

21.12.2016

Sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöstä

TIIVISTELMÄT LAKILUONNOSTEN KESKEISISTÄ ASIOISTA

Hallituksen sote- ja maakuntauudistusta koskeva esitysluonnos oli lausuntokierroksella syksyllä 2016 ja lausuntoyhteenveto julkaistiin 9.12.2016. Hallitus antaa esityksen eduskunnalle tammikuun 2017 lopussa.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on perustaa uudet maakunnat 1.7.2017 alkaen ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi tarkoituksena on siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämismääräykset kunnilta maakunnille 1.1.2019 alkaen sekä säätää maakuntien rahoituksesta, rahoituksen keräämisen veroperusteista, uudesta kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä, uudistuksen voimaantulusta, henkilöstön asemasta ja omaisuusjärjestelyistä. Esitysluonnoksen sisältyy joitakin arvioita kuntatalousvaikutuksista. Kuntakohtaiset laskelmat on julkaistu erikseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaantulolaki. Lisäksi esityksessä on uudistusten edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esitykseen sisältyy ehdotus maakuntien rahoituslaiksi sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön, vaalilainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Hallituksen esityksen lisäksi syksyllä 2016 on valmisteltu uusi lakiehdotus, valinnanvapauslaiksi. Valinnanvapauslainsäädännön valmistelu vaikuttaa myös lakiin sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta, josta on tiivistelmässä lyhyt kuvaus. Esitys valinnanvapauslaiksi lähetetään lausuntokierrokselle tammikuussa 2017. Esitykset valinnanvapauslaiksi ja laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta annetaan eduskunnalle keuhäätuntokaudella 2017.

Valtiovarainministeriön koordinoimana ministeriöissä valmistellaan maakunnille siirtyviä muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Ne eivät sisälly tähän esitykseen. Tehtävien siirtoa koskevat hallituksen esitysluonnokset lähtevät lausunnolle keuhäällä 2017.

Uudistus turvaa ihmisten palvelut

Sote- ja maakuntauudistuksen tarkoituksena on nykyaikaistaa palveluja ja parantaa julkisen talouden keuhävyttä. Uudistuksella luodaan edellytykset Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden mallille. Kaikki julkiset sosiaali- ja terveystaloudet kootaan yhden vahvan johdon eli maakunnan alaisuuteen. Uusissa maakunnissa otetaan käyttöön tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimintatavat, jotta palvelut voitaisiin tuottaa vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti. Palvelut integroidaan asiakaskeskeisesti ihmisten tarpeiden mukaisesti. Tavoitteena on pienentää eroja ihmisten hyvinvoinnissa ja taistaa kustannusten kasvua.

Hallituksen esitysluonnoksen aineistot on julkaistu alueuudistus.fi -verkkosivulla.

1 Maakuntien perustaminen ja tehtävät

Maakuntalaki luo edellytykset maakunnan itsehallinnolle ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille maakunnassa. Maakuntalaissa säädetään muun muassa maakunnan tehtävistä, hallintorakenteesta, johtamisesta, taloudenhoidosta ja päätöksenteosta.

- Lakiluonnoksen mukaan maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Maakuntia on manner- Suomessa 18. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja muut maakunnan tehtävät siirtyvät niille 1.1.2019 (ks. kohta väliaikaishallinnosta s. 29).
- Lakiluonnoksen mukaan maakunnalla on maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Muut toimielimet ovat maakunnan päätettävissä.
- Maakunnille siirtyy tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista. (Ks. Hallintomalli.)
- Tehtävien hoidosta vastuussa oleva maakunta vastaa esityksen mukaan asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta. Maakunta vastaa myös siitä, että maakunnan asukkaat saavat palvelut yhdenvertaisesti.
- Maakunta määrittelee palvelujen tarpeen, määrän ja laadun sekä niiden tuottamistavan. Ehdotuksen mukaan se vastaisi myös palvelujen tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvasta toimivallan käytöstä.
- Maakunta rahoittaa sen järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoidon ja palvelut, vaikka palvelun tuottaisi toinen maakunta tai yksityinen tai kolmannen sektorin palvelun tuottaja.
- Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.
- Maakunta voi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta, ellei laissa toisin säädetä.
- Maakunnan julkisesta palvelutuotannosta vastaa maakunnan liikelaitos laissa erikseen säädetyissä tehtävissä, kuten sosiaali- ja terveyspalveluissa ja pelastustoimessa. Liikelaitos on osa maakunnan organisaatiota, mutta sillä on toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty asema. Liikelaitosta johtaa ammattilaisista koostuva johtokunta ja johtaja. Maakunnan muiden toimielinten jäsenet eivät ole vaalikelpoisia liikelaitoksen johtokuntaan. Liikelaitoksella on oma talousarvio erillisenä osana maakunnan talousarviota. Liikelaitoksen palveluksessa on myös viranhaltijoita.
- Päätöksenteko oikeusharkintaa edellyttävissä lupa-, ilmoitus- ja valvonta-asioissa sekä yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa säädetään maakunnan ja liikelaitoksen viranhaltijoiden tehtäväksi.

Maakuntajako

- Maakuntien määrästä, nimistä ja kuntien sijoittumisesta maakuntiin säädetään uudistuksen voimaanpanolaissa.
- Ehdotuksen mukainen maakuntajako perustuu nykyisiin 18 maakuntaan vähäisin poikkeuksin.
- Valtioneuvosto voi päättää muutoksista maakuntajakoon maakuntajakolaissa määriteltujen kriteerien perusteella.

- Selvitys maakuntien yhdistymisestä (maakuntajakoselvitys) voi käynnistyä maakuntien tai kuntien oman esityksen lisäksi myös arviointimenettelyn perusteella.

Hallintomalli

Sote- ja maakuntauudistus vähentää merkittävästi erilaisten hallinnollisten organisaatioiden määrää, kun noin 190 kuntien välistä tai muuta organisaatiota korvautuu 18 maakunnalla. Uudessa kolmetasoisessa hallinnossa on:

1. **kunta** paikallisia tehtäviä varten, paikallisen osallistumisen ja vaikuttamisen yhteisönä sekä väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä varten.
2. **maakunta** sote-palveluiden järjestämistä ja muita alueellisia tehtäviä varten sekä niihin liittyvän osallistumisen ja vaikuttamisen yhteisönä.
3. **valtio** valtakunnallisia tehtäviä varten sekä perusoikeuksien, oikeusvaltion ja yleisen turvallisuuden turvaamista varten.

Kaikilla näillä tasoilla hallinnon toiminnasta ja taloudesta päättävät ja ovat vastuussa vaaleilla valitut ylimmät päättäjät.

Maakuntalakiluonnoksen mukaan maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Maakunnat perustetaan lakien voimaantullessa 1.7.2017. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja muut niille säädettävät toiminnot siirtyvät maakuntien vastuulle 1.1.2019.

Maakunnan tehtäväalat ovat:

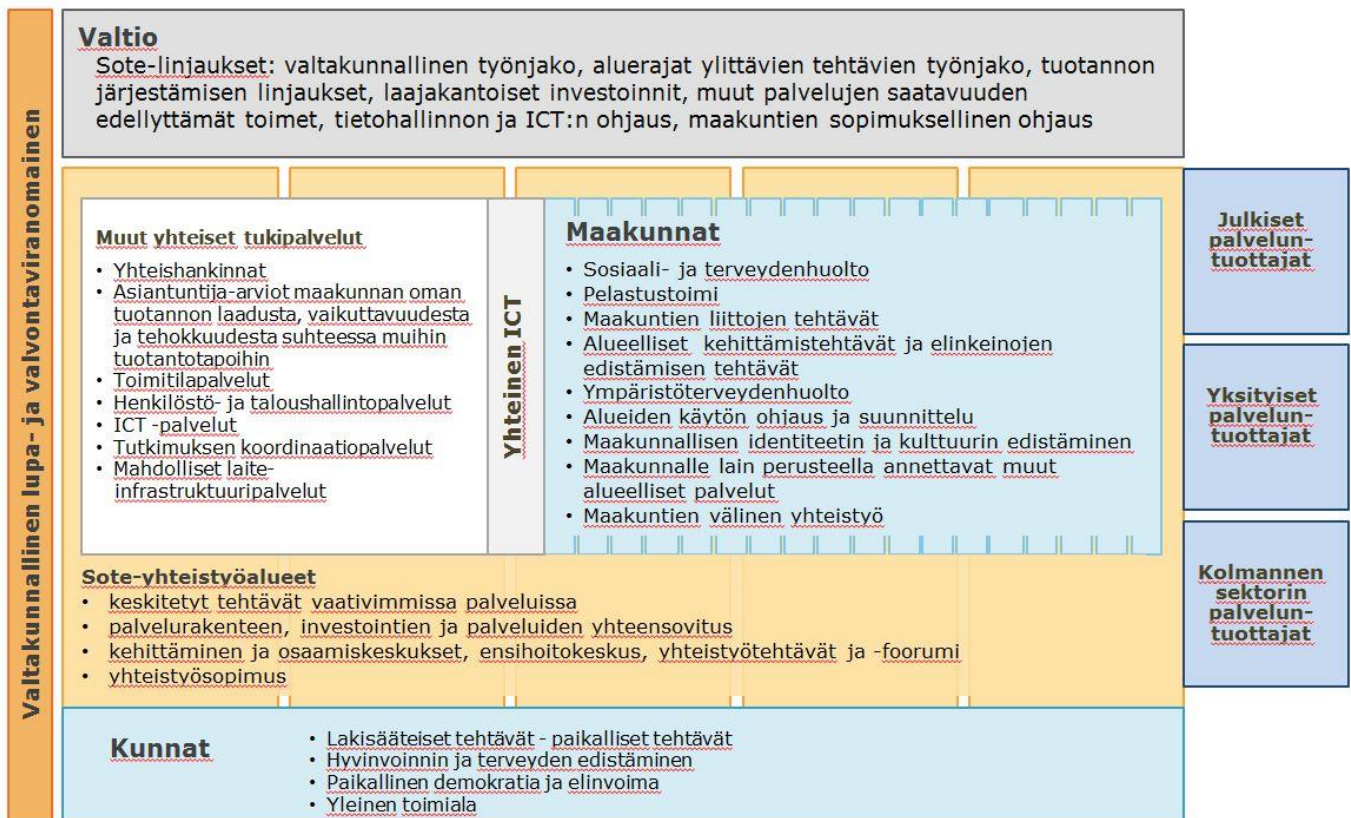
- sosiaali- ja terveydenhuolto
- pelastustoimi
- ympäristöterveydenhuolto
- maatalous ja maaseudun kehittäminen
- alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotouttamisen edistäminen
- alueiden käytön suunnittelu ja ohjaus, maakuntakaavoitus sekä rakennustoiminnan edistäminen
- Kala- ja vesitalous, vesihuollon suunnittelu sekä vesi- ja merenhoito
- liikennejärjestelmäsuunnittelu ja alueellinen tienpito
- maakunnallisen identiteetin sekä kulttuurin, osaamisen ja liikunnan edistäminen
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen.
- lain perusteella annettavat muut alueelliset tehtävät.

Tässä vaiheessa maakunnan tehtävistä määritetään vain sosiaali- ja terveydenhuollon osuus. Maakunnan muista tehtävistä säädetään myöhemmin osana maakuntauudistusta.

- Lakiluonnoksen mukaan maakunnille perustetaan yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin kootaan maakuntien tarvitsemia tukipalveluita. Palvelukeskukset ovat maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä, joissa valtiolla voi olla osakkuutta. Palvelukeskukset tuottavat tukipalveluita kaikille maakunnille (mm. toimitilapalvelut, ICT sekä henkilöstö- ja hallintopalvelut). Lisäksi maakunnat voivat perustaa kuntien tai joidenkin muiden julkisen sektorin yhteistyökumppanien kanssa yhteisiä tukipalveluja. (Ks. Palvelukeskukset.)
- Maakunnilla on viisi yhteistyöaluetta sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista ja yhteistyötä varten. Jokaisella yhteistyöalueella on yliopistollinen sairaalayksikkö ja sosiaalihuollon erityispalveluita.

- Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat.
- Yhteistyöalueelle laaditaan maakuntien yhteistyösopimus, jolla sovitaan yhteen alueen sosiaali- ja terveystalvet. Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät.

Maakuntien tehtävät ja uusi sote-rakenne 1.1.2019



Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos laiksi maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta (ns. voimaansaattolaki)

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, VM, p. 0295 530 097 (maakuntalaki)

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää, VM, p. 0295 530 266 (maakuntalaki, maakuntajakolaki)

Finanssineuvos Teemu Eriksson, VM, p. 0295 530 177 (maakuntajako)

Hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, VM, p. 0295 530 079

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM p. 0295 163 367 (voimaansaattolaki)

2 Osallistuminen ja demokratia maakunnassa

Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on ehdotuksen mukaan oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Maakuntien ylin päätösvalta on maakuntavaltuustolla ja maakuntahallituksella. Maakuntavaltuuston tehtävä on pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Maakuntavaltuusto

- Maakunnan toiminnasta ja taloudesta vastaa maakuntavaltuusto, joka käyttää maakunnassa ylintä päätösvaltaa.
- Maakuntavaltuusto valitaan maakuntavaaleissa neljäksi vuodeksi kerrallaan.
- Maakunnan toimintaa johdetaan maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntastrategian mukaisesti.
- Maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa maakuntahallitus.
- Maakuntavaltuuston valitsema maakuntajohtaja johtaa maakuntahallituksen alaisena maakunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.

Maakuntavaalit ja asukkaiden osallistuminen

- Ehdotuksen mukaan ensimmäiset maakuntavaalit toimitetaan vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä. Vaalipäivä on sunnuntai 28.1.2018. Maakuntavaaleista säädetään vaalilaissa.
- Vuonna 2021 ja siitä eteenpäin maakuntavaalit toimitetaan huhtikuussa samanaikaisesti kuntavaalien kanssa.
- Kukin maakunta on vaaleissa yhtenä vaalipiirinä. Uudeksi vaaliviranomaiseksi perustetaan maakuntavaalilautakunnat.
- Maakuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina.
- Maakuntavaaleissa kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.
- Valtuutettujen määrään vaikuttaa maakunnan asukasluku siten, että valtuutettuja on pienimmissä maakunnissa vähintään 59 ja suurimmissa vähintään 99. Maakuntavaltuusto voi kuitenkin itse päättää myös vähimmäismäärää suuremmasta valtuutettujen määrästä.
- Vaalirahoituksen raja on ehdotuksen mukaan maakuntavaaleissa sama kuin eduskuntavaaleissa. Maakuntavaalien ehdokas ei saa ottaa vastaan tukea samalta tukijalta enempää kuin 6000 euroa.
- Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Aukkaalla on muun muassa aloiteoikeus maakunnan toimintaa koskevissa asioissa.
- Maakuntavaltuuston tehtävänä on vastata siitä, että asukkailla on käytössään monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia. Maakuntastrategiassa on otettava huomioon ja täsmennettävä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.
- Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, asukasraateja sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.

- Maakuntavaltuusto voi päättää, että maakunnalle kuuluvasta asiasta järjestetään koko maakunnan alueella neuvoo-antava kansanäänestys.
- Aloitteen kansanäänestyksen toteuttamisesta voi ehdotuksen mukaan tehdä vähintään 3 % maakunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos vaalilain muuttamisesta

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos puoluelain muuttamisesta

Lakiluonnos neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta

Lakiluonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamista

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, VM, p. 0295 530 097 (maakuntalaki)

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää, VM, p. 0295 530 266 (maakuntalaki, maakuntajakolaki)

Finanssineuvos Teemu Eriksson, p. 0295 530 177, VM (maakuntajako)

Neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, VM, p. 0295 530 042 (demokratia ja osallisuus, maakuntavaalit)

Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, OM, p. 0295 150 128 (maakuntavaalit ja vaalilaki)

3 Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja tuottaminen

Lakiluonnosten mukaan maakunta järjestää julkisesti rahoitetut sosiaali- ja terveystaloudet. Se tarkoittaa, että maakunta suunnittelee, johtaa ja rahoittaa sosiaali- ja terveystalouksien kokonaisuutta alueellaan. Ehdotuksen mukaan palveluja tuottaa maakunnan liikelaitos. Lisäksi palveluja voivat tuottaa muut julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Maakunta vastaa siitä, että palveluista muodostuu asiakkaille sujuvat kokonaisuudet ja palvelu- ja hoitoketjut. Kunnat eivät enää järjestä tai rahoita sosiaali- ja terveystalouksia. Kuntien tehtäväksi jää kuitenkin edistää hyvinvointia ja terveyttä.

Palvelujen järjestämistä koskevat ehdotukset

Maakuntalaissa säädetään maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä

- Maakuntalaissa on yleiset säännökset maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä.
- Maakunta vastaa laissa säädettyjen asukkaisten oikeuksien toteutumisesta. Maakunta vastaa myös siitä, että asukkaat saavat lakisääteiset palvelut yhdenvertaisesti.
- Maakunta määrittelee palvelujen tarpeen, määrän ja laadun sekä niiden tuottamistavan, jollei muulla lailla toisin säädetä. Lisäksi se vastaa palvelujen tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvasta toimivallan käytöstä.
- Maakunta voi tuottaa palveluja itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta.

- Maakunta rahoittaa vastuulleen kuuluvien tehtävien hoidon ja palvelut pääosin valtiolta saamallaan rahoituksella ja pieneltä osalta keräämillään maksutuloilla.
- Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

Järjestämislaissa säädetään miten maakunnan pitää järjestää asukkaiden lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut

- Järjestämislailla säädetään palvelujen saatavuudesta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällön, laajuuden ja laadun pitää olla asiakkaiden tarpeen mukaisia. Palvelujen pitää olla yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne pitää toteuttaa väestön tarpeiden mukaan lähellä asiakkaita.
- Palvelujen tuottamista voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman maakunnan laajuisesti silloin, kun niiden saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja. Näin voidaan tehdä myös silloin kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.
- Maakuntien välistä yhteistyötä varten on viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelut sovitetaan yhteen yhteistyösopimuksilla. Yhteistyösopimukseen sisältyy investointisuunnitelma sekä valtioneuvostolle tehtävä maakuntien yhteinen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisista tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista.
- Kaikki maakunnat vastaavat alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon ympärivuorokautisesta päivystyksestä. Ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluu useiden sairaanhoidon erikoisalojen ja sosiaalihuollon päivystys. Tätä täydentävä velvollisuus laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista on Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Lapin, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Tämä uudistus alkaa vuoden 2017 aikana.
- Sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuksessa on edistettävä esteettömyyttä.
- Sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä suomeksi ja ruotsiksi silloin, kun maakunnassa on erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. (ks. Kielelliset oikeudet)
- Jos perhehoitoa, laitoshoidon tai asumispalveluita saavan ihmisen kotipaikka vaihtuu ja hän muuttaa toisen maakunnan alueelle, hän voi hakea samoja palveluja uudelta maakunnalta jo ennen muuttoa.
- Kunnilla on edelleenkin vastuu edistää asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Tämä on myös maakunnan tehtävä. Lisäksi maakuntien tehtävänä on tukea asiantuntemuksellaan kunnissa tehtävää hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.
- Maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja siten kuin siitä erikseen säädetään valinnanvapauslainsäädännössä.
- Maakunta laatii palvelustrategian ja antaa palvelulupauksen (ks. Ohjaus ja Julkinen palvelulupaus).
- Maakunnan on laadittava järjestämisvastuun toteuttamisen varmistamiseksi omavalvontaohjelma.
- Maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämisensä sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut.

- Maakunnan on edistettävä asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista. Asukkaiden näkemykset on otettava huomioon kun maakunta valmisteleee palvelulupausta, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisista tavoitteista.
- Maakunta vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisestä alueellaan. Yhteistyöalueilla sovitaan kehittämisen yhteisistä periaatteista ja kehittämistoiminnan keskinäisestä koordinaatiosta.
- Maakunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus määräytyy maakuntien rahoituslain perusteella (ks. Maakuntien rahoitus ja ohjaus).
- Maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvoo valtion lupa-, ohjaus ja valvontaviranomainen.
- Maakunnan on varauduttava yhteistyössä alueensa kuntien kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Varautumisessa on varmistettava palvelujen jatkuvuus myös silloin, kun palveluja hankitaan yksityisiltä palvelujen tuottajilta tai asiakassetelillä.

Palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset

Maakuntalaissa säädetään yleisesti maakunnan palvelujen tuottamisesta. Maakunta voi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta. Palvelun tuottajana voi toimia maakunnan liikelaitos, osakeyhtiö, yhteisö, yhdistys, osuuskunta, säätiö ja itsenäinen ammatinharjoittaja.

Järjestämislaissa säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen periaatteista. Maakuntalain ja järjestämislain lisäksi valmisteilla on myös uusi laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Myös tämä lakiesitys oli syksyllä 2016 lausunnolla sote- ja maakuntauudistusta koskevan hallituksen esityksen kanssa.

Syksyn 2016 aikana on laadittu valinnanvapauslain luonnos. Siinä säädetään asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, valinnanvapauden piirissä olevista palveluista, järjestäjän roolista ja palvelun tuottajan korvauserusteista. (Ks. Asiakkaan valinnanvapaus.)

Hallitus on aiemmissa linjauksissaan edellyttänyt, että julkisen ja yksityisen sekä kolmannen sektorin palveluntuotannolla on tasapuoliset toimintaedellytykset. Hallitus edellyttää, että yksityinen ja kolmas sektori vastaavat tietyistä vähimmäismäärästä palvelutuotantoa. Tulevan valinnanvapausmallin pitää tukea PK-yritysten mahdollisuuksia toimia markkinoilla sekä kannustaa uusiin innovatiivisiin ja digitaalisiin palvelumalleihin. Konseptikilpailutuksia hyödynnetään palvelujen uudistamisessa.

Järjestämislain säädökset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

- Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta vastaa maakunnan liikelaitos. Liikelaitos on osa maakunnan organisaatiota, mutta se on toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty maakunnan sisällä. Liikelaitosta johtaa ammatillisista koostuva johtokunta ja johtaja, joiden kelpoisuuksista ja tehtävistä säädetään laissa. Liikelaitoksella on oma talousarvio erillisenä osana maakunnan talousarviota. Liikelaitos toimii paitsi palvelujen tuottajana myös julkista valtaa käyttävänä viranomaisena. Laitoksen palveluksessa on myös viranhaltijoita, jotka voivat tehdä viranomaispäätöksiä.

- Maakunnan liikelaitos tuottaa asukkaille julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut myös silloin, jos niitä ei ole muuten saatavilla. Esimerkiksi jos syrjäseudulla ei ole muita palveluntuottajia.
- Maakunnan on annettava palvelujen tuottaminen maakunnanomistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi silloin, kun maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan valinnanvapauden piirissä (*yhtiöittämisvelvollisuus*).
- Palvelun tuottajalla on monia velvoitteita. Tuottajan on esimerkiksi varmistettava, että palvelukokonaisuudet toteutuvat ja palveluketjut toimivat sovitusti.
- Maakunta päättää palvelustrategiassaan myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lisäksi palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Maakunta seuraa palvelujen toteutumista. Tuottajien on myös laadittava omavalvontasuunnitelma.

Laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

- Laissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta säädettäisiin oikeudesta tuottaa maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja sekä yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Lailla halutaan varmistaa asiakkaan ja potilaan turvallisuus sekä laadultaan hyvät palvelut. Lisäksi halutaan edistää yrittäjyyttä vähentämällä yrittäjien hallinnollista taakkaa.
- Lakiluonnoksen mukaan nykyisistä, palvelun tuottajan toimintamuodosta riippuvaisista lupa- ja ilmoituskäytännöistä luovutaan. Sen sijaan siirrytään kaikkia palvelun tuottajia yhtäläisesti koskevaan rekisteröintiin ja toimivaan omavalvontaan, joka perustuu palvelun tuottajan ja viranomaisen väliseen luottamukseen.
- Palvelun tuottajan on rekisteröidyttävä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien rekisteriin. Rekisteriin sisältyy myös avoin julkinen tietopalvelu palvelun tuottajista. Rekisteri- ja valvontaviranomaisina toimivat sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot.
- Tietojen antaminen viranomaiselle muun muassa henkilöstöstä ja toimitiloista riittää suurimmassa osassa tapauksia. Vain tarvittaessa palveluntuottajan toimintaedellytyksiä tutkitaan tarkemmin ja tehdään ennakkotarkastus.
- Palvelujen tuottajien on täytettävä laissa määritellyt rekisteröintikriteerit. Valvontaviranomainen tekee päätöksen tuottajan hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Nämä kriteerit täsmentyvät hallituksen linjattua valinnanvapautta.
- Ehdotuksen mukaan palvelun tuottajan on turvattava palvelujen laatu, asiakaskeskeisyys, turvallisuus ja asianmukaisuus sekä valvottava niiden toteutumista. Palvelun tuottajalla pitää olla kattava omavalvontasuunnitelma.
- Laissa säädetään jälkikäteisen valvonnan keinoista pääosin nykyistä sääntelyä vastaavasti.
- Uusi laki poistaa kuntien nykyiset yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen lupa- ja valvontamenettelyyn liittyvät tehtävät.

- Lakiluonnos sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta liittyy osaltaan sote- ja maakuntauudistuksen ja valinnanvapauslainsäädännön valmisteluun. Erityisesti laki täydentäisi sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnanvapautta koskevaa lainsäädäntöä.
- On suunniteltu, että laki tulisi voimaan 1. tammikuuta 2019. Uusi laki korvaisi nykyiset lait yksityisistä sosiaalipalveluista ja yksityisestä terveydenhuollosta.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Lakiluonnos sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012

Johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM, p. 0295 163 382

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

Hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, STM, p. 0295 163 383

Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 02951 63338

4 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sote-uudistuksessa

Kunnan tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä

Kunnilla säilyy vastuu väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tähän liittyvät kunnan tehtävät pysyvät samoina kuin tähänkin asti:

- kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seuraaminen väestöryhmittäin
- kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä raportointi valtuustolle vuosittain
- kerran valtuustokaudessa valmistettava laajempi hyvinvointikertomus valtuustolle
- paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet
- yhteistyö hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä kunnan eri toimialojen välillä sekä muiden kunnassa toimivien julkisten ja yksityisten yhteisöjen kanssa
- hyvinvointi- ja terveysvaikutusten ennakkoarviointi ja huomioon ottaminen
- kunnan palveluissa toteutettujen toimenpiteiden seuraaminen
- hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahojen nimeäminen

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien koordinoinnin luonteva paikka on kuntien keskushallinnossa, jolloin voidaan varmistaa poikkihallinnollisuuden toteutuminen myös muutosvaiheessa. Lisäksi kuntien ja maakunnan yhteistyö on toteutettava niin, että maakunnissa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon osaaminen ja tietopohja tukee kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä.

Maakunnan tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät rakennetaan osaksi maakunnan johtamista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnissa muodostuu seuraavista osa-alueista:

- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strateginen johtaminen maakunnan organisaatiossa
 - tavoitteiden asettaminen, toimenpiteiden ja vastuutahojen määrittely sekä päätösten vaikutusten ennakoarviointi
 - alueellisen hyvinvointikertomuksen valmistelu yhteistyössä alueen kuntien kanssa
- Ehkäisevät sosiaali- ja terveystalvet
 - näillä tarkoitetaan mm. neuvolaa, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa, terveysneuvontaa ja tarkastuksia, työterveyshuoltoa, ikääntyvien toimintakyvyn edistämistä ja tapaturmien ehkäisyä sekä sosiaalihuoltolain mukaista ehkäisevää ja edistävää toimintaa, kuten syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyä sekä työllisyyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä
- Maakuntien tuki kunnille hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja ehkäisevään päihdetyöhön, esimerkiksi
 - hyvinvointikertomustyön ja ennakoarvioinnin tuki ja koulutus
 - hyvinvointi- ja terveystiedon tuottaminen kunnille sekä tuki niiden tulkitsemiseen valtakunnallisten ohjelmien ja linjausten toimeenpanon tuki

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus ja kannusteet

Tavoitteena on, että kuntia, maakuntia, sosiaali- ja terveystalvetujen tuottajia ja väestöä kannustetaan tekemään hyvinvointia ja terveyttä edistäviä päätöksiä ja valintoja. Maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus sisällytetään osaksi yleistä sote-palvelujen ohjausta.

Ohjausjärjestelmän osa-alueet:

1. Valtion ja maakuntien neuvottelut sekä järjestämistä koskevat yhteistyösopimukset, perustana mm. valtakunnalliset tavoitteet
2. Maakuntien ja palveluntuottajien julkinen vertailutieto (mm. palveluiden kustannukset, toiminta, tuotokset ja laatu)
3. Maakuntien valtion rahoitukseen liitettävä osuus (ns. HYTE-kerroin)
4. Maakunnan palvelustrategia sekä palvelulupaus
5. Maakuntien ja palveluntuottajien väliset sopimukset sekä palveluntuottajille maksettuihin korvauksiin liitettävät kannusteet (esimerkiksi HYTE-kertoimen pohjalta määritellyt maksuperusteet)

Lakiluonnokset:

Maakuntalaki
Maakuntien rahoituslaki
Sote-järjestämislaki
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Asiantuntijat:

Johtaja Taru Koivisto, STM, p. 02951 63323
Neuvotteleva virkamies Heli Hätönen, STM, p. 0295163326

5 Integraatio

Sote-uudistuksen tavoitteena on yhdistää julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Tämä sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio on sote-uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio tarkoittaa, että kaikki palvelut kootaan maakunnan alaisuuteen ja järjestämisvastuulle. Myös kaikki rahoitus kulkee maakunnan kautta palvelujen tuottajille. Niin ikään maakuntien ja palveluntuottajien tietojärjestelmät sovitetaan yhteen. Asiakas- ja potilastieto liikkuu eri tuottajien välillä kansallisten rekistereiden ja yhteentoimivien tietojärjestelmien kautta.

Sote-uudistuksessa palveluintegraatio liittyy palvelujen laatuun, asiakkaiden asemaan ja kokemukseen sekä toisaalta kustannusten kasvun hillitsemiseen. Palveluintegraation avulla voidaan toteuttaa aikaisempaa paremmin palvelukokonaisuuksia. Lisäksi voidaan suunnitella ja toteuttaa ennaltaehkäiseviä toimia, joilla voidaan kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ehdotetaan säädettäväksi:

- Maakunta vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta. Palvelujen sisällön, laajuuden ja laadun pitää olla asukkaiden tarpeen mukaisia. Maakunta vastaa siitä, että palvelut ovat yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne toteutetaan väestön tarpeiden mukaan lähellä asiakkaita. Järjestämisvastuussa oleva maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja.
- Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Maakunta vastaa siitä, että palvelut integroidaan eli yhteensovitetaan toimiviksi asiakaslähtöisiksi palvelukokonaisuuksiksi ja -ketjuiksi. Tämä koskee kaikkia maakunnan järjestämisvastuun piirissä olevia sosiaali- ja terveyspalveluja niin perustasolla kuin erityistasolla.
- Erityisesti paljon palveluja käyttäville annetaan ohjausta ja tehdään laaja-alainen palvelutarpeen arvio ja asiakassuunnitelma.
- Myös valinnanvapauden piirissä olevalla yksityisellä ja kolmannen sektorin palveluntuottajalla on veloitteita. Palveluntuottajien on noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja -ketjuja. Tuottajien on osaltaan varmistettava, että palvelujen integraatio toteutuu ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa. Lisäksi tuottajien pitää toteuttaa asiakkaan palvelut hänelle laaditun asiakassuunnitelman mukaisesti.

- Maakunnan tehtävänä on seurata integraation toteutumista.
- Yksittäisen asiakkaan näkökulmasta keskeistä on se, miten maakunnan määrittelemät palvelukokonaisuudet, palveluketju ja palveluintegraatio toteutuvat. Keskeistä tässä on asiakassuunnitelman laatiminen ja velvollisuus noudattaa sitä.

Valinnanvapauslaissa ehdotetaan säädettäväksi

- Suoran valinnan palvelun tuottajalla säilyy aina kokonaisvastuu yksittäisen asiakkaan saamasta palvelukokonaisuudesta, myös tilanteissa joissa se hankkii tai tuottaa palveluita yhdessä muun palveluntuottajan kanssa.
- Suoran valinnan palveluissa on palveluja koskeva neuvonta- ja ohjausvelvoite.
- Kaikkien valinnanvapausjärjestelmässä olevien tuottajien on käytettävä toiminnassaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja. Tämä varmistaa sen, että palveluja toteutettaessa on aina käytettävissä ajantasainen tieto asiakkaasta, asiakassuunnitelmasta, asiakas- ja potilasasiakirjoista sekä muista asiaan vaikuttavista seikoista.
- Asiakkaalla on oikeus valita palvelun tuottaja, palveluyksikkö ja sen toimipiste sekä mahdollisuuksien mukaan palveluja antava ammattihenkilö tai ammattihenkilöiden ryhmä. Tällöin asiakkaalla on parempi mahdollisuus vaikuttaa saamaansa palveluun.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Lakiluonnos sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM p. 0295 163 012

johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM, p. 0295 163 382

lääkintöneuvos Taina Mäntyranta, STM, p. 0295 163692

hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

ylivohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 0295 163 338

6 Julkinen palvelulupaus

Julkinen palvelulupaus on maakunnan asukkailleen osoittama tahdonilmaisu siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja käytännössä toteutetaan. Asukkaiden oikeudesta eri palveluihin säädetään useassa eri laissa eikä palvelulupaus voi sitä oikeutta kaventaa.

Maakunnan palvelulupauksen tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä niin että samalla otetaan huomioon asiakkaiden näkemykset ja tarpeet. Palvelulupauksen tarkoituksena on myös lisätä toiminnan avoimuutta ja tätä kautta kehittää palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta.

Maakunnan palvelulupauksesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa:

- Palvelulupaus antaa maakunnan asukkaille tietoa siitä miten palvelut toteutetaan. Lupaus on julkinen ja tätä kautta on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä ehdotuksia, jotka parantavat palveluja käytännössä.
- Palvelulupaus voi koskea kaikkia maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja.
- Palvelulupaus ei koske laajemmin sosiaaliturvaa.
- Palvelulupauksella ei voi rajoittaa lakiin perustuvia maakunnan velvollisuuksia eikä asiakkaan oikeuksia. Se ei myöskään ole oikeudellisesti sitova.
-

Lakiluonnos:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Asiantuntija:

Lääkintöneuvos Taina Mäntyranta, STM, p. 0295 163 692

7 Asiakasosallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa

Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Maakuntavaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Asiakasosallisuudesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ja maakuntalaissa.

- Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan maakunnan on otettava asukkaiden näkemykset huomioon kun maakunta valmistelee palvelulupausta, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisista tavoitteista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.
- Maakuntahallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä. Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi maakunnan on asetettava vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi vammaisneuvosto. Vaikuttamistoimiellillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön ja vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.
- Kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen on asetettava vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valitaan maakunnan vähemmistökielisiä asukkaita edustavia henkilöitä. Vaikuttamistoimielimen tehtävänä on selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta sekä seurata ja kehittää näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Maakunnassa, johon kuuluu

saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on maakuntahallituksen asetettava saamenkielen vaikuttamistoimiin. Saamenkielen vaikuttamistoimielimen jäseniksi valitaan saamenkielisiä asukkaita edustavia henkilöitä.

Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsiksi
Luonnos maakuntalainsiksi

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367
Sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, STM, p. 0295 163 286

8 Kielelliset oikeudet

Sote-uudistuksen uudessa palvelurakenteessa turvataan ihmisten kielelliset oikeudet. Asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää kansalliskieliä, eli suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat hallintoasioissa suomeksi tai ruotsiksi. Kielellisistä oikeuksista säädetään nykyisessä kielilain, saamen kielilain ja viittomakielilain sekä valmisteilla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään molemmilla kansalliskielillä eli sekä suomeksi että ruotsiksi jos maakunta koostuu erikielisistä tai kaksikielisistä kunnista.
- Jos kaikki maakuntaan kuuluvat kunnat ovat yksikielisiä, järjestetään palvelut ja niihin liittyvä hallinto alueen kuntien kielellä. Etelä-Pohjanmaan maakunnan on kuitenkin järjestettävä laajan päivystyksen palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi.
- Ehdotetuista maakunnista kuudesta maakunnasta tulee kaksikielinen ja Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä.
- Kielilain mukaan viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä että henkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kun palveluja järjestetään, toiminta on suunniteltava niin että kielilakia noudatetaan.
- Oikeus saamen kielen käyttöön viranomaisissa koskee lähinnä saamelaisten kotiseutualuetta. Kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän alueesta.
- Nykyisin saamelaisilla on oikeus käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhuollossa kotiseutualueen kunnissa ja Lapin sairaanhoitopiirissä. Kunnilla ei kuitenkaan ole lainsäädäntöön perustuvaa velvollisuutta järjestää saamenkielisiä sosiaali- ja terveystalvveluja. Saamenkielinen tulkkaus täyttää lain vaatimukset.
- Asiakkaan ja potilaan osallistuminen on turvattava myös tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisia kieliryhmiä ovat suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli. Tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä on huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiastaan ja sen merkityksestä ja että henkilö voi ilmaista mielipiteensä. Jos tulkkaa ei ole mahdollista saada paikalle, ymmärtämisestä on huolehdittava muilla tavoin.
- Pohjoismaiden kansalaisilla on oikeus käyttää omaa kieltään, suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Alueen on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun.

Pohjoismaiden kansalaisten oikeus käyttää omaa äidinkieltään perustuu Pohjoismaiden sosiaalipalvelusopimukseen.

- Myös muita kieliä puhuvien, kuten ulkomaalaisten tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on tehtävä yhteistyösopimus sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi. Sopimuksessa on sovittava toimenpiteet myös kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.
- Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tavoitteissa on määriteltävä myös tavoitteet ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Lait:

Kielilaki (423/2003)

Saamen kielilaki (1086/2003)

Viittomakielilaki (359/2015)

Lakiluonnos:

Luonnos laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

Sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, STM, p. 0295 163 286

9 Palvelukeskukset

Lakiluonnosten mukaan maakunnille perustetaan yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin keskitetään maakuntien tarvitsemia tukipalveluja. Lisäksi maakunnat voivat perustaa kuntien tai muiden julkisen sektorin yhteistyökumppanien kanssa yhteisiä tukipalveluja.

Palvelukeskuksen perustamisella vahvistetaan maakuntien itsehallintoa ja toimintaedellytyksiä. Maakuntien käyttöön tuotetaan nykyaikaiset ja tehokkaat tukipalvelut, jotka mahdollistavat osaamisen kehittämisen ja tiedolla johtamisen sekä teknologian hyödyntämisen ja automaation lisäämisen kautta tehokkuuden parantumisen. Tavoitteena on luoda säästöjä sekä tarjota parasta osaamista kaikkien maakuntien käyttöön ja siten varmistaa tasainen tukipalveluiden laatu kaikissa maakunnissa.

Palvelukeskusten valmistelua varten on asetettu marraskuussa 2016 laaja johtoryhmä sekä ohjaus- ja projektiryhmät, jotka huolehtivat uudistuksen edellyttämien valtakunnallisten tukipalveluyhtiöiden perustamisesta ja toiminnan käynnistämisen valmistelusta ja ohjauksesta.

Maakuntien valtakunnallisesti organisoituja tukipalveluita ovat:

1. toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus

Yhteinen toimitilapalveluja tuottava kiinteistöyhtiö takaa toimintaa tukevat tilat, toimivan palveluverkon ja hyvän tilojen käyttöasteen. Toimitilapalveluilla on osaaminen erityiskiinteistöjen suunnitteluun, rahoitukseen ja investointeihin siten, että tilat tukevat toimintaa ja ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet, kuten uuden hoitoteknologian ja digitalisaation.

2. tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (ICT-palvelukeskus)

ICT-palvelukeskus tuottaa tietohallinto-, tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluita maakunnille ja valtion viranomaisille. Se voi tuottaa palveluita omilla resursseillaan tai hankkia palveluita ulkoisilta toimittajilta. Palvelukeskuksen perustamisesta ja sen tuottamista palveluista on valmistunut syyskuussa 2016 selvitys <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75451>. Uusien sähköisten palveluiden sekä toiminnan muutoksen suunnittelu ja toteutus edellyttää määrätietoista tietohallinnon ohjausta sekä maakuntien ja valtion välistä yhteistyötä. ICT-palveluiden kehittämisessä ja tuottamisessa sekä digitalisaation toimeenpanossa otetaan erityisesti huomioon siirtymäkauden suunnittelu ja toiminnan jatkuvuuden varmistaminen.

3. talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Valtakunnallinen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus tuottaa maakunnille yhtenäiset taloushallinnon, maksuliikenteen ja kirjanpidon sekä henkilöstö- ja palkkahallinnon asiantuntija- ja tukipalvelut. Palvelukeskuksen ydin on toiminnallinen tehokkuus ja henkilöstön vahva asiantuntemus. Palvelukeskus toimii alueellisesti useammassa toimipisteessä. Palvelukeskus toimii myös maakuntien yhteisenä palvelukonseptien kehittäjänä ja uudistajana sekä järjestelmäympäristön ylläpitäjänä yhdessä muiden palvelukeskusten kanssa.

- Palvelukeskukset tuottavat mainittuja tukipalveluita maakunnille ja muille maakuntien hankintayksiköille. Palvelukeskukset voivat tietyin ehdoin (julkinen palveluvelvoite, liikevaihtoon suhteutettu ulosmyyntiraja) tuottaa palveluita maakuntien markkinoilla toimiville tuotantoyhtiöille tai valinnanvapauden piirissä oleville yksityisen sektorin toimijoille.
- Palvelukeskukset voivat tuottaa palveluita itse tai hankkia niitä ulkoisilta palveluntarjoajilta kilpailuttamalla julkisista hankinnoista olevan lainsäädännön puitteissa.
- Lisäksi arvioidaan mahdollisten yhteisten tukipalvelujen organisointia näillä osa-alueilla: 1) asiantuntija-arviot maakunnan oman tuotannon laadusta, vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta suhteessa muihin tuotantotapoihin, 2) tutkimuksen koordinaatiopalvelut sekä 3) laite- ja infrastruktuuripalvelut.
- Palvelukeskukset olisivat maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä, jossa valtio voi olla osakkaana. Yhtiöt on tarkoitus perustaa valmisteluvaiheessa valtion toimijoiden johdolla.
- Palvelukeskuksen tehtävistä ja palveluista säädetään myöhemmin asetuksella.
- Maakuntien on kehitettävä vahvasti hankintayhteistyötä keskenään ja kuntien kanssa hankintaosaamisen vahvistamisen ja hankintatoimessa merkittävien volyyymi- ja erikoistumisetujen saamiseksi. Hankintatoimella saavutettavat kustannussäästöt ovat merkittävät. Maakuntien hankintatoimea tuettaisiin säätämällä erikseen maakunnille oikeus käyttää valtion yhteishankintayksikköä.

Lakiluonnokset:

Luonnos voimaanpanolaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Asiantuntijat:

Hallinto- ja kehitysjohtaja Helena Tarkka, VM, p. 0295 530 141 (tilapalvelut)
Tietohallintoneuvos Maritta Korhonen, STM, p. 0295 163 344 (ICT-palvelut)
Budjettineuvos Tomi Hytönen, VM, p. 0295 530 279 (yhteishankintapalvelut)
Valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio, VM, p. 0295 530 031 (henkilöstö- ja taloushallintopalvelut)

10 Maakuntien rahoitus ja ohjaus

Rahoittajana valtio ohjaa maakuntien taloudenpitoa. Maakunnille on tarkoitus luoda talouden ohjausmalli, jotta maakunnat selviävät tehtäviensä hoitamisesta ja jotta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua voidaan hillitä tavoitteiden mukaisesti.

Maakuntien talouden ohjaus

Julkisen talouden suunnitelmassa sovitetaan tehtävät ja rahoitus yhteen

- Maakuntien talousohjauksen keskeiset välineet ovat julkisen talouden suunnitelma, valtion talousarvio ja maakuntia koskeva lainsäädäntö.
- Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asettaa tavoitteet julkiselle taloudelle ja päättää tavoitteiden saavuttamista koskevista toimenpiteistä. Valtiontalouden kehyspäättös sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan.
- Julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä arvioidaan maakuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta. Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistetaan maakuntien rahoituslaissa säädetyn mukaisesti vuosittain.
- Valtion ja maakuntien välinen neuvottelu tukee julkisen talouden suunnitelman ja sen kerran vuodessa tehtävän tarkistuksen valmistelua.
- Neuvotteluissa arvioidaan maakunnan taloutta, kustannuskehitystä ja mahdollisten sopeuttamistoimien tarvetta sekä käsitellään maakuntien investointisuunnitelmia. Valtion ohjaus koskee investointeja, jotka ovat taloudellisesti merkittäviä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisina merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Suorien investointien lisäksi valtio ohjaa myös investointeihin rinnastettavia pitkäaikaisia sitoumuksia ja maakuntien yhteisten palvelukeskusten toteuttamia investointeja.

Rahoituslaki sääntelee maakuntien rahoitusta

Maakuntien rahoituslailla on tarkoitus säätää valtion rahoituksesta maakunnille. Tavoitteena on luoda rahoitusjärjestelmä, jossa maakunnat selviävät niille lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

Maakunnilla ei ole verotusoikeutta uudistuksen voimaantullessa, joten niiden tulonlähteinä ovat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Maakunnilla ei ole myöskään muita merkittäviä tulonlähteitä. Valtio voi tarvittaessa myöntää maakunnan maksuvalmiusongelmiin lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia.

Maakuntien nettokustannukset ovat vuoden 2016 tasossa noin 17,69 miljardia euroa. Näistä noin 17,28 miljardia euroa muodostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 413 miljoonaa euroa muodostuvat pelastustoimen kustannuksista. Maakuntien väliset erot ja rahoitustarpeet huomioidaan valtion rahoituksessa ja näin varmistetaan kunkin maakunnan riittävät edellytykset järjestää palveluja asukkailleen.

Maakuntien rahoituslaki kattaa tässä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoituksen. Lakiehdotusta parhaillaan täydennetään jatkovalmistelussa myös maakunnille siirtyvien muiden tehtävien rahoituksen osalta. Laki tulee vuodesta 2019 alkaen koskemaan maakunnan kaikkien tehtävien rahoitusta.

- Maakunta päättää itsenäisesti rahoituksensa käytöstä.
- Valtio kohdentaa rahoitusta maakunnille 10 % asukasmäärän perusteella ja 89 % maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden perusteella.
- Sosiaali- ja terveystalouden rahoitukseen vaikuttavat maakunnan asukasmäärän lisäksi asukkaiden ikärakenne, terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarpeet, asukastiheys sekä vieraskielisten ja ruotsinkielisten henkilöiden määrä maakunnassa.
- Maakunnat saavat valtion rahoitusta myös asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Osuus on 1 % maakuntien rahoituksesta.
- Valtion rahoituksessa otetaan huomioon mahdolliset maakunnan tehtäviin tulevat lainsäädännöstä johtuvat muutokset.
- Valtion rahoitukselle säädetään siirtymäaika, joka koskee vuosia 2019–2023. Siirtymäajalla siirrytään asteittain sosiaali- ja terveydenhuollon menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen.
- Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistetaan vuosittain toteutuneiden kustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvon ja arvioidun kustannustason muutoksen osalta sekä huomioimalla toteutuneet asiakas- ja käyttömaksutulot.
- Maakuntien toteutuneita käyttökustannuksia ei kuitenkaan huomioida valtion rahoituksen tarkistuksessa täysimääräisesti, sillä tavoite on hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua 3 miljardia euroa vuoden 2029 loppuun mennessä.
- Valtion rahoitusta tarkistetaan julkisen talouden kantokyvyn mukaisesti siten, että maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista huomioidaan maakuntaindeksiin mukainen kustannustason nousu lisättynä 1 prosenttiyksiköllä vuosina 2020–2021 ja vuodesta 2022 alkaen 0,5 prosenttiyksiköllä. Näin saavutetaan vuoden 2029 loppuun mennessä noin 2,8 miljardia euroa alhaisempi rahoituksen taso.
- Valtion rahoituksen kohdentamisperusteita arvioidaan vähintään neljän vuoden välein.
- Valtioneuvosto voi myöntää maakunnalle hakemuksesta harkinnanvaraista lisärahoitusta poikkeuksellisten ja tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi ja erikseen päättää toimista, jos maakunnalla ilmenee äkillisiä ja tilapäisiä maksuvalmiusongelmia.
- Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtion rahoituksen maakunnille kuukausittain ilman erillistä hakemusta.

Maakuntien rahoituslaki kattaa vasta osan maakunnille siirtyvien tehtävien rahoituksen sääntelystä. Lakiesitystä täydennetään parhaillaan maakuntien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtoa koskevassa valmistelussa.

Kustannusten kasvun hidastaminen

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua 3 miljardilla eurolla. Tavoitteena on hidastaa sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvua noin 1,5 prosenttiyksiköllä vuodessa vuosina 2020–2029.
- Sosiaali- ja terveysministeriön peruslaskelmassa sote-menot kasvaisivat vuosina 2020–2029 nimellisesti noin 4,4 prosenttia vuodessa. Säästötavoitteen saavuttaminen edellyttäisi sote-menojen kasvun hillitsemistä alle kolmeen prosenttiin vuosien 2020–2029 ajaksi.
- Sote-menojen kasvua voidaan hillitä mm. tehostamalla toimintaa, ottamalla käyttöön parhaat toimintamallit, vähentämällä palveluntarvetta hoitamalla oikea-aikaisesti ja ennaltaehkäisemällä sairauksia sekä tukemalla terveyden ja toimintakyvyn ylläpitoa, korottamalla asiakasmaksuja tai viime kädessä rajaamalla palveluntarjontaa siten, että yksilön oikeus tarpeelliseen hoitoon kuitenkin turvataan.
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tukee osaltaan tavoitteeseen pääsyä. Tämä voi toteutua vain, jos maakunnat ja sote-palvelujen tuottajat ottavat aktiivisesti käyttöön kustannusvaikuttaviksi tiedetyt toimet.
- Asetettu tavoite kustannusten kasvun hidastamisesta on erittäin kunnianhimoinen ja edellyttää, että koko uudistus viritetään tästä näkökulmasta oikein.

Arviointimenettely

- Arviointimenettelyssä valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellisia edellytyksiä selvitä tehtävistään. Arviointimenettely on ennaltaehkäisevää ja sen tavoitteena on kannustaa maakuntia hyvään taloudenpitoon.
- Valtiovarainministeriö päättää menettelyn käynnistämisestä maakuntalaissa säädettyjen kriteerien täytyessä.
- Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakuntalain mukaisen arviointimenettelyn käynnistämisestä, jos maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntien rahoituslaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM, p. 0295 163 012

Budjettineuvos Jouko Narikka, VM, p. 0295 539 917

Neuvotteleva virkamies Virpi Vuorinen, VM, p. 0295 530 557

Finanssisihteeri Ilari Ahola, VM, p. 0295 530 408 (erityisesti sote-menojen kehitys ja säästöt)

Neuvotteleva virkamies Marja Paavonen, VM, p.0295 530 187 (erityisesti sote-menojen kehitys ja säästöt)

Neuvotteleva virkamies Antti Väisänen, STM, p. 0295 163044 (erityisesti maakuntalaskelmat)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjaus

Valtion ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollossa vahvistetaan, jotta ihmiset saavat yhdenvertaisempia palveluja koko maassa ja kustannusten kasvua hillitään. Järjestämislaki sisältää useita maakuntien toiminnan ohjausta koskevia säädöksiä. Vahvalla ohjauksella varmistetaan, että palvelut ovat kustannustehokkaalla tavalla nykyistä asiakaslähtöisempiä, integroituja ja vaikuttavia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat jatkossakin sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnassa. Ministeriössä on tätä varten ohjausyksikkö.
- Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja tarvittaessa kullekin maakunnalle omat strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi.
- Tavoitteilla turvataan muuan muassa palvelujen integraatio ja yhdenvertainen saatavuus, valinnanvapaus, asukkaiden osallistumisoikeudet ja kielelliset oikeudet.
- Valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä sekä maakuntien välisestä työnjaosta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat eivät pääse sopimukseen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta yhteistyösopimuksesta tai vahvistettu sopimus vaarantaisi asukkaiden yhdenvertaisuuden.
- Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta, jos maakunnan palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta.
- Sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunnat neuvottelevat vuosittain maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisesta ja kehittämistarpeista. Sovittujen tavoitteiden toteutumista seurattaisiin yhdessä.
- Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee vuosittain selvityksen palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, laadusta ja rahoituksen riittävydestä. Selvitys sisältää ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä, jotka otettaisiin huomioon julkisen talouden suunnitelmassa, valtion talousarviossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon strategisissa tavoitteissa.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on seurata ja arvioida väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa.
- Maakunnan on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana maakuntastrategiaa. Palvelustrategiassa maakunta päättää sen järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Maakunta päättää palvelustrategiassa myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lisäksi palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon asiakkaan sosiaali- ja terveyspalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.

Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsiksi

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM p. 0295 163 012

Johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM p. 0295 163 382

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM p. 0295 163 367

Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM p. 0295 163 338

11 Kuntien rahoitus ja peruspalvelujen valtionosuudet

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden kuntien tehtävien siirrolla maakunnille on merkittäviä vaikutuksia koko kuntakenttään mutta erityisesti yksittäisten kuntien talouteen. Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset poistuvat kuntien taloudesta vuodesta 2019 lähtien. Samalla kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää on uudistettava. Uuden järjestelmän tehtävä on turvata riittävä rahoitus kunnille jäljelle jääviin tehtäviin sekä ensivaiheessa tasata uudistuksesta johtuvia suuria vaikutuksia.

Rahoituksen siirron toteuttamisessa otetaan huomioon sekä kunnan asukkaan että kunnan hallinnon ja talouden näkökulmat. Asukasta suojellaan verotuksen kiristymiseltä. Lisäksi sekä asukasta että kuntaa suojellaan turvaamalla riittävä rahoitus kuntien jäljelle jääviin tehtäviin. Tämän kokonaisuuden hallinta johtaa uudistuksen voimaantullessa ja sen jälkeisinä vuosina valtionosuusjärjestelmän osalta voimakkaisiin tasaustarpeisiin.

Rahoituksen siirron toteuttaminen kunnilta maakunnille (valtiolle)

- Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset (arvio 17,7 mrd. euroa vuoden 2016 tasossa) poistuvat kuntien taloudesta vuodesta 2019 lähtien. Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksissa on eri kuntien välillä suuria eroja, kuten myös kunnille uudistuksen jälkeen jäävissä kustannuksissa. Nämä erot johtuvat pääsääntöisesti tarve- ja olosuhdetekijöistä, mutta myös eroista mm. palvelujen laadussa, saatavuudessa ja tehokkuudessa.
- Siirtyviä kustannuksia vastaava määrä kuntatalouden tuloja siirretään maakuntien rahoitukseen, jotta verotus ei kiristyisi tai julkisen talouden menotaso nousisi.
- Tulojen vähentäminen tapahtuu alentamalla sekä kuntien valtionosuuksia (5,9 mrd. euroa) että verotuloja (11,8 mrd. euroa).
- Valtionosuuksien alentaminen toteutetaan arvioimalla sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus laskennallisista valtionosuuksista. Samassa suhteessa siirretään maakunnille valtionosuusjärjestelmän lisäosia ja verotulomenetysten kompensatioita.
- Verotulojen alentaminen toteutetaan pääsääntöisesti kunnallisveroa alentamalla (11,3 mrd. euroa). Tämä tehdään niin, että kaikkien kuntien tuloveroprosentteja alennetaan voimaantulovuonna lain nojalla 12,31 prosenttiyksikköä vuoden 2016 tasossa

arvioituna uudistusta edeltävän vuoden tasosta. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 0,5 mrd. euroa vuoden 2016 tasossa.

- Kunnallisveroprosentin ja kuntien yhteisvero-osuuden alentamisella on merkittävä vaikutus verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen. Tulojen tasaus ei enää toimi nykyjärjestelmän pohjalta.
- Tulojen siirron seurauksena kuntatalouden tulorakenne muuttuu. Kunnallisvero on tason laskusta huolimatta edelleen merkittävin tulonlähde kunnille. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien tulonlähteenä nousee. Valtionosuuksien suhteellinen osuus kuntien tulonlähteenä alenee hieman. Myös yksittäisten kuntien tulorakenteissa tapahtuu muutoksia.
- Kustannusten ja tulojen siirron yhteisvaikutukset aiheuttavat suuria eroja kuntien välille: osa hyötyy, osa menettää. Näiden muutosten kohtuullistamiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on uudistettava. Muutoksen suuruudesta johtuen valtionosuusjärjestelmän uudistus on tehtävä monessa osassa.
- Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset ja siirrettävät tulot määritetään mahdollisimman lähellä uuden järjestelmän voimaantuloa olevien tilastotietojen perusteella.
- Hallituksen esitysluonnoksessa käytössä on ollut vasta arviotieto vuoden 2016 (perustuu vuoden 2015 kustannuksiin) kustannuksista ja tuloista. Voimaantuloavuotta koskevassa siirrosta käytetään vuosien 2015 ja 2016 keskiarvotietoa, jotka arvioidaan vuoden 2018 tasoon. Mikäli helmikuussa 2018 kunnille tehtävän talousarviokyselyn tiedot ovat käyttökelpoisia, laskennassa käytetään suoraan vuosien 2017 – 2018 keskiarvotietoa. Kun tilastot vuoden 2018 todellisista kustannuksista ovat saatavilla, arviotietoon perustuneet siirtyvät kustannukset oikaistaan näiden mukaisiksi vuodesta 2020 lähtien.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus

- Uudistuksen peruslähdekohtana on turvata kunnille riittävä rahoitus, jotta ne selviytyvät vastuulleen jäävien tehtävien järjestämisestä.
- Toinen lähtökohta on, että voimakkaista tasaustarpeista huolimatta kuntien valtionosuusjärjestelmän määräytymistekijöiden merkitys säilytetään.
- Maakuntiin siirtyvien kustannusten ja tulojen (ml. verotuloihin perustuvan tasauksen muutos) epätasapaino aiheuttaa suuria kuntakohtaisia taloudellisia vaikutuksia, joita ei kyetä yhdellä kertaa oikaisemaan nykyisen valtionosuusjärjestelmän kriteereillä.
- Tämän vuoksi suoraan uudistuksesta johtuvia taloudellisia vaikutuksia rajoitetaan jatkossa toistaiseksi pysyvällä, niin kutsutulla sote-siirron muutosrajoittimella. Sote-siirron muutosrajoittimeksi ehdotetaan 60 % siirtyvien kustannusten ja tulojen (ml. verotuloihin perustuva tasaus) erotuksesta. Muutosrajoittimen avulla saadaan myös luotua toimivampi rahoitusmallirakenne.
- Rahoituksen siirron seurauksena kunnille jaettavien valtionosuuksien kokonaismäärä alenee noin kolmasosaan nykyisestä. Jotta valtionosuuskriteerit kuvaisivat kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niiden kustannusrakennetta paremmin ja oikeudenmukaisemmin, kriteereihin ehdotetaan maltillisia muutoksia.
- Osana kokonaisratkaisua verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasauksen tasausrajoja ehdotetaan muutettavaksi ja tasauksen kattavuutta lisättäisiin sisällyttämällä 50 prosenttia kiinteistöverosta tasaukseen. (Muut voimalliset kuin ydinvoimalliset rajataan tasauksen ulkopuolelle).
- Uudistuksen kokonaisuuden mittavuus huomioiden uudistuksen voimaantuloon ajoittuvia kuntakohtaisia vaikutuksia kohtuullistetaan. Uuteen rahoitusmalliin siirrytään

järjestelmämuutoksen tasauksen kautta, mikä määritetään kunnan uuden tasapainon ja uudistusta edeltävän tasapainon erotuksena. Järjestelmämuutoksen tasaus purkautuu vuosina 2020–2023 +/- 25 euroa/asukas vuodessa kohti uutta rahoitusmallia kuitenkin niin, että muutos saa olla enintään +/- 100 euroa asukasta kohti.

- Muutoksen rajaaminen tarkoittaa, että uudistus ei aiheuta yhtenkään kunnan verotukseen yli yhden prosenttiyksikön suuruista muutospainetta.
- Lähtötilanteen jäädyttäminen uudistusta edeltävälle tasolle korostaa kunnan uudistuksen voimaantumista edeltävien vuosien taloudenhoiton merkitystä.
- Uudistuksen myötä kuntataloudesta poistuvat tehtävät, jotka kasvaisivat ensi vuosikymmenellä väestön ikääntymisestä johtuen nimellisesti runsaat 4 prosenttia vuodessa. Kuntiin jäävissä tehtävissä ei ole vastaavia väestön ikärakenteesta johtuvia kasvupaineita.
- Kunnan talouden ja elinvoiman kannalta keskeisimmät tekijät ovat jatkossakin talouskasvu ja työllisyyskehitys sekä ikääntyminen ja muuttoliike niihin liittyvine haasteineen.
- Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on pitkäkestoinen prosessi. Tämän uudistuksen yhteydessä syntyneitä tasauksia joudutaan purkamaan vielä seuraavassakin uudistuksessa.
- Kuntien peruspalvelujen seuraavan uudistuksen tulee perustua kattavaan tutkimukseen sekä voimaantumisen jälkeiseen käytännön kokemukseen nyt luotavan järjestelmän toimivuudesta. Näillä reunaehdoilla seuraava uudistus voisi tulla voimaan aikaisintaan ensi vaalikauden lopulla.

Omaisuusjärjestelyiden vaikutukset kuntien talouteen

- Omaisuusjärjestelyjen lähtökohtana on, että kokonaisveroaste ei järjestelyjen seurauksena nouse, ja veronmaksaja maksaa omaisuuden vain yhden kerran.
- Omaisuusjärjestelyillä ei vaaranneta rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä.
- Jäsenkuntien on katettava maakuntaan siirrettävien kuntayhtymien alijäämät ennen siirtoa.
- Kuntien omaan velkamäärään omaisuusjärjestelyillä ei ole vaikutusta.
- Maakuntien maksamat vuokrat lisäävät kuntien tuloja.

Lakiluonnokset

Lakiluonnos kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta

Lakiluonnos valtioneuvoston asetus peruspalvelujen valtiosuudesta

Asiantuntijat:

Finanssineuvos Jani Pitkäniemi, VM, p. 0295 530 494

Finanssineuvos Markku Nissinen, VM, p. 0295 530 314 (erityisesti kuntalaskelmat)

Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, VM, p. 02955 30820 (erityisesti valtiosuuslaki ja omaisuusjärjestelyt)

Neuvotteleva virkamies Ville Salonen, VM, p. 0295 530 388 (erityisesti kuntalaskelmat)

12 Verotus

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta maakunnille. Kuntien tuloja on lakiehdotuksen mukaan tarkoitus alentaa kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavasti. Kunnallisveron ja yhteisöveron tuottoa alennetaan. Vastaavasti valtion verotusta kiristetään, koska valtio rahoittaa maakuntien tehtävät. Uudistus toteutetaan hallituksen linjauksen mukaisesti siten, että työn verotus ei kiristy eikä kokonaisveroaste nouse. Verotus kevenee uudistuksen yhteydessä 230 miljoonaa euroa.

Kuntien verotulojen alentaminen

- Lakiehdotuksen mukaan kunnallisveron tuottoa alennetaan noin 11 245 miljoonalla eurolla.
- Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan saman verran vuonna 2019.
- Tämän hetken arvion mukaan kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,5 prosenttiyksiköllä vuoden 2017 tasossa arvioituna¹.
-
- Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 500 milj. eurolla vuoden 2016 tasossa.
- Ilman tätä muutosta yhteisöveron osuus kuntien tuloista kasvaa liikaa, kun kuntien tulot alenevat nykyisestä.
- Yhteisöveron tuotto saattaa vaihdella voimakkaastikin talouden suhdanteiden mukana, eikä yhteisövero sen vuoksi sovellu hyvin kuntien menojen rahoituslähteeksi. Toisaalta kuntien saama osuus yhteisöveron tuotosta kannustaa kuntia edistämään elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä omalla alueellaan.

Valtion verotulojen kasvattaminen

- Valtion verotusta kiristetään lähtökohtaisesti saman verran kuin kuntien verotuloja alennetaan.
- Kiristys toteutetaan nykyisen verojärjestelmän parametreja muuttamalla (ns. asteikkomalli).
- Merkittävin muutos on se, että valtion tuloveroasteikko alkaa nykyistä selvästi alemmalta tulotasolta ja siihen tulee enemmän portaita.
- Lisäksi muutetaan mm. työtulovähennystä, perusvähennystä sekä kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen eläketulovähennyksiä.
- Valtion osuutta yhteisöveron tuotosta kasvatetaan 500 miljoonalla eurolla vuoden 2016 tasossa.

Vaikutukset verovelvollisille

¹ Tässä esitetty arvio kunnallisverotuoton ja kunnallisveroprosenttien alentamisen määrästä on vuoden 2017 tasossa. Tästä johtuen arvio eroaa edellä kohdassa ”Rahoituksen siirron toteuttaminen kunnilta maakunnille (valtiolle)” esitetystä arviosta, joka on vuoden 2016 tasossa. Kaikki luvut päivitetään vuoden 2017 tasoon helmikuussa 2017.

- Uudistus toteutetaan siten, että sillä on mahdollisimman vähän vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon.
- Kunnallisverotusta kevennetään lähtökohtaisesti saman verran kuin valtion verotusta kiristetään. Uudistuksen jälkeen verovelvolliset maksavat vähemmän kunnallisveroa ja enemmän valtionveroa kuin nykyisin, mutta tavoitteena on, että kokonaisuutena verotuksen taso pysyy lähes ennallaan.
- Uudistus toteutetaan siten, ettei työn verotuksen kiristymiä tapahdu lainkaan, minkä seurauksena verotus kokonaisuudessaan kevenee hieman useilla tulotasoilla.

Arvonlisävero

- Maakuntien osalta arvonlisäveron hankintaneutraalisuutta parannettaisiin valtion talousarviomenettelyn kautta.
- Maakunta rinnastetaan kuntiin ja valtioon siten, että niiden käytössä olevien kiinteistöjen käyttöoikeuden luovutuksesta voisi hakeutua verovelvolliseksi.
- Maakunnan liikelaitos on verotuksellisesti osa maakuntaa.
- Tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi maakunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoitamat ja asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevat yhtiöittämisvelvollisuuden alaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut rinnastetaan verotuksessa yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden palveluihin.

Muut asiat

- Omaisuuden siirtojen osalta tuloverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa ei synny veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen valtakunnalliselle palvelukeskukselle tai yhtiöittämisvelvollisuuden johdosta maakuntien tytäryhtiöille.
- Omaisuuden siirtojen osalta arvonlisäverotuksessa kuntayhtymien varojen siirtyminen voimaanpanolaissa tarkoitetulla tavalla maakuntien kautta valtakunnalliselle palvelukeskukselle ei vaikuta veroseuraamuksiin.

Laskelmat on tehty vuoden 2017 tasolle korotetulla vuoden 2015 pohja-aineistolla ja vuoden 2017 veroperustein. Laskelmia päivitetään valmistelun edetessä ja vuonna 2018 ennen uudistuksen voimaantuloa veroparametrit päivitetään uusimpia käytettävissä olevia veropohjatietoja ja veroperusteita käyttäen.

Lakiluonnokset:

Luonnos vuoden 2019 tuloveroasteikkolaiksi

Luonnos tuloverolain muuttamisesta

Luonnos verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Luonnos verontilityslain 12 ja 13 §:n muuttamisesta

Luonnos verohallinnosta annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Luonnos arvonlisäverolain muuttamisesta

Luonnos voimaanpanolaiksi (kunnallisveron alentaminen uudistuksen voimaantulovuonna)

Asiantuntijat:

Osastopäällikkö ylijohdaja Terhi Järvikare, VM, p. 0295 530 113

Hallitusneuvos Panu Pykönen, VM, 0295 530 225

Neuvotteleva virkamies Marja Niiranen, VM, p. 0295 530 238 (arvonlisäverotus)

Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, VM, p. 0295 530 820 (voimaanpanolaki)

13 Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa myös kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukseen. Kuntien palveluksesta maakuntiin siirtyvät henkilöt tulevat kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin ja myös maakunnille tulee rahoitusvastuu kunnallisesta eläkejärjestelmästä.

- Jatkossa kunnallisessa eläkejärjestelmässä työnantajan eläkemaksu koostuu kolmesta osasta: palkkaperusteisesta eläkemaksusta, työkyvyttömyyseläkemaksusta ja tasausmaksusta. Tasausmaksu korvaa nykyisen eläkemenoperusteisen maksun. Maksun on tarkoitus kattaa kunnallisen eläkejärjestelmän ne kustannukset, jotka ovat yksityisen työeläkejärjestelmän kustannuksia korkeammat. Korkeammat kustannukset johtuvat muun muassa henkilöstön naisvaltaisuudesta, ikärakenteesta sekä vanhan henkilöstön lisäeläketurvasta.
- Tasausmaksua maksavat vain kunnat ja maakunnat, mutta eivät yhtiöt. Tasausmaksu pysyy maakunnilla ja kunnilla aivan samana riippumatta siitä, järjestävätkö ne palvelut itse, yhtiöittämällä tai ostopalveluina.
- Kuntien kesken tasausmaksu määräytyy verorahoituksen suhteessa.
- Maakuntien kesken tasausmaksu jaetaan niiden valtionrahoituksen suhteessa. Käytännössä valtio vastaa maakuntien henkilöstöstä aiheutuvista kustannuksista.
- Valtiovarainministeriö vahvistaa tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä.

Lakiluonnos:

Luonnos Kevasta annetun lain muuttamisesta

Asiantuntija:

Johtaja Heli Backman, STM, p. 0295 163 179

14 Uudistuksen toimeenpano

Henkilöstön asema uudistuksessa

Lakiluonnoksen mukaan uudistuksen myötä kuntien ja kuntayhtymien palveluksesta maakuntien palvelukseen siirtyy yhteensä noin 215 000 työntekijää. Heidän työnantajansa on siis jatkossa maakunta. Siirtyvistä työntekijöistä suurin osa on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä. Siirtymähetkellä voimassa olevat henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet säilyvät.

- Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden palvelukseen. Henkilöstö siirtyy sen maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jolla on tuottamismvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä.
- Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä siirtyy maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveyspalveluihin.
- Maakuntiin siirtyy myös pelastustoimen, maatalouslomituksen, ympäristöterveydenhuollon sekä maakuntien liittojen henkilöstö sekä noin 6000 työntekijää valtion aluehallinnosta.
- Siirtyminen tapahtuu liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti ns. vanhoina työntekijöinä eli siirtymähetkellä voimassa olevat oikeudet ja velvollisuudet säilyvät. Tämä koskee myös eläke-etuja. Liikkeenluovutusperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan.
- Henkilöstöön sovelletaan jatkossakin kunnallista viranhaltija- sekä työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntöä, jonka soveltamisalaa laajennetaan siten, että se koskee myös maakuntien henkilöstöä.
- KT Kuntatyönantajat toimii jatkossa myös maakuntien työnantajaedustajana. Työnantajajärjestön nimi muutetaan muotoon Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Maakunnilla on niiden henkilöstömäärää ja taloudellista painoarvoa vastaava asema uudessa työnantajajärjestössä.
- Maakunnat tulevat Kevan jäsenyhteisöiksi. Keva huolehtii maakuntien henkilöstön eläketurvasta. (Ks. Eläkkeet.)
- Maakuntien yhtiöt voivat valita, tulevatko ne kunnallisen eläkejärjestelmän ja kunnallisen ja maakunnallisen alan työehtosopimusten piiriin.

Lakiluonnokset:

Luonnos laiksi kunnan ja maakunnan viranhaltijasta

Luonnos laiksi kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista (luonnos laiksi kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta)

Luonnos laiksi kunnan ja maakunnan työehtosopimuksista (luonnos laiksi kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta)

Luonnos laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa (lakiluonnos työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa annetun lain muuttamisesta)

Luonnos Kevasta annetun lain muuttamisesta

Luonnos laiksi kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

Asiantuntija:

Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, VM, p. 0295 530 414

Neuvotteleva virkamies Anu Hernesmaa, VM, p. 0295 530 027

Ylijohtaja Päivi Laajala, VM, p. 0295 530 026 (maakuntalaki)

Omaisuuksjärjestelyt uudistuksessa

Sote- ja maakuntauudistukselle asetettujen tavoitteiden on toteuduttava myös omaisuuteen liittyvissä ratkaisussa. Koko uudistuksen tavoitteena on, että pitkällä aikavälillä voidaan saavuttaa julkisen talouden 3 miljardin euron säästötavoite ja vaikuttaa kestävyysvajeeseen hallitsemiseen. Omaisuuteen liittyvillä ratkaisulla ei vaaranneta kuntien selviytymistä jäljelle jäävistä tehtävistään.

- Lakiluonnoksen mukaan maakunnan tehtävissään tarvitsema omaisuus turvataan maakunnan käyttöön osin omaisuuden siirrolla ja osin vuokraamalla.
- Luonnoksen mukaan lakisääteiset kuntayhtymät siirtyvät varoineen ja velkoineen maakuntiin. Maakunta ja kuntayhtymän jäsenkunnat voivat kuitenkin sopia, että kuntayhtymän maaomaisuutta jää jäsenkuntien omistukseen. Maakunnalle siirtyy kuitenkin aina sen järjestämisvastuulle kuuluvan toiminnan rakennuskantaan sitoutuneet, kuntayhtymän omistamat maa-alueet.
- Kuntien ja vapaaehtoisten kuntayhtymien rakennukset eivät siirry, vaan maakunnat vuokraavat toimitilat yhteisen vuokrasopimus pohjan mukaisesti.
- Siirtymäkauden ajaksi maakunta vuokraa kaikki sen järjestämisvastuulle kuuluvan toiminnan käytössä olevat tilat. Siirtymäkauden jälkeen maakunta arvioi tilatarpeensa.
- Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnalle. Uudistuksen jatkovalmisteluna etsitään keinoja, joilla mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen vaikutusta kuntatalouteen lievennetään. Toimenpiteistä tullaan päättämään julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä.
- Maakunnille perustetaan yhteinen ammattimainen toimitilapalveluja tuottava kiinteistöyhtiö. Näin taataan toimintaa tukevat tilat, toimiva palveluverkko ja hyvä tilojen käyttöaste. Toimitilapalveluilla on osaaminen erityiskiinteistöjen suunnitteluun, rahoitukseen ja investointeihin siten, että tilat tukevat toimintaa ja ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet, mm. uuden hoitoteknologian ja digitalisaation. (ks. Palvelukeskukset)

Lakiluonnos:

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta

Asiantuntijat:

Hallinto- ja kehitysjohtaja Helena Tarkka, VM, p. 0295 530 141
Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, VM, p. 0295 530 820

Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinnon ohjaus

Sote-uudistuksen tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta ja yhdenvertaisuutta. Tämä edellyttää toiminnan muutosta, jonka tueksi rakennetaan uusia yli organisaatio- ja aluerajojen meneviä prosesseja ja yhtenäisiä toimintatapoja. Digitalisaatio ja sähköiset palvelut ovat tärkeitä erityisesti asiakkaiden osallistamisessa. Myös asiakas- ja potilastietoja on voitava käyttää aina, kun potilaan hoito tai palvelu sitä edellyttävät. Maakuntien ICT-palveluiden tuottamista keskitetään valtakunnalliseen ICT-palvelukeskukseen. Valtion ohjausta sekä valtion ja maakuntien välistä yhteistyötä vahvistetaan tietohallinnon ja ICT-palveluiden kehittämisessä.

Järjestämislakiluonnoksessa esitetään:

- Maakunnan on huolehdittava siitä, että asiakasta koskeva tieto siirtyy sujuvasti eri tuottajien välillä.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien yhteistyösopimuksessa on sovittava myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämistä, asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä yhteistyöalueella.
- Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta.
- Valtioneuvosto voi päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisesta noudatettavista vaatimuksista. Tavoitteena on tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttava ja tehokas toteutus. Valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin em. tekniset ja taloudelliset vaatimukset
- Maakunta on asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajan on järjestämislain mukaisessa palveluiden tuottamisessa tallennettava asiakas- ja potilastiedot maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käytetään rekisterinpidon tukena ja tietojen luovuttamisessa muille palveluntuottajille.
- Valtioneuvoston joka neljäs vuosi vahvistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon strategisiin tavoitteisiin sisältyvät myös yleiset linjaukset tiedonhallinnan kehittämiskohteista.
- Toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa käytetään toiminnan laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia sekä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa.

Sote-järjestämislain ja maakuntalain voimaannpanolain ehdotuksessa esitetään:

- Maakunnilla on yhteinen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (*ICT-palvelukeskus*). Palvelukeskus tuottaa tietohallinto-, tietojärjestelmä- sekä tietotekniikkapalveluja maakunnille ja valtion viranomaisille. Tehtävän toteuttamiseksi ICT-palvelukeskus voi tuottaa palveluja omilla resursseillaan tai se voi hankkia palveluja ulkoisilta palvelutoimittajilta. ICT-palvelukeskuksen tehtävistä tullaan tarkemmin säätämään asetuksella. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö tukevat kuntia ja kuntayhtymiä sekä perustettavia maakuntia uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa.

Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsiksi

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta

Asiantuntijat:

Tietohallintoneuvos Maritta Korhonen, STM, p. 0295 163 344

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012

Väliaikaishallinto

Maakuntalain ja voimaannpanolain on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2017. Maakunnat perustetaan tästä ajankohdasta lukien. Perustamisen jälkeen maakuntiin asetetaan väliaikaiset valmistelutoimielimet, jotka voivat tehdä maakuntien nimiin tiettyjä oikeustoimia ja palkata maakunnille omia määräaikaisia viranhaltijoita. Varsinaisen toimintansa maakunnat aloittaisivat vaiheittain 1.3.2018 lukien maakuntavaltuustojen toimikauden alettua. Tehtävien järjestämisvastuu sekä henkilöstö siirtyisivät maakunnille kokonaisuudessaan 1.1.2019.

- Lakiluonnoksen mukaan ensimmäiset maakuntavaalit järjestetään presidentinvaalin ensimmäisen kierroksen yhteydessä tammikuussa 2018. Vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimikausi alkaa 1.3.2018, jonka jälkeen se valitsee maakuntahallituksen ja muut maakunnan toimielimet, sekä ryhtyy muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämiseksi. Maakuntahallitus vastaa maakunnan perustamiseen liittyvän käytännön valmistelun ja toimeenpanon johtamisesta.
- Maakuntien tehtävien hoitamiseen liittyvä päätösvalta siirtyy tehtäviä nykyisin hoitavilta viranomaisilta maakuntien viranomaisille vasta maakuntien palvelutoiminnan alkaessa 1.1.2019.

Väliaikainen valmistelutoimielin

- Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelua varten asetetaan 1.7.2017 jälkeen maakunnan väliaikainen valmistelutoimielin, joka vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus on aloittanut toimintansa.
- Maakunnan liiton, kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston on sovittava väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Valmistelutoimielimen jäsenet on valittava näiden organisaatioiden viranhaltijoista, joilla on hyvä asiantuntemus toimialansa toiminnasta ja taloudesta. Maakunnan liitto johtaa sopimusneuvotteluja ja asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovittuun mukaisesti. Jos väliaikaista valmistelutoimielintä ei ole asetettu elokuun 2017 loppuun mennessä, valtioneuvosto asettaa toimielimen.
- Väliaikainen valmistelutoimielin johtaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttää sitä koskevaa päätösvaltaa maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti. Valmistelutoimielin voi asettaa keskuudestaan jaostoja hoitamaan erikseen määrättyjä tehtäviä ja siirtää näitä tehtäviä koskevaa päätösvaltaa jaostolle.
- Valmistelutoimielimen tehtävänä on:
 1. kartoittaa maakunnille siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi.
 2. osallistua maakunnille siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden selvittämiseen.
 3. osallistua maakunnille siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen.
 4. osallistua maakunnille siirtyvien hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevien tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien ja ratkaisujen selvittämiseen.
 5. valmistella maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämistä.
 6. päättää maakunnan vuoden 2018 talousarviosta.

7. osallistua ensimmäisten maakuntavaalien järjestämiseen.
 8. valmistella muut maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyvät asiat.
- Valmistelutoimielin voi ottaa henkilöitä maakunnan palvelukseen määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen korkeintaan vuoden 2018 loppuun saakka.
 - Valmistelutoimielin voi tehdä maakuntaa sitovia sopimuksia määräaikaisesti voimassa oleviksi korkeintaan vuoden 2019 loppuun saakka.
 - Valmistelutoimielimen kanssa tekevät yhteistyötä ja antavat tarvittaessa virka-apua ne viranomaiset, joista tehtäviä ja henkilöstöä siirtyy maakunnalle.
 - Väliaikaisen valmistelutoimielimen on tiedotettava valmistelun etenemisestä alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, kunnille, järjestöille ja muille yhteisöille sekä varattava näille tarvittaessa mahdollisuus tulla kuulluksi valmistelussa olevista merkittävistä asioista.

Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansäilyttämisestä

Asiantuntijat:

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää, VM, p. 0295 530 266

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, VM, p. 0295 530 097

16 Rajat ylittävä terveydenhuolto

Lakia rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013) uudistetaan sote- ja maakuntauudistuksen sekä valinnanvapausmallia koskevien lainsäädäntömuutosten mukaisesti. Hallituksen esitys valmistuu tammikuussa ja se annetaan eduskunnalle keväällä 2017.

Asiantuntijat:

Neuvotteleva virkamies Kirsi Ruuhonen STM, p. 0295 163 098

Neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen STM, p. 0295 163 623

Neuvotteleva virkamies Noora Heinonen VM, p. 0295 530 148

17 Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnit

Sote- ja maakuntauudistuksesta on tehty useita vaikutusarviointeja, jotka ovat tutkimuksia ja virkatyönä tehtyjä selvityksiä. Vaikutusarvioinnit on julkaistu alueuudistus.fi -sivustolla.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluihin sisältyy vaikutusarviointien yhteenveto. Uudistusta on arvioitu useasta näkökulmasta: vaikutukset asiakkaisiin ja potilaisiin sekä palvelujen tuotantoon, hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset, vaikutukset henkilöstöön, verotukseen, ja omaisuuteen. Lisäksi on arvioitu kielelliset oikeudet, sukupuolivaikutukset ja ihmisten vaikutusmahdollisuudet.

Alla on kooste vaikutusarviointien tärkeimmistä havainnoista.

Vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen sekä sosiaali- ja terveystalouteen

- Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset tehtävät siirtyvät nykyisiltä hieman alle 200 kunnalta tai kuntayhtymältä 18 itsehallinnollisen maakunnan hoidettavaksi. Lisäksi maakuntalain luonnoksen mukaisissa tehtäväsiirroissa noin 200 kunnallisen tai valtion viranomaisen tehtävät siirtyvät maakunnille. Siten lakiluonnokset tarkoittavat noin 400 eri viranomaisen tehtävien ja voimavarojen kokoamista 18 itsehallinnolliselle maakunnalle.
- Nykytilaan verrattuna lakiluonnokset merkitsevät, että sosiaali- ja terveystalouden järjestäjien väestöpohja sekä kantokyky ja voimavarat kasvavat merkittävästi. Tämä luo edellytykset palvelujen nykyistä selvästi **yhdenvertaisemmalle saatavuudelle**. Potilasturvallisuuden ja palvelujen vaikuttavuuden arvioidaan myös paranevan.
- Lakiluonnosten mukainen palvelu- ja rahoitusjärjestelmä poistaa kannustimet perusterveydenhuollon ja lähellä olevien sosiaalipalvelujen aliresurssointiin ja antaa mahdollisuuden **vahvistaa perus- ja lähipalveluita**. Harvinaisempia tai erikoistunutta osaamista vaativia palveluita taas kootaan harvemmissä yksiköissä tuotettavaksi. Kokonaisuutena yhdenvertaisemmin toimivan palvelujärjestelmän voidaan arvioida vähentävän hyvinvointi- ja terveyseroja. Se kuitenkin edellyttää, että palveluissa sovelletaan yhtenäisiä hoidon ja palvelutarpeen arvioinnin kriteerejä.
- Lakiluonnoksissa lisätään **terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen** velvoitteita. Kunnille ja maakunnille osoitetaan vuosittain yhteensä lähes 250 miljoonaa euroa rahoitusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteereiden perusteella. Tämä yhdessä asiakasohjauksen kanssa osaltaan vähentänee ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja.
- Lakiluonnokset antavat aikaisempaa selvästi enemmän mahdollisuuksia tuottaa perus- ja erikoistason palveluja sekä sosiaalipalveluja saman, yhtenäisesti johdetun konsernin puitteissa. Säädökset edellyttävät, että sekä maakunta että tuottajat huolehtivat palvelujen yhteensovittamisesta toimiviksi kokonaisuuksiksi. Ehdotukset antavat näin mahdollisuuksia nykyistä parempaan **palveluintegraatioon**.

Taloudelliset vaikutukset

- Lakiluonnokset antavat edellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen reaalisen kasvun hidastumiseen. Menot kasvavat kuitenkin edelleen yleistä hintakehitystä nopeammin. Vaikutusarvioinnissa todettu **kustannuskasvun** jarruttamisen mahdollisuus on 3 miljardia euroa. Sen saavuttaminen edellyttää täysimääräistä onnistumista toiminnallisissa uudistuksissa. Osa kustannusten kasvun hidastumisesta

johtuu jo tällä vaalikaudella toteutettavista muista uudistuksista, kuten erikoissairaanhoidon ja päivystyksen uudistuksesta.

- Tehostamismahdollisuuksien toteutuminen riippuu siitä, missä määrin uudet maakunnat ja monituottajamallissa toimivat erilaiset tuottajat pystyvät toteuttamaan tarvittavia toimintatapojen uudistuksia.
- Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on kustannusperusteista. Maakuntien rahoituslain luonnoksessa siirrytään rahoitukseen, joka perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioituihin menotarpeisiin ja väestöpohjaan. Kustannusten kasvu huomioidaan rahoituksessa vain rajoitetusti siten, että rahoituksen kasvuun sisältyy vuoden 2029 loppuun mennessä noin 2,8 miljardin euron rahoituksen kasvun jarru.
- Uudistuksen toteuttamisesta aiheutuu kymmeniin miljooniin euroihin nousevia **muutoskustannuksia** ja lisäksi eräät investointitarpeet aikaistuvat. Maakuntiin siirtyy noin 220 000 työntekijää. Palkkojen yhteensovitus palkkojen mediaanitasolla lisää noin 75 miljoonalla eurolla palkkamenoja. Uudistuksen myötä on tarpeen kiirehtiä ICT-järjestelmien uudistamista. Uusien järjestelmien kokonaiskustannukset ovat lähempänä miljardia euroa. Kysymys on pitkälti järjestelmäuudistuksista, jotka kuntien ja kuntayhtymien pitäisi joka tapauksessa tehdä myös nykyisessä järjestämismallissa. Uudistuksen yhteydessä systemaattisesti ja yhtenäisesti tehtyinä tietohallinnon menoissa voidaan saavuttaa kymmenien miljoonien eurojen säästöt ja tuottaa huomattavia toiminnallisia hyötyjä. Toiminnalliset hyödyt sisältyvät edellä mainittuun 3 miljardin euron kustannusten kasvun jarruttamiseen.
- Kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,3 prosenttiyksiköllä vuonna 2019. Vastaava verotuotto siirretään valtion ansiotuloverotukseen. Palkkatulon verotus ei kiristy ansiotuloveroasteikkoon ja verovähennyksiin tehtävien muutosten takia.
- Kuntien **rahoitustasapainon muutos** rajataan lakiluonnoksissa enintään 100 euron lisäykseen tai vähennykseen asukasta kohden laskettuna. Näin turvataan riittävästi kuntien mahdollisuus huolehtia jäljelle jäävistä lakisääteisistä velvoitteistaan ja kunnanvaltuustojen valta päättää kunnan taloudesta ja toiminnasta.

Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

- Väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla on tämän hetkistä paremmat edellytykset suunnata voimavaroja ja osaamista eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta vastaavasti.
- Vähemmän hajautuneessa palvelujärjestelmässä ihmiset saavat sosiaali- ja terveyspalveluja nykyistä yhdenvertaisemmin. Myös palvelujen laatu ja potilasturvallisuus voidaan varmistaa paremmin. Maakunnilla voidaan arvioida olevan hyvät mahdollisuudet yhtenäistää hoito- ja palvelukäytäntöjä.
- Yksittäistapauksissa etäisyys palveluja antavaan toimipaikkaan voi pidentyä. Palvelujen saatavuuden varmistamiseksi niitä voidaan joutua kokoamaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Vähenevän väestön alueilla tällainen kehitys olisi hyvin todennäköistä ilman nyt toteutettavaa uudistustakin.
- Maakunnat pystyvät tukemaan uudenlaisten **lähipalvelujen** tuottamistapoja pieniä kuntia paremmin. Erityisosajien palveluja voidaan viedä alueellisiin palvelupisteisiin. Myös asiakkaiden ja potilaiden kotiin vietävät palvelut kehittyvät yhä vaativamman hoidon ja hoivan suuntaan. Tällaisia palveluja ovat muun muassa sähköiset palvelut, virtuaalipalvelut ja liikkuvat palvelut.
- Paljon palveluja tarvitsevan asiakkaan palvelujen yhteensovittaminen paranee, kun yhdellä organisaatiolla on viimekätinen vastuu koko palveluketjusta. Käytännön toteutuksessa on kuitenkin otettava huomioon se, että monituottajamallin seurauksena palvelun tuottajien lukumäärä kasvaa. Asiakastiedon on kuljettava sujuvasti tuottajien välillä.
- Esityksessä säädetään lain tasolla uusista asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksista sosiaali- ja terveyspalveluissa.
- Uudistuksella ei lähtökohtaisesti ole vaikutuksia **kielellisiin oikeuksiin** (ks. perustuslakiarviointi sekä Kielelliset oikeudet).
- Uudistuksella on sukupuolivaikutuksia. Naisten ja miesten hyvinvoinnissa ja terveydessä sekä palvelujen käytössä on eroja, minkä vuoksi uudistuksen vaikutukset voivat kohdistua eri tavoin naisiin ja miehiin. Lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden henkilöstö on naisvaltaista, minkä vuoksi uudistuksen henkilöstövaikutukset kohdistuvat erityisesti naisiin.
- Miehet käyttävät naisia vähemmän terveyspalveluja. Väestötasolla heidän terveytensä on naisia huonompi ja odotettavissa oleva elinikä lyhyempi. Yksinhuoltajuus ja ikääntyminen taas lisäävät naisten köyhyysriskiä ja siten vähentävät hyvinvointia.
- Uudistuksella voidaan tasoittaa naisten ja miesten hyvinvointieroja sekä parantaa erityisesti miesten hyvinvointia ja terveyttä. Se kuitenkin edellyttää, että perustason palveluja saadaan vahvistettua niin, että heikoimmassa asemassa olevat ihmiset saisivat palveluja riittävästi ja oikea-aikaisesti.
- Naisten miehiä aktiivisempi hakeutuminen palvelujen piiriin saattaa ennustaa sitä, että naiset hyödyntävät jatkossa myös laajentuneen valinnanvapauden mahdollisuuksia aktiivisemmin. Tämä voi johtaa naisten ja miesten erojen kasvamiseen palvelujen käytössä, jos valinnanvapauden osalta tehdyt ratkaisut eivät helpota valintojen tekemistä riittävästi.

- Julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto on naisvaltainen ala ja uudistuksen **henkilöstövaikutukset** kohdistuvat erityisesti naisiin. Merkittävin muutos on työnantajan vaihtuminen. Sen sijaan työtehtävät säilyvät valtaosalla entisenä.
- Jatkossa henkilöstön asemaan ja palvelussuhteen ehtoihin voi vaikuttaa maakunnan oman palvelutuotannon osittainen yhtiöittäminen sekä mahdollinen yksityisen palvelutuotannon kasvu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tällöin henkilöstön työehtosopimukset voivat vaihtua ja vaikuttaa palvelussuhteen ehtoihin ja naisten palkkatasoon.
- Uudistus voi johtaa muutoksiin työpaikkojen sijainnissa. Tämä voi vaikuttaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Koska valtaosa henkilöstöstä on naisia, myös vaikutukset kohdistuvat pääosin naisiin.
- Tasa-arvolaki koskee jatkossa myös maakuntia. Maakuntavaltuustoa lukuun ottamatta maakunnan toimielimissä tulisi olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

Hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, STM, p. 0295 163 383

Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 02951 63338

18 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esitysluonnosta on arvioitu myös perustuslain näkökulmasta.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi sisältyy hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

- Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että eduskunta voi käsitellä esityksen tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Esitys sisältää kuitenkin perustuslain kannalta eräitä tulkinnanvaraisia kohtia. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan asukkaiden itsehallintoa kuntaa suuremmalla alueella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on perusteltua.
- Perustuslain kannalta tulkinnanvaraista on se, miten maakunnan itsehallinto toteutuu maakunnan ja sen liikelaitoksien välillä sekä yhteistyöalueille kootuissa palveluissa ja onko maakuntien rahoitus riittävä ihmisten perusoikeuksien turvaamiseksi.
- Monituottajamallin toteutus ja **valinnanvapauden** sisältö vaikuttavat olennaisesti siihen, kuinka hyvin palvelujen saatavuus tosiasiallisesti toteutuu. Valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat sisältyvät valmisteltavana olevaan erilliseen esitykseen. Tästä syystä uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta on vielä vaikea arvioida.
- Maakunnan ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, johon alueen asukkaat valitsevat edustajat. Maakunnan hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon.

Maakunnan asukkaille säädettäisiin nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan ja palvelujen kehittämiseen.

- Vaaleihin perustuvan **demokratian** toimivuus vaatii, että maakunta muodostaa taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntajako täyttää tältä osin perustuslain reunaehdot.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. **Palvelujen järjestäjien määrä** jää osin edelleen liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuuden kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja, mikä heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista.
- Tämän vuoksi palveluita on ehdotetussa mallissa tarpeen koota melko laajasti maakuntien rajat ylittävällä tavalla. Näin on erityisesti erikoissairaanhoidossa. **Palvelujen kokoaminen** vain joidenkin maakuntien järjestettäväksi kaventaa muiden maakuntien kansanvaltaisuutta näissä palveluissa. Palveluiden kokoamista on kuitenkin pidettävä välttämättömänä, jotta potilasturvallisuus ja palvelujen laatu toteutuisivat yhdenvertaisesti.
- Maakunnan toiminnassa eriytetään järjestäminen ja tuottaminen hallinnollisesti maakunnan sisällä. Maakunnan omasta tuotannosta vastavat **maakunnan liikelaitokset**. Ehdotettu lainsäädäntö kaventaa maakunnan päätösvaltaa sen omien palvelujen tuotantotavan osalta. Maakunta vastaa siitä, että ihmisten oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu ja maakuntavaltuusto päättää liikelaitoksen toiminnallisista tavoitteista ja talouden puitteista.
- Käytännössä liikelaitoksen asema voi muodostua vahvaksi, jos maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja osaamista järjestämistehtävää varten. Ehdotetussa mallissa liikelaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta ja osaamisesta.
- Perustuslain mukaan julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on poikkeus ja pääsääntöisesti viranomaiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Hallituksen linjaama **monituottajamalli** on haasteellinen tästä näkökulmasta. Esimerkiksi asiakkaan palvelutarpeen arviointi voi sisältää julkisen vallan käyttöä. Tältä osin vaikutusarviointi voidaan tehdä vasta kun valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö valmistuu.
- Hallituksen arvion mukaan nykyiseen maakuntajakoon perustuva maakuntien aluejako sekä hallituksen esitykseen esitetyt säännökset turvaavat perustuslaissa säädetyt **kielelliset oikeudet**. Säännökset eivät muuta oikeuksien nykytilaa lainsäädännön tasolla.
- Kielelliset oikeudet on kuitenkin varmistettava, kun toiminta järjestetään uudella tavalla maakunnissa. Esimerkiksi maakunnilla on viisi yhteistyöaluetta, joista kolmessa on kaksikielisiä maakuntia. Myös sairaalaverkkoa ja päivystyspalveluja uudistetaan. Erityisesti näissä on huolehdittava palvelujen saatavuudesta sekä suomen että ruotsin kielellä.
- Esityksen mukaan maakuntien rahoitus perustuisi **valtion rahoitukseen** ja maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että annettaessa tehtäviä maakunnalle valtion on huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Valtiolla olisi oikeus rajoittaa ja ohjata maakuntien menokehitystä. Lainsäädännössä asetettaisiin käyttökustannusten vuosittaiselle kasvulle rajat.
- Vaikutusarvioinnin mukaan maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja samalla selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat rajatut. Lain mukaan ihmisellä on oikeus saada ne sosiaali- ja terveyspalvelut, jotka hän tarvitsee ammattihenkilön arvion

perusteella. Maakunnat voivat jossain määrin vaikuttaa kustannuksiin tuotantoa tehostamalla.

- Rahoituksen riittävyyden varmistaminen on perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä. Rahoituslaissa säädettäisiin myös tilanteista, joissa rahoitus ei riittäisi turvaamaan riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja maakunnassa. Tällöin myös rahoituksen ylittävät kustannukset otettaisiin huomioon siltä osin kuin se olisi välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi.
- Verotusta koskevalla sääntelyllä rajoitettaisiin uudistuksen voimaantulovuonna kuntien oikeutta vapaasti määrätä **tuloveroprosentistaan**. Hallituksen näkemyksen mukaan tämä ei loukkaa kuntien verotusoikeuden keskeistä sisältöä, mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan. Menettelyn tarkoituksena on turvata kansalaisten yhdenvertainen kohtelu - kenenkään veroprosentti ei muutu siirryttäessä uuteen rahoitusmalliin.
- Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti **kuntien käyttötalouteen**, jossa tulojen ja menojen rakenne muuttuu merkittäväällä tavalla, kun käyttötalousmenoista poistuu keskimäärin 57 prosenttia. Uudistuksen seurauksena kuntien vastuulta poistuu merkittävä määrä kustannuksia, joihin kunnat ovat voineet tähänkin saakka vaikuttaa vain rajallisesti. Uudistuksella ei tällöin korjata kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevaa epätasapainotilaa, mutta ei myöskään heikennetä sitä. Uudistus ei siten lähtökohtaisesti ainakaan kaventaisi kunnan mahdollisuutta taloutta koskevaan itsenäiseen päätöksentekoon.
- Uudistus vaikuttaa kuitenkin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen merkittäväällä tavalla. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä esitetään, että **kiinteistövero** osittain palautettaisiin tasauksen piiriin.
- Maakunnalle siirtyväksi esitetty **omaisuus** on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Tästä näkökulmasta omaisuuden siirto ei riko kuntien oikeuksia.
- Omaisuusjärjestelyjen seurauksena on kuitenkin mahdollista, että osa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloista jää tulevaisuudessa käyttämättä. Tällä on kunnille taloudellista merkitystä. Toisaalta väestön keskittyminen kasvukeskuksiin ja palvelujen digitalisaatio muuttavat joka tapauksessa toimitilatarpeita.

Asiantuntijat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012
hallitusneuvos Päivi Salo, STM, p. 0295 163 113