39 § kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyötä koskevaan pykälään, jossa tehdään yhteistyösopimus ruotsinkielisten palveluiden

varmistamisesta. Kansalliskielen lautakunnan tehtävä on lainsäädännön mukaan tehdä ehdotuksia kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyötä ja työnjakoa koskevan sopimuksen sisällöksi, antaa sopimuksesta lausunto aluevaltuustolle sekä seurata sopimuksen toteutumista. Pohjanmaalla kansalliskielen lautakunnan tehtävä on edistää ja varmistaa suomenkielisiä palveluita toisin kuin muilla kumppaneilla, joiden kanssa yhteistyösopimus tehdään. Valiokunnan käsittelyssä olisi hyvä huomioida, miten mahdollisia ristiriitoja ratkaistaan tämän suhteen.

Valtiovarainministeriö esittää, että 33 §:n sääntelyä muutetaan siten, että sote-järjestämislain 39 §:ään liittyvä tehtävä koskee vain sellaista kaksikielistä hyvinvointialuetta, jonka vähemmistökieli on ruotsi. Samassa yhteydessä esitetään täsmennettäväksi sote-järjestämislakiin kohdistuvaa viittausta sekä saamen kielen lautakunnan tehtäviä nyt puheena olevan 33 §:n 2 momentin 4 kohdan osalta.

Muutosehdotus hyvinvointialueesta annettuun lakiin (lisäykset kursivilla):

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. Vähintään 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.*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että saamelaisten palveluiden turvaamiseksi on keskeistä, että uudistuksessa huomioidaan laajasti saamelaisten perustuslain mukaiset oikeudet, ja huolehditaan valtion sekä erityisesti Lapin hyvinvointialueen veloitteen neuvotella Saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten asemaan liittyvistä asioista. Saamelaisten vaikuttamismahdollisuudet tulisi myös huomioida esimerkiksi osallistumisen ja vaikuttamisen osalta (laki hyvinvointialueista, 29 §) ja hyvinvointistrategian valmistelussa (41 §).

Valtiovarainministeriö katsoo, että Lapin hyvinvointialueen velvollisuudesta neuvotella Saamelaiskäräjien kanssa säädetään saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä eikä siitä tule säätää hyvinvointialueesta annettavassa laissa. Lakiehdotuksen 29 §:n muotoilu on yleinen, kaikkia hyvinvointialueen asukkaita koskeva, eikä sääntelyn luonteen huomioon ottaen siinä ole tarkoituksenmukaista nimetä erikseen esimerkiksi joitakin hyvinvointialueen asukasryhmiä. Lakiehdotuksen 33 ehdotetaan säädettäväksi

saamen kielen lautakunnasta, jonka jäsenistä huomattava osa valittaisiin Saamelaiskäräjien ehdotuksesta. Lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentissa on säännökset siitä, että strategiassa tulee huomioida kielellisten oikeuksien toteutuminen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

7 luku Hyvinvointialueen johtaminen ja aluehallitus

Hyvinvointialuestrategia

SámiSoster ry katsoo, että lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentti pitäisi muotoilla uudelleen siten, että siihen sisältyy erillinen säännös, jonka mukaan Lapin hyvinvointialueella strategiassa tulee huomioida saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen hyvinvointialueen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

Ylisosiaalineuvos Aulikki Kajanoja esittää, että hyvinvointialueen strategiassa käsiteltäviin kysymyksiin (§ 41) lisätään alueen väestön hyvinvointi- ja terveyserot sekä alueen asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Professori (emerita) Mirja Satka esittää, että rakenteellinen sosiaalityö lisätään hyvinvointialueen strategisten edellytysten kuvaukseen (41 §).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuuslain edistämismääräys on syytä tuoda esiin myös saman lain 41 pykälän hyvinvointialuestrategian osalta. Viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämisen suunnittelumääräys voidaan parhaiten toteuttaa sisällyttämällä yhdenvertaisuuden edistäminen kiinteäksi osaksi strategista suunnittelua. Valtuutettu ehdottaa, että lain 41 § 1 mom. 1 kohta muutetaan muotoon:

- 1) asukkaiden hyvinvoinnin ja **yhdenvertaisuuden** edistäminen hyvinvointialueen tehtäväalalla;

Ikäinstituutti viittaa lausunnossaan lain 41 §:n hyvinvointialueiden hyvinvointistrategiaan, joka on välttämätön väline asettaa pitemmän aikavälin tavoitteita. Työnjako hyvinvointialueiden ja kuntien kesken on säädöksissä jonkin verran epäselvä, joten voisiko tähän pykälään harkita lisättäväksi sitä, että hyvinvointistrategian valmistelussa on käytävä keskustelu alueen kaikkien kuntien kanssa vuosittain ja täsmennettävä hyvinvointialueen näkökulmasta kuntatyön strategiset tavoitteet. Tämä voisi selkeyttää uuden yhteistyön ja työnjaon toimeenpanoa ja sen tuloksellisuuden arviointia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 41 §:ssä on säännökset kielellisten oikeuksien toteutumisesta Lapin hyvinvointialueella sekä säännökset asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioon ottamisesta eikä sääntelyä ole tarpeen täydentää näiden osalta.

Ministeriö katsoo, että yhdenvertaisuuden edistäminen on sinänsä luonteva ja sisäänrakennettu osa hyvinvointialueen kaikkea toimintaa. Ministeriö pitää kuitenkin parempana ehdotettua ratkaisua, jossa yhdenvertaisuus korostuu nimenomaan tehtävien järjestämisvastuuta koskevassa lakiehdotuksen 7 §:ssä ja näin ollen kanavoituu nimenomaan tosiasialliseen toimintaan, ei vain tavoitetasolle.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 41 § koskee hyvinvointialueen kaikkea toimintaa, ja sen tulee näin olla kirjoitusasultaan yleinen, kaikkiin tehtäväaloihin soveltuva. Säännöksessä tulee näin ollen välttää muotoiluja, jotka koskevat vain joitakin hyvinvointialueen tehtäväaloja. Sinänsä on selvää, että

esimerkiksi terveyserojen kaventaminen on keskeinen osa hyvinvointialueen toiminnan tarkoitusta, ja sen voi katsoa sisältyvän lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Hyvinvoinnin edistämisen ja terveyserojen kaventamisen välinen asiallinen yhteys on todettu myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 1 §:n perusteluissa. Vastaavalla tavalla myöskään sosiaalihuoltolain 7 §:ssä tarkoitettua rakenteellista sosiaalityötä ei sellaisenaan tule lisätä 41 §:n säännöksiin.

Hyvinvointialueen ja alueen kuntien neuvottelusta ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 14 §:ssä.

8 luku Hyvinvointialueiden yhteistoiminta

Etevan, Vaalijalan ja Kärkullan kuntayhtymät esittävät, että hyvinvointialueesta ehdotetun lain 58 §:ää muutetaan siten, että siitä poistetaan esitetty 3 momentti. Esitys liittyy kuntayhtymän laajempaan esitykseen siitä, että nykyisistä useiden maakuntien alueilla toimivista erityishuollon kuntayhtymistä muodostettaisiin hyvinvointiyhtymiä, joilla on oikeus tuottaa julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja valtakunnallisesti. Muuta ehdotettua lainsäädäntöä tulisi tällöin muuttaa esityksen mukaiseksi.

Lapin sairaanhoitopiiri katsoo, että lakiehdotuksen 58 § 3 momentti on syytä poistaa. Hyvinvointiyhtymä on käyttökelpoinen ratkaisu myös sote-palvelujen yhteiseen tuottamiseen. 4 momentin määräys siitä, ettei hyvinvointiyhtymälle voida siirtää järjestämisvastuuta, on riittävä rajoitus. Lakiin olisi selvyiden vuoksi syytä ottaa määräyksiä myös liikelaitoskuntayhtymän kaltaisen liikelaitosyhtymän mahdollisuudesta.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry esittävät, että myös kunnille annettaisiin mahdollisuus liittyä hyvinvointiyhtymiin. Tämä edistäisi kuntien mahdollisuuksia tuottaa niiden tarvitsemia tukipalveluja kilpailuttamatta ja joustavasti.

Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä katsoo, että hyvinvointialueille sekä yhteistyöalueille tulisi pikemminkin laajentaa ja mahdollistaa kuin karsia ja rajata yhteistyön tekemisen mahdollisuuksia ja rakenteita. Tältä osin lainsäädäntökokonaisuus edellyttää uudelleenarviointia. Hyvinvointialueille tulee mahdollistaa tiivis ja rajaukseton keskinäinen yhteistyö erityisesti yhteistoiminta-alueiden sisällä.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö katsovat, että uudistuksen peruslähtökohtana on toiminnallisilta, taloudellisilta ja muilta tarvittavilta voimavaroiltaan riittävän vahvat hyvinvointialueet, jotta ne pystyvät kantamaan itsenäisesti järjestämisvastuunsa. Lisäksi lailla säädetään erikseen tehtävistä, jotka hoidetaan vain joidenkin hyvinvointialueiden toimesta. Ministeriöt katsovat, että mahdollisuus laajamittaiseen järjestämisvastuun siirtoon välillisen demokratian piiriin ei ole tarkoituksenmukaista uudistuksen perusratkaisun näkökulmasta. Lisäksi ministeriöt kiinnittävät huomiota siihen, että lakiesityksen 8 luvun muilla mekanismeilla sopimusperusteinen yhteistoiminta on mahdollista myös muiden kuin tukipalvelutehtävien osalta.

Lakiesityksen mukaan hyvinvointiyhtymän jäsenenä voisivat olla vain hyvinvointialueet. Näin ollen esitetty kuntien jäsenyys ei ole mahdollinen. Ministeriöt kiinnittävät huomiota siihen, että tukipalveluihin liittyvää kuntien ja hyvinvointialueiden

yhteistyötä on eräin edellytyksin mahdollista tehdä myös yksityisoikeudellisessa muodossa.

Erityishuollon järjestämisen osalta asia selostetaan myöhemmin annettavassa sosiaali- ja terveysministeriön toimialaa koskevassa vastineessa.

12 luku Päätöksenteko- ja hallintomenettely

Hallintosääntö

Oikeusministeriö toteaa, että 95 §:n perusteluissa on maininta siitä, milloin hyvinvointialueen hallinnon toimielinten kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Pykälän perusteluissa todetaan, että kielilakiin ehdotettavien säännösten perusteella ”kaksikielisen hyvinvointialueen aluevaltuuston ja aluehallituksen kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä”. Oikeusministeriö toteaa, että pykälän perusteluista puuttuu viittaus hyvinvointiyhtymän toimielimiin ja että toimielinten nimet tulisi tarkistaa, jotta esityksen terminologia olisi yhtenäinen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointiyhtymään sovellettavista hyvinvointialuetta koskevista säännöksistä ehdotetaan säädettäväksi erikseen lakiehdotuksen 69 §:ssä. Näin ollen kunkin säännöksen kohdalla ei erikseen viittaisi siihen sovelletaanko kyseistä säännöstä hyvinvointiyhtymään. Vastaava sääntelytekniikka on käytössä kuntalaissa kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta kuntayhtymään.

Lakiehdotuksen 69 §:n mukaan hyvinvointiyhtymään sovelletaan muun ohella lakiehdotuksen 11 lukua, jolloin myös sanotut kielilain säännökset tulevat sovellettaviksi hyvinvointiyhtymässä.

Itä-Suomen yliopisto katsoo, että laissa hyvinvointialueista pitäisi lääketieteellistä koulutusta antavien yliopistojen maakunnissa määrittää yksiselitteisesti yliopiston rooli hyvinvointialueen hallinnossa. Nyt laissa sanotaan 95§: ”Hyvinvointialue, joka ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 34 §:ssä tarkoitettua yliopistollista sairaalaa, voi hallintosäännössä määrätä, että hyvinvointialueen alueella toimiva lääketieteellistä koulutusta antava yliopisto nimeää enintään kaksi edustajaa ja heille henkilökohtaiset varaedustajat hyvinvointialueen toimielimeen”. Tämän kohdan pitäisi olla velvoittava nimeämään yliopiston edustajat näillä hyvinvointialueilla.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri toteaa, että yliopistojen edustus nykyisissä hallintoelimissä on mainittu vapaaehtoisena, mutta sairaanhoitopiirin näkemyksen mukaan sen tulisi olla oleellinen osa yliopistosairaalaa ylläpitävissä hyvinvointialueissa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueen toimielinrakenteesta säädetään ainoastaan eräiden pakollisten toimielinten osalta ja muutoin toimielinrakenne jää kunkin hyvinvointialueen omaan harkintaan. Näin ollen kullakin säännöksessä tarkoitettulla hyvinvointialueella tulee arvioida, millainen edustus yliopistolle on tarpeen, jotta sen voidaan katsoa kohdistuvan yliopistosairaalan hallintoon.

Professori (emeritus) Juhani Lehto katsoo, että lakiesitys jättää paljon kansanvaltaisuutta koskevia kysymyksiä ratkaistavaksi hyvinvointialueen valtuustossa yksinkertaisella enemmistöllä päätettävässä hallintosäännössä. Hän esittää harkittavaksi muutosehdotuksia seuraavasti:

- aluehallituksen jäsenmäärän minimin ja liikelaitoksen hallituksen valintakriteerien ja jäsenmäärän minimin säätämistä lailla eikä jättämistä kokonaan hallintosäännössä ratkaistavaksi
- säädöksiä kunnanvaltuustojen osallisuudesta hyvinvointialueen strategian, palveluverkkoa koskevien päätösten ja budjettien valmisteluun, osana asukkaiden osallistumismahdollisuuksia koskevaa kokonaisuutta
- kunnanvaltuustoille annettavaa oikeutta saada tekemänsä hyvinvointialueen toimintaa koskevat aloitteet hyvinvointialueen valtuuston käsiteltäviksi
- lakisääteistä velvollisuutta toteuttaa tietojärjestelmät ja tiedotus, joka mahdollistaa alueen eri osien asukkaiden ja eri asukasryhmien seurata ja arvioida eri alueisiin ja ryhmiin kohdistuvien palvelujen kehitystä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että lausunnon ensimmäisessä kohdassa tarkoitetut asiat ovat nimenomaan sellaisia seikkoja, jotka korostetusti kuuluvat alueen itsehallinnon piiriin. Lausunnon toisessa kohdan osalta ministeriö toteaa, että hyvinvointialueen ja alueen kuntien neuvottelusta ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 14 §:ssä. Aloiteoikeuden osalta ministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 30 §:ssä tarkoitetun aloitteen voi tehdä hyvinvointialueen jäsen. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan hyvinvointialueen jäsen on muun ohella kunta, joka sijaitsee hyvinvointialueen alueella. Lausunnossa esitetyn viimeisen kohdan voinee katsoa sisältyvän lakiehdotuksen 34 §:ssä tarkoitettuun viestintään.

13 luku Talous

Talouden ohjaus

Kuntaliiton mukaan hyvinvointialueiden sisäistä taloudenpitoa, erityisesti alijäämän kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyä, koskevat säännökset ovat huomattavasti tiukemmat kuin kuntia koskevat säännökset, vaikka hyvinvointialueiden perustamisen keskeisenä syynä on tarve siirtää palvelut toiminnallisesti ja taloudellisesti kuntia vahvemmille organisaatioille. Myös *Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä* pitää kyseisiä säännöksiä erittäin tiukkoina ja esitti niiden väljentämistä, jotta hyvinvointialueille jäisi riittävästi aikaa tehdä talouden oikaisutoimenpiteitä ja turhat arviointimenettelyt vältettäisiin. *Aalto-yliopiston professori Teemu Malmi* ja *Tampereen yliopiston vararehtori Juha Teperi* katsovat, että arviointimenettely ei todennäköisesti olisi merkittävä uhka suurilla hyvinvointialueille, koska niitä tuskin voitaisiin lakkauttaa tai liittää toiseen hyvinvointialueeseen. Teperin mukaan arviointimenettely tulisi todennäköisimmin käyttöön taloudellisiin, ei hyvinvointipoliittisiin perustein. *Helsingin yliopiston tutkimusjohtaja Ville-Pekka Sorsa* katsoo, että hyvinvointialueiden talousohjauksen mekanismit ovat lyhytjänteisiä eivätkä välttämättä johda pitkällä aikavälillä vaikuttavaan kustannusten hallintaan tai tuottavuuden edistämiseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueen taloutta koskevien säännösten lähtökohtana on edellytys hyvinvointialueen talouden pysymisestä tasapainossa, jotta sillä on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja muista tehtävistä. Säännökset edellyttävät pidemmän aikavälin taloussuunnittelua. Hyvinvointialueesta annettavan lain 115 §:ssä säädettäisiin talousarviosta- ja suunnitelmasta. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä aluevaltuuston olisi hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Hyvinvointialueen taloussuunnitelma olisi laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Taloussuunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin

toiminnan ja talouden tavoitteet. Tavoitteiden on toteutettava hyvinvointialuestrategiaa. Hyvinvointialueesta annettavan lain 41 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava strategia, jossa aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 115 §: säädetäisiin alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa. Taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamiskauden pituus on perusteltu hyvinvointialueen rahoituksen perustuessa valtion rahoitukseen. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävät koskevat kahta toimialaa, minkä vuoksi niiden mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja käyttää kertaluonteisia eriä talouden tasapainottamiseen ovat kuntia rajallisemmat. Perustuslain turvaamien palvelujen varmistamiseksi on tärkeää, että palvelujen mahdolliseen vaarantumiseen puututaan viivytyksettä.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 122 §:n mukaan hyvinvointialueen arviointimenettely voisi käynnistyä hyvinvointialueen talouteen liittyvien edellytysten, joista säädetäisiin lain 123 §:ssä, täytyessä. Lisäksi säännöksen mukaan arviointimenettely käynnistyisi sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Tällöin käynnistämisessä ei olisi valtiovarainministeriön harkintavaltaa.

Valtiovarainministeriöllä olisi harkintavaltaa hyvinvointialueen talouteen liittyvän arviointimenettelyn käynnistämisessä, 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 voitaisiin jättää käynnistämättä, jos katsotaan, että hyvinvointialueen talouteen vaikuttavat seikat ovat esimerkiksi kertaluonteisia tai muuten sellaisia, että kriteerien täytymisestä huolimatta palvelut eivät vaarantuisi. Pelkkä hyvinvointialueen talouden tunnuslukujen tarkastelu ei antaisi riittävää kuvaa hyvinvointialueen taloudellisista toimintaedellytyksistä ja kantokyvystä. Tunnuslukuihin vaikuttavat myös osuudet mahdollisista hyvinvointialueiden yhteistoimintaa harjoittavista hyvinvointiyhtymistä ja yhtiöistä. Arviointimenettely voitaisiin jättää käynnistämättä esimerkiksi tilanteessa, jossa hyvinvointialueesta annettavan lain 15 § 3 momentin niin kutsutun lisälainanottovaltuuden puitteissa nostettu laina ei olisi suuruusluokaltaan sellainen, että sen vaikutuksia hyvinvointialue ei kykenisi sopeuttamaan talousarvioissa ja talous- ja toimintasuunnitelmassaan.

Arviointimenettelyssä varmistetaan palvelujen järjestämiskykyä, arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Menettely on siten tarkoitettu hyvinvointialueen avuksi, ja sen välttäminen esimerkiksi pelkästään erilaisilla niin kutsutun luovan kirjanpidon keinoilla, ei ole julkisen talouden ja palvelujen turvaamisen takia perusteltua.

Säännökseen tulisi tehdä tekninen korjaus: 123 § 2 momenttiin: ”Mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:n perusteella myönnettyä lisärahoitusta.”

15 luku Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla

Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla

SAK:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tukipalvelut on määriteltävä laaja-alaisesti ja niihin tulee täsmentää kuuluvaksi myös muun muassa ruokahuolto, pesulapalvelut ja diagnostiset tukipalvelut. Myös JHL katsoo, että hyvinvointialueesta annettavan lain tukipalveluja koskeva määritelmä on epätarkoituksenmukainen ja poikkeaa kuntalaista. Edes laboratorio- ja kuvantamispalvelujen ja pesula- tai ruokahuollon palvelujen osalta ei ole kyse markkinoilla toimimisesta, kun niitä toteutetaan palveluissa, joissa hoidetaan julkiselle sektorille annettua palveluvelvoitetta.

JHL ja SAK esittävät, että hyvinvointialueelle ja kunnalle tulee sallia yhteistä palvelutuotantoa tukipalveluissa ja hyvinvointialueen ja kuntien tulisi voida perustaa hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikkö. Lisäksi JHL esittää, että kunnille pitäisi antaa mahdollisuus liittyä hyvinvointiyhtymiin, koska se edistäisi kuntien mahdollisuuksia tuottaa tarvitsemiaan tukipalveluja kilpailuttamatta ja joustavasti. Hyvinvointialueesta annettavan lain 132 §:n 3 kohta tulisi muuttaa muotoon ”hyvinvointialueen hankintalain 15 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitetulle yhteisyritykselle tuottamista palveluista”, ja momenttiin lisätään uusi 7 kohta: ”lain perusteella hyvinvointialue voi tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun”. *Ammattiliitto Jyryn* mukaan hyvinvointialueiden toiminnassa tulee varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tarvittavia tukipalveluja voi hankkia jatkossakin kilpailuttamatta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hyvinvointialueesta annettavan lain 132 §:n 2 momentin säännös kyseisen lain ja erityislain suhteesta on epäselvä eikä asia selkiinny pykälän perusteluistakaan. Tähän liittyy se, että hyvinvointialueen tehtävät sisältävät lakiehdotuksen 4 ja 6 §:n perusteella tehtäviä, joiden liityntä varsinaiseen ydintehtäväalueeseen ei välttämättä ole kovin selvä. On myös epäselvää, olisiko hyvinvointialueesta annettavan lain 136 §:n mukaisissa, julkista palveluvelvoitetta koskevissa päätöksissä oikea oikeussuojatie hankintavalitus vai aluevalitus. Näitä asioita koskevat kysymykset voisi mahdollisesti ohjata markkinaoikeuden käsiteltäviksi. Joka tapauksessa ei ole toivottavaa, että samaa toimeksiantoa tarkasteltaisiin kahdessa eri tuomioistuimessa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueiden markkinoilla toimimista koskevat säännökset vastaisivat kuntalain säännöksiä, niissä olisi vain muutamia toiminnan luonteen erilaisuudesta johtuvia eroja sekä tulkintaa selkeyttäviä tarkennuksia säännöksiin.

Yhtiöittämispoikkeusta koskevassa 132 §:n sääntelyssä tukipalvelujen määritelmää ei voida laajentaa vaan niitä on tulkittava suppeasti, jotta niillä ei olisi markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisten hyvinvointialueen tehtävien hoitoa, jotka liittyvät hyvinvointialueen toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen. Säännöksessä nämä on rajattu koskemaan konsernin hallinnollisia tai teknisluonteiset toimitiloihin liittyviä tukipalveluja. Tukipalvelut-käsitettä käytetään eri yhteyksissä eri tavoin, mutta yhtiöittämispoikkeussäännöksessä poikkeus koskee ainoastaan säännöksen mukaisia palveluja.

Ehdotettu sääntely yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista vastaisi asiallisesti edellisen vaalikauden esitystä. Silloin esimerkiksi hallintovaliokunta totesi, että tukipalveluilla olisi maakuntalaissa tarkoitettu hyvin suppeaa palvelujen alaa eikä tukipalvelukäsite mahdollistaisi esimerkiksi ruokahuollon, pesulapalveluiden tai kuvantamis- ja laboratoriopalveluiden myyntiä maakunnan tytäryhtiöille (HaVL 3/2018 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi mietintöluonnoksessaan 7.11.2018 (s. 43), että maakunta voisi yhtiöittämispoikkeuksen perusteella tuottaa tytäryhtiölleen lähinnä siivous-, arkistointi- ja kiinteistönhuoltopalveluja sekä eräitä tietojärjestelmien edellyttämiä tuki- ja ylläpitopalveluja. Sen sijaan kyseessä olevan säännöksen tarkoittamat tukipalvelut eivät käsittäisi hoidon toteuttamiseen välittömästi liittyviä palveluita, kuten diagnostisia tukipalveluja. EU:n valtioneuvoston sääntely rajaa mahdollisuuksia laajentaa säännöksen tukipalvelujen käsitettä kattamaan laajalti hoidon toteuttamiseen liittyviä palveluita. Diagnostisten tukipalveluiden, erityisesti laboratoriopalveluiden, osalta on jo nykyisin merkittävästi yksityistä palvelutarjontaa.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 132 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on viitata mahdollisuuteen erityislaeissa säätää asiasta. Säännös vastaisi kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 136 §:ssä vastaisi kuntalain voimassa olevaa 131 §:ää. Siinä tarkoitetun julkisen palveluvelvoitteen antaminen saattaa perustua erilaisiin oikeudellisiin vaihtoehtoihin, minkä vuoksi kulloinkin valitusta menettelystä johtuen seurauksena voi olla erilainen valituslaji. Velvoitteen antaminen voidaan toteuttaa hankintalain mukaisessa menettelyssä tai esimerkiksi avustusluonteisessa menettelyssä. Säännöksen 2 momentissa tarkoitettu kirjallinen toimeksianto voi olla oikeudellisesta luonteeltaan hallintopäätös, johon liittyy avustus, taikka hankintasopimus. Koska palveluvelvoitteen antamistilanteet voivat siten olla oikeudelliselta perustaltaan erilaisia ja asiassa on aina otettava huomioon myös EU-oikeuden vaatimukset, ei kansallisessa laissa olisi perusteltua ohjata palveluvelvoitetta koskevaa muutoksenhakutietä vain tiettyyn tuomioistuimeen.

16 luku Oikaisuvaatimus ja aluevalitus

Oikaisuvaatimus

Korkein hallinto-oikeus esittää lausunnossaan muutoksia hyvinvointialueesta ehdotetun lain 139 §:n 4 momentin sääntelyyn oikaisuvaatimuksesta lain 96 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa. Lakiehdotuksen 96 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ei ole kysymys aluevalituksen edellytyksenä olevasta oikaisuvaatimuksesta, koska viranhaltijan ratkaisutoimivalta koskee sosiaali- ja terveydenhuollon yksilökohtaisia asioita. Nämä asiat ovat erityislainsäädännön mukaan hallintovalituksia. KHO katsoo, että tämän erityyppisen oikaisuvaatimuksen sisällyttäminen lakiehdotuksen 139 §:ään, jonka muut momentit koskevat aluevalituksen edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusta, on lakiteknisesti erittäin huono ratkaisu. Lakiehdotuksen 16 luvun muista säännöksistä 141, 142 ja 143 § koskevat niin ikään vain aluevalituksen edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusta eivätkä erityislainsäädännössä ja hallintolaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta. Hallintolain 49 b § (7.8.2015/893) 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallintolaissa säädetään muun ohella ehdotetusta laista poikkeavasta oikaisuvaatimusajasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan lakiehdotuksen 139:n 4 momentissa tarkoitettu oikaisuvaatimuksesta tulisi säätää omana pykälänään, josta käy ilmi, kuka on toimivaltainen ratkaisemaan erityislainsäädäntöön ja hallintolainsäädäntöön oikaisuvaatimuksen ja mitä säännöksiä oikaisuvaatimukseen muutoin sovelletaan.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota 139 §:n säännökseen, jonka mukaan viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa säädetty tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. Menettely poikkeaa sosiaalihuollon lainsäädännössä noudatetusta käsittelyjärjestyksestä, jossa oikaisuvaatimuksen ratkaisee yleensä kunnan lautakunta. Menettely voi johtaa päinvastoin kuin lakiehdotuksessa on esitetty hallintokäytännön epäyhtenevyyteen ja lisätä muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin. Lisäksi kyseisessä säännöksessä puhutaan sekä aluevalitukseen että hallintovalitukseen liittyvästä oikaisuvaatimuksesta. Tältä osin ehdotusta olisi hyvä selkiyttää siten, että erottuisi selvästi, kummasta valitusmuodosta on kysymys.

Kehitysvammaliitto katsoo, että muutoksenhakumenettely ei kaikilta osin mahdollista asian puolueetonta käsittelyä. Asian esittelijänä voi toimia virkahenkilö, joka on vaikuttanut päätöksentekoon. Maakuntien sisällä tulisi säännöksiin ohjata oikaisumenettelyä siten, että jääviysongelmilta välttäisiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitetty kuntalaista poikkeava menettely toimivallan siirtämisen, ns. otto-oikeuden käytön sekä muutoksenhaun osalta liittyy siihen oletukseen, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaista lainsäädäntöä olisi eräiltä osin muutettu nyt puheena olevaa sääntelyä vastaavaksi. Hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaista lainsäädäntöä koskevassa hankkeessa on tehty perusratkaisu, että muutokset ovat vain teknisluontoisia. Tehtäväkohtaiseen lainsäädäntöön ei siis esitetä sellaisia sisällöllisiä muutoksia, joihin nyt puheena olevat hyvinvointialueesta ehdotetun lain säännökset liittyvät. Asia liittyy ns. sote100-kokonaisuuteen (HE 56/2021 vp).

Valtiovarainministeriö esittää, että lakiesityksestä poistetaan sanotut kuntalain sääntelystä poikkeavat kohdat (96 §:n 3 mom., 97 §:n 5 mom., 139 §:n 4 mom.).

Saamelaiskäräjät esittää, että saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon alaisuuteen kuuluvasta päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen saisi tehdä myös Saamelaiskäräjät.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Saamelaiskäräjät katsotaan hyvinvointialueesta ehdotetun lain 3 §:n mukaisesti hyvinvointialueen jäseneksi. Näin ollen Saamelaiskäräjillä on lain 142 §:n mukaisesti vastaava oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus, kuin muillakin hyvinvointialueen jäsenillä. Näin ollen ehdotettu muutoksenhakuoikeuteen liittyvä erityissäännös kaventaisi Saamelaiskäräjien muutoksenhakuoikeutta siitä mitä se muutoin olisi. Ehdotusta ei näin ollen ole tarkoituksenmukaista toteuttaa.

17 luku Erinäiset säännökset

Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri katsoo, että hyvinvointialuelain 150 §:ssä on asianmukaisesti todettu, että jokainen hyvinvointialue vastaa itse omasta varautumisestaan ja

siihen liittyvistä kustannuksistaan. Pykälän sanamuodossa tulisi kuitenkin huomioida myös se, että hyvinvointialue vastaa tämän varautumisvelvoitteen ulottamisesta myös hyvinvointialueen kriittisiin palveluntuottajiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon osalta varautumisesta niissä tilanteissa, kun palveluja hankitaan muilta palvelun tuottajilta, ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 15 §:n 2 momentin 5 kohdassa ja 50 §:n 2 momentissa. Pelastustoimen osalta tilanne näyttäytyy hieman erilaisena, sillä hyvinvointialueen sopimuskumppanina olevalla palokuntayhdistyksellä ei ole direktio-oikeutta jäseniinsä. Näin ollen hyvinvointialueen ja palokuntayhdistyksen välinen sopimus ei sellaisenaan velvoita palokuntayhdistyksen jäseniä, eikä tämä tilanne muuttuisi 150 §:n mahdollisella muutoksella. Pelastustoimen lainsäädännössä on sinänsä asianmukaiset säännökset myös varautumisen osalta, joten 150 §:n muuttaminen ei ole tarpeen näiltäkään osin.

Muita huomioita lakiehdotukseen

Dekaani Sari Rissanen kiinnittää huomiota lakiehdotuksessa käytettyihin käsitteisiin seuraavasti:

4 § Hyvinvointialuekonserni ja hyvinvointialueen toiminta

- Tytäryhteisön käsitteet käyttö tässä ja myöhemminkin. Olisiko tytär sanalle saatavissa muuta ns. sukupuolineutraalia ilmaisua.

13 § Hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

- -hallinto -käsite näin ilmaistuna ei tuo esille itsehallinnon näkökulmaa, joka sinänsä korostuu tekstiosassa. Lisäksi lieneekö tarkoituksellinen korostus nostaa talous ennen hallintoa? Eli poikkeavuus suhteessa aakkosjärjestykseen.

21 § Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus

- Osaamiskeskus sanaa käytetään tekstissä irrallaan ja välillä käsitteen käyttö ilman alkuosan tarkennetta saa lukijan pohtimaan mistä osaamiskeskuksesta on kyse – vrt käsitteen laaja käyttö myös muussa lainsäädännössä – esim. sosiaalialan osaamiskeskus.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tytär-käsitteen käyttö liittyy muussa lainsäädännössä, erityisesti kirjanpitolaissa käytettyyn käsitteistöön. Esimerkiksi kirjanpitovelvollisuutta koskevan käsitteistön tulee olla johdonmukaista, eikä yksittäisessä laissa, esimerkiksi hyvinvointialueesta annettavassa laissa, voida yksipuolisesti käyttää kirjanpitolaista poikkeavaa käsitteistöä.

Hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan nimitys vastaa kuntalain mukaista kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan nimitystä.

Aakkosjärjestyksestä poikkeamisen voi katsoa liittyvän ensisijaisesti siihen, että molempien neuvottelukuntien nimityksen on haluttu vastaavan toisiaan. Toisaalta myös neuvottelukuntien tehtäväkenttä painottuu ennen kaikkea talouteen liittyviin kysymyksiin.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksen osalta osaamiskeskusta käytetään irrallisena 21 §:n sisällä, jolloin tässä asiayhteydessä on ilmeistä, mihin osaamiskeskukseen sääntelyllä viitataan.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolakiin ei lausunnoissa esitetty huomioita. Vastineen liitteenä on ehdotus lakiehdotuksen 22 §:n teknisluontoiseksi korjaamiseksi.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta

Hyvinvointialueiden perustaminen

Aluejako

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä ESSOTE katsoo, että Etelä-Savon maakunnan ja hyvinvointialueen palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden, kustannustehokkuuden ja laadun varmistamiseksi on lakiesityksen yhtenäinen ja vahva Etelä-Savon maakunta ja hyvinvointialue perusteltu ja oikea ratkaisu.

Itä-Savon sairaanhoitopiiri esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta palauttaa alkuperäisen suunnitelman ja sijoittaa Enonkosken, Rantasalmen, Savonlinnan ja Sulkavan vahvistettavassa sote-lakipaketissa PohjoisSavon hyvinvointialueeseen.

Savonlinnan kaupunginvaltuusto on tehnyt yksimielisen päätöksen suuntautua Pohjois-Savon sote-alueeseen samoin kuin Enonkosken ja Rantasalmen kuntien valtuustot sekä Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän valtuusto. Nämä kuntien tekemät päätökset tulee huomioida ja niitä tulee kunnioittaa myös valtakunnallisessa päätöksenteossa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että lausunnoissa ei ole nostettu esiin seikkoja, joiden perusteella lakiehdotuksessa ehdotettuja aluejakoja (voimaannpanolain 6 ja 7 §:t) olisi syytä muuttaa.

Alueiden määrä

Talouspolitiikan arviointineuvosto katsoo, että hyvinvointialueiden määrän olisi tullut olla pienempi. Nyt monet alueista ovat asukasluvultaan vain keskikokoisen kaupungin suuruisia, ja tulevaisuudessa niiden väestö supistuu edelleen. Vuosittaiset vaihtelut sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa ovat olleet suuria ja vaikeasti ennustettavia. Suurempi väestöpohja tasaa kustannusten vuosittaista vaihtelua. Uudellamaalla on päädytty turhan moneen alueeseen, ja Helsinki jää omaksi kokonaisuudekseen. Vaikka hoidon integraatio voi ehkä toteutua huolellisella suunnittelulla, muodostuu HYKS:n ja Uudenmaan alueiden välille turhia raja-aitoja. Uudenmaan ja Helsingin erityisratkaisu voi myös vaikeuttaa järjestelmän edelleen kehittämistä.

Professori Arto Haveri katsoo, että lakiesityksen aluejako ei ole kestävä. Väestönmuetosta koskevien ennusteiden perusteella alle puolet nyt kaavailuista hyvinvointialueista on kasvavia. Lisäksi pienimmillä alueilla väestö on ikääntyneempää ja sairastavuus suurempaa, veropohja heikompi. Hyvinvointialueiden tulisi kuitenkin olla toimintakykyisiä pitkälle tulevaisuuteen, mikä tarkoittaa sitä, että niiden tulisi olla taloudelliselta ja osaamisperustaltaan riittävän vahvoja. Lakiesitykseen on toki kirjattu menettelytapa siinä tapauksessa, että joku hyvinvointialue joutuu vaikeuksiin ja talous tai palvelut pettävät. Selvitysmenettely ja tarkastukset ovat kuitenkin aikaa vieviä ja lisäävät epävarmuutta ja byrokratiaa.

Professori Paul Lillrank pitää kiistattomana, että kuntapohjainen sote perustuu liian pieniin rahoitus- ja tuotantoyksiköihin. Tässä mielessä kehitys kohti suurempia alueita on perusteltu. 22 hyvinvointialuetta jättää kuitenkin kehityksen puolitiehen. Sekä kysyntä- että tarjontapuolen megatrendit vievät julkisrahoitteisia järjestelmiä kohti suurempia järjestämis- ja tuotantovastuullisia yksiköitä. Järjestelmäinnovaatiot Viiden yliopistosairaalan yhteistoiminta-alueet muodostaisivat luonnollisen rakenteen. Olisi viisasta mennä siihen suosiolla ja saman tien, eikä joutua sinne vuosikausien repivän riitelyn jälkeen.

Professori Otto Toivanen katsoo, että vähäisempi alueiden määrä olisi varmasti perusteltu tehokkuusnäkökulmasta.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos katsoo, että poliittisin perustein valittu epärealistinen hyvinvointialueiden määrä tarkoittaa, että suurten menojen ja pienten veropohjien alueet joutuvat hakemaan valtiolta lisärahoitusta ja heikentämään palvelujen laatua pystyäkseen tuottamaan tarvittavat palvelut. Edessä on todennäköisesti yhdistämissä, joiden tekemisessä on kuitenkin suuri kynnys ja joiden tiedetään olevan äärimmäisen kivuliaita. Uudenmaan erityisratkaisussa menetetään tiedon ja palvelujen integraatiota alueella, joka on Suomen väkirikkain.

Valtiovarainministeriö toteaa, että alueiden määrää arvioitaessa tulee ottaa huomioon tehtävien järjestämisen edellytyksiin liittyvien seikkojen lisäksi muitakin näkökulmia. Toisaalta hyvinvointialueen eri toiminnoissa voidaan perustellusti päätyä erilaiseen arvioon siitä, mikä olisi sopiva alueiden määrä. Aluejaon perustumisen lähtökohtaisesti nykyisiin maakuntien ja sairaanhoitopiirien aluejaotuksiin voi katsoa helpottavan uudistuksen toimeenpanoa.

Perustuslakivaliokunta ei viime vaalikauden maakuntauudistusta koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan lausunut alueista tai niiden määrästä. Viime vaalikaudella ehdotetussa hallituksen esityksessä perusteltiin alueita ja niiden määrää perusoikeuksien, kansanvaltaisuuden, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen ja kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmista.

Hyvinvointialueiden nimitys

Kotimaisten kielten keskuksen näkemyksen mukaan tuttu ja helppokäyttöinen nimitys maakunta – landskap on ensisijainen nimitys lakiluonnoksissa sote-maakunniksi kutsutuille hallinnollisille yksiköille.

Uudenmaan liitto pitää positiivisena, että aiemmat termit "sotemaakunta" ja "maakunta" on korvattu termillä "hyvinvointialue". Alkuperäinen terminologia olisi aiheuttanut epäselvyyksiä muun muassa EU-tasolla ja muissa kansainvälisissä yhteyksissä.

Professori (emerita) Mirja Satka katsoo, että hyvinvointialue on käsitteenä uusi ja hallinnollisessa tarkoituksessa epämääräinen. Osoitampi hallintotason nimi olisi yksinkertaisesti sote-alue.

Valtiovarainministeriö toteaa käytettävien nimitysten osalta, että maantieteellisen alueen nimityksenä on maakunta ja kullakin maantieteellisellä alueella tehtävien järjestämisestä vastaavan toimijan nimitys on hyvinvointialue. Kunkin maakunnan alueella toimii yksi hyvinvointialue, lukuun ottamatta Uudenmaan maakuntaa, jonka alueella tehtävien järjestämisestä vastaa neljä hyvinvointialuetta sekä Helsingin kaupunki.

Väliaikaishallinto

Väliaikaishallinnon asettaminen

Keva huomauttaa, että lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettu väliaikaisen valmistelutoimielimen palkkaama avustava henkilöstö kuuluu julkisten alojen eläkelain soveltamisalan piiriin vain siinä tapauksessa, että he ovat Kevan jäsenyhteisön palveluksessa.

Suomen Kuntaliitto ry kiinnittää huomiota siihen, että väliaikaisen toimielimen asettamista koskevassa voimaanpanolain 8 §:ssä sen perusteluissa ei määritellä kuinka laajaa yksimielisyyttä toimielimen asettamisessa edellytetään. Mikäli toimielimen asettamisessa ja kokoonpanossa edellytetään mainittujen tahojen yksimielisyyttä, voi tämä johtaa joillakin alueilla toimielimen asettamisen ja tätä kautta myös valmistelun käynnistämisen viivästymiseen. Väliaikaisen toimielimen kokoonpanoon voi myös liittyvä esteellisyyskysymyksiä esimerkiksi tilanteissa, joissa toimielimeen nimetään tehtäviä luovuttavien organisaatioiden viranhaltijoita.

Seinäjoen kaupunki katsoo, että esitetty hyvinvointialueen aloittamisen aikataulutavoite (1.1.2023) on haastava ja se edellyttää lainsäädännön valmistumista keväälle 2021, jotta alueella voidaan reallisesti reagoida varsinaisen valmistelun organisointiin ja käynnistämiseen. Erityinen huoli liittyy VATE aikaan valmistautumisen resurssoinnista. Alueella jossa ei ole sote peruspalvelujen ja erityispalvelujen yhteistä maakunnallista toimijaa VATEn aloittaminen 1.7.2021 edellyttää valmistelua, johon tarvitaan erillistä valtionavustushankkeista riippumaton resurssi. VATEn aloittamiseen liittyy tehtäviä, joilla ratkaistaan VATEn ylläpidosta vastaava ottava organisaatio ja valmistellaan VATEn tehtävien organisointi. VATEn tehtävät ja rooli 1.7.2021 alkaen ovat sinänsä selkeät ja vaativat, joten niihin tarvitaan riittävä henkilöstöresurssi. Tarvittavan henkilöstöresurssin ja osaamisen rekrytointi tarkoittaa käytännössä nykyisistä järjestämisvastuullisista toimijoista siirtyvä henkilöitä. Tämä puolestaan haastaa ”luovuttavat” organisaatiot ja ohentavat niiden toiminnan resurssipohjaa. Haastetta lisää covid 19 –pandemia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että sanamuotonsa mukaisesti lain 8 §:n mukaisen väliaikaisen toimielimen asettamisessa on ensisijaisesti kysymys pykälässä mainittujen tahojen sopimuksesta. Näin ollen sopimuksen syntyminen edellyttää kaikkien mukana olevien tahojen myötävaikutusta. Mikäli sopimukseen ei päästä, väliaikaisen toimielimen asettaisi pykälässä säädetyin edellytyksin valtioneuvosto. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kukin toimija arvioi oman hallintosääntönsä perusteella sitä, mikä taho toimii asiassa sopimuspuolena. Voidaan arvioida, että ainakin useimmissa tapauksissa sopijana voi olla muu taho kuin kunnanvaltuusto tai esimerkiksi kuntayhtymän ylin toimielin. Osapuolet sopivat lähtökohtaisesti keskenään väliaikaisen toimielimen kokoonpanosta ja esimerkiksi mahdollisesta henkilöstön edustuksesta.

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus Kevasta annetun lain muuttamisesta, jolla hyvinvointialueet lisättäisiin Kevan jäsenyhteisöiksi.

Väliaikaishallinnon tehtävät ja päätöksenteko

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämistä valmistelevaan väliaikaisen toimielimen menettelyyn sovellettaisiin voimaanpanolakiehdotuksen 10 §:n viimeisen momentin mukaan

hyvinvointialuelakiehdotuksen säännöksiä. Sääntelytapa viittaa siihen, ettei hyvinvointialuelaki tulisi sen toiminnassa muutoin sovellettavaksi. Epäselväksi jää, olisiko väliaikainen toimielin hyvinvointialueen viranomainen. Sitä ei ole kuitenkaan mainittu hyvinvointialuelakiehdotuksessa hyvinvointialueen toimielimenä. Jotta hallinnon yleislakien soveltamisesta valmistelualueen toimintaan ei jäisi epäselvyyttä, voimaannapolakiehdotusta olisi aiheellista täydentää nimenomaisella säännöksellä sen asemasta hyvinvointialueen viranomaisena. Väliaikaisen toimielimen toiminnan käynnistäminen tulee huomioida myös esityksen liitteenä olevien hallinnon yleislakien voimaantuloajankohtaa määritettäessä.

Suomen Kuntaliitto ry katsoo, että lainsäädäntöä tulisi täsmentää siltä osin, miten väliaikaishallinnon päätösten valmistelu ja täytäntöönpano käytännössä hoidetaan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että väliaikainen toimielin on hyvinvointialueen lakisääteinen toimielin. Koska väliaikainen toimielin toimii suhteellisen lyhyen ajanjakson ennen hyvinvointialueen pysyvien toimielinten, kuten aluevaltuuston ja aluehallituksen toiminnan käynnistymistä, väliaikaisesta toimielimestä on tarkoituksenmukaista säätää voimaannapolaisissa eikä hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa. Koska toimielin poikkeaa erityisesti vaalikelpoisuussäännöstensä osalta merkittävästi sekä kuntalain mukaisista toimielimistä että hyvinvointialueesta ehdotetun lain mukaisista muista toimielimistä, on perusteltua säätää erikseen siitä, että toimielimen menettelyyn sovelletaan kuitenkin muutoin toimielimeen liittyviä säännöksiä. Valtiovarainministeriö katsoo, että väliaikaisen toimielimen asema hyvinvointialueen viranomaisena on yksiselitteinen eikä siitä ole tarkoituksenmukaista säätää erikseen.

Uudenkaupungin kaupunki katsoo, että sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtoon liittyvä hallinnollinen valmistelu ja päätöksenteko tulee toteuttaa pääsääntöisesti sen jälkeen, kun sote-kaupunkina on demokraattisesti valitut päättäjät ja toimivaltainen virkamiesjohto. Sote-uudistuksen toimeenpanosta vastaavan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät tulee rajata voimakkaasti pelkästään toimeenpanoon liittyvän päätöksenteon valmisteluun.

Suomen Kuntaliitto ry katsoo, että väliaikaisen toimielimen toimivallan rajoittamista koskevaa sopimusten määräaikausvaatimuksen takaraja (10 §) tulisi poistaa, tai vähintään pidentää siten, että väliaikaisella toimielimellä olisi mahdollisuus tehdä sopimuksia myös ehdotettua takarajaa pidemmäksi ajaksi, silloin kun se on maakunnan perustamisen tai tehtäväsiirtojen näkökulmasta välttämätöntä. Pykälään voitaisiin muuttaa ilmaisemalla selvästi, että sopimuksia on mahdollista jatkaa esimerkiksi optioilla määräajan päättymisen jälkeiselle ajalle taikka lisäämällä vaatimus sopimuksia koskevasta irtisanomisehdosta, määräaikausvaatimuksen sijaan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttää aluevaltuusto. Näin ollen väliaikaisen toimielimen toimivaltuuksien on tarkoituksenmukaista rajata siten, ettei se tarpeettomasti kavenna aluevaltuuston toimintamahdollisuuksia. Toisaalta toiminnan kannalta voi olla perusteltua, että väliaikaisen toimielimen tekemiä sopimuksia voidaan jatkaa myöhemmin ennen määräajan päättymistä. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, Valmistelutoimielimen tulisi tarvittaessa ottaa sopimuksiin sellaiset niiden voimassa oloa koskevat määräykset, jotka mahdollistaisivat sen, että hyvinvointialueet voisivat jatkaa sopimusten voimassa oloa määräaikausvaatimuksesta ilman uutta hankintamenettelyä.

Mänttä-Vilppulan kaupungin mukaan huomattavaa on myös, että muutosvaiheessa hyvinvointialueen käyttöön luovutettavista tiedoista merkittävä osa on saatavissa vain palveluntuottajalta. Valmisteluun liittyvissä säädöksissä onkin hyvä täsmentää myös yksityisten palveluntuottajien velvollisuutta osallistua hyvinvointialueen valmisteluun ja uudistuksen toteuttamisen myötävaikuttamiseen ml. tietojen luovuttamisen osalta (voimaantulolaki 13 §).

Valtiovarainministeriö katsoo, että tarvittavat tiedot ovat julkisuuslain sääntelyn perusteella nykyisten järjestäjien toimintaan liittyviä viranomaisten asiakirjoja. Näin ollen myös niiltä osin kuin tietoja tarvitaan muulta palveluntuottajalta, ne ovat saatavissa julkisuuslain sääntelyn perusteella. Näin ollen tietojen saanti ei edellyttäisi lakiehdotuksen 13 §:n sääntelyn täydentämistä.

Väliaikaishallinnon rahoitus

Espoon kaupunki katsoo, että toimeenpanon rahoituksessa tulee huomioida hyvinvointialueiden erot valmiudessa. Uudellamaalla on kolme hyvinvointialuetta, Länsi-Uusimaa, Vantaa-Kerava ja Itä-Uusimaa, joissa uutta organisaatiota ei voida rakentaa olemassa olevan organisaation varaan. Toimeenpanon rahoituksessa tulee olla selkeä erillirahoitus niille hyvinvointialueille, jotka joutuvat rakentamaan koko hallinnollisen infrastruktuurinsa tyhjästä.

Hämeen liitto katsoo, että uudistuksen toimeenpano on turvattava riittävin resurssein ja erityisesti ns. sirpalemaakuntien tarpeet tulee huomioida riittävällä tavalla uudistuksen toimeenpanossa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueiden toiminnan valmistelun rahoituksesta ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 15 §:ssä. Valtio myöntää hyvinvointialueille valtionavustusta valtion talousarvion momentilta 28.89.30 niiden toiminnan ja hallinnon käynnistämisen kustannuksiin vuosina 2021 ja 2022, ja kyseistä rahoitusta koskeva valtioneuvoston asetuseritys on parhaillaan valmistelussa. Koska hyvinvointialueilla ei vuosina 2021 ja 2022 ole käytännössä muita tuloja, valtionavustuksen määräytymisperusteissa otetaan huomioon esimerkiksi alueella oleva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäjien suuri määrä (ns. sirpalemaakunnat).