

SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	1
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	3
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	3
1.1 Maakuntalaki.....	3
1 luku Yleiset säännökset.....	3
2 luku Maakunnan tehtävät.....	6
4 luku Maakuntavaltuusto.....	32
5 luku Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus.....	36
6 luku Maakunnan toimielimet.....	47
7 luku Maakunnan johtaminen ja maakuntahallitus.....	50
8 luku Maakuntien yhteistoiminta.....	62
9 luku Maakunnan palvelulaitos.....	66
10 luku Luottamushenkilöt.....	70
11 luku Henkilöstö.....	84
12 luku Päätöksenteko ja hallintomenettely.....	86
13 luku Talous.....	98
14 luku Hallinnon ja talouden tarkastus.....	107
15 luku Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.....	113
16 luku Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset.....	119
17 luku Erinäiset säännökset.....	127
18 luku Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus.....	128
19 luku Voimaantulo.....	134
1.2 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä.....	134
1 luku Yleiset säännökset.....	134
2 luku Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen.....	140
3 luku Palvelujen tuottaminen.....	158
4 luku Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen.....	163
5 luku Kustannusten korvaukset.....	173
6 luku Viranomaisvalvonta.....	180
7 luku Erinäiset säännökset.....	185
1.3 Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta.....	193
1 luku Lain tarkoitus ja lakien voimaantulo.....	193
2 luku Maakuntien muodostaminen ja väliaikaishallinto.....	194
3 luku Henkilöstö.....	200
4 luku Omaisuusjärjestelyt.....	205
5 luku Maakuntien palvelukeskukset.....	215
6 luku Kuntien tuloveroprosentit siirtymäkauden aikana.....	216
7 luku Yhtiöittämisen siirtymäaika.....	217
8 luku Erinäiset säännökset.....	217
1.4 Maakuntien rahoituslaki.....	218
1 luku Yleiset säännökset.....	218
2 luku Valtion rahoituksen periaatteet.....	220

3 luku	Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus	225
4 luku	Maakuntien muiden tehtävien rahoitus	233
5 luku	Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen	234
6 luku	Erinäiset säännökset	235
8 luku	Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	236
1.5	Maakuntajakolaki.....	238
1 luku	Yleiset säännökset	238
2 luku	Maakuntajaon muuttaminen	239
3 luku	Maakunnan hallinnon muodostaminen	248
4 luku	Maakuntajaon muutoksen vaikutukset	249
5 luku	Erinäiset säännökset	250
1.6	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	251
1 luku	Yleiset säännökset	251
2 luku	Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat	256
3 luku	Perushintojen säätäminen, valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjako	261
4 luku	Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus	265
5 luku	Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset	266
6 luku	Kotikuntakorvaus	269
7 luku	Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen	272
8 luku	Erinäisiä säännöksiä	274
9 luku	Muutoksenhaku	275
10 luku	Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	276
1.7	Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki.....	277
1.8	Tuloverolaki.....	277
1.9	Laki Verotusmenettelystä.....	279
1.10	Verontilityslaki.....	280
1.11	Verohallintolaki.....	280
1.12	Laki kunnallisesta viranhaltijasta.....	280
1.13	Laki kunnallisista työehtosopimuksista.....	284
1.14	Kunnallinen virkaehtosopimuslaki.....	284
1.15	Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa.....	288
1.16	Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä.....	289
1.17	Laki Kevasta.....	297
1.18	Vaalilaki.....	300
1.19	Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta.....	306
1.20	Puoluelaki.....	306
1.21	Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä.....	307
1.22	Hallintolaki.....	311
1.23	Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki.....	311
1.24	Hallintolainkäyttölaki.....	311
1.25	Kielilaki.....	312
1.26	Laki julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaidosta.....	314
1.27	Viittomakielilaki.....	314
1.28	Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperiaatteen muuttamista.....	314
2	VOIMAANTULO	315
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	315

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Maakuntalaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin maakuntalain tarkoituksesta ja soveltamisalasta.

Maakuntalain tarkoituksena olisi pykälän 1 momentin mukaan luoda edellytykset toteuttaa perustuslain 121§:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto kuntia suuremmalla hallintoalueella. Säännöksessä tarkoitettu itsehallintoyksikkö olisi maakunta. Nykyiset maakuntajakolaissa (1159/1997) tarkoitettut maakunnat, joissa on hoidettu alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua koskevia tehtäviä, lakkaisivat. Lain tarkoituksena olisi myös luoda edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa. Tällä tarkoitettaisiin erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua kansanvaltaisuuden toteuttamista. Tarkemmat säännökset asiasta sisältyisivät tältä osin lain demokratiaa ja vaikuttamista koskevaan II osaan. Lisäksi lain tarkoituksena olisi edistää maakunnan kehittämistä ja sen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda maakunnalle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa tasapainoista kehitystä. Näitä tavoitteita pyrittäisiin konkreettisesti edistämään paitsi ehdotetun lain säännöksillä niin myös maakunnan tehtäviä ja niitä koskevaa toimivaltaa täsmentävillä erityislakien säännöksillä. Maakunnan tehtäväaloista säädettäisiin lain 2 luvussa.

Tavoitteiden toteutumisen kannalta kestävän kehityksen periaate maakunnan kaikessa toiminnassa on keskeisessä asemassa. Maakunnan olisi toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Maakunnan olisi vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin maakunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädettäisi. Maakuntalaki olisi siten luonteeltaan yleislaki, jossa säädettäisiin maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä. Lähtökohtaisesti maakuntalaki sisältäisi kattavasti kaikki olennaiset maakunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset. Tämän johdosta maakuntalain kanssa päällekkäistä tai siitä poikkeavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulisi välttää.

Maakuntalakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti maakunnan toimintaan laajasti eli myös lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan toimintaan. Edellä mainitun säännöksen mukaan maakunnan toiminnan käsite sisältäisi maakunnan oman, maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöiden ja maakunnan palvelulaitoksen sekä sen tytäryhteisöjen toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Maakunnan toimintaa tulee ohjata kokonaisuutena riippumatta siitä, missä muodossa maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja tuotetaan. Muun muassa maakunnan toiminnan ja talouden ohjausta sekä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista koskevia maakuntalain säännöksiä sovellettaisiin maakuntaan tässä laajemmassa merkityksessä.

Ahvenanmaan maakunnan kansainvälisioikeudellisesti tunnustettu itsehallinnollinen asema on määritelty perustuslain 120 §:ssä ja sen perusteella annetussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Itsehallintolaissa määritellään myös maakunnan alue. Ahvenanmaan itsehallinto-

lain tyhjentävästä lainsäädäntövallan jaosta seuraa, että valtakunnan laissa ei tulisi säätää lain sovellettavuudesta Ahvenanmaalla.

2 §. Maakunnan asema. Pykälässä määriteltäisiin maakunnan julkisoikeudellinen asema. Maakunta olisi säännöksen mukaan julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi alueellaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädettäisiin. Maakunta kuuluisi ”julkisen vallan” käsitteen alle ja se olisi siis vastaavankaltainen julkisoikeudellinen yhteisö kuin valtio, kunnat, kuntayhtymät ja Ahvenanmaan maakunta. Maakunta olisi siten itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka voisi omissa nimissään hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Maakunta olisi myös julkisen hallinnon viranomainen, joka hoitaisi sille erikseen säädettyjä julkisia hallintotehtäviä ja käyttäisi näitä tehtäviä koskevaa toimivaltaa alueellaan. Merkittävin ero maakunnan ja kunnan oikeudellisessa asemassa olisi, ettei maakunnalla olisi verotusoikeutta eikä kuntien yleistä toimialaa vastaavaa rajoittamatonta oikeutta ottaa itselleen tehtäviä.

3 §. Maakunnan jäsen. Pykälässä määriteltäisiin ne henkilöt ja muut tahot, jotka olisivat maakunnan jäseniä. Jäsenyyden määrittelyllä on oikeudellista merkitystä, koska sen perusteella määräytyisivät muun muassa demokraattisten vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksien sekä maakuntavalituksen käyttö maakunnassa. Säännös vastaisi aineelliselta sisällöltään kuntalain (410/2015) 3 §:n sääntelyä.

Pykälän 1 kohdan mukaan maakunnan jäsen olisi henkilö, jolla olisi kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa. Tällaista henkilöä kutsuttaisiin maakunnan asukkaaksi. Kotikuntalain mukaan henkilöllä voi olla ainoastaan yksi kotikunta, jota koskeva tieto talletetaan kotikuntalain mukaan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. Pykälän 2 kohdan mukaan maakunnan jäsen olisi yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on maakunnassa. Kaupparekisterilain (129/1979) mukaan kaupparekisteriin merkitään elinkeinonharjoittajat ja näitä koskevana tietona muun muassa kotipaikka tai kunta, josta yhtiön toimintaa johdetaan. Maakunnan jäsen olisi pykälän 3 kohdan mukaan lisäksi se, joka omistaa tai hallitsee maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta. Kiinteistörekisterilain (392/1985) mukaan kiinteistöistä pidetään kiinteistörekisteriä kunnittain. Lisäksi kiinteistön omistaja ja haltija on selvitettävissä maakaarissa (540/1995) tarkoitettusta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä. Viimeksi mainitun jäsenyyisperusteen osalta tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että esimerkiksi kaikki maakunnan alueen kunnat olisivat tämän säännöksen perusteella maakunnan jäseniä. Koska maakuntien alueet määritellään tähän hallituksen esitykseen sisältyvän voimaanpanolain 5 §:ssä kuntapohjaisesti, olisi tässä pykälässä tarkoitettut maakunnan jäsenyyden edellytykset aina täsmällisesti selvitettävissä julkisen hallinnon tietojärjestelmiin talletettujen tietojen avulla.

4 §. Maakuntakonserni ja maakunnan toiminta. Pykälässä määriteltäisiin käsitteet maakuntakonserni, maakunnan tytäryhteisö ja maakunnan palvelulaitos sekä edellä mainittuja laajempi käsite maakunnan toiminta.

Pykälän 1 momentin mukaan yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on maakunnan tytäryhteisö. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Mitä maakuntalaissa säädetään maakunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

Sääntely vastaa lähtökohtaisesti sitä, mitä kuntalaissa säädetään kuntakonsernista ja kunnan tytäryhteisöistä. Siten myös maakuntakonserni määriteltäisiin kirjanpitolain konsernimäärittelyn mukaisesti. Määrittelmä vastaa myös osakeyhtiö- ja kirjanpitolainsäädännössä sekä val-

tion omistajaohjauksessa vakiintunutta konsernin käsitettä. Juridinen maakuntakonserni sisältää maakunnan oman organisaation ja yhteisöt, joissa maakunnalla on määräysvalta. Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, kun sillä on

1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai

2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö.

Maakuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa maakunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Maakunnat eivät voi harjoittaa yhteistoimintaa kuntayhtymiä vastaavassa muodossa, jossa muodostettaisiin maakunnista erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Kuntalain mukaan kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät.

Lisäksi maakuntakonserniin kuuluisi 9 luvussa tarkoitettu maakunnan palvelutuotannosta vastaava maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos olisi asemaltaan maakunnasta erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja viranomainen, mutta taloudellisesti ja toiminnallisesti se olisi osa maakunnan konsernia.

Maakunnan palvelulaitoksella voisi olla myös tytäryhteisöjä, jotka muodostavat yhdessä laitoksen kanssa laitoksen konsernin. Laitoskonserni olisi maakuntakonsernin alakonserni. Maakunnan ohella myös maakunnan palvelulaitokseen sovellettaisiin 15 luvun säännöksiä, joiden mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta olisi eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yhtiötettävä. Palvelulaitos voisi organisoida esimerkiksi palvelutuotantoon liittyviä tukipalveluja tai lain sallimissa rajoissa muutakin palvelutoimintaa omistamiinsa in house -yhtiöihin tai kilpailluilla markkinoilla toimiviin yhtiöihin. Maakunnan palvelulaitoskonsernia tulisi myös johtaa yhtenä kokonaisuutena. Tällä mahdollistetaan maakunnan oman tuotannon johtaminen toiminnallisesti kokonaisuutena vaikka laajan valinnanvapauden piiriin kuuluva toiminta yhtiötetään omaan talousyksikköön. Tarkoitetaan mahdollista edelleen palveluintegraation edellyttämä yhteisen johdon alaisuus vaikka nyt samaan organisaatioon koottuja kokonaisuuksia yhtiöittämisen sekä järjestäjän ja tuottajan eriyttämisen myötä jaetaan eri oikeushenkilöille. Nämä kuitenkin muodostaisivat konsernin. Konsernin toiminnassa on kuitenkin huolehdittava Euroopan unionin kilpailuoikeuden, erityisesti valtiontukia koskevien määräysten, noudattamisesta ja siitä, että markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa noudatetaan kilpailuneutraaliteettia, Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tämä tarkoittaa huolehtimista siitä, että julkisia, yksityisiä ja kolmannen sektorin tuottajia koskevat mahdollisimman yhtenäiset periaatteet. Palvelulaitoskonsernin toiminta ei saa myöskään estää taloudellista läpinäkyvyyttä jota EU:n valtiontukia koskeva lainsäädäntö edellyttää.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin maakuntakonsernia laajempi käsite maakunnan toiminta. Momentin mukaan maakunnan toiminta käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin sekä maakunnan palvelulaitoksen ja sen tytäryhteisöjen toiminnan lisäksi maakunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Momentin tarkoituksena on korostaa maakunnan tarvetta ohjata maakunnan toimintaa kokonaisuutena.

Maakunnan toiminta -käsitteeseen sisältyvät juridisen maakuntakonsernin lisäksi ensinnäkin ne yhteisöt, joissa maakunta on mukana vähemmistöosuudella, sekä erilaiset erityislainsäädännössä ja lain 8 luvussa tarkoitettut maakuntien yhteistoiminnan muodot (yhteinen toimielin,

yhteinen virka tai sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta). Näissä maakunnalla ei ole yksinään määräävää asemaa ja maakunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat muun muassa yhteistyö- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä maakunnan edustukseen päätöksentekoaikana.

Maakunnan toiminta -käsitteeseen sisältyvät maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan lisäksi erityislainsäädännön perusteella maakuntien yhteistoimintavelvoitteiden piiriin kuuluvat palvelut kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain nojalla koottavat sosiaali- ja terveystalot, vaikka niistä vastaisi maakunnan puolesta toinen maakunta.

Maakunnan toiminta sisältää edellä mainittujen lisäksi muun sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen hankkimia ostopalveluja, maakunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla maakunta toteuttaa tehtäviään. Juridisen maakuntakonsernin ulkopuolella maakunnan toiminnan ohjaus perustuu palvelujen hankkimisesta vastaavien maakunnan toimielinten ja maakunnan palvelulaitoksen ohjaamiseen muun muassa hankintasopimusten tekemisessä. Niiden tulee huolehtia, että maakunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa. Lisäksi esimerkiksi rahoitukseen voidaan liittää käyttötarkoitusta koskevia ehtoja.

5 §. Maakuntajako. Pykälä sisältäisi informatiivisen säännöksen maakuntajaosta. Pykälän mukaan maakuntajaosta maakuntia perustettaessa säädettäisiin tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä voimaantulolaissa ja maakuntajaon muuttamisesta niin ikään tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä maakuntajakolaissa (/). Lisäksi uudella maakuntalailla ehdotetaan kumottavaksi voimassa oleva maakuntajakolaki.

Tässä laissa tarkoitettuja maakuntia olisi 18. Niiden nimet ja alueet kuntakohtaisesti määriteltäisiin edellä mainitussa voimaantulolaissa. Näiden kahdeksantoista maakunnan lisäksi olisi myös Ahvenanmaan maakunta, jonka itsehallinnollisesta asemasta on säädetty erikseen.

2 luku **Maakunnan tehtävät**

(Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen valmistelu on kesken, 1 mom. 8, 19, ja 20 kohdat)

6 §. Maakunnan tehtäväalat. Pykälä sisältäisi maakunnan tehtäväaloja ja tehtäviä koskevan perussäännöksen. Maakunta olisi monitoimialainen viranomainen, joka hoitaisi sille pääasiallisesti lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä. Ehdotettu pykälä olisi kaksitasoinen. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tehtäväalakohtaisesti ne maakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtäväkokonaisuudet, joita koskevista tehtävistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa laissa tai erityislainsäädännössä. Tässä tapauksessa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta erityisestä toimialasta. Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin puolestaan ne tehtävät, jotka maakunta voisi ottaa hoitaakseen ja joista ei välttämättä säädettäisi yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Tässä tapauksessa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta yleisestä toimialasta, joka olisi kuitenkin rajoitettu vain säännöksestä ilmeneviin tehtäväaloihin eikä se olisi yhtä laaja kuin se yleinen toimiala, joka kunnilla on kuntalain 7 §:n mukaan.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksella tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. Tämän mukaisesti hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnille siirrettäviä tehtäviä.

Hallituksen edellä mainitun linjauksen mukaan maakuntien tehtävien perustana on vuoden 2019 alusta alkaen selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Työnjaossa:

- kunnat ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. Kunnalla on edelleen vastuu seuraavista: osaamisen ja sivistyksen edistäminen, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, liikunta-, kulttuuri- ja muut vapaa-ajan palvelut, nuorisotoimi, paikallinen elinkeinopolitiikka, maankäyttö, rakentaminen ja kaupunkisuunnittelu.
- maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista.
- valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

Hallituksen 7.11.2015 tekemän linjauksen mukaisesti ja tämän jälkeen tehdyn valmistelun pohjalta kuntien, maakunnan liittojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ja aluehallintovirastojen (AVI) seuraavat tehtävät osoitetaan maakunnille:

1) Kaikki maakuntien liittojen lakisääteiset tehtävät siirretään maakunnille. Tämä tarkoittaa, että alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitetut aluekehittämisviranomaisen tehtävä ja aluekehittämiseen liittyvät kaikki tehtävät sekä muissa laeissa maakuntien liitoille säädetty kaikki tehtävät siirretään maakunnille. Tehtäväsiirtojen jälkeen jäsenkunnat voivat lakkauttaa nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot.

Pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirretään maakunnille. Tehtävät, joissa on kyse oikeusharkintaisista tehtävistä ilman alueellista näkökulmaa, valtion tai yleisen edun valvonnasta taikka vaikutuksiltaan valtakunnallisista tehtävistä, organisoidaan valtionhallintoon. ELY -keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämisvastuu on maakunnilla.

TE-palveluiden järjestämisessä hyödynnetään järjestäjä – tuottaja -mallia. Maakunnat pääsääntöisesti sopivat TE-palveluiden tuottamisesta laissa säädetty kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa. Näin halutaan hyödyntää kuntien osaamista ja potentiaalia alueidensa kasvun ja työllisyyden edistäjinä. Mallin toteutuksen ja rahoituksen yksityiskohdat täsmennetään jatkovalmistelussa. Uudistuksen yhteydessä tarkistettavassa erityislainsäädännössä ja uudistuksen toimeenpanossa korostetaan kuntien roolia paikallisissa elinvoimatehtävissään.

Ympäristöhallinnon luvat, ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu kootaan ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista uudistettavaan valtion valtakunnalliseen aluehallintovirastoon valtion tehtäväksi mutta vesien ja merensuojelun tehtävät siirretään maakunnille. Maakunnat hoitavat

tällöin niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, vesivarojen käyttö ja hoito sekä vesien- ja merenhoito. Maakuntien tehtävänä on lisäksi tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen henkilöstö-, taloushallinnon ja tietohallinnon sekä kehittämissuhteita, varsinkin valtakunnallisia palvelukonsepteja hoitava kehittämis- ja hallintokeskus KEHA siirretään organisaationa maakuntien yhteiseksi palveluyksiköksi, jolla voi olla julkisia hallintotehtäviä. KEHA integroidaan jatkossa osaksi maakuntien yhteisiä palveluyksiköitä.

2) EU:n rakennerahasto- ja muiden EU -tukien maakuntien liitoissa ja ELY-keskuksissa hoidettavat tehtävät.

3) Pelastustoimi; pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen osoitetaan viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi maakuntien yhteistyöalueittain. Kaikki maakunnat hoitavat näihin liittyviä tehtäviä ja maakunnat sopivat yhteistyöalueittain järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa järjestämisen rahoittamisesta.

4) Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen ja elintarvikevalvonnan, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja sen valvonnan tehtävät kunnista, aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista. Riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voi kuitenkin laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämisestä tältä osin kunnalle.

5) Maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituspalvelut kunnista.

6) Maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävät kuitenkin siten, että kunnissa oleva palveluverkko (maaseutuasiamiehet) säilyy käytettävissä.

Hallituksen 5.4.2016 linjausten mukaan maakunnan tehtävät olisivat tehtäväsiirtojen jälkeen seuraavat (maakunnan tehtäväala):

1) Sosiaali- ja terveydenhuolto.

2) Sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ennaltaehkäisevät palvelut ja asiantuntijapalveluiden tuki kunnille, ennaltaehkäisevä päihdetyö, terveydensuojelu sekä alueellinen alkoholihallinto ja tupakkavalvonta.

3) Pelastustoimi: pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen kuuluu viidelle yliopistosairaalaa ylläpitävälle maakunnalle sote-järjestämislaissa säädettyjen maakuntien yhteistyöalueittain. Maakunnat hoitavat pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä ja rahoittavat järjestämistä.

4) Ympäristöterveydenhuolto ja elintarvikevalvonta, eläinten terveys ja hyvinvointi ja sen valvonta. Tehtävän hoitamiseen riittävät voimavarat omaava kunta voi kuitenkin sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämisestä tältä osin kunnalle (yleensä kaupunki). Siirtomahdollisuus edellyttäisi erityislain säännöstä sekä kriteerien määrittelyä laissa.

5) Aluekehittäminen ja sen rahoitus. Maakunta on jatkossa maakuntaliiton sijasta laissa tarkoitettu yleinen aluekehitysviranomainen ja hoitaa siten alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa aluekehitysviranomaiselle ja maakunnan liitolle säädetyt sekä ELY-keskuksille säädetyt aluekehittämisen tehtävät.

- 6) Alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen (sisältää yhteispalvelusta annettujen säännösten mukaisen yhteispalvelun lisäksi huolehtimisen yhden palvelukanavan digitaaliseen asiointiin toteuttamisesta sekä yhteisien palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kuntien kanssa silloin, kun maakunnalla ja kunnalla lain mukaan voi olla yhteisiä palveluita. Tehtävä sisältää myös tilojen ja muiden puitteiden ja tukipalvelun antaminen sopimusperusteisesti valtion viranomaisten alueellisille toimipisteille sikäli kun tätä ei voida toteuttaa aluehallintoviraston puitteissa).
- 7) Alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus sekä kulttuuriympäristön hoito.
- 8) Alueellinen maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelu.
- 9) Joukkoliikenteen alueellinen suunnittelu ja järjestäminen sekä valtionavustustehtävät samoin kuin yksityisteiden valtionavustustehtävät. Tässä yhteydessä ei muuteta kunnille ja niiden yhteistyöelimille joukkoliikennelain mukaan kuuluvien tehtävien järjestämistä.
- 10) Maakunnallisen identiteetin, elinvoiman ja kulttuurin sekä hyvinvoinnin ja liikunnan edistäminen.
- 11) Elinkeinoelämän ja elinkeinojen sekä innovaatioympäristön kehittäminen ja rahoittaminen sekä siihen liittyvät yritys- ja neuvontapalvelut.
- 12) Maaseudun kehittäminen sekä maa- ja elintarviketalouden, maaseutuelinkeinojen ja maatalouden sekä kala- ja riistatalouden edistäminen ja rahoittaminen, viljelijätukitehtävät sekä näihin liittyvät palvelut.
- 13) Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalveluiden järjestäminen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävät.
- 14) Kasvintuotannon ja -terveyden valvonta.
- 15) Työ- ja elinkeinopalveluiden järjestäminen ja kotoutumisen edistäminen: TE-palveluissa palvelutuotantoa voidaan lailla tai laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopimuksella osoittaa riittävät voimavarat omaavalle kunnalle (kaupunki) sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille.
- 16) Erikseen säädettävät vesihuollon edistämisen ja suunnittelun, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät ja alueelliset luonnonvaratehtävät sekä huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta samoin kuin vesien- ja merenhoidon tehtävistä.
- 17) Ympäristöä koskevan tiedon tuottaminen ja jakaminen sekä ympäristötietouden parantaminen.
- 18) Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen ja sen tukeminen ja yhteensovitus maakunnan tehtäviin kuuluvissa asioissa.
- 19) Rakennusvalvonta niissä maakunnissa, joissa maakunnan kaikki kunnat ovat yhteisellä sopimuksella päättäneet siirtää rakennusvalvonnan järjestämisen maakunnalle ja osoittaneet sille rahoituksen.

20) Maakunnan kaikkien kuntien kanssa yhteisellä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kuntien osoittamat, maakunnan tehtäväälaan liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat samalla osoittaneet rahoituksen.

21) Muut maakuntien liittojen lain perusteella nykyisin hoitamat tehtävät. Maakunnat voivat edelleen kehittää näiden tehtävien hoitoa ja yhteistyötä niissä.

22) Maakunnan tehtäviin liittyvien kansainvälisten asioiden ja yhteyksien hoitaminen.

Lisäksi hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnan tehtäväälaa seuraavasti. Maakunnat hoitavat niille laissa säädettyjä tehtäviä eikä niillä ole kuntien tapaan yleistä oikeutta ottaa hoidettavakseen tehtäviä. Maakuntalaissa säädetään maakunnan tehtäväälaa. Maakunnat hoitavat laissa säädettyyn tehtäväälaan kuuluvia tehtäviä. Maakuntalaissa säädetään, että maakunta voi ottaa hoitaakseen sellaisia kunnan tehtäviä, jotka maakunnan kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät maakunnan tehtäväälaan. Tällöin kunnat osoittavat myös rahoituksen tehtävän hoitoon maakunnassa. Rakennusvalvonta voidaan siirtää maakunnalle maakunnan kaikkien kuntien yhteisellä sopimuksella ja osoittaessa rahoituksen tehtävän hoitoon.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä siten kuin siitä lailla säädetäisiin. Nykyisin kuntien järjestämistä vastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuolto sisältyisi jatkossa maakunnan tehtäviin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudesta järjestämistavasta säädetäisiin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, jota koskeva esitys sisältyy tähän hallituksen esitykseen.

Momentin 2 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut siten kuin niistä lailla säädetäisiin.

Hallituksen 5.4.2016 tehdyn linjauksen mukaan kunnilla säilyisi edelleen yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä, mikä tarkoittaa terveyden ja hyvinvoinnin huomioon ottamista kunnan kaikkien hallinnonalojen toiminnassa. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä säädetäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Kunnat kuitenkin tarvitsevat tämän tehtävän hoitamiseksi esimerkiksi maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijapalveluita. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki esitykseen sisältyy säännös maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) mukaan ehkäisevällä päihdetyöllä tarkoitetaan toimintaa, jolla vähennetään päihdeiden käyttöä ja päihdeiden käytöstä aiheutuvia terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittoja. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimialueensa kuntia ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä. Kunnat huolehtivat ehkäisevän päihdetyön varsinaisesta organisoinnista ja tähän toimintaan sovelletaan, mitä on säädetty terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Valtakunnallisesta ohjauksesta vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Maakunnille siirtyisi aluehallintovirastoille nykyisin kuuluva ehkäisevän päihdetyön ohjaustehtävä, koska edellä todetulla tavalla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi edelleen kuntien tehtävä, ja ehkäisevä päihdetyö on osa tätä tehtävää. Kun alkoholi- ja tupakkalaissa tarkoitettut lupa- ja valvontatehtävät siirrettäisiin maakuntiin, maakunnista voisi muodostua monialaisia ja tehokkaita toimijoita päihdehaittojen ehkäisyssä.

Maakunnan tehtäväksi tarkoitettuja ehkäiseviä sosiaali- ja terveyspalveluita ovat esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolapalvelut sekä iäkkäille henkilöille suunnatut neuvontapalvelut ja ennaltaehkäisevät kotikäynnit. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhteydessä sosiaalisia ja terveysongelmia pyritään estämään myös esimerkiksi rakenteisen sosiaalityön keinoin, ehkäisevällä toimeentulotuella ja asumisen tuella, ravitsemus- ja liikuntaneuvonnalla, tupakasta vieroitukseen liittyvillä yksilökohtaisilla toimenpiteillä ja puuttamalla asiakkaan tai potilaan alkoholin riskikäyttöön sekä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla ohjauksella ja neuvonnalla.

Momentin 3 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisi alueellinen alkoholihallinto siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Alkoholilain (1143/1994) mukaiset hallintotehtävät jakautuvat nykyisin valtakunnalliselle ja alueelliselle tasolle. Valtakunnan tasolla Valvira huolehtii alkoholijuomien valmistuksen ja tukkumyynnin lupahallinnosta ja valvonnasta, alkoholimainonnan valtakunnallisesta valvonnasta (esimerkiksi aikakauslehdet, internet ja TV) sekä aluehallinnon ohjauksesta. Aluehallinnon virastot vastaavat alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun lupahallinnosta ja valvonnasta sekä alkoholimainonnan valvonnasta alueellaan.

Alkoholilain kokonaisuudistus on hallituksen valmisteltavana (kesän 2016 tilanne). Kokonaisuudistuksessa on tarkoitus purkaa alaa yksityiskohtaisesti ohjaavia normeja, mutta elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus ja luvanhaltijoiden valvonnan tarve säilyisivät jatkossakin.

Alkoholilain ja sen valvonnan tärkein tavoite on alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäiseminen. Suurin osa haitoista liittyy sekä kroonisesti että akuutisti sosiaali- ja terveysalaan, mutta humalajuominen liittyy myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

Alueellisen alkoholivalvonnan siirto aluehallintovirastoista maakuntiin on perusteltu siinä suhteessa, että näin sama organisaatio, joka vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuesta ja palveluista, vastaisi myös kahden suurimman yksittäisen hyvinvoinnin ja terveyden uhkatekijän – alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden – elinkeinotoimintaa rajoittavasta lupahallinnosta ja valvonnasta.

Momentin 4 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisi pelastustoimi siten kuin siitä lailla säädettäisiin.

Voimassa olevan pelastuslain (379/2011) mukaan pelastustoimeen kuuluu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy sekä pelastustoiminta, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä. Kunnat vastaavat pelastustoimen tehtävistä lakisääteisessä yhteistyössä (alueen pelastustoimi). Hallituksen linjauksen 5.4.2016 mukaan pelastustoimen järjestäminen osoitetaan viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi maakuntien yhteistyöalueittain. Kaikki maakunnat hoitavat näihin liittyviä tehtäviä ja maakunnat sopivat yhteistyöalueittain järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa järjestämisen rahoittamisesta.

Pelastustoimeen kuuluvista tehtävistä säädettäisiin uudistettavassa pelastuslaissa (/) nykyistä sääntelyä vastaavalla tavalla. Pelastustoimen järjestämisestä säädettäisiin laissa pelastustoimen järjestämisestä (/). Näitä lakeja koskevat hallituksen esitykset annetaan tästä esityksestä erillisellä hallituksen esityksellä.

Momentin 5 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat terveydensuojelu, tupakka- ja elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Nämä tehtävät muodostavat ympäristöterveyden-

huollon, jonka tavoitteena on ihmisten ja eläinten suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä.

Kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa koskevan terveydenhuoltolain (1326/2010) 21 §:n viittaus-säännöksen perusteella ympäristöterveydenhuollon tehtäviä sisältäviä lakeja ovat terveyden-suojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), tupakkalaki (549/2016), eläintautilaki (441/2013), eläimistä saatavista sivutuotteista annettu laki (517/2015), eläinten lääkitsemisestä annettu laki (387/2014), eläinsuojelulaki (247/1996), eläinten kuljetuksesta annettu laki (1429/2006) ja eläinlääkintähuoltolaki (765/2009).

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan kuuluvat myös eläintunnistusjärjestelmästä annetussa laissa (238/2010), eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetussa laissa (1192/1996) sekä tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetussa laissa (497/2013) säädetty valtion hoitamat tehtävät. Maataloustukien täydentävien ehtojen sekä elintarvikkeiden kaupan pitämistä koskevien vaatimusten valvonnan osalta ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä on myös maataloustukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) ja maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012).

Maakunnille siirtyvät ympäristöterveydenhuollon tehtävät yksilöitäisiin tarkemmin mainituissa erityislaeissa, mutta lähtökohtana olisi, että maakunnat huolehtisivat niistä tehtävistä, jotka tällä hetkellä hoidetaan aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa tai kunnissa. Eläintautien torjunnan johtamiseen, eläinlääkäripalvelujen valvontaan, sivutuotevalvontaan sekä koe-eläintoimintaan liittyvät aluehallintoviraston tehtävät siirtyisivät kuitenkin Elintarviketurvallisuusvirastolle

Maakunnille siirtyviin tehtäviin liittyy suunnittelua, varautumista, lupahallintoa ja ilmoitusten vastaanottoa, otantaan perustuvaa ja muuta suunnitelmallista valvontaa, tapauskohtaista ilmoitukseen tai epäilyihin perustuvaa valvontaa, pakkokeinojen käyttöä sekä toimenpiteitä eläintautien torjumiseksi. Lisäksi kunnilta maakunnille siirtyisivät eläinlääkintähuoltolakiin perustuva peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkäriavun järjestämistä vastaava sekä eläinsuojelulakiin perustuva velvollisuus huolehtia irrallaan tavattujen ja talteen otettujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä.

Kuntien vastuulla olevia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoidetaan kuntien välisenä yhteistyönä muodostetuilla yhteistoiminta-alueilla, joiden lukumäärä on tällä hetkellä 62. Yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen on ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) mukaan velvollisuus niillä kunnilla, joilla ei ole käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavia henkilöresursseja kyseisiin tehtäviin tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi. Ympäristöterveydenhuollon tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat rakennusvalvonnan, maankäytön suunnittelun, ympäristönsuojelun, terveydenhuollon sekä maataloustukihallinnon viranomaiset. Osana ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tehtävää on ollut myös lääkelain 54 a-e §:issä myyntipaikan sijaintikunnalle säädetty nikotiinihoitovalmisteiden myyntilupien myöntäminen ja myynnin valvonta. Koska samat viranhaltijat, jotka tekevät elintarvikevalvontaa ja tupakkavalvontaa, tekevät myös nikotiinivalmisteiden valvontaa, on nikotiinivalmisteiden myyntilupien myöntäminen ja myynnin valvonta tarkoituksenmukaista olla maakuntien tehtävänä.

Huolimatta siitä, että kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla hoidetut ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirtyisivät maakunnille, maakunta sekä riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voisivat lailla erikseen säädettyjen kriteerien täytyessä sopia, että kunta hoitaa näitä tehtäviä myös jatkossa. Tällainen siirtomahdollisuus on otettu huomioon maakunnan järjestämistä vastaavasta koskevassa 7 §:n 1 momentin säännöksessä. Sopiminen ei kuitenkaan voisi koskea laissa

kunnaneläinlääkärin tehtäväksi säädettyä ja valtion nykyisin kokonaan rahoittamaa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa.

Momentin 6 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat maatalous ja maaseudun kehittäminen siten kuin niistä lailla säädetäisiin. Tähän tehtäväälaan sisältyvät seuraavat tehtäväkokonaisuudet: viljelijätuet, hanke- ja yritystuet, maatalouden rakennetuet, maaseudun kehittämisohjelmien hallinnointi, kolttalain mukaiset tehtävät, poro- ja luontaiselinkeinot sekä maatalouden luopumistuki. ELY-keskuksille, aluehallintovirastoille ja kunnille säädetty näihin tehtäväkokonaisuuksiin kuuluvat tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille.

Viljelijätukiin liittyvistä viranomaisten tehtävistä säädetään keskitetysti maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013), jäljempänä toimeenpanolaki. Toimeenpanolakia sovelletaan Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013), eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) nojalla myönnettävien tukien ja korvausten toimeenpanoon. Toimeenpanolaisissa säädetään keskitetysti muun muassa eri viranomaisten, kuten Maaseutuvirasto, kunta, ELY-keskus ja aluehallintovirasto, tehtävistä ja toimivallasta, tuen hakumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä viranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta ja valvontaseuraamuksista, tuen takaisinperinnästä ja takaisinperittävästä määrästä sekä viranomaisen oikeudesta tietojensaantiin. Kaikki viljelijätukihallintoon kuuluvat, maakunnille siirrettäviksi esitetyt tehtävät ovat niin sanottuja maksajavirastotehtäviä, joiden hoitamisesta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavassa Euroopan unionin lainsäädännössä.

Maaseudun hanke- ja yritystuilla sekä maatalouden rakennetuilla toteutetaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa. Hanke- ja yritystuista säädetään maaseudun kehittämisen tukemisesta annetussa laissa (28/2014). Lailla pannaan osaltaan toimeen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2014—2020. Tehtävät ovat pääosin niin sanottuja maksajavirastotehtäviä. Maatalouden rakennetuista säädetään maatalouden rakennetuista annetussa laissa (1476/2007). Laki sisältää säännökset maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta. Euroopan unionin maaseuturahaston rahoittamien kansallisten maaseutuohjelmien valmistelusta ja hallinnoinnista säädetään maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa (27/2014). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman valtakunnallisten ja koordinoitihankkeiden hallinnointi selvitetään erikseen.

Poro- ja luontaiselinkeinoihin ja kolttiin liittyvistä tehtävistä säädetään erityisesti porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetussa laissa (986/2011), poronhoitolaissa (848/1990), poro-taloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (987/2011) ja kolttalaissa (253/1995). Näissä laeissa säädetty ELY-keskuksen ja Lapin aluehallintoviraston tehtävät esitetään siirrettävän Lapin maakunnalle.

Maatalouden luopumistuesta säädetään maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetussa laissa (612/2006). Luopumistukea myönnetään maatalousyrittäjälle, joka pysyvästi luopuu maatalouden harjoittamisesta viimeistään 31. päivänä joulukuuta 2018, jonka jälkeen luopumistuen myöntämisen on tarkoitus päättyä Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiin liittyvistä syistä.

Momentin 7 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta siten kuin niistä lailla säädetäisiin. Näistä säädetään maatalouden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012), lannoitevalmistelaissa (539/2006), rehulaissa (83/2008), kasvinsuojelulaineista annetussa laissa (1563/2011), siemenkauppalaissa

(728/2000), taimiaineistolaisissa (1205/1994), luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetussa laissa (294/2015), kasvinterveyslaissa (702/2003) sekä hukkakauran torjunnasta annetussa laissa (185/2002).

Mainituissa laeissa ELY-keskuksille, aluehallintovirastoille ja kunnille säädetyt tässä kohdassa tarkoitetut tehtävät siirtyisivät maakunnille. Maatalouden markkinajärjestelyiden osalta kyse on maatalouden interventiovarastointiin ja kaupan pitämisen vaatimuksiin liittyvistä valvontatehtävistä. Maatalouden tuotantopanosten turvallisuuden, laadun ja käytön sekä kasvinterveyden valvonnan osalta kyse on pääosin Elintarviketurvallisuusvirastoa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa avustavista, lainsäädännön noudattamisen valvontaa koskevista tehtävistä sekä kasvintuhoojien leviämisen estämiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Maakunnille siirtyisi lisäksi eräitä rekisterien pitoon, suunnitelmien laatimiseen sekä pakkokeinojen käyttöön liittyviä tehtäviä.

Momentin 8 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat kalatalous ja vesitalous siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Kalataloustehtävät muodostuvat elinkeinokalatalouden tehtäväkokonaisuudesta sekä kalavarojen hoidon ja vapaa-ajan kalatalouden tehtäväkokonaisuudesta. Elinkeinokalatalouden tehtäviä koskeva lainsäädäntö käsittää EU-lainsäädännön, jota sovelletaan suoraan kalatalouden elinkeinoihin, lain Euroopan yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta (1139/1994), lain Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (1093/2014), lainkaupallisen kalastuksen vakuutustuesta (998/2012), lain Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004), lain yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014), valtioneuvoston asetuksen lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simonjoessa (190/2008), lain merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelysalusten rekisteröinnistä (690/2010), kalastuslain (379/2015) ja elintarvikelain (23/2006). Kalavarojen hoitoon ja vapaa-ajan kalatalouteen liittyvistä tehtävistä taas säädetään kalastuslaissa (378/2015), vesilaissa (587/2011), ympäristönsuojelulaissa (527/2014) sekä Norjan ja Ruotsin kanssa solmituissa kalastussopimuksissa ja laissa vesien ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004). Eduskuntakäsittelyssä on lisäksi hallituksen esitys (HE 103/2016) laiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta, joka sisältää merkittäviä kalatalouden tehtäviä.

Maakunnille siirtyvät kalatalouden tehtävät yksilöitäisiin tarkemmin mainituissa erityislaeissa. Lähtökohtana on, että maakunta huolehtisi niistä kalatalouden tehtävistä, jotka tällä hetkellä hoidetaan ELY-keskuksissa. Tehtävät pitävät sisällään kehittämis-, valvonta-, edistämisen- ja muita hallintotehtäviä. Kaikki alueellisen kalatalousviranomaisen tehtävät perustuvat lainsäädäntöön ja erityisesti elinkeinokalataloudessa suoraan sovellettaviin EU-säädöksiin. Tehtävien hoitamisessa tarvitaan kalatalouden erityisosaamista ja toimijoiden tasavertainen kohtelu on tärkeää erityisesti valvonta- ja pakkokeinotehtävissä. Tehtävien hoitamisessa syntyy synergiaetuja, kun niitä hoidetaan yhdessä muiden kalatalousviranomaistehtäviä omaavien tahojen muun muassa Metsähallituksen, rajavalvontaviranomaisten ja kalatalousalueiden kanssa. Myös vesilain mukainen yleisen kalatalousedun valvontatehtävä siirtyisi maakunnalle, koska tehtävä linkittyy vahvasti kalastuslain mukaiseen kalavarojen käytön ja hoidon suunnitteluun.

Perustelutekstin valmistelu kesken.

Momentin 9 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat aluekehitysviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Aluekehittämisviranomaisen tehtävillä tarkoitetaan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitettuja tehtäviä, joita nykyisin hoitavat maakuntien liitot. Alueiden kehittäminen on laaja käsite, joka sisältää monimuotoista ja monella eri taholla tehtävää tavoitteiden asettamista sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavien menetelmien valintaa. Aluekehittämiseen liittyy alueen kehittämistä koskevien erilaisten strategioiden, suunnitelmien ja ohjelmien laatiminen ja näiden toimeenpano. Näiden tehtävien hoitamisessa ja niihin liittyvän yhteistyön varmistamisessa päävastuu olisi maakunnalla aluekehittämisviranomaisena.

Aluekehittämisviranomaisen tehtäviin kuuluisivat lisäksi alueen kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alueita koskevien linjausten ja toimien yhteensovittaminen. Alueiden kehittämiselle on tunnusomaista yhteistyö ministeriöiden, muiden valtakunnallisten toimijoiden, alueviranomaisten ja muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten toimijoiden kuten yliopistojen kanssa. Maakunta aluekehitysviranomaisena vastaisi yhteistyöstä ja johtaisi sitä alueellaan.

Alueiden kehittämiseen liittyvästä tuesta säädetään pääosin alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetulla lailla (8/2014). Laissa säädetään maakuntien liittojen sekä kansallisella että Euroopan unionin rakennerahastovaroilla rahoittamista hankkeista. Lisäksi laissa säädetään ELY-keskusten myöntämistä rakennerahasto-ohjelman mukaisista Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitetuista hankkeista sekä rakennerahasto-ohjelmassa välittävänä toimitelminä toimivien ministeriöiden myöntämistä hankkeista. Alueiden kehittämiseen liittyvät myös ulkorajayhteistyöhön liittyvien toimintaohjelmien hallinnointi, josta säädetään ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä annetussa laissa (657/2015).

Elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämisellä ja rahoittamisella tarkoitetaan uudistuksen johdosta ELY-keskuksilta, TE-toimistoilta ja maakuntien liitoilta perustettaville maakunnille siirtyviä tehtäviä. Yrityksen kehittämisavustuksesta ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksesta säädetään valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (yritystukilaki, 9/2014) nojalla. Kehittämisavustuksia myönnetään pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistoimenpiteisiin, investointeihin, kasvuun ja kansainvälistymiseen ja toimintaympäristöavustuksia voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille hankkeisiin, joiden tarkoituksena on aikaansaada välittömiä vaikutuksia pienten ja keskisuurten yritysten toimintaympäristöön tai yritystoiminnan kehittämisedellytyksiin. Yritystukilain mukaisesti rahoituspalveluihin käytetään pääosin EU-rakennerahastorahoitusta. Yritysten kehittämispalvelut ovat ELY-keskuksen tarjoamia konsultointi- ja koulutuspalveluja.

Maakunnalle siirtyvällä elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämisellä ei olisi vaikutusta innovaatorahoituskeskus Tekesin tehtäviin, joista säädetään innovaatorahoituskeskus Tekesistä annetussa laissa (717/2008). Maakunta kehittäisi alueensa innovaatioympäristöjä ja loisi edellytyksiä innovaatiovetoiselle kasvulle. Maakunta huomioisi alueensa korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, yritysten sekä kaupunkien ja kuntien tarpeet ja tavoitteet. Samalla maakunta kehittäisi innovaatioympäristöjään tiiviissä yhteistyössä kansallisten toimijoiden kuten Tekesin kanssa. Tekes tarjoaa yritysten käyttöön niiden sijainnista riippumatta parhaan mahdollisen innovaatio toiminnan asiantuntemuksen ja -rahoituksen uuden liiketoiminnan kehittämiseksi.

Koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä tarkoitetaan maakunnassa erityisesti elinikäistä ohjausta ja elinikäisen ohjauksen palveluiden koordinoitua. Elinikäisellä ohjauksella vaikutetaan työllistymisen kannalta tärkeän osaamisen hankkimiseen sekä koulutus- ja työurien rakentamiseen, vähennetään koulukeskeytyksiä, nopeutetaan työhön siirtymistä, pidennetään työuria sekä parannetaan kansalaisten osallisuutta. Säännöksen soveltamisalaan ei kuitenkaan kuulu

opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää järjestämislupaa edellyttävän koulutuksen järjestäminen. Koulutuksen ja osaamisen kehittämiseen kuuluu työvoimakoulutus, jona tarjotaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettua kotoutumiskoulutusta. Työvoimakoulutuksena voidaan lisäksi tarjota aikuisten perusopetusta. Osaamisen kehittämispalvelua järjestetään aikuisten ammattitaidon, työllistymis- ja työpaikan säilyttämismahdollisuuksien sekä yrittäjyysvalmiuksien parantamiseksi ja ammattitaitoisen työvoiman saamiseksi ja yritystoiminnan syntyäkseen. Osaamisen kehittämispalvelua voidaan järjestää myös valtion ja yrityksen yhteishankintana.

Kulttuurin edistämällä tarkoitetaan aineettoman tuotannon, luovan talouden ja kulttuurimatkailun edistämistä maakunnassa. Aineettomalla tuotannolla ja luovalla taloudella edistetään maakunnassa aineettoman tuotannon syntyä ja kasvua, luovan työn tekemisen edellytyksiä sekä tuotannon ja jakelun muotojen monipuolistumista. Kulttuurimatkailulla edesautetaan kulttuurimatkailun katto-ohjelman (Culture Finland) alueellista toteuttamista ja kulttuurin matkailullista tuotteistamista.

Yritys-, työ- ja elinkeinopalveluihin kuuluvista työvoima- ja yrityspalveluista säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja valtioneuvoston asetuksessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1073/2012). Työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä työnantajalle myönnettävä palkkatuki työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, starttiraha yrittäjäksi ryhtyvän henkilöasiakkaan toimeentulon turvaamiseksi, de minimistukena yritystoiminnan kehittämispalvelu, kulukorvaus matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi työttömyysetuutta saavan työnhakijan palveluun osallistumisesta, harkinnanvaraiset etuudet palveluihin ja asiantuntija-arviointeihin liittyen sekä lisätuki kunnalle, joka on työllistänyt vähintään 0,5 % alueensa työvoimasta.

Kotoutumisen edistämällä tarkoitetaan kotoutumisesta annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuja toimenpiteitä. ELY-keskus vastaa kotouttamisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta, kuntien tukemisesta ja neuvonnasta kotoutumisen edistämiseksi, työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelusta, hankinnasta ja valvonnasta, kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatimisesta ja toimeenpanosta, alaikäisten perhe-ryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopimisesta ja niiden toiminnan valvonnasta sekä hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisestä. TE-toimisto vastaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävästä ja tukevista työvoimapoljuista ja muista toimenpiteistä työnhakijana oleville maahanmuuttajille.

Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus yhdistää ja uudistaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut maakuntauudistuksen yhteydessä julkiseksi kasvupalveluiksi. Uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan palvelujen sisällöt, järjestäminen, tuottaminen, ohjaus ja rahoitus. Julkisten kasvupalvelujen muodostaminen edellyttää nykyisen yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja koskevan lainsäädännön perusteellista uudistamista.

Pääosa nykyisistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen järjestämisvastuulle kuuluvista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirretään maakuntien järjestämisvastuulle. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee säädöstä, jolla julkinen työvoima- ja yrityspalvelu sisällytetään kokonaan tai osittain julkisiin kasvupalveluihin.

Momentin 10 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat aikaisemmin hoitaneet vastaavaa tehtävää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (8972009) 3 §:n sekä maakuntien liitot alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 17 §:n nojalla. Tehtävä olisi sovitettavissa hyvin yhteen maakunnan edellä kohdassa 9 tarkoitettuihin tehtäviin. Tehtävän hoitaminen edellyttäisi kiinteää yhteistyötä alueen yritysten ja oppilaitosten kanssa.

Momentin 11 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maakunta vastaisi nykyisin maakunnan liiton tehtäviin kuuluvasta maakuntasuunnitelman ja maakunta-kaavan laatimisesta ja hyväksymisestä. Näistä tehtävistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), joka sisältää maakuntasuunnitelmaa ja maakuntakaavaa koskevat yksityiskohtaiset säännökset.

Momentin 12 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maakunnille ehdotetaan siirrettäväksi ELY-keskusten alueiden käytön suunnittelua koskevat tehtävät, joiden muuttamista konsultoivan roolin mukaisiksi valmistellaan parhaillaan ympäristöministeriössä. Kuntakaavoituksen edistämiseksi maakunnan tehtävänä olisi tarjota alueen kunnille asiantuntija-apua ja ajankohtaiskoulutusta sekä osallistua ennakkolliseen viranomaisyhteistyöhön ja kaavoitustoimen kehittämishankkeisiin. Maakunnalla olisi muutoksenhakuoikeus kuntien kaavaratkaisuihin, kuten maakuntien liitoilla nykyisin on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Sen sijaan ELY-keskusten tehtävänä olevaa kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen kattavaa oikeudellista valvontaa ei ehdoteta siirrettäväksi maakuntien tehtäväksi. Rakennusvalvonnan järjestämisen osalta maakunnan konsultoivaan rooliin kuuluisi vastaavasti asiantuntija-avun tarjoamisen, ajankohtaiskoulutuksen järjestäminen sekä muun muassa rakennusvalvontojen yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin osallistuminen. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että pykälän 2 momentin 4 kohta mahdollistaa tiettyjen edellytysten täyttyessä rakennusvalvonnan tehtävien siirron kunnista maakunnalle.

Momentin 13 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisi kulttuuriympäristön hoito siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Kulttuuriympäristöllä tarkoitetaan ihmisen muovaamaa ympäristöä, kuten kulttuurimaisemia, rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja muinaisjäänneksiä. Maakunnan tehtävänä olisi muun muassa lisätä tietoa ja tietoisuutta kulttuuriympäristöistä, edistää niiden kestävä hoitoa ja käyttöä, edistää alan toimijoiden yhteistyötä maakunnassa sekä seurata kulttuuriympäristöjen tilaa ja kehitystä. Kulttuuriympäristöjen hoito myös tukisi muita tehtäväläisiä, esimerkiksi aluekehittämistä, maakunnallisen identiteetin edistämistä sekä maakuntaa koskevien suunnitelmien, ohjelmien ja strategioiden laatimista.

Momentin 14 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Valtion väyläomaisuudesta, sen suunnittelusta, hoidosta ja rakentamisesta säädetään maantielaissa (503/2005), ratalaissa (110/2007) ja Liikennevirastosta annetussa laissa (826/2009). Liikennevirasto toimii väylänpitäjänä, liikenteen ohjauksesta sekä valtion omaisuudesta vastaavana viranomaisena maanteilla, rautateilla ja meri- ja vesiväylillä. Finavia Oyj vastaa lentokentistä ja ilmatilan hallinnasta.

Maantielain uuden 10 §:n mukaan tienpitäjänä on valtio, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Liikennevirasto toimii tässä asiassa vastuuviranomaisena. Lain 11 §:n mukaan tienpitöviranomaisena toimii Liikennevirasto ja se

vastaa maantieverkosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Muutoin tienpitoviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Maantielaissa olevan määritelmän mukaan ”tienpito” on maantien suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja liikenteen hallintaa.

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueet (L-vastuualueet) perustettiin vuonna 2010 ja silloisen Tiehallinnon alueorganisaatio siirrettiin uusiin perustettuihin ELY-keskuksiin. Alueorganisaatio vastasi asianomaisen alueen tieverkon hoidosta ja kunnossapidosta. ELY-keskusten perustamisen yhteydessä arvioitiin uudelleen aluejako, mutta muutoin entisten tiepiirien tehtävät säilyivät sellaisenaan. Siksi ELY- liikenne ja infrastruktuurivastuualueen nykyiset tehtävät koskevat pääasiassa tienpitoa.

Liikennevirastosta annetun lain mukaan Liikennevirasto vastaa ELY-keskusten toiminnan ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta asianomaisessa ELY-keskuksessa. ELY- liikenne ja infrastruktuurivastuualue on huolehtinut operatiivisesta tienpidosta tienpitoviranomaisena. Liikennevirasto on osoittanut erillisellä päätöksellä ELY-keskuksille käyttöoikeuden perusväylänpidon ja maanhankinnan määrärahoihin.

Tieverkko on nykyisen Liikenneviraston (entisen Tiehallinnon) taseessa ja sen hallinnoimaa valtion omaisuutta. ELY-keskuksia on 15, joissa yhdeksässä hoidetaan liikennealan tehtäviä. ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueiden tehtäviin kuuluu seuraavia liikennejärjestelmää koskevia tehtäväkokonaisuuksia: maankäytön yhteistyö, liikennejärjestelmätyö, liikenteen ohjaus ja hallinta, liikenneturvallisuustyö, yksityisteiden valtionavustustehtävät sekä saaristoliikenteen maantielautta- ja yhteysalusliikenne.

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueilta maakuntiin siirtyvät tehtävät koskevat liikennejärjestelmäyhteistyötä ja siihen liittyviä asioita. Maakunnille siirtyisi ELY-keskuksista liikenteen asiantuntijatehtäviä siltä osin kuin tehtävät koskevat liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteistyötä. Liikennejärjestelmäsuunnittelu on myös olennainen osa maakunnan kehittämistä ja vaatii yhteistyötä muun muassa muiden maakuntien kanssa. Uutena asiana esitetään lisäksi, että maakunnan tulisi toimittaa tietoja valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Siten varmistettaisiin se, että valtakunnallisesti olisi saatavilla tietoja liikenteen asiakastarpeista ja liikennemääristä.

Maantielaissa (503/2005) säännellään ELY-keskusten tienpidon ja tienpitäjän tehtävistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:ssä säännellään ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuurivastuualueen tehtävistä. Liikennevirastosta annetun lain (862/2009) 2 §:ssä säännellään ELY-keskusten näitä tehtäviä koskevasta tulosohjauksesta ja toiminnallisesta ohjauksesta.

Momentin 15 kohdan mukaan maakunnan tehtävälleen kuuluisivat yksityisteitä ja liikkumisen ohjauksesta koskevat valtionavustustehtävät siten kuin niistä lailla säädetäisiin.

Valtionavustusten myöntämisen siirtäminen maakuntien tehtäväksi toisi ne lähemmäksi maakunnan asukkaita ja siellä tapahtuvaa päätöksentekoa. Yksityisteitä koskeva määräraha on 3 miljoonaa euroa/vuosi (aikajaksolla 2016 - 2019) ja liikkumisen ohjauksen määräraha on 900 000 euroa/vuosi. Kumpikin tehtävä on sellainen, joista maakunnat voisivat halutessaan huolehtia keskitetysti.

Nykyisin yksityisteiden valtionavustuksista päättää se ELY-keskus, jonka toimialueella yksityistie sijaitsee. Yksityisteiden valtionavustushakemukset ja niihin liittyvät maksatukset käsitellään ELY-keskusten keskitetysti kehittämis- ja hallintokeskuksessa (Keha), joka vastaa val-

tionavustuslain mukaisista tehtävistä. Näistä tehtävistä säädetään tarkemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 ja 3a §:ssä.

Yksityistieavustuksista säädetään yksityistielain (358/1962) 13 luvussa. Valtion varoista voidaan osoittaa tienpidon avustuksia autolla-ajokelpoisen yksityisen tien kunnossapitoon ja parantamiseen, jos tiekunta on perustettu sitä varten ja jos hakemus täyttää muut lain 93 §:n vaatimukset. Lain 97 §:n mukaan valtionavustuksen myöntämisestä ja lakkauttamisesta päättää se ELY-keskus, jonka alueella tie tai suurin osa siitä on. Laissa on säädetty myös kehittämis- ja hallintokeskuksen maksatus- ja takaisinperintätehtävistä.

Liikennevirasto on osana joukkoliikenteen rahoitusta osoittanut vuosittain tietyn määrärahan eduskunnan päätöksen mukaisesti liikkumisen ohjaamiseen. Avustuksia on myönnetty järjestöille ja kunnille ja tarkoituksena on ollut myötävaikuttaa joukkoliikenteen ohella myös kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattamiseen, erityisesti kaupunkiseuduilla. Keinoina ovat olleet muun muassa informaatio-ohjaus, markkinointi ja palvelujen kehittämisen tukeminen. Kyseinen määräraha on kolmivuotinen siirtomääräraha.

Momentin 16 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Alueellisessa liikuntaneuvostossa ovat edustettuina erilaiset liikuntakulttuurin toimialat, liikunnan kansalaisjärjestöt ja kunnat. Sen toiminnassa on otettu huomioon alueelliset ja kielelliset näkökohdat. Alueellisen liikuntaneuvoston tehtävänä on alueellisen liikunnan ja liikuntapolitiikan kannalta laajakantoisten ja periaatteellisesti tärkeiden asioiden käsittely. Alueellisista liikuntaneuvostoista ja niiden tehtävistä säädetään liikuntalain (390/2015) 7 §:ssä sekä valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä (550/2015).

Momentin 17 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisi maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa. Muita toimijoita voisivat olla esimerkiksi yhdistykset, kansalaisjärjestöt, yritykset ja yhteisöt sekä muut alueella toimivat viranomaiset.

Momentin 18 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisi kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista. Kulttuuri koskee useita alueellisia toimijoita, kuten esimerkiksi kuntia, kyliä, oppilaitoksia, kulttuuria tuottavia laitoksia, kulttuuria tuottavia erilaisia ryhmiä, yrityksiä, yhdistyksiä sekä maakunnan asukkaita. Maakunnan olisi huolehdittava, että kulttuuria koskevat alueelliset suunnitelmat ja kehittämistoimet, kuten esimerkiksi kulttuurimatkailu ja aineeton arvонуonti, olisi sovitettu yhteen maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamisen kanssa. Näin kulttuurin näkyvyyttä ja rahoitusmahdollisuuksia voitaisiin parantaa ja kulttuuri tulisi kiinteäksi osaksi maakunnan toimintaa ja kehittämistä.

Momentin 19 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta siten kuin niistä lailla säädettäisiin. **Perustelutekstin valmistelu kesken.**

Momentin 20 kohdan mukaan maakunnan tehtävälään kuuluisivat vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Näistä tehtävistä säädetään laissa vesien ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja vesilaissa (587/2011).

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004) tarkoitetut vesienhoidon ja merenhoidon alueelliset tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakuntiin. Vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma laaditaan kuudeksi vuodeksi kerrallaan ja valtioneuvoston hyväksymät voimassa oleva suunnitelmat koskevat vuosia 2016—2021. Seitsemän vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmiin liittyvistä tehtävistä vastaisivat erikseen nimettävät maakunnat. Myös merenhoitosuunnitelmaan liittyvät alueelliset tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille. Merialuesuunnittelua koskevat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säännökset tulevat voimaan lokakuun alussa 2016. Merialuesuunnitelma on aluevedet ja talousvyöhykkeen kattava laaja-alainen ja yleispiirteinen alueellinen suunnitelma, jolla sovitetaan yhteen meren erilaisia käyttötarpeita. Merialuesuunnittelusta vastaavat nykyisin rannikolla sijaitsevat maakuntien liitot. **Perustelutekstin valmistelu kesken.**

Momentin 21 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötiedon parantaminen. Taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta. Myös vesienhoidossa ja merenhoidossa olisi ympäristöä koskevan alueellisen tiedon tuottamiseen ja jakamiseen liittyviä, maakunnalle siirtyviä tehtäviä.

Momentin 22 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisi yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Maakuntien hoidettaviksi siirtyviä yhteiskunnan turvallisuudelle elintärkeitä tehtäviä olisivat esimerkiksi 1 momentin 19 kohdassa kuvatut tulvariskien hallinta ja patoturvallisuus sekä vesihuollon turvaaminen ja 1 momentin kohdissa 5 ja 6 kuvattu elintarvikehuollon alkutuotannon turvaaminen.

Momentin 23 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maatalousyrittäjällä on oikeus 26 maksuttomaan vuosilomapäivään sekä osittain tuettuun ja kustannusneutraaliin sijaisapuun. Turkistuottajilla on oikeus 18 maksuttomaan vuosilomapäivään sekä maksulliseen lisävapaaseen. Poronhoitajilla on oikeus sairauden tai tapaturman aiheuttaman työkyvyttömyyden aikaiseen sijaisapuun 90 päivää/170 tuntia poronhoitajaa kohden. Lomituspalveluista ja sijaisavusta säädetään maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa (1231/1996), laissa turkistuottajien lomituspalveluista (1264/2009) sekä laissa poronhoitajien sijaisavusta (1238/2014).

Lomituspalvelujen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Lomituspalvelut lukeutuvat nyt kyseessä olevien yrittäjäryhmien hyvinvointipalveluihin ja niillä tuetaan yrittäjien sosiaaliturvan toteutumista. Tällä perusteella lomituspalvelut kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela) vastaa palvelujen toimeenpanosta ja paikallishallinnon järjestämisestä. Paikallishallinnosta ja lomituspalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä toimii joko Melan kanssa toimeksiantosopimuksen tehnyt kunta tai eläkelaitoksen oma paikallisyksikkö. Lomituksen paikallishallinto perustuu tällä hetkellä kuntien ja Melan välisiin toimeksiantosopimuksiin. Palvelut tuotetaan pääosin kuntien palkkaamien lomittajien avulla. Yksityisiä palveluja käytetään kunnallisen palvelun täydentäjänä. Maatalousyrittäjät voivat myös järjestää palvelunsa itse valtion korvauksella niin halutessaan. Poronhoitajat järjestävät sijaisavun itse.

Lomituspalvelujen kustannukset korvataan valtion varoista. Vuoden 2016 valtion talousarviossa maatalousyrittäjien lomituspalvelujen kustannuksiin on varattu 162 514 000 euroa, turkistuottajien lomituspalvelujen kustannuksiin 2 600 000 euroa, maatalousyrittäjien ja turkis-

tuottajien lomituspalvelujen hallintomenoihin 15 140 000 euroa ja poronhoitajien sijaisavun kustannuksiin 300 000 euroa.

Hallitus linjasi 5.4.2016, että maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävät siirretään maakuntien tehtäväksi. Lomituksen siirto maakuntien tehtäväksi on sopusoinnussa kilpailulainsäädännön kanssa. Maakuntien tehtävänä lomituspalvelujen yhdenvertainen, laadukas ja kustannustehokas toteutuminen koko maassa voitaisiin turvata. Samassa yhteydessä olisi järkevää siirtää myös poronhoitajien sijaisavun hakeminen ja myöntäminen maakunnille.

Momentin 24 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat alueelliset romaniasiain neuvottelukuntia ja romaniasioita koskevat tehtävät siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Alueelliset romaniasiain neuvottelukunnat seuraavat ja edistävät romaniväestön osallistumismahdollisuuksia ja yhdenvertaisuutta sekä yhteiskunnallisia elinolosuhteita alue- ja paikallistasolla ja ehkäisevät romaneihin kohdistuvaa syrjintää. Neuvottelukunnat edistävät romanikielen ja -kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä omalla alueellaan ja toimivat asiantuntijaorganisaationa romaniväestöä koskevissa asioissa viranomaisyhteistyössä, hankkeissa sekä soveltuvin osin kansainvälisissä tehtävissä.

Alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista on säädetty valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1019/2003). Alueellisia neuvottelukuntia on tällä hetkellä neljä, ja ne on asetettu Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen toimialueille. Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueelle asetetun neuvottelukunnan toiminta kattaa myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen, ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston neuvottelukunnan toiminta myös Lapin aluehallintoviraston toimialueen. Asetuksen mukaan alueellisissa romaniasiain neuvottelukunnissa toimii puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi 8–12 muuta jäsentä, joista vähintään puolet edustaa alueen romaniväestöä.

Romaniväestön osallistumisen edistämisessä ja elinolosuhteiden parantamisessa on olennaista toimia lähellä alueen muita toimijoita ja tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden, työvoimahallinnon sekä opetus- ja sivistystoimen kanssa. Tämän vuoksi on perusteltua turvata edellytykset alueelliselle romaniasioiden hoidolle säätämällä tehtävä maakunnille.

Alueelliset neuvottelukunnat ovat sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan valtakunnallisen romaniasiain neuvottelukunnan keskusteluissa esitetty sijoitettaviksi Etelä-Suomen, Varsinais-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Pohjanmaan sekä vaihtoehtoisesti Keski-Suomen tai Pirkanmaan maakuntiin. Alueellisten romaniasiain neuvottelukuntien toiminta-alueet muissa maakunnissa määriteltäisiin erikseen luontevien asioimisalueiden mukaisesti.

Koska maakunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla, ja romaniasioista on tällä hetkellä ainoastaan asetuksen tasoista sääntelyä, sosiaali- ja terveysministeriössä on aloitettu romaniasioita koskevan lain valmistelu. Tässä laissa säädettäisiin maakuntien alueellisista romaniasioiden tehtävistä ja alueellisista romaniasioiden neuvottelukunnista.

Momentin 25 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisi yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaan maakunnan tehtävänä on alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen. Linjauksen mukaan tehtävä sisältää yhteispalvelusta annettujen säännösten mukaisten yhteispalvelutehtävien lisäksi tehtävän huolehtia siitä, että digitaaliseen asiointiin toteutetaan

yksi palvelukanava, sekä tehtävän huolehtia yhteisten palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta kuntien kanssa silloin, kun maakunnalla ja kunnalla lain mukaan voi olla yhteisiä palveluita. Tehtävä sisältää linjauksen mukaan myös tilojen ja muiden puitteiden ja tukipalvelun antamisen sopimusperusteisesti valtion viranomaisten alueellisille toimipisteille, sikäli kun tätä ei voida toteuttaa aluehallintoviraston puitteissa.

Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia (223/2007) sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä. Lain 10 a §:n 2 momentin mukaan maakunnan liittojen yhteispalvelua koskevista tehtävistä säädetään alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa. Viimeksi mainitun lain 17 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan. Koska maakuntien liitot lakkaavat uudistuksen voimaan tulon yhteydessä vuoden 2019 alussa, tullaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia muuttamaan uudistuksen jatkovalmistelussa tältä osin.

Muiden hallituksen linjauksessa tarkoitettujen yhteisiä palveluja koskevien tehtävien toteuttamisessa olisi mahdollista käyttää hyväksi esimerkiksi lain 16 luvussa tarkoitettuja maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä samoin kuin sitä koskevia valtionavustustehtäviä, lukuun ottamatta toimintaa liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueella, näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä, sekä raideliikennettä.

Säännöksen mukaan maakunnat voisivat vastata liikennepalveluiden maakunnallisesta kehittämisestä ja järjestämisestä. Säännösehdotus antaisi maakunnille mahdollisuuden tarkastella maakunnan liikennepalveluja sekä sen asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeita laaja-alaisemmin. Maakunta voisi liikennepalveluja järjestäessään hyödyntää myös sähköisiä palveluja sekä pyrkiä yhdistämään eri kuljetustarpeita nykyistä tehokkaammin.

Julkisen henkilöliikenteen järjestäminen ei ole lakisääteinen tehtävä, vaan se on vapaaehtoista. Jos toimivaltainen viranomainen kuitenkin haluaa tarjota ja järjestää julkista henkilöliikennettä, on noudatettava EU:n palvelusopimusasetuksen (EG) nr 1370/2007 säännöksiä sekä Suomen kansallista lainsäädäntöä. Nykyisin valtio tukee joukkoliikenteen liikennepalveluiden järjestämistä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahoista vuosittain noin 85 miljoonalla eurolla. ELY-keskukset rahoittavat maaseudun peruspalveluluonteista linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa joukkoliikennettä. Lisäksi ne hankkivat alueensa liikennepalveluja kilpailutetuilla sopimuksilla. Joukkoliikenteen tuella kompensoidaan seutu-, kaupunki- ja työmatkalippujen hintavelvoitetta liikenteessä, jota liikennöidään niin sanotuilla siirtymäajan sopimuksilla.

ELY-keskusten hoitamat joukkoliikennetehtävät, jotka koskevat julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen valtionavustustehtäviä, ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille. Siirto ei kuitenkaan koskisi liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueen toimintaa eikä näiden alueiden henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä. Maakunnille siirtyvät julkisen henkilöliikenteen tehtävät koskisivat siten tieliikenteen avointa henkilöliikennettä, lentoliikenteen ostoja ja lentokenttäavustuksia. Maakunnille ei siirrettäisi myöskään metro- ja raitieliikennettä eikä tässä vaiheessa raideliikennettä. Rautatiekilpailutuksen tämänhetkisessä

valmistelutilanteessa on tarkoituksenmukaista pitää voimassa nykyinen toimivaltajärjestely. Jatkossa tätä on kuitenkin syytä tarkastella tätä asiaa uudelleen siten, että myös maakunnille mahdollisesti tulisi toimivaltaa oman alueensa rautatieliikenteen osalta.

Momentin 2 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa saariston yhteysalusliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä sitä koskevia valtionavustustehtäviä. Laki saariston kehittämisen edistämisestä (494/1981) sääntelee valtion velvoitteita pyrkiä huolehtimaan saariston vakinaisen väestön liikenne- ja kuljetuspalveluista. ELY-keskusten vastuulla oleva saariston yhteysalusliikenne, sen suunnittelu, järjestäminen sekä sitä koskevat valtionavustustehtävät ehdotetaan siirrettäväksi maakunnille. Tämä mahdollistaisi paikallisen harkinnan ja vaihtoehtoisten toimintamallien käytön kuljetusyhteyksien järjestämisessä. Vastuu kilpailutuksista olisi maakunnilla, joilla olisi halutessaan mahdollisuus hoitaa asia keskitetysti. Tehtävien hoidosta aiheutuva vuosittainen kustannus on ollut noin 17,5 miljoonaa euroa. Maantielaissa (503/2005) tarkoitettu maantielautaliikenne olisi tarkoitus jättää edelleen Liikenneviraston vastuulle.

Momentin 3 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtävälaihin liittyvät tehtävät. Lisäedellytyksenä olisi, että kunnat olisivat osoittaneet maakunnalle rahoituksen tällaisten tehtävien hoitamiseen. Tehtävän siirtoa koskeva ehdotus perustuu hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen. Siirto tapahtuisi säännöksen mukaan sopimusperusteisesti. Lisäksi siirrolle asetettaisiin säännöksessä kolme edellytystä. Ensinnäkin säännös edellyttäisi, että maakunta ja sen alueen kaikki kunnat olisivat päässeet yksimielisyyteen tehtävän siirrosta. Toiseksi se edellyttäisi, että siirrettävä tehtävä liittyisi pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin maakunnan tehtävälaihin. Siten säännös ei mahdollista esimerkiksi ylläpitäjäluvan varaisen koulutuksen järjestämisen kuten ammatillisen perusopetuksen tai lukiokoulutuksen siirtämistä maakunnan järjestettäväksi. Kolmanneksi säännös edellyttäisi, että kunnat osoittaisivat maakunnalle rahoituksen tehtävän hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen mukaisesti korvauksen tulisi kattaa tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset.

Momentin 4 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan järjestämisen tehtävät. Lisäedellytyksenä olisi, että kunnat olisivat osoittaneet maakunnalle rahoituksen tämän tehtävän hoitamiseen. Tehtävän siirtoa koskeva ehdotus perustuu hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen. Siirto tapahtuisi myös tässä tapauksessa sopimusperusteisesti. Lisäksi siirrolle asetettaisiin vastaavat kolme edellytystä kuin edellä momentin 3 kohdassa. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtisi maakunnassa lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Rakennusvalvonnan kustannukset olisi tarkoitus kattaa ensisijaisesti luvan hakijoilta perittävien asiakasmaksuilla.

Momentin 5 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä. Säännöksen mukaan maakunta voisi ottaa hoidettavakseen vain sellaisia kansainvälisiä asioita, jotka liittyvät maakunnan tehtävälajaan. Tällainen toiminta edellyttäisi myös sitä, että maakunnalla olisi käytettävissään toiminnan edellyttämät taloudelliset resurssit.

Momentin 6 kohdan mukaan maakunta voisi lisäksi hoitaa muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä. Säännöksellä ei olisi tarkoitus laajentaa pykälän 1 momentissa säädettyä maakuntien tehtävälajaa, vaan antaa lainsäätäjälle joustava mahdollisuus lisätä maakuntien hoidettavaksi yksittäisiä, pienehköjä tehtäviä ilman, että pykälän 1 momentin tehtävälakuvauksia tarvitsisi tämän johdosta muuttaa. Tällainen tehtävä voisi olla esimerkiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetussa laissa (1709/2015) säädetty valvontatehtävät ja päätökset nopeiden hävittämistoimenpiteiden toteuttamisesta.

Pykälän 3 momenttiin sisältyy informatiivinen säännös maakuntien yhteistoiminnasta. Säännöksen mukaan maakuntien olisi hoidettava tehtäviään yhteistoiminnassa sekä yhdelle tai useammalle maakunnalle koottuna siten kuin laissa säädettäisiin. Tällaisesta maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta säädettäisiin maakuntien tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä. Maakuntien sopimukseen perustuvasta vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta säädettäisiin sen sijaan tarkemmin lain 8 luvussa.

7 §. Järjestämismääräys. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tehtävien järjestämismääräydestä sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta lähtökohtaisesti kuntalain sääntelyä vastaavasti. Tämän lisäksi maakunnan järjestämismääräydestä säädetään erityislainsäädännössä kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa osin maakuntalain sääntelyä poikkeavasti tai sitä täydentävästi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, millä taholla laissa maakunnalle säädetty järjestämismääräys kulloinkin on. Lähtökohtaisesti maakunnat voisivat järjestää tehtäviään yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa vastaavalla tavalla kuin kunnat voivat järjestää omia tehtäviään yhteistoiminnassa kuntasektorin sisällä.

Momentin ensimmäisen lauseen mukaan maakunta voisi järjestää tehtävänsä itse tai sopia järjestämismääräyksen siirtämisestä toiselle maakunnalle, ellei maakunnan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä toisin säädetä. Järjestämismääräyksen siirtäminen maakuntien sopimuksella koskisi maakuntien osalta siten ainoastaan niin kutsuttua maakuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa ja perustuisi 8 luvussa säädettyihin yhteistoiminnan muotoihin. Maakuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa maakunnat voisivat sopia, miten järjestämismääräys jaetaan. Järjestämismääräyksen määrittely yhteistoimintasopimuksessa on tällöin tarpeen erityisesti palvelun asiakkaan näkökulmasta. Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämismääräyksen siirtävällä maakunnalla olisi aina kuitenkin 3 momentin mukaisesti tehtävän rahoitusvastuu sekä viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan lisäksi erityislainsäädännössä säädetään maakuntien yhteistoiminnasta ja tehtävien kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnalle. Esimerkiksi tietyt erityisosaamisalueet tai laajaa väestöpohjaa vaativat palvelut kootaan yhden maakunnan hoidettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun yhteistyöalueen muodostavien maakuntien alueella. Tässä yhteydessä erityislainsäädännössä säädetään myös siitä, miten järjestämismääräyksen kuuluva päätösvalta jakautuu maakuntien välillä.

Lisäksi erityislainsäädännössä säädetään eräiden maakunnan tehtävien kuten ympäristöterveydenhuollon osalta, että maakunta voi siirtää tehtävän järjestämismääräyksen sopimuksella kunnalle laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin järjestämismääräyksen sisältö. Järjestämismääräys määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämismääräyksessä olevan maakunnan tulee kantaa vastuu.

Tehtävien hoidosta järjestämismääräyksessä oleva maakunta vastaisi ensinnäkin asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä kielellisten oikeuksien toteutumista. Maakunta vastaisi myös asukkaan palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta osana järjestämismääräyksen. Maakunnalla olisi siten aina vastuu esimerkiksi asiakkaan palveluketjujen toimivuudesta myös niissä tilanteissa, joissa jokin osa palvelusta järjestettäisiin muun maakunnan toimesta tai sen tuottaisi yksityinen palvelun tuottaja.

Momentin 1 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Yhdenvertaisuuteen sisältyy myös syrjimättömyys: ihmisiä ei saa syrjiä iän, sukupuolen, etnisen alkuperän tai muunkaan synn perusteella.

Momentin 2 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä. Jotta palvelut voidaan toteuttaa palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti, on järjestämisvastuussa olevan selvitettävä mitä palveluja maakunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään. Vasta näiden määrittelyjen perusteella voidaan suunnitella ja toteuttaa järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut. Palvelujen laatu tarkoittaa palvelun kykyä vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti.

Palvelutarpeen määrittelyssä tulee ottaa huomioon myös suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan siten kuin kielilaisissa ja muualla laissa säädetään. Eri kieliryhmien palveluita ei ole kuitenkaan kaikissa tapauksissa järjestettävä samalla tavalla. Estettä ei esimerkiksi ole sille, että maakunta järjestää palvelunsa eri tavalla ruotsinkielisille kuin suomenkieliselle väestölle, jos erilaiset järjestämistavat edistävät kielellisten oikeuksien toteutumista.

Momentin 3 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavasta. Järjestämisvastuu itsessään ei määritä sitä, miten palvelut pitää tuottaa. Tuotantotavasta päättäminen käsittää sen, tuotetaanko palvelu itse tai maakuntien yhteistoiminnassa, vai hankitaanko se sopimusten perusteella muualta. Lain 8 §:ssä säädetään tarkemmin siitä, miten palvelujen tuotanto voidaan toteuttaa.

Momentin 4 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Järjestämisvastuussa olevan on aktiivisesti seurattava palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Valvonta kattaa sekä oman toiminnan että sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvonnan.

Momentin 5 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi myös vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämästä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Maakunnan palvelutuotannossa viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttöä voidaan lailla säätää tai hallintosäännössä määritellyllä tavalla siirtää myös 9 luvussa tarkoitettulle maakunnan palvelulaitokselle. Maakunnan henkilöstöä koskevan 81 §:n mukaisesti maakunnassa tulee olla julkisen toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä. Lain 61 §:n mukaan myös palvelulaitoksessa edellytettäisiin olevan viranomaistehtäviä varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä.

Toimivallan jako maakunnan ja palvelulaitoksen viranomaisten välillä määriteltäisiin tarkemmin maakunnan ja palvelulaitoksen hallintosäännössä. Lain 85 §:n 3 momentin mukaan laissa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, yksilöön kohdistuvissa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa sekä muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa päätöksenteko tulee osoittaa maakunnassa tai palvelulaitoksessa nimenomaisesti viranhaltijatasolle. Näissä on pääsääntöisesti kyse niin kutsutuista oikeusharkintaisista asioista, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä.

Maakunnan järjestämisvastuu sisältää lähtökohtaisesti myös vastuun palvelujen rahoittamisesta. Pykälän 3 momentin mukaan maakunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka tehtävän järjestämisvastuu olisikin sopimuksella siirretty tai olisi lakiin perustuen toisella maakunnalla.

8 §. Tuottaminen. Pykälään sisältyisi maakunnan palvelujen tuottamista ja palvelujen hankkimista koskeva perussäännös. Sääntely vastaa lähtökohtaisesti kuntalain sääntelyä. Maakunnan palvelutuotantoa säännellään kuitenkin kuntia tarkemmin erityislainsäädännössä. Maakunnan eri tehtäväaloilla kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa ja ensihoidossa säädetään maakuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Lisäksi laissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisen eriyttämisestä maakunnan järjestämistehtävästä sekä palvelutuotannon yhtiöittämisestä. Merkittävä osa maakunnan palvelutuotantoa hoidetaan 9 luvussa tarkoitettussa maakunnan palvelulaitoksessa tai yhtiöissä. Mainittuun lukuun sisältyy erityissäännöksiä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisesta palvelulaitoksessa sekä palvelulaitoksen velvollisuuksista sen hankkiessa palveluja ulkopuoliselta tuottajalta.

Lisäksi maakuntalain 47 §:ssä säädetään siitä, milloin maakunnat voivat tuottaa palveluja yhteistoiminnassa. Maakuntien toiminnan yhtiöittämisvelvollisuudesta toimittaessa kilpailluilla markkinoilla säädetään 15 luvussa.

Maakunta voisi lainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan, jollei asiasta laissa toisin säädetä, maakunta voisi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai sopimalla yhteistoiminnasta muiden maakuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja maakunta voisi myös hankkia sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Maakunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat siten tuottaa palvelu itse, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen maakunnan kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta ottaa muulta kuin viranomaiselta palveluja hankkiessaan huomioon perustuslaissa säädetyt julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset. Maakunnan yksityiseltä hankkimien palveluiden alaa rajoittaa perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole maakunnan viranomaistehtäviä. Maakunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa on käytettävä maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen viranomaisen. Jos maakunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai asukkaille annettavista avustuksista, maakunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta.

”Muulla kuin viranomaisella” tarkoitettaisiin säännöksessä yksityisten palvelujen tuottajien ohella myös maakunnan ja palvelulaitoksen osakeyhtiöitä.

Ehdotetun 81 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Julkista valtaa käytetään esimerkiksi tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perustella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai

velvollisuudesta tai antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä maakunnan päätöksentekoprosessissa.

Perustuslain esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti ja se voi sisältää myös palveluja. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan esimerkiksi julkinen terveydenhuolto on katsottu riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseen liittyvänä tehtävänä julkiseksi hallintotehtäväksi.

Maakunnan viranomaisten tulee siten itse hoitaa luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Maakuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät merkitsisi perustuslaissa tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan hankkiessa palveluja maakuntasektorin ulkopuolelta niillä säilyisi aina vähintään 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Palvelujen tuottamisen sääntely on tarpeen erityisesti selkeyttämään maakunnan ja palvelun tuottajan vastuunjako tilanteessa, jossa maakunta hankkii palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palvelujen tuottamisella voitaisiin siten tarkoittaa ainoastaan sellaista palvelujen toteuttamista, johon ei sisälly ainakaan järjestämisvastuuseen sisältyviä vastuita.

Momentin toisen virkkeen mukaan palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyisi maakuntalain sekä muun lainsäädännön perusteella sekä maakunnan ja palvelujen tuottajan välisen sopimuksen perusteella. Lain 9 §:ssä säädettäisiin tarkemmin maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavista sopimus- ja hallintosääntömääräyksistä.

9 §. Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan antaessa järjestämisvastuulleen kuuluvien palveluiden tuottamisen lain perusteella tai maakunnan päätöksellä maakunnan palvelulaitokselle, maakuntakonserniin kuuluvalla yhtiöllä tai ulkopuolisella yhteisöllä tai muulle tuottajalle tulee maakunnan varmistaa, että tuottajalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta.

Maakunnan tulee ottaa palvelulaitoksen hallintosääntöön ja muiden palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset.

Lain 23 §:n 3 momentin mukaan maakunnan on sisällytettävä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia toteuttavat velvoitteet maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä palvelulaitoksen hallintosääntöön. Näiden palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta. Lisäksi 28 §:n mukaan vastaava koskee tiedottamista ja viestintää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisen edellyttämästä palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta.

Maakunnan tulee ohjata ja valvoa järjestämisvastuullaan olevaa palvelutuotantoa. Maakunta voi pyytää palveluiden tuottajalta tarvittavia selvityksiä miten tässä pykälässä tarkoitetut seikat toteutuvat myös yksittäisissä tapauksissa. Maakunnalla on oikeus saada tuottajalta palveluiden asianmukaisen tuotannon varmistamista varten välttämättä tarvittavat tiedot salassapitosäännösten estämättä. Maakunnan viranomainen voi myös tehdä tarkastuksen palveluntuottajan tiloissa palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa edellytetään lisäksi, että palveluiden tuottajalla tulee olla maakunnan kanssa sovittu omavalvontasuunnitelma, jolla varmistetaan palveluiden laatu ja asianmukaisuus.

3 luku **Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin**

10 §. Maakuntien seuranta ja laillisuusvalvonta. Pykälä sisältäisi säännökset maakuntien toiminnan ja talouden yleisestä seurannasta sekä maakuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Sääntely vastaisi aineelliselta sisällöltään kuntalain 10 §:ssä olevaa kuntien seurantaa ja laillisuusvalvontaa koskevaa sääntelyä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi seurata yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia itsehallinnon ottamisesta huomioon maakuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtiovarainministeriö koordinoisi maakunta-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa. Ministeriö keräisi ja tuottaisi maakuntien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja poliittisen päätöksenteon, erityisesti säädösvalmistelun sekä valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun, tueksi. Valtiovarainministeriöllä ei olisi esityksen mukaan toimivaltaa harjoittaa maakuntien yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003) sisältyviä valtiovarainministeriön toimialaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin tämän mukaisesti.

Maakuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa olisi pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirasto voisi tutkia maakunnan toiminnan lainmukaisuutta sille tehtyjen hallintokanteluiden perusteella. Aluehallintovirastolla ei pykälän mukaan olisi yleistä toimivaltaa oma-aloitteisesti tutkia maakunnan toiminnan lainmukaisuutta, vaan asia voisi tulla aluehallintovirastossa vireille vain kantelun johdosta.

11 §. Maakuntatalous osana julkisen talouden suunnitelmaa. Pykälässä säädettäisiin maakuntatalouden käsittelystä julkisen talouden suunnitelmassa.

Pykälän 1 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelma sisältäisi maakuntien taloutta koskevan osion. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla. Ottaen huomioon maakunnille osoitetut tehtävät ja toiminnan laajuus maakuntien taloutta, tehtäviä ja valtion maakuntalouteen kohdistamia toimenpiteitä koskeva erillinen tarkastelu julkisen talouden suunnitelmassa olisi tarkoituksenmukainen. Maakuntaloudelle asetettaisiin oma rahoitusasematavoitteensa. Maakuntataloutta käsiteltäisiin kansantalouden tilinpidon käsittein. Tarkastelu kattaisi näin ollen maakuntakonsernien lisäksi maakuntien yhdessä omistaman toimitila – ja kiinteistöhallinnon palvelukeskusyhtiön ja muut maakuntien omistamat palvelukeskukset, joista säädettäisiin 16 luvussa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahoitusperiaatteen toteutumista koskevasta tarkastelusta. Maakunnille osoitetut tehtävät ja niiden rahoitus tulisi sovittaa yhteen julkisen talouden tilan

kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. Käytännössä tämä yhteensovitus tehtäisiin vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, jossa valtioneuvosto asettaa rahoitusasematavoitteet ja esittää yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain huhtikuun loppuun mennessä, jolloin arvioidaan toimenpiteiden riittävyyttä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ottaen huomioon kokonaistaloudellinen kehitys. Samassa yhteydessä arvioidaisiin rahoitusperiaatteen toteutumista niin koko maakuntatalouden kuin yksittäisen maakunnan tasolla. Lisäksi käsitellään maakuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön muutoksia, maakuntien investointeja, kustannuskehitystä ja kustannusvaikuttavuutta [ja] maakuntien ohjausta [sekä valtion takaussitoumuksia maakuntien omistamien yhtiöiden puolesta].

Pykälän 3 momentissa täsmennettäisiin, että julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

12 §. Investointien ohjaus. Pykälässä säädettäisiin maakuntien investointien valtakunnallisesta ohjauksesta.

Pykälän 1 momentissa veloitettaisiin maakunnat laatimaan yhteistyöalueen yhteinen esitys laajakantoisista tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista. Merkittävillä ja laajakantoisilla investoinneilla tarkoitettaisiin investointeja, jotka koskisivat useaa maakuntaa tai olisivat palvelurakenteen kokonaisuuden kannalta merkittäviä. Investoinnit olisivat maakunnan omia yleiskatteisella rahoituksella toteuttamia tai yhtiöiden maakunnan tarpeisiin perustuen toteuttamia, jolloin ne tulisivat esitetyiksi maakunnan käyttötaloudessa vuokra- tai muina kustannuksina.

Eri hallinnonalojen tehtävien toimeenpanoa varten voi olla erilaisia yhteistyöalueita, joista säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä. Maakunnat toimittaisivat esityksen kalenterivuoden loppuun mennessä toimivaltaisille ministeriöille, jotka valmistelevat yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa yhteen sovitun investointisuunnitelman valtioneuvoston päätöksentekoa varten. Valtioneuvoston päätöksenteko maakuntien investointisuunnitelmasta tapahtuisi julkisen talouden suunnitelmaa koskevan päätöksenteon yhteydessä.

Maakunnat esittäisivät suunnitelmat viimeistään investointivuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä ja suunnitelman tulisi kattaa seuraavat neljä tilikautta. Suunnitelmaa tarkistettaisiin tarvittaessa. Koska merkittävä osa maakuntien investoinneista todennäköisesti toteutettaisiin maakuntien tytäryhteisöjen toimesta, esityksessä olisi otettava huomioon myös maakuntien tytäryhteisöjen investointisuunnitelmat niiden investointien lisäksi, jotka valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus toteuttaisi maakuntien toimeksiannosta.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin milloin investointi on maakunnan eri tehtävälaloilla laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä.

Valtioneuvoston asetuksen valmistelusta vastaisi kukin ministeriö oman toimialansa osalta.

Lähtökohtaisesti pykälässä mainitulla laajakantoisella investoinnilla tarkoitettaisiin vähintään 30 miljoonan euron hankkeita. Taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävällä investoinnilla tarkoitetaan investointia tai hanketta, joka on elinkaareltaan useita vuosia ja jolla on vaikutuksia usean maakunnan toimintaan, vaikka hanke olisikin investointikustannukseltaan myös alle 30 miljoonan euron. Maakuntien toimitilainvestoinnit toteutettaisiin suurelta osin maakuntien yhdessä omistaman, maakuntalain 127 §:ssä tarkoitetun toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimesta ja omistukseen. Maakunnat rahoittaisivat investoinnit käytännössä mak-

samallaan toimitilavuokrilla eli käyttötalousmenoina. Kyseisiä investointeja pidettäisiin kuitenkin maakuntien investointeina. Investoinnilla tarkoitetaan myös ICT-investointeja, jotka voivat sisältää palveluhankintoja, investointeja teknisiin koneisiin ja laitteisiin sekä asiantuntijapalveluja.

Pykälän 2 momentissa rajoitettaisiin maakuntien toimivaltaa investointien toteuttamisessa. Maakunta saisi toteuttaa 1 momentissa tarkoitetun, laajakantoisen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävän investoinnin vain, jos valtioneuvosto on hyväksynyt sen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä yhteen sovitussa maakuntien investointisuunnitelmassa. Investointien toteuttamisella tarkoitettaisiin myös maakunnan sopimusta investoinnin toteuttamisesta valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kanssa. Maakunnan olisi 42 §:ssä tarkoitetulla omistajaohjauksella huolehdittava, että maakuntakonsernin investoinnit eivät ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa.

13 §. Valtion ja maakunnan neuvottelu. Pykälässä säädettäisiin valtion ja maakunnan välisestä neuvottelumenettelystä.

Pykälän 1 momentin mukaisesti neuvottelumenettely liittyisi julkisen talouden suunnitelman valmisteluun ja tukisi valtion maakuntien talouteen kohdistamaa ohjausta. Tavoitteena olisi varmistaa erityisesti kustannuskehityksen hallintaa maakunnissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin neuvottelumenettelyn sisällöstä. Neuvottelumenettely käytäisiin valtiovarainministeriön johdolla jokaisen maakunnan kanssa erikseen. Neuvotteluissa käsiteltäisiin ensisijaisesti maakunnan talouteen liittyviä asioita: kustannuskehitystä, rahoitusta ja investointisuunnitelmaa. Lisäksi neuvotteluissa käsiteltäisiin tarvittavia toimenpiteitä, joilla maakunnan tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voitaisiin turvata ottaen huomioon julkisen talouden suunnitelman mukainen valtion rahoitus maakunnille. Tämä olisi erityisesti tarpeen, mikäli maakunnan talous olisi alijäämäinen tai vaarassa kääntyä alijäämäiseksi. Neuvottelussa voitaisiin käsitellä tarvittaessa myös muita maakunnan toimintaan ja talouteen liittyviä tekijöitä. Näitä voisivat olla esimerkiksi kansalliset tietojärjestelmät ja tietohallintoa koskevat kehittämissuositukset.

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin ehdotetaan olevan kiinteä osa maakuntien toiminnan ja talouden suunnittelua. Tietohallinnon ohjausprosessia koskeva sääntely on luontevaa sisällyttää samaan maakuntalain säädökseen, jossa säännellään valtion ja maakuntien välisestä neuvottelumenettelystä. Kytkemällä ICT-toimintaa koskeva ohjaus osaksi yleistä neuvottelumenettelyä varmistetaan, että ICT-toiminnan ohjaus on maakuntien kannalta yhtenäistä, ennakoitavaa ja kytkeytyy myös maakunnissa tapahtuvaan talouden ja toiminnan suunnitteluun. Maakuntalaisissa säännellyn neuvottelumenettelyn sisältöä sekä neuvottelun lopputulosta olisi mahdollista tarkentaa toimialojen tarpeiden mukaan sektorilainsäädännössä.

Koska muun muassa hallitusohjelmassa on digitalisointi nostettu yhdeksi keskeiseksi välineeksi julkisten palveluiden laadun ja tuottavuuden parantamiseksi, on myös sen kehityksen seuranta taloutta koskevan arvioinnin yhteydessä perusteltua. Vaikuttava valtionohjaus toteutuu nimenomaan kytkemällä ohjaus osaksi maakuntien muuta neuvottelumenettelyä sekä talouden ja toiminnan suunnittelua. Tätä kautta voidaan varmistaa myös ICT-palveluiden osalta uudistukselle asetetut säästötavoitteet.

Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelumenettelyä ja ministeriössä tapahtuvaa talouden ja toiminnan suunnittelua varten kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelisi toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta arvioinnista säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain

31 §:ssä. Ministeriö toimittaisi arvioinnin valtiovarainministeriöön siten, että se olisi käytettävissä ennen tämän pykälän mukaista neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettelyn tietoperustana toimisi myös maakunnasta kuukausittain kerättävä talous- ja toimintatieto.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin neuvotteluista laadittavasta asiakirjasta. Neuvotteluista laadittaisiin asiakirja, johon kirjattaisiin johtopäätökset maakunnan kustannuskehityksestä, tarvittavista toimenpiteistä ja maakunnan investoinneista. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä ei tehtäisi oikeudellisesti sitovia sopimuksia valtion ja maakuntien kesken, sillä budjetti- ja lainsäädäntövaltaa käyttää perustuslain mukaan eduskunta.

Pykälän 5 momentissa täsmennettäisiin, että ministeriö toteuttaa muussa laissa säädetyn maakuntia koskevan ohjauksensa noudattaen laissa säädetyn lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa ja tässä pykälässä tarkoitetussa neuvottelumenettelyssä päätettyä.

14 §. Maakuntatalouden neuvottelukunta. Pykälässä säädettäisiin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivasta maakuntatalouden neuvottelukunnasta, jonka tarkoituksena olisi edistää maakuntataloutta koskevien strategisten linjausten toteutumista sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata ja arvioida 13 §:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä käsiteltäviä asioita eli maakuntien kustannuksia, rahoitusta, investointeja ja sopeutustoimia koko maan tasolla ja kaikkien tehtäväalojen näkökulmasta. Lisäksi neuvottelukunta käsitelisi keskeiset maakuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavat lainsäädännön muutosehdotukset. Neuvottelukunta kokoontuisi julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä sekä tarvittaessa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin neuvottelukunnan toimikaudesta ja kokoonpanosta. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuna maakuntien ja valtiovarainministeriön lisäksi kaikki ne ministeriöt, jotka vastaavat maakuntien tehtävien ohjaamisesta. Valtioneuvosto asettaisi neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin neuvottelukunnan tehtävistä sekä kokoonpanosta.

15 §. Maakunnan ja kuntien neuvottelu. Perustettavilla maakunnilla tulee olemaan yhdessä kuntien kanssa jaettu ja osittain päällekkäinenkin vastuu esimerkiksi alueen asukkaiden hyvinvoinnista palvelujen järjestäjänä sekä alueen ympäristöstä, sen kehityksestä ja taloudellisesta kestävydestä. Kunnat ovat jäsentensä lähiyhteisöjä ja paikallisia toimijoita, joilla on myös tulevaisuudessa laaja yleinen toimiala. Kunnat toimivat kuitenkin hyvin erilaisissa maantieteellisissä olosuhteissa ja ne eroavat asukasmäärältään ja toimintatavoiltaan toisistaan. Maakunnat puolestaan tulisivat toimimaan kuntia laajemmilla hallintoalueilla ja hoitamaan niissä pääasiassa niille lailla erikseen säädettyjä tehtäviä. Perustettavat maakunnat olisivat myös toimintaympäristöltään, julkiselta ja yksityiseltä palvelurakenteeltaan sekä muilta olosuhteiltaan erilaisia. Toisaalta kaikille maakunnille on yhteistä se, että suunnittelu, kehittäminen ja ennaltaehkäisevä työ ylittävät kuntien ja maakuntien organisaatorajat monilla maakuntien tehtäväalueilla. Maakunnan aluetta kokonaisuudessaan koskevia keskeisiä asioita tulevat olemaan myös asukkaiden tarpeista lähtevät palveluketjut, hyvinvoinnin edistäminen, tietojärjestelmien yhteentoimivuus sekä tukipalvelujen järjestäminen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien hoidossa tullaan tarvitsemaan ehdottomasti viranomaisten välistä tiivistä yhteistyötä. Yhteistyön tarve on merkityksellinen myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Edellä todettujen seikkojen johdosta maakunnilla ja niiden alueiden kunnilla tulisi olla lain-
tasoisesti säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitami-
sessa. Kokonaisuuden hallitsemiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että maakunta ja sen alueen
kunnat käyvät vähintään valtuustokausittain neuvottelut maakunnan ja kuntien välisestä yh-
teistyöstä. Maakuntien ja kuntien valtuustot voisivat tällöin hyväksyä neuvottelutuloksen.
Neuvottelutuloksen pohjalta voitaisiin laatia tarvittaessa asiaa tarkentavia tehtävälakohtaisia
yhteistyösopimuksia.

Tämän johdosta lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan maakunnan ja sen alueen
kuntien olisi neuvoteltava valtuustokausittain niiden tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteis-
työstä, tavoitteista ja työnjaosta.

4 luku **Maakuntavaltuusto.**

16 §. *Maakuntavaltuuston tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston tärkeimmistä
tehtävistä. Maakunnan alueen asukkaiden itsehallinto toteutuu heidän maakuntavaltuustoon
valitsemiansa edustajien kautta. Maakuntavaltuusto olisi siten maakunnan ylintä päätöksente-
kovaltaa käyttävä toimielin ja sen tulisi tehdä maakuntaa ja sen toimintaa koskevat tärkeimmät
päätökset. Pykälä perustuisi maakuntavaltuuston päätösvallan yleisyydelle. Päätösvalta kuu-
luisi maakuntavaltuustolle, jollei asiasta olisi erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto olisi
itse siirtänyt toimivaltaansa maakunnan muille viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto vastaisi maakunnan toiminnasta ja taloudesta
sekä käyttäisi maakunnan päätösvaltaa. Momentissa säädettäisiin maakuntavaltuustolle kuulu-
vasta maakunnan toiminnan ja talouden kokonaisvastuusta, joka maakuntavaltuustolla olisi
riippumatta siitä, miten toiminnan hoitaminen olisi maakunnassa organisoitu. Maakuntaval-
tuusto voisi itse päättää siitä, miten se jakaisi sille kuuluvaa päätösvaltaa alaisilleen viran-
omaisille tai maakunnan palvelulaitokselle. Erityisesti säännöksen 2 momentissa tarkoitetuissa
keskeisissä asioissa maakunnan päätösvallan tulisi kuitenkin aina säilyä maakuntavaltuustolla.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin tärkeimmät maakuntavaltuustolle kuuluvat tehtävät. Mo-
mentin 1 kohdassa korostettaisiin maakuntavaltuuston asemaa maakunnan toiminnan keskeis-
ten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä. Maakuntavaltuusto asettaisi maa-
kunnan ja sen toiminnan keskeiset tavoitteet maakuntastrategiassa. Maakuntastrategian sisäl-
löstä säädettäisiin tarkemmin lain 35 §:ssä. Maakuntastrategiassa olisi otettava huomioon
maakunnan tehtäväaloja koskevat muut strategisen tason suunnitteluasiakirjat. Tällaisia olisi-
vat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu palve-
lustrategia ja palvelulupaus.

Momentin 2 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan hallintosäännöstä ja sa-
malla myös omasta asemastaan maakunnan organisaatiossa. Hallinnon järjestämisen perusteis-
iin kuuluu maakunnan hallinnon rakenteesta eli organisaatiosta päättäminen sekä toimivallan
jakautuminen maakunnan viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle. Hallintosäännön
sisällöstä säädettäisiin yksityiskohtaisemmin lain 84 §:ssä ja toimivallan siirtämisestä lain 85
§:ssä.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan talousarviosta ja talous-
suunnitelmasta. Talousarvion ja taloussuunnitelman laidinnasta ja sisällöstä säädettäisiin tar-
kemmin taloutta koskevassa lain 13 luvussa. Maakuntalaissa ei olisi erillisiä säännöksiä lainan
ottamisesta, vaan päätösvalta siitä kuuluu maakuntavaltuustolle sen yleisen maakunnan talou-
teen ja toimintaan liittyvän toimivallan perusteella. Lainanottovaltuuksista päätetään käytän-

nössä lähtökohtaisesti talousarvion yhteydessä. Maakuntavaltuuston on myös mahdollista delegoida lainanottoon liittyvää toimivaltaansa hallintosäännöllä.

Momentin 4 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Omistajaohjauksen periaatteissa maakuntavaltuuston tulisi ilmasta ne periaatteet, joiden mukaan maakunta olisi eri organisaatioissa ja yhteisöissä mukana omistajana, sijoittajana, rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa. Periaatelinjausten lähtökohtana tulisi olla maakuntastrategia ja siitä johdetut tavoitteet, jolloin voitaisiin varmistaa päätöksenteon systemaattisuus ja pitkäjänteisyys. Maakuntavaltuuston linjaamat periaatteet ohjaisivat maakuntahallitukselle ja konsernijohdolle kuuluvaa omistajaohjauksen käytännön toteuttamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa niin maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä kuin laajemminkin osaomistusyhteisöissä, maakuntien yhteistoiminnassa ja maakunnan sopimussuhteissa eli maakunnan koko toiminnassa. Omistajaohjauksen periaatteet konkretisoituisivat myös maakuntahallitukselle, konsernijohdolle ja konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina ja päätösvalmistelua ohjaavina linjauksina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä yhteisöjen perustamisen yhteydessä tai sopimussuhteisiin liittyen.

Oikeudellisen maakuntakonsernin eli maakunnan tytäryhteisöjen ohjaus perustuisi omistajaohjauksen periaatteiden lisäksi maakuntavaltuuston hyväksymiin konserniohjeisiin, joiden sisällyttäessä säädetäisiin lain 43 §:ssä. Konserniohjeisiin liittyvän päätösvallan kuuluminen maakuntavaltuuston tehtäviin korostaisi maakuntavaltuuston asemaa maakuntakonsernin johtamisessa sekä vahvistaisi konserniohjeiden periaatteellista merkityksellisyyttä.

Momentin 5 kohdan mukaan valtuusto päättäisi lain 9 luvussa tarkoitetuista maakunnan palvelulaitosta koskevista asioista. Palvelulaitos kuuluu maakunnan organisaatioon, vaikka sen luonteeseen kuuluu tietty taloudellinen ja toiminnallinen itsenäisyys. Maakuntavaltuustolle kuuluu siten luontevasti sen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päättäminen, vaikka keinot niiden saavuttamiseen olisivat palvelulaitoksen hallituksen päätösvallassa.

Momentin 6 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi maakunnan varallisuuden hoidosta ja sijoitustoiminnan perusteista. Säännös kattaisi maakunnan koko omaisuusmassan riippumatta omaisuuden ja varallisuuden luonteesta. Perusteista päättäessään maakuntavaltuuston tulisi ottaa selkeä kanta siihen, minkälaiseen omaisuuteen maakunnan pääomaa sidotaan ja minkälaisella riskitasolla toimitaan sekä myös valvoa, että pääoma on tehokkaassa ja tuottavassa käytössä. Maakunnan varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan tulisi perustua lain 35 §:ssä säädettyyn maakuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista. Käytännön toimivalta varallisuuden hoidossa ja sijoitustoiminnassa on edelleen mahdollista ja perusteltua siirtää muille maakunnan viranomaisille. Tästä toimivallan siirrosta maakuntavaltuusto päättäisi lain 84 §:ssä tarkoitetulla hallintosäännöllä.

Momentin 7 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Varsinainen toimeenpanovastuu olisi lain 37 §:n mukaisesti maakuntahallituksella, joka vastaisi maakunnan sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnan järjestämisestä.

Sisäinen valvonta on osa maakunnan johtamisjärjestelmää sekä maakunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää maakunnan tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, mutta sen jatkuvasti kasvavan merkityksen vuoksi se on perusteltua todeta laissa erikseen. Riskienhallinnan merkitys korostuu erityisesti tehtävien organisointitapojen monimuotoistumisen myötä. Esimerkiksi merkittävä osa maakunnalle kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä tullaan hoitamaan maakuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä, palvelulaitoksessa tai yk-

sityisissä yhtiöissä. Näin ollen maakunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain maakunnan oman organisaation toimintaan liittyviä riskejä. Osa riskienhallintaa on, että omistajaohjauksellisin keinoin sekä sopimuksin varmistetaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallintaa on toimivaa myös niissä organisaatioissa, jotka maakunnasta erillään tuottavat maakunnan palveluja sopimukseen perustuen. Näiden organisaatioiden toimiva johto luonnollisesti vastaa yhteisönsä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, mutta maakunnalla tulee olla varmuus siitä, että kyseisissä organisaatioissa sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toimivaa. Mikäli maakunnan palveluja tuottavassa organisaatioissa toteutuu esimerkiksi jokin toiminnallinen riski, se vaikuttaa suoraan maakunnan palvelujen käyttäjiin. Maakunnan konserniyhteisöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat näiden yhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle ja maakunnan konsernijohton tehtävä on konsernivalvonnalla varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asiaankuuluvalla tavalla hoidettu. Lain 43 §:ssä säädettäisiin, että maakuntavaltuuston vahvistamaan konserniohjeeseen otetaan tarpeelliset määräykset konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä.

Lain 84 §:n mukaan maakuntavaltuuston tulisi hallintosäännössä antaa tarpeelliset määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista. Määräykseen tulisi siten sisällyttää määräykset maakuntahallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan. Myös riskeistä raportoinnista ja raportointimenettelyistä olisi syytä ottaa määräykset maakuntavaltuuston vahvistamiin perusteisiin.

Momentin 8 kohdan maakuntavaltuusto päättäisi palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista. Säännöksen sanamuoto antaisi maakuntavaltuustolle mahdollisuuden siirtää toimivaltaansa maksujen yksityiskohtaisemmassa hinnoittelussa ja määräämisessä alaisilleen viranomaisille. Maksujen yleisistä perusteista maakuntavaltuusto voisi päättää esimerkiksi talousarvion yhteydessä. Asiakasmaksuista maakuntavaltuuston tulisi antaa erillinen maksupäätös. Maakuntavaltuuston olisi myös syytä ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut olisivat kokonaan maksuttomia.

Momentin 9 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta. Valtuuston päätösvaltaa rajoittaisivat kuitenkin lain 121 §:n säännökset.

Momentin 10 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi jäsenten valitsemisesta maakunnan toimielimiin, jollei jäljempänä olevista säännöksistä muuta johdu. Momentin 11 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi myös kunnan luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Lain 10 luku sisältäisi tarkemmat säännökset vaalikelpoisuudesta maakuntahallitukseen, tarkastuslautakuntaan sekä muihin toimielimiin sekä luottamushenkilöiden asemasta muutoinkin.

Maakuntavaltuusto päättäisi momentin 12 kohdan mukaan tilintarkastajien valitsemisesta. Maakunnan hallinnon ja talouden tarkastamisesta sekä tilintarkastajien valinnasta säädettäisiin tarkemmin lain 14 luvussa.

Momentin 13 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättäisi tilivelvollisten nimeämisestä. Lisäksi momentin 14 kohdan mukaan maakuntavaltuuston päättäisi tilinpäätöksen hyväksymisestä ja siihen liittyen vastuuvapaudesta tilivelvollisille. Lain 13 luku sisältää tarkemmat säännökset tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta. Tilintarkas-

tuskertomuksen käsittelystä sekä vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille säädettäisiin lain 14 luvussa.

Momentin 15 kohdassa säädettäisiin, että maakuntavaltuuston tulisi päättää myös muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista. Ensisijassa tässä olisi kysymys niistä asioista, joita koskeva päätöksentekotoimivalta olisi maakuntalain erityissäännöksissä tai maakunnan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä nimenomaisesti säädetty maakuntavaltuustolle.

17 §. Maakuntavaalit. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntavaalien perusteista. Maakuntavaltuusto valittaisiin maakuntavaaleilla, jotka olisivat välittömät, salaiset ja suhteelliset sekä yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvat. Valtuuston toimikausi olisi neljä vuotta ja se alkaisi vaalivuoden kesäkuun 1 päivänä. Vaalipäivästä samoin kuin muusta vaalien toimittamiseen liittyvästä säädettäisiin vaalilaissa (714/1998).

18 §. Valtuutettujen lukumäärä. Pykälässä säädettäisiin maakunnan asukaslukuun perustuvas- ta maakuntavaltuuston vähimmäiskoosta. Lisäksi ehdotetaan, että maakuntavaltuusto voisi itse halutessaan päättää valtuutettujen suuremmastakin parittomasta lukumäärästä. Tällöin maakuntavaltuuston tulisi ilmoittaa valittavien valtuutettujen lukumäärä oikeusministeriölle vaali- vuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Maakuntavaltuuston koon perustana oleva asu- kasluku määräytyisi väestötietojärjestelmässä vaalivuotta edeltävän marraskuun 30 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

19 §. Varavaltuutetut. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi varavaltuutettujen valinnasta maa- kuntavaltuustoon vastaavalla tavalla kuin kuntalain mukaan valitaan varavaltuutetut kunnan valtuustoon. Pykälän 1 momentin mukaan valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen maakuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutet- tua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoi- suutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

Pykälän 3 momentti vastaa asiallisesti kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityk- sessä (HE /2016) ehdotettuja säännöksiä, joilla kunta velvoitettaisiin puuttumaan kunnan toi- mintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Nyt ky- seessä olevassa momentissa varauduttaisiin siihen, että maakunnan luottamushenkilöiden esteellisyys poikkeuksellisesti rikostutkinnan tai muun syyn johdosta on niin laajaa, että maa- kuntavaltuusto olisi tästä syystä toimintakyvytön. Jos valtuutettuja ja varavaltuutettuja on ri- kostutkinnan tai muun syyn vuoksi esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon, eikä maakunta- valtuustoa tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi, maakuntavaalilautakunta voisi vaalilain 143 m §:n 2 momenttia noudattaen maakuntavaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrätä uusia esteettämiä varavaltuutettuja. Näin määrätyt varavaltuutetut osallistuvat maakuntavaltuuston kokoukseen niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä.

Vastaavaa menettelyä noudatetaan silloin, kun maakuntavaltuutettujen ja varavaltuutettujen määrää täydennetään luottamushenkilön menetettyä vaalikelpoisuutensa, kuoltua tai kun hänelle on myönnetty ero luottamustoimesta. Maakuntavaltuutetuilla on tämän pykälän mukaan sama määrä varavaltuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Vaalilain 143 m §:n 2 momentissa

säädetään maakuntavaltuuston täydentämismenettelystä, jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi. Jollei kaikkia varavaltuutettujen toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, jää varavaltuutettujen määrä vajaaksi.

20 §. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Maakuntavaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien valinnasta ja läsnäolo- ja puheoikeudesta maakuntahallituksen kokouksessa ehdotetaan säädettäväksi vastaavalla tavalla kuin kuntalaissa. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei se ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien läsnäolo- ja puheoikeudesta maakuntahallituksen kokouksessa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa maakuntavaltuuston tiedonsaanti asioiden valmistelusta.

21 §. Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen. Pykälä vastaisi kuntalain sääntelyä valtuustoryhmistä ja niiden toiminnan tukemisesta. Myös maakuntavaltuustossa valtuutettujen organisoituminen valtuustoryhmiin on perusteltua asioiden valmistelun ja päätöksenteon kannalta. Valtuustoryhmä ei ole maakunnan toimielin eikä sille siten voida antaa hallintosäännöllä tai lailla omaa toimivaltaa tai tehtäviä. Sen toiminta ja työskentely eivät myöskään ole hallintomenettelyä, johon esteellisyyssääntely ulottuisi.

Pykälän 1 momentin mukaan valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä valtuustotyöskentelyä varten. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Tarkemmat säännökset valtuustoryhmistä annettaisiin hallintosäännössä. Maakunta voisi hallintosäännössä päättää esimerkiksi, että toimielinten kokouksissa käytetyt sähköiset menetelmät olisivat vastaavalla tavalla valtuustoryhmien käytössä.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta voisi valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi tukea taloudellisesti valtuustoryhmien toimintaa. Tukea myönnettäessä olisi yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Valtuustoryhmille osoitetun tuen määrä olisi ilmoitettava maakunnan tilinpäätöksessä valtuustoryhmittäin.

5 luku **Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus.**

22 §. Äänioikeus maakuntavaaleissa ja äänestys-oikeus maakunnan kansanäänestyksessä. Pykälässä säädettäisiin äänioikeudesta maakuntavaaleissa sekä äänestys-oikeudesta maakunnan kansanäänestyksessä. Ääni- ja äänestys-oikeuden edellytykset olisivat yhtäläiset. Ääni- ja äänestys-oikeuden edellytykset olisivat samat kuin kuntavaalien äänioikeuden edellytykset ja äänestys-oikeuden edellytykset kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin äänioikeuden edellytyksistä. Äänioikeus maakuntavaaleissa olisi Suomen, Euroopan unionin, Islannin tai Norjan kansalaisilla, jotka viimeistään vaalipäivänä täyttävät 18 vuotta, ja joilla on 51. päivänä ennen vaalipäivää kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta maakunnassa. Äänioikeus on myös muulla edellytyksellä täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Euroopan unionin ja Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan ja hänen perheenjäsentensä äänioikeudesta maakuntavaaleissa. Koska edellä mainituilla henkilöillä ei useinkaan ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on henkilöiden äänioikeudesta säädettävä erikseen. He ovat saaneet äänioikeuden europarlamenttivaaleissa vuoden 2014 alusta voimaan tulleella vaalilain muutoksella sekä ää-

nioikeuden kuntavaaleissa toukokuussa 2015 voimaan tulleella kuntalailla. Äänioikeuden edellytyksenä on, että henkilö viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja hänellä on asuinpaikka maakuntaan kuuluvassa kunnassa 51.päivänä ennen vaalipäivää. Koska äänioikeus maakuntavaaleissa ei ole 2 momentissa mainittujen henkilöiden osalta todennettavissa automaattisesti, olisi 2 momentin 1 kohdan mukaisesti äänioikeuden edellytyksenä, että henkilön tiedot on hänen nimenomaisesta pyynnöstään talletettu väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa säädetyllä tavalla. Tietojen tulee olla tallennettuna 51.päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaisesti edellytettäisiin lisäksi, että henkilö on kirjallisesti ilmoittanut haluavansa käyttää äänioikeutta maakuntavaaleissa tai kuntavaaleissa eikä ole peruuttanut ilmoitustaan. Ilmoitus olisi tehtävä 52.päivänä ennen vaalipäivää. Ilmoituksesta äänioikeuden edellytyksenä on säädettävä erikseen, sillä väestötietojärjestelmään rekisteröityjen ulkomaan kansalaisten osalta tiedossa ei ole suoraan sitä, onko henkilö esimerkiksi kansainvälisen järjestöjen palveluksessa ja vailla kotikuntaa. Kuntalain 20 §:n 2 momentin 2 kohdassa edellytetään vastaavaa ilmoitusta kuntavaalien osalta. Koska maakunta- ja kuntavaalit toimitetaan jatkossa samanaikaisesti, riittäisi että henkilö olisi ilmoittanut halukkuutensa käyttää äänioikeuttaan jommassakummassa vaalissa. Tehty ilmoitus olisi voimassa toistaiseksi. Henkilön pyynnöstä väestötietojärjestelmään kerättävät ja rekisteröitävät tiedot sekä henkilön ilmoitus halukkuudesta käyttää äänioikeutta ovat edellytyksiä sille, että nämä henkilöt voidaan luotettavalla tavalla lisätä perustettavaan äänioikeusrekisteriin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin äänestysoikeudesta maakunnan kansanäänestyksessä. Äänestysoikeudesta maakunnan kansanäänestyksessä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään äänioikeudesta maakuntavaaleissa. Maakunnan kansanäänestyksestä ja oikeudesta tehdä aloite maakunnan kansanäänestyksen järjestämiseksi säädettäisiin 25 §:ssä.

23 §. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Pykälässä säädettäisiin yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista maakunnassa. Pykälä vastaisi pääosin kuntalain 22 §:ää, jossa säädetään yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleisestä maakunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Oikeudet koskisivat kaikkia maakunnan asukkaita ja niiden toteuttaminen tapahtuisi käytännössä koko maakuntahallinnossa. Maakuntavaltuuston tehtävänä olisi vastata osallistumismahdollisuuksien kokonaisuudesta samalla tavoin kuin kunnassa kunnanvaltuustolla on vastuu kuntatason osallistumismahdollisuuksista. Säännöksen velvoittavasta sanamuodosta huolimatta suoran demokratian laajuus ja muodot jäisivät pitkälti valtuuston päätettäväksi. Näitä tulisi täsmentää 35 §:n mukaisessa maakuntastrategiassa, jossa tulee ottaa huomioon asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Pykälässä korostettaisiin monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia ja tuotaisiin esiin erilaisia keinoja, joita voidaan hyödyntää päätösvalmistelun eri vaiheissa. Tällä on tarkoitus edistää eri asukasryhmien ja eri palveluiden käyttäjien osallistumista itselleen sopivalla tavalla. Tarkoitus on myös edistää sitä, että maakuntavaltuusto tarjoaa erilaisiin asiakokonaisuuksiin ja tilanteisiin sopivia joustavia osallistumisen muotoja ja niin pitkä- kuin lyhytaikaisia vaikuttamisen keinoja ja -mahdollisuuksia. Erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää muun muassa eri vähemmistöjen kuten kieli-, kulttuuri- ja seksuaalivähemmistöjen osallistumisen mahdollisuuksiin. Asiakohtaisesti on tärkeää lisäksi pohtia muita mahdollisia erityisryhmiä, joiden osallistumiseen tulisi kiinnittää huomiota.

Pykälän 2 momentissa olisi kuntalain 22 §:n tapaan esimerkkiluettelo sellaisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista, joista erityisesti maakunnassa voitaisiin hyödyntää. Luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan antaisi kuvan käytettävissä olevista keinoista. Maakunta päättäisi momentissa mainittujen keinojen käytöstä ja voisi edistää osallistumista ja vaikuttamista myös muilla kei-

noilla. Tämä voisi tapahtua ilman nimenomaista säännöstäkin, mutta suoran demokratian korostamiseksi laissa on kuitenkin tarkoituksenmukaista tuoda esiin, millä tavoin osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Erityisesti käyttäjälähtöistä osallistumista ja vaikuttamista korostettaisiin, koska suoran demokratian muotona se on tarpeellinen varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.

Momentin 1 kohdassa tuodaan esille keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä asukasraatien järjestäminen. Erilaisissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa ja asukastapaamisissa voidaan vapaamuotoisesti selvittää asukkaiden näkemyksiä tietyistä teemasta tietyllä hetkellä tai pidemmän ajanjakson aikana. Kuulemista ja keskustelua voi toteuttaa monia kanavia hyödyntäen. Muun muassa internet, sosiaalinen media ja muut sähköiset kanavat tarjoavat mahdollisuuksia maakunnan asukkaiden mielipiteiden ja näkemysten kokoamiseen valmistelun aikana ja ennen päätöksentekoa.

Asukasraati kuvaisi käsitteenä aiempaa vuorovaikutteisempia osallistumistapoja. Kuten kuntalain 22 §:ssä käytetty termi kuntalaisraati, olisi asukasraati tässä eräänlainen yläkäsite, joka pitäisi sisällään myös esimerkiksi asiakas- ja potilasraatien järjestämisen. Asukasraati ja vastaavat keinot voivat toimia hyvänä kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntönä sekä vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille asukaskyselyille, jotka heijastavat usein yksittäisten asukkaiden mielipiteitä. Asukasraadin kautta olisi mahdollista tuottaa myös kokonaisvaltaisempi kansalaismielipide maakunnan päättäjille päätösharkintaan sekä täydentää olemassa olevaa tietopohjaa palvelujärjestelmän ja palveluiden toimivuudesta. Raati tarjoaa konkreettisen keskustuspinnan asukkaisiin ja asiakkaisiin ja se soveltuisi menetelmänä erityisesti tilanteisiin, joissa suunnittelun lähtökohtana on monimutkainen asiakysymys sekä keinona saada asukkaat mukaan esimerkiksi palvelujen kehittämiseen. Käytettäessä asukas- tai asiakasraateja on tärkeää jo ennakolta kiinnittää huomiota siihen, miten raadin tuotokset edustuksellisessa päätöksenteossa käsitellään. Asukasraadit ja niiden sovellukset mahdollistavat asukkaiden ja palvelun käyttäjien osallistumismahdollisuuksien kehittämisen ja voivat toimia myös yhtenä keinona tuoda erityisryhmiä tai vähemmistöjä vahvemmin mukaan päätöksenteon valmisteluun.

Momentin 2 kohta korostaisi jo valmisteluvaiheessa tapahtuvaa asukkaiden mielipiteiden selvittämistä. Osallistuminen ja vaikuttaminen on yleensä tehokkainta valmisteluvaiheen alussa. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta ja 41 §:ssä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Nämä ovat kuulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien luomisen laissa säänneltyjä muotoja, mutta muukin oma-aloitteinen asukkaiden mielipiteiden vapaamuotoinen selvittäminen on suotavaa. Mielipiteitä voidaan selvittää eri tavoin, muun muassa kyselyin ja mielipidetiedusteluin ja 1 kohdassa tarkoitettuja keskustelutilaisuuksia järjestämällä tai järjestämällä esimerkiksi 24 §:ssä tarkoitettuja maakunnan kansanäänestyksiä.

Momentin 3 kohdassa tuotaisiin esiin mahdollisuus valita palvelujen käyttäjien edustajia maakunnan toimielimiin. Myös tätä kautta voidaan edistää palvelun käyttäjien, eri väestöryhmien ja luottamushenkilöiden vuorovaikutusta sekä asukkaiden osallisuutta. Asiasta säädetäisiin tarkemmin 30 §:ssä, jonka mukaan valtuusto voisi päättää, että johtokunnan jäsenet tai osa jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti maakunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.

Momentin 4 kohdassa säädetäisiin palvelujen suunnittelemisesta ja kehittämisestä yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa ja heidän tarpeistaan käsin. Tätä kautta voidaan edistää palvelujen käyttäjälähtöistä kehittämistä eli palvelun käyttäjien vahvempaa mukana oloa esimerkiksi palvelujen suunnittelussa ja arvioinnissa. Toiminta voisi koskea yksittäisiä palveluja tai laajempia palvelukokonaisuuksia. Se voisi suuntautua suppealle tai laajalle alueelle ja olla muodoltaan pitkäkestoista tai projektimaista. Kohdassa tarkoitettuja käyttäjälähtöisen vaikuttamisen keino-

ja voivat olla muun muassa asiakaspalautteen kerääminen, asiakastyytyväisyyden mittaaminen, erilaiset ideointi- ja visiointimenetelmät ja -tilaisuudet, kokeilut, yhteissuunnittelu, palvelumuotoilu ja kokemusasiantuntijoiden käyttö. Kokemusasiantuntijatoimintaa on viety paljon eteenpäin muun muassa vammaispalveluissa ja päihde- ja mielenterveyspalveluissa ja sen kautta saatu kuuluviin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja hyvinvoinnin kannalta riskiryhmissä olevien ääntä palveluiden kehittämisessä. Palvelumuotoilussa palveluja suunnitellaan yhdessä niiden käyttäjien kanssa ja palvelumuotoilun menetelmät toimivat työkaluina luotaessa ja arvioitaessa uudenlaisia palvelukonsepteja. Palvelujen kehittäminen voi lisäksi tapahtua myös uudenlaisen kansalaistoiminnan kautta esimerkiksi erilaisissa projekteissa, kampanjoissa ja verkostoissa. Asiakaspalautteen keräämisessä olisi tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä eri maakuntien ja organisaatioiden kesken ja kehittää yhteisiä mittareita ja toteuttaa kyselyjä.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta osallistua maakunnan talouden suunnitteluun. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi avaamalla maakunnan talouden suunnittelua erilaisissa tilaisuuksissa ja sähköisissä sovelluksissa, vuorovaikutteisia menetelmiä hyödyntäen sekä osallistuvan budjetoinnin menetelmän avulla. Siinä maakunnan viranomaisen ja alueen asukkaat suunnittelevat ja päättävät vuorovaikutteisen systemaattisen prosessin muodossa siitä, mihin kohteisiin tietyt varat käytetään. Osallistuvaa budjetointia käyttämällä voidaan lisätä kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja keskustelua, kansalaisten tietämystä sekä viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta. Osallistuva budjetointi voi olla apuväline tunnistaa monenlaisten eri asukasryhmien tarpeita ja tuoda niitä näkyviksi. Osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on käytetty jossain määrin jo kuntatasolla.

Momentin 6 kohdassa tuodaan esiin, että maakuntavaltuusto voi toimialansa puitteissa edistää asukkaiden, asukasryhmien ja kansalaisyhteiskunnan oma-aloitteista toimintaa, omaehtoista kansalaisosallistumista myös muilla eri keinoilla. Maakunnan antama tuki voi olla esimerkiksi työväliseisiin, viestintään tai toimintaan liittyvää. Asukkaiden lisäksi toimijoina voivat olla erilaiset järjestöt ja yhteisöt, kansalaisjärjestöt, palvelujen käyttäjähdistykset, verkostot, projektit, kampanjat, yritykset ja säätiöt.

Pykälän 3 momentissa ulotettaisiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamista koskevat velvoitteet koskemaan myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja. Säännöksellä ei ole tarkoitus kaventaa maakunnan ensisijaista vastuuta osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Momentin mukaan maakunnan olisi sisällytettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja oikeuksia turvaavat velvoitteet myös maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden sekä palvelulaitoksen kanssa tekemiinsä sopimuksiin. Näiden palveluntuottajien olisi huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta.

24 §. Aloiteoikeus. Pykälän sisältö vastaisi pääosin kuntalain 23 §:ää. Pykälän 1 momentin mukaan aloiteoikeus olisi maakunnan asukkaalla ja maakunnan alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä. Pykälän sanamuodolla esimerkiksi maakunnassa toimivien yhdistysten ja yritysten aloitteenteko mahdollistettaisiin. Aloitteen tekijältä ei vaadittaisi tiettyä ikää, vaan aloiteoikeus olisi kaikenikäisten maakunnan asukkaiden oikeus. Aloitteesta tulisi hallintolain 16 §:n mukaisesti käydä ilmi, mitä asia koskee sekä lähettäjän nimi ja yhteystiedot.

Aloitteita voisi tehdä maakunnan toimintaa koskevissa asioissa. Maakunnan toiminta määritellään 4 §:ssä. Aloiteoikeus kattaa siten esimerkiksi maakunnan järjestämistä vastuulla olevat palvelut riippumatta siitä, millä tavoin ja kenen toimesta palvelut tuotetaan. Aloite eroaa hakemuksesta siinä, että viranomaisella ei ole velvollisuutta sisällöllisesti tutkia ja ratkaista aloit-

teessa tarkoitettua asiaa. Aloite ei siten välttämättä aina johda toimenpiteisiin. Aloite on maakunnassa käsiteltävä siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa. Silloin kun maakuntavaltuustolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa, maakuntahallitus ei voi omalla päätöksellään todeta, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Hyvään hallintoon kuuluu, että aloitteen tekijä saa kohtuullisen pian aloitteen jätettyään tiedon siitä, mikä maakunnan viranomaisen käsittelee aloitteen ja missä aikataulussa. Kun aloite on käsitelty, aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa toimenpiteet, joihin mahdollisesti ryhdytään tai on jo ryhdytty tai lähettää tiedoksi päätös, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Jos aloite ei johda toimenpiteisiin, päätökseen ei voi hakea muutosta. Aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista annettaisiin hallintosäännössä tarpeelliset määräykset. Hallintosääntöön voitaisiin ottaa esimerkiksi määräys aloitteiden käsittelystä valtuustossa. Hallintosäännössä voitaisiin myös antaa määräyksiä maakuntahallituksen ja lautakunnan tehtäväalueilla tehtyjen aloitteiden käsittelystä sekä täsmentää aloitteen tekijälle annettavien tietojen sisältöä ja menettelytapoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin aloitteesta, joka on otettava maakunnan käsittelyyn määräajassa. Jos aloitteen olisi tehnyt vähintään yksi prosentti maakunnan asukkaista, asia olisi otettava käsiteltäväksi maakunnan toimivaltaisessa viranomaisessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä kun aloite on saapunut maakunnan kirjaamoon. Suhteutettuna maakuntien asukaslukuihin (31.12.2015) 1 prosentti on pienimmillään noin 700 asukasta (Keski-Pohjanmaan maakunta) ja suurimmillaan noin 16 000 asukasta (Uudenmaan maakunta). Demokratian toimivuuden, yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien sekä järjestelmän ymmärrettävyyden näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että aloiteoikeuden kynnys ei muodostu liian korkeaksi ja että prosenttiosuus väestöstä on sama maakunnan asukasluvusta riippumatta. Aloitetta kannattavien maakunnan asukkaiden osuus maakunnan asukasluvusta laskettaisiin väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan sen päivämäärän mukaisesti, jolloin aloite on jätetty maakunnan viranomaiselle. Asukasluvun laskentaperuste noudattaisi näin ollen kuntalain laskentaperustetta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi, että aloitteen tekijöiden nimet olisi kerättävä vuoden kuluessa aloitteen päiväyksestä ja nimien keräämisestä tietoverkon kautta. Aloitteen tekijän tulisi ilmoittaa nimensä, syntymäaikansa sekä kotikuntansa. Mikäli nimet kerättäisiin paperilla, vaaditaan lisäksi tekijän omakätinen allekirjoitus. Jos nimet kerätään sähköisesti tietoverkossa, on käytettävä tietojärjestelmää, jossa on vahva sähköinen tunnistaminen. Edelleen säädettäisiin, että aloitteen tekijöiden edustajia tulisi kuulla aloitetta käsiteltäessä. Aloitteen tekijöille annettaisiin näin mahdollisuus tarkemmin perustella tekemäänsä aloitetta ja sen tarpeellisuutta. Kuuleminen mahdollistaa myös lisätietojen saamisen aloitteen tekijöiltä päätöksenteon tueksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakunnan palvelujen käyttäjän aloiteoikeudesta. Palvelun käyttäjä voisi tehdä aloitteita sellaisissa asioissa, jossa koskevat hänen käyttämänsä palvelua. Palvelujen käyttäjällä tarkoitettaisiin henkilöä, joka voi olla myös muun kuin kyseisen maakunnan asukas. Palveluja voidaan käyttää yli maakuntarajojen ja valinnanvapaus palveluissa on lisääntymässä. Siksi on perusteltua, että palvelun käyttäjällä on mahdollisuus tehdä aloitteita palveluista, vaikka kyseisen palvelun järjestämisestä vastaisi jokin muu kuin maakunta, jossa hän asuu. Myös palvelujen käyttäjien tekemät aloitteet tulisi käsitellä viipymättä sekä ilmoittaa aloitteen tekijöille aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Maakunnan hallintosääntöön voidaan ottaa tarkempia määräyksiä myös palvelujen käyttäjien tekemien aloitteiden käsittelystä. Palvelujen käyttäjien aloitteita koskee soveltuvin osin myös muu edellä maakunnan asukkaiden tekemien aloitteiden, niiden muotovaatimusten ja käsittelyn osalta todettu.

Pykälän 4 momentin mukaan valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritetut toimenpiteet. Maakuntahallitus voi viedä aloitteessa tarkoitettua asiaa valtuuston käsittelyyn myös omana asianaan. Valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet ja niiden johdosta suoritetut toimenpiteet voidaan viedä valtuustoon maakunnan päättämänä ajankohtana vuosittain esimerkiksi luettelon muodossa. Käsitellessään luettelon valtuusto voi samalla todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun. Edellä mainittujen aloitteiden lisäksi myös valtuutetulla on oikeus tehdä niin kutsuttu valtuustoaloite.

25 §. *Maakunnan kansanäänestys ja kansanäänestysaloite.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan kansanäänestyksestä ja sen toimittamisen periaatteista sekä oikeudesta tehdä maakunnan kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite. Kansanäänestysaloitteeseen liittyvä ikäraja olisi 15 vuotta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti pitkälti kuntalain 24 ja 25 §:ää. Kansanäänestysten toimittamisesta sekä muotovaatimuksista koskien kansanäänestysaloitteen tekijöitä ja tekijöiden nimien keräämisen määräaika sekä nimien keräämisestä tietoverkon kautta säädettäisiin tarkemmin neuvoo-antavissa maakunnan ja kunnan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990).

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuustolla olisi toimivalta päättää kansanäänestyksen toimittamisesta koko maakunnan alueella eli kaikissa maakuntaan kuuluvissa kunnissa. Kansanäänestyksen toimittaminen vain jollain maakunnan osa-alueella (esimerkiksi vain joissakin kunnissa) ei olisi mahdollista. Maakuntavaltuusto päättäisi aina, toimitetaanko kansanäänestys ja mitkä ovat äänestysvaihtoehdot. Kansanäänestys voitaisiin toimittaa maakunnalle kuuluvalta asiasta, joten soveltamisala on laaja. Kansanäänestys voitaisiin toimittaa myös asioissa, joissa maakunta on vain lausunnonantaja, esimerkiksi tiehankkeissa ja muissa ympäristöä koskevissa asioissa, joilla on maakunnan asukkaille olennainen merkitys.

Maakuntavaltuuston päätökseen, jolla on päätetty toimittaa kansanäänestys, ei saisi hakea muutosta. Valituskielto koskisi valtuuston päätöksen kaikkia osia. Jos valitus sallittaisiin, valitusprosessi voisi lykätä kansanäänestyksen järjestämistä niin, ettei asia enää olisi ajankohtainen. Sen sijaan valtuuston päätökseen, jolla kansanäänestyksen toimittamista koskeva esitys on hylätty, voitaisiin hakea muutosta normaalein muutoksenhakukeinoin. Maakuntavaltuuston päätös voitaisiin kumota lähinnä menettelyvirheen perusteella, jolloin asia tulisi valtuuston uuteen käsittelyyn. Kun kansanäänestyksen toimittaminen on aina valtuuston harkinnassa, esitys voitaisiin uudessakin käsittelyssä hylätä.

Kansanäänestys olisi neuvoo-antava. Sitovan kansanäänestyksen voidaan katsoa olevan ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa. Poliittinen ja moraalinen sitovuus voi syntyä myös neuvoo-antavan kansanäänestyksen perusteella, jos esimerkiksi valtuustoryhmät ennakolta ilmoittavat noudattavansa äänestyksen lopputulosta. Poliittiseen sitovuuteen voidaan liittää myös esimerkiksi äänestysprosenttiin ja äänestysvaihtoehdon kannatukseen (esimerkiksi tietty prosenttiosuus) liittyviä ehtoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin äänestyksessä noudatettavista peruseriaateista. Kaikilla äänioikeutetuilla olisi yhtäläinen äänestysoikeus ja äänestys olisi salainen.

Pykälän 3 momentin mukaan kansanäänestysaloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt maakunnan asukas. Kansanäänestysaloitteen tekijöinä tulisi olla vähintään kolme prosenttia 15 vuotta täyttäneistä maakunnan asukkaista. Kolmen prosentin vaatimus on arvioitu riittäväksi, jotta voidaan turvata yhtäältä se, ettei aloitteen tekemisen kynnyksen nouse liian korkeaksi, mikä saattaisi muodostaa käytännön rajoituksen kansalaisten osallistumisoikeuksiin. Toisaalta tällä voidaan turvata myös se, ettei kynnyksen ole liian matalakaan, mikä puolestaan voisi johtaa lukuisin

kevyin perustein tehtyihin aloitteisiin. Kolme prosenttia asukaista vastaa (31.12.2015 mukaisen asukaslukujen perusteella) pienimillään Keski-Pohjanmaan maakunnassa noin 2 100 asukasta ja Uudenmaan maakunnassa noin 48 000 asukasta. Kansanäänestysaloitetta kannattavien maakunnan asukkaiden osuus maakunnan asukkaista laskettaisiin väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan sen päivämäärän mukaisesti, jolloin kansanäänestysaloite on jätetty maakunnalle. Henkilön pitää olla 15 vuotta täyttänyt aloitteen allekirjoittaessaan.

Jos kansanäänestysaloite on saanut riittävän kannatuksen, maakuntavaltuuston olisi viipymättä ratkaistava, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Päätös olisi valtuuston vapaassa harkinnassa. Valtuusto voi myös aina päättää äänestysvaihtoehdoista. Jos aloitteen tekijöinä ei ole vaadittua kolmea prosenttia 15 vuotta täyttäneistä maakunnan asukkaista, aloite voidaan jättää käsittelemättä. Aloitteen tekijöille tulee ilmoittaa, että asiaa ei viedä maakuntavaltuustoon. Maakuntahallitus vastaa asian valmistelusta maakuntavaltuustolle, joten maakuntahallitus voi tehdä ilmoituksen. Aloitteen tekijöiden edustajia tulisi kuulla aloitetta käsiteltäessä. Aloitteen tekijöille annettaisiin näin mahdollisuus tarkemmin perustella tekemäänsä aloitetta ja sen tarpeellisuutta. Kuuleminen mahdollistaa myös lisätietojen saamisen aloitteen tekijöiltä päätöksenteon tueksi.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin neuvoa-antavissa maakunnan ja kunnan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin, jota sovellettaisiin maakunnallisen kansanäänestyksen toimittamisessa.

26 §. Maakunnan vaikuttamistoimielimet. Pykälässä säädettäisiin maakunnan vaikuttamistoimielimistä. Kuntalain 26—28 §:ien mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. Nämä voivat olla kuntien yhteisiä. Maakunnan vaikuttamistoimielimiä koskevan pykälän tavoitteena on turvata nuorten, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden vaikuttamismahdollisuudet tilanteessa, jossa aiemmin kunnilla olleita tehtäviä siirtyy maakuntatasolle. Maakunnan tulisi siksi asettaa maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttamisryhmä, maakunnan vanhusneuvosto sekä maakunnan vammaisneuvosto. Nämä itsessään eivät ole riittävä vaikuttamiskeino, vaan eri väestöryhmien osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta tulee maakunnan tasolla huolehtia myös muilla tavoin. Nuorten osallistumisesta ja vaikuttamisesta säädetään esimerkiksi nuorisolaissa (72/2006). Vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida toimivaltaa. Ne voivat toimia vapaammin menettelymuodoin, koska maakuntahallintolain, hallintolain ja hallintosäännön kokous- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei tarvitse soveltaa niissä. Jäsenet eivät olisi 64 §:ssä tarkoitettuja maakunnan luottamushenkilöitä, joten he eivät hoida tehtävänsä virkavastuulla. Vaikuttamistoimielimet eivät ole naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n ja 1 momentissa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä toimielimiä, joten niiden kokoonpanoon ei tarvitse soveltaa 40 prosentin sukupuolikiintiötä. Tavoitteena on, että vaikuttamistoimielimiin kuitenkin nimetään mahdollisimman tasapuolisesti sekä miehiä että naisia.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntahallituksen tulisi asettaa maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, maakunnan vanhusneuvosto sekä maakunnan vammaisneuvosto ja huolehtia näiden toimintaedellytyksistä. Näiden vaikuttamistoimielinten jäsenet tulisi valita kuntalain 26—28 §:ien mukaisten, maakunnan kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valittaisiin vähintään yksi edustaja. Tällä korostettaisiin yhtäältä maakunta- ja kuntatason vaikuttamistoimielinten välistä yhteyttä sekä toisaalta kuntien vaikuttamistoimielinten tasapuolista edustusta. Muilta osin jäsenmäärä, kokoonpano sekä vaikuttamistoimielinten valinta ja esimerkiksi toimintatavat jäisivät maakunnan päätettäväksi. Näin voitaisiin ottaa huomioon erilaiset alueelliset

olosuhteet. Vanhusneuvostossa olisi hyvä olla edustus maakunnassa toimivista vanhusjärjestöistä ja vammaisneuvostossa vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa ja järjestöjen riittävä edustus. Vaikuttamistoimielinten toimintatapojen osalta voitaisiin hyödyntää kuntien vaikuttamistoimielinten käytännössä hyväksi osoittautuneita toimintatapoja. Vaikuttamistoimielimet voidaan valita esimerkiksi vuoden tai pidemmäksi toimikaudeksi. Maakuntahallitus voi myös hyväksyä vaikuttamistoimielimille toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta muun muassa toimielimen lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä, toimikausi, puheenjohtajan valinta, sihteerin tehtävien hoitaminen, toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen. Toimintaedellytyksistä huolehtiminen tarkoittaa muun muassa sitä, että maakunta osoittaa kokoustilan, huolehtii kokousten järjestämisestä, vastaa kokouksista aiheutuneista kustannuksista ja antaa tarvittaessa apua kokousasioiden valmisteluun ja kokouksen sihteerin tehtäviin. Toimintaan täytyy varata riittävät määrärahat. Erillinen määräraha talousarvioissa jäntevoittaisi vaikuttamistoimielinten toimintaa. Kokouspalkkioiden maksaminen on perusteltua, mutta on maakunnan harkittavissa. Maakuntahallitus voi esimerkiksi päättää, että vaikuttamistoimielimen jäsenten palkkioista ja muista korvauksista on soveltuvin osin voimassa, mitä hallintosäännössä määrätään lautakunnan jäsenten palkkioista ja korvauksista.

Pykälän 2 momentissa kuvattaisiin maakunnan vaikuttamistoimielinten toimenkuva ja tehtäväkenttä. Niiden vaikuttamisrooli ulottuisi maakunnan kaikille toimialoille. Nuorisovaltuuston tehtäväkenttä ulottuisi kaikkiin toimintoihin, joilla on merkitystä nuorten, heidän elinolosuhteidensa ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta. Vanhusneuvoston tehtäväkenttä ulottuisi niihin maakunnan toimintoihin, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön elinolosuhteiden ja iäkkäiden tarvitsemien palveluiden kannalta ja vastaavasti vammaisneuvoston tehtäväkenttä toimintoihin, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elinolosuhteiden ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta. Vaikuttamistoimielimille tulisi antaa riittävästi tietoja muun muassa ajankohtaisista hankkeista ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa. Niiden rooliin kuuluisi esimerkiksi aloitteiden, lausuntojen ja kannanottojen tekeminen. Ne voivat myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja esimerkiksi lausua sellaisista asioista, joiden ne arvioivat olevan merkittäviä edustamiensa väestöryhmien näkökulmasta. Esimerkiksi maakunnan nuorisovaltuusto voi nostaa esiin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita maakunnan toiminnassa ja viedä päätöksentekijöille tietoon lasten ja nuorten tarpeita ja ajatuksia. Nuorisovaltuuston edustajalle on mahdollista hallintosäännön määräyksen antaa myös läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten, kuten esimerkiksi valtuuston ja lautakuntien kokouksiin, mikä parantaa tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Läsnäolo- ja puheoikeus voidaan rajata siten, että läsnäolo-oikeutta ei ole silloin kun asian käsittelyyn liittyy salassa pidettäviä tietoja.

27 §. Vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Pykälässä säädettäisiin vähemmistökielen vaikuttamistoimielimestä kaksikielisissä maakunnissa sekä maakunnassa, johon kuuluu saamelaisien kotiseutualueeseen kuuluva kunta.

Pykälän 1 momentin mukaan kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen tulisi asettaa vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valittaisiin maakunnan vähemmistökielisiä asukkaita edustavia henkilöitä. Muilta osin jäsenmäärä, kokoonpano sekä elimen valintatapa ja toimintatavat jäisivät maakunnan päätettäväksi. Vähemmistökielen edustajia on mahdollista valita muistakin kuin maakunnan kaksikielisistä kunnista. Maakuntahallitus voi hyväksyä toimielimelle toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta toimielimen lakisääteiset ja muut tehtävät sekä lisäksi muun muassa jäsenten lukumäärä, toimikausi, puheenjohtajan ja sihteerin tehtävien hoitaminen, toimintasuunnitelman laadinta ja toimintakertomuksen antaminen.

Pykälän 2 momentin mukaan vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen tehtävänä olisi selvittää, arvioida ja määrittellä kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta ja seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella toimielin tekisi maakuntahallitukselle ehdotuksia palvelujen kehittämiseksi. Toimielin voisi myös tehdä ehdotuksia henkilöstön kielitaitovaatimuksista. Koska kyseessä on vaikuttamistoimielin, sillä ei olisi maakuntaa sitovaa päätösvaltaa. Vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida toimivaltaa. Maakunnan päätöksenteossa tulisi kuitenkin ottaa huomioon toimielimen tekemät selvitykset, arviot ja määrittelyt palvelujen tarpeesta. Toimielimellä voisi olla muitakin kuin laissa säädettyjä tehtäviä jos maakuntahallitus niin määrää. Toimielin antaisi vuosittain kertomuksen vähemmistökielisten palveluiden toteutumisesta maakunnassa. Kertomuksen tarkoitus on antaa tietoa, jota voidaan hyödyntää maakunnan päätöksenteossa suunniteltaessa vähemmistökielisten palvelujen toteuttamista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin saamenkielen vaikuttamistoimielimestä, joka maakuntahallituksen tulisi asettaa sellaisessa maakunnassa, johon kuuluu saamelaisien kotiseutualueen kunta. Näitä kuntia ovat Enontekiö, Inari ja Utsjoki. Lisäksi Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue kuuluu saamelaisien kotiseutualueeseen. Toimielimen jäsenten tulee edustaa alueen saamenkielisiä asukkaita. Vähintään kolmasosa jäsenistä on nimitettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Toimielimeen sovelletaan muutoin mitä 2 momentissa säädetään vähemmistökielen vaikuttamistoimielimestä.

28 §. Viestintä. Säännöksessä tuodaan esille velvoite viestiä laajasti maakunnan toiminnasta sekä painotetaan erityisesti päätöksenteon valmistelun avaamista säätämällä velvoite viedä keskeisiä valmisteluasiakirjoja saataville yleiseen tietoverkkoon. Säännöksessä tuodaan myös esiin selkeä ja ymmärrettävä kieli ja yhdenvertaisuusnäkökulma. Lisäksi ehdotuksen 101 §:ssä säädettäisiin maakunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, 102 §:ssä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa ja 145 §:ssä päätösten yleistiedoksiannosta maakunnan jäsenille, mikä tapahtuisi myös yleisessä tietoverkossa.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedottamisvelvoite koskisi maakunnan toimintaa. Maakunnan toiminta on käsitteenä määritelty 4 §:ssä ja se käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Lakiehdotuksen 43 §:ssä säädetään konserniohjeista. Konserniohjeissa voidaan antaa tarpeelliset määräykset tiedottamisesta. Maakunnalla olisi velvoite tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Olennaista olisi, että tiedot käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäseneltyinä yleisessä tietoverkossa.

Aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännöksessä nostettaisiin esille asukkaat, palvelujen käyttäjät, järjestöt ja muut yhteisöt. Ryhmän kautta tapahtuva vaikuttaminen voi olla yksittäisten henkilöiden kannanottoja tehokkaampaa. Maakunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen suunnittelu- ja järjestämisprosessissa on tärkeätä ylläpitää säännöllistä tiedottamista ja vuoropuhelua asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kanssa. Kun viestinnässä pyritään selkeyteen ja avoimuuteen sekä arvioidaan omaa toimintaa, vahvistetaan luottamusta maakunnan toimijoiden ja asukkaiden ja palvelujen käyttäjien välillä. Virallisen viestinnän ohella tulisi ylläpitää osallisuuden areenoja, joissa asukkaat ja palvelujen käyttäjät voivat tuoda esille omia näkemyksiään ja vaikuttaa prosessiin.

Viestinnän sisältöasioina säännöksessä todettaisiin maakunnan järjestämät palvelut, maakunnan talous, maakunnan hallinnossa valmistelussa olevat asiat, edellä mainittuja koskevat

suunnitelmat, asioiden käsittely, päätökset ja päätösten vaikutukset. Maakunnan tulisi pitää huolta, että myös niistä maakunnan järjestämistä palveluista, joita maakunta ei itse tuota, on saatavilla riittävästi tietoja. Tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan merkittävästi parantaa hyödyntämällä tietoverkkoa ja sen palveluita.

Lakiehdotuksen 84 §:n mukaan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset tiedottamisen periaatteista. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat edelleen pitkälti maakunnan harkinnassa, mutta tiedottamisen ja viestinnän on oltava aktiivista ja tehokasta ja eri asukasryhmät saavutettavaa.

Maakuntalain ohella viestintään liittyvistä velvoitteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 19 ja 20 §:ssä sekä hallintolain 41 §:ssä, jossa säädetään yksityiskohtaisemmin vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Hallintolain edellä mainittu säännös velvoittaa maakunnan ilmoittamaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Hallintolain 41 §:n noudattamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, johon voi vedota valituksessa ja saada päätöksen kumotuksi. Erityislaeissa on myös viestintää koskevia säännöksiä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 7 §:n velvoite laatia vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus.

Kielilaisissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvelua ja tiedottaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Velvoitteet kohdistuvat erityisesti kaksikielisiin kuntiin ja kuntayhtymiin. Kielilain 24 § velvoittaa yhtiön, joissa kaksikielisillä kunnilla tai erikielisillä kunnilla on määräämisvalta, antamaan palvelua ja tiedottamaan suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Saamen kielilaisissa säädetään vastaavat kielelliset oikeudet saamelaisille saamen kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnissa sekä kuntayhtymissä, joissa on jäsenenä edellä mainittuja kuntia. Viittomakielilain 3 §:n mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Viittomakielellä tarkoitetaan suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä. Viittomakieltä käyttävällä tarkoitetaan henkilöä, jonka oma kieli on viittomakieli. Kielilakia, saamen kielilakia ja viittomakielilakia on tarpeen muuttaa siten, että lakien velvoitteet koskevat vastaavalla tavalla maakuntia.

Kielellisiä oikeuksia koskevassa sääntelyssä on kysymys laissa turvatusta minimitasosta. Yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi viestinnässä tulisi ottaa huomioon myös maakunnassa asuvat vähemmistökieliset asukkaat. Hallintolain 26 §:n säännös tulkittamisesta ja kääntämisestä liittyy yksittäisen hallintoasian käsittelyyn, ei yleiseen tiedottamisvelvollisuuteen. Vastaava säännös tulkittamisesta ja kääntämisestä on laissa kotoutumisen edistämisestä.

Pykälän 2 momentti koski tiedonsaantia toimielinten käsittelyyn tulevien maakunnan asukkaille tärkeiden ja yleistä mielenkiintoa herättävien asioiden valmistelusta. Toimielinten esityslistoilla selostetaan tiiviisti kokouksessa käsiteltävien asioiden valmistelun tulokset. Esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus, esimerkiksi maakunnan verkkosivuilla, heti esityslistan valmistuttua lisää merkittävästi valmistelun avoimuutta. Esityslistoja ja liiteaineistoja ei voi kuitenkaan viedä yleiseen tietoverkkoon sellaisenaan, vaan asiakirjat on käytävä huolellisesti läpi ja yleiseen tietoverkkoon vietävästä versiosta on poistettava salassa pidettävät tiedot. Tämän lisäksi on arvioitava maakunnan oikeus käsitellä kokousasiakirjoihin sisältyviä julkisia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset sekä maakunnan viestintävelvoitteet on pyrittävä sovittamaan yhteen niin, että viranomaisten velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämisessä to-

teutetaan vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Tiedon saanti julkisista asiakirjoista on turvattu.

Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietojen käsittelyssä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolailla on saatettu Suomen lainsäädäntö vastaamaan tietosuojadirektiivin määräyksiä. EU:n tietosuojasetus saattaa voimaan tultuaan vaikuttaa viranomaisten verkkoviestintään.

Henkilötietolakia sovelletaan muun muassa henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Maakunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan henkilötietolain 6 ja 8 §:n edellytysten mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua maakunnan toiminnan kannalta. Ilman asianomaisen henkilön suostumusta henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.

Maakuntalain viestintää sekä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumista koskevat säännökset velvoittavat maakuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta maakunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Maakunnan viranomaisten päätöksenteossa on kuitenkin usein kysymys yksittäisen henkilön etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Kussakin yksittäisessä kokousasiassa tulee punnita, onko maakuntalaissa säädetty viestintävelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn yleisessä tietoverkossa eli onko kyseisten henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa tarpeellista maakunnan viestinnän tarkoituksen kannalta.

Valmistelun avaaminen yleistä tietoverkkoa käyttämällä ja henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa on perusteltua erityisesti silloin, kun esityslistalla selostetaan sellaisen asian valmistelua, joka koskee maakunnan yhteisten asioiden järjestämistä tai päätöksenteolla on yleistä vaikutusta maakunnan asukkaiden elämään tai elinympäristöön. Verkkoviestinnällä edistetään tällöin asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa sekä mahdollisuuksia valvoa maakunnan viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa. Kokousasiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja voidaan pitää yleisessä tietoverkossa vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman ajan.

Hallintosääntöön voitaisiin ottaa keskeiset periaatteet sekä tarkentavat määräykset tietosuojasta verkkoviestinnässä. Toimielimet voivat kuitenkin viime kädessä itse päättää viestinnästä ja valmistelun julkisuuden toteuttamisesta omiin asiakirjoihinsa liittyen. Toimielimen vastuulla on luoda omalla toimialallaan edellytykset läpinäkyvälle toiminnalle asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Pykälän 3 momentissa ulotettaisiin viestinnän ja tiedottamisen toteuttamista koskevat velvoitteet koskemaan myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja. Säännöksellä ei ole tarkoitus kaventaa maakunnan ensisijaista vastuuta viestinnän ja tiedottamisen toteuttamisesta. Momentin mukaan maakunnan olisi sisällytettävä 1 momentissa tarkoitettuja oikeuksia toteuttavat velvoitteet maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden sekä palvelulaitoksen kanssa tekemiinsä sopimuksiin. Näiden palveluntuottajien olisi huolehdittava toiminnassaan viestinnän toteuttamisesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä sekä maakunnan eri asukasryhmien tarpeiden huomioon ottamisesta. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on

käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännös määrittelee kielenkäytön tapaa suullisessa ja kirjallisessa viestinnässä. Selkeä ja ymmärrettävä kieli liittyy niin olennaisesti viestintään ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, että sitä on perusteltua korostaa myös maakuntalaissa.

Hyvä viestintämateriaali on selkeää ja vastaanottajan tarpeista lähtevää. Tekstien tulisi olla rakenteeltaan johdonmukaisia ja sisällöltään helposti ymmärrettäviä kokonaisuuksia. Viestinnässä tulisi huomioida myös asukkaat, joilla ikänsä, puutteellisen kielitaidon tai muun erityisvaikeuden vuoksi on vaikeuksia ymmärtää yleiskieltä. Selkokielisen viestinnän lisääminen on keino parantaa viestien ymmärrettävyyttä ja eri asukasryhmien yhdenvertaista tiedonsaantia.

Maakunnan tulisi arvioida, mitkä olisivat ne asukasryhmät, joiden tarpeet olisi erityisesti otettava huomioon viestinnässä. Näitä voivat olla muun muassa muuta kuin suomea ja ruotsia äidinkielenään puhuvat, lapset ja nuoret, vanhukset, eri tavoin vammaiset kuten kuulovammaiset, sekä maahanmuuttajat. Asukasryhmien tarpeet voivat liittyä myös heille tarkoituksenmukaisiin viestinnän ja vuorovaikutuksen välineisiin ja muotoihin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden tiedonsaannin kannalta tärkeitä ovat usein myös esteettömyys ja saavutettavuus.

6 luku **Maakunnan toimielimet**

29 §. *Maakunnan toimielimet.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan lakisääteisistä toimielimistä sekä niistä toimielimistä, joita valtuusto tai muu maakunnan toimielin voi asettaa.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan pakollisia toimielimiä olisivat maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Maakuntavaltuustosta säädettäisiin erikseen lain 4 luvussa, mutta muista maakunnan toimielimistä olisivat perussäännökset nyt kyseessä olevassa luvussa.

Kaksikielisessä maakunnassa ei laissa edellytettäisi asetettavaksi toimialojen hallintoon erillisiä toimielimiä tai niiden jaostoja eri kieliryhmiä varten. Sen sijaan kaksikielisissä maakunnissa edellytettäisiin asetettavaksi vähemmistökielen vaikuttamistoimielin, josta säädetään 27 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, mitä muita toimielimiä maakuntavaltuusto voi asettaa maakuntahallituksen ja tarkastuslautakunnan lisäksi. Momentin 1 kohdan mukaan maakunnan toimielinorganisaatiossa voisi olla lautakuntia, jotka vastaisivat maakuntavaltuuston niille antamien pysyväisluonteisten tehtävien hoitamisesta. Lautakuntien lukumäärä jäisi maakuntavaltuuston harkintaan. Lautakunnat toimisivat maakuntahallituksen alaisina.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin johtokunnista, joita voitaisiin asettaa maakunnan muun toimielimen alaisuuteen hoitamaan tiettyä, määrättyä tehtävää. Johtokunta eroaa lautakunnasta lähinnä siinä, että niiden jäseniä eivät koske samanlaiset vaalikelpoisuusrajoitukset kuin lautakuntia. Johtokunta voi myös toimia organisatorisesti lautakunnan alaisena.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntahallituksessa, lautakunnassa ja johtokunnassa voisi olla jaostoja. Maakuntavaltuusto asettaisi edellä mainittujen toimielinten jaostot. Maakunnan toimielin- ja hallinto-organisaation tulisi olla maakuntavaltuuston päätettävissä ja sen tulisi ilmentää maakunnan hallintosäännöstä. Ilman nimenomaista maakuntavaltuuston päätöstä maakunnan organisaatioon ei siten voisi tulla uusia pysyviä toimielimiä.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös toimikunnista, joita voidaan käyttää lähinnä projektiluonteisten tehtävien hoitamiseen. Toimikunnan voisi asettaa suoraan lain nojalla maakuntahal-

litus, mutta maakuntavaltuuston päätöksen perusteella muukin toimielin, esimerkiksi lautakunta.

Maakuntahallituksen, lautakunnan ja johtokunnanjaostoista olisi pykälän 4 momentin mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

30 §. Toimielinten kokoonpano. Pykälässä säädettäisiin toimielinten kokoonpanoa koskevista seikoista. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan maakuntavaltuusto voisi päättää, että muu toimielin kuin valtuusto voisi valita johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä. Momentin 2 kohta mahdollistaisi johtokunnan jäsenten valinnan maakunnan asukkaiden, henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Tällä voitaisiin edistää asianomaisten ryhmien vaikutusmahdollisuuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin jaoston kokoonpanossa huomioon otettavista seikoista.

Pykälän 3 momentin mukaan toimielinten varajäsenet olisivat henkilökohtaisia. Heihin sovellettaisiin soveltuvin osin samoja säännöksiä kuin varsinaisiin jäseniin. Siten esimerkiksi sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva 78 § tulisi sovellettavaksi myös säännöksessä tarkoitettujen toimielinten jäsenten varajäseniin.

Pykälän 4 momentin mukaan toimielimen jäseniä valittaessa olisi otettava huomioon naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain säännökset. Mainittua lakia on tarkoitus muuttaa maakuntien perustamiseen liittyen siten, että myös maakunnan toimielimissä lukuun ottamatta maakuntavaltuustoa tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

31 §. Toimielimen jäsenten toimikausi ja valitseminen. Pykälässä säädettäisiin maakunnan toimielinten toimikaudesta. Maakuntavaltuuston toimikaudesta säädetään erikseen 17 §:ssä, jonka mukaan maakuntavaltuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta.

Pykälän 1 momentin mukaan toimielimet valitaan koko maakuntavaltuuston toimikaudeksi, mutta maakuntavaltuusto voisi päättää myös lyhyemmästä toimikaudesta. Jos jaoston jäsenten valinta kuuluisi muulle toimielimelle kuin maakuntavaltuustolle, toimielin voisi päättää myös jaoston toimikaudesta. Toimikunnan toimikausi voisi olla enintään sen asettaneen toimielimen toimikauden pituinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin keskeisten toimielinten valitsemisen ajankohdasta. Huhtikuussa pidettyjen maakuntavaalien jälkeen kesäkuussa toimikautensa aloittavan uuden maakuntavaltuuston tulisi valita keskeiset luottamushenkilötoimielimet kesäkuussa pidettävässä maakuntavaltuuston kokouksessa.

32 §. Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimielimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnasta. Maakuntavaltuusto voisi päättää varapuheenjohtajien lukumäärästä. Puheenjohtajisto valitaan samassa vaalitoimituksessa, jolloin poliittinen suhteellisuus tulisi huomioon otetuksi myös puheenjohtajiston valinnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntavaltuuston päätöksen nojalla maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat voisivat toimia päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta ja oikeudesta saada virka- tai työvapaata sekä palkasta ja korvauksista säädetään erikseen 74 §:ssä.

33 §. *Luottamushenkilön erottaminen kesken toimikauden.* Maakuntavaltuusto voisi erottaa luottamuspuolan vuoksi joko kaikki toimielimen jäsenet tai toimielimen puheenjohtajiston.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voisi erottaa toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä eivät nauttisi maakuntavaltuuston luottamusta. Erottamispäätös koskisi samalla kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä, jolloin uuden toimielimen valinnassa voidaan ottaa huomioon suhteellisuusperiaatteen toteutuminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston mahdollisuudesta erottaa toimielimen puheenjohtajisto luottamuspuolan vuoksi. Erottamispäätös koskisi toimielimen puheenjohtajaa ja kaikkia varapuheenjohtajia. Toimielinten työskentelyssä puheenjohtajistolla on merkittävä asema. Säännöksellä pyritään turvaamaan toimielinten tehokasta työskentelyä ja korostamaan puheenjohtajan vastuuta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin erottamista koskevan asian vireille tulosta. Asia tulisi vireille maakuntahallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista olisi tehnyt sitä koskevan aloitteen. Jos aloitteen takana ei olisi riittävää määrää valtuutettuja, aloitetta ei otettaisi käsiteltäväksi.

34 §. *Tilapäinen valiokunta.* Pykälässä säädettäisiin tilapäisestä valiokunnasta. Tilapäinen valiokunta olisi erityinen valmisteluelin luottamushenkilöiden erottamista koskevassa asiassa sekä maakuntajohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevassa asiassa.

Kun luottamushenkilöiden erottaminen tai maakuntajohtajan irtisanominen tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia olisi tullut vireille, valiokunnan asettaminen tulisi saattaa maakuntavaltuuston päätettäväksi. Maakuntavaltuusto päättäisi viime kädessä äänestämällä siitä, johtaako maakuntahallituksen esitys tai valtuutettujen aloite erityisen valmisteluelimen eli tilapäisen valiokunnan asettamiseen. Valiokunnan jäsenet voisivat olla valtuutettujen lisäksi myös varavaltuutettuja.

Pykälän 2 momentin mukaan tilapäinen valiokunta voitaisiin asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilapäisen valiokunnan velvollisuudesta hankkia maakuntahallituksen lausunto asioista, jotka kuuluvat tilapäisen valiokunnan valmisteltaviksi.

Pykälän 4 momentti vastaa asiallisesti kuntalakiin ehdotettuja (HE /2016) säännöksiä, joilla kunta velvoitettaisiin puuttumaan kunnan toimintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Momentissa varauduttaisiin siihen, että maakunnan luottamushenkilöiden esteellisyys poikkeuksellisesti rikostutkinnan tai muun syyn johdosta on niin laajaa, että maakuntahallitus olisi tästä syystä toimintakyvytön. Maakuntahallituksen sijasta tulisi asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan tehtäviä, joissa luottamushenkilöiden esteellisyys on niin laajaa, ettei maakuntahallituksen toimintakykyä voida turvata varajäsenen avulla. Tämä järjestely tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun maakuntahallituksen ei katsota menettäneen maakuntavaltuuston luottamusta, jolloin se maakuntalain 33 §:n mukaan voitaisiin erottaa kesken toimikauden.

Momentin mukaan maakuntavaltuustolla olisi velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan maakuntahallituksen tehtäviä, jos maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat rikostutkinnan tai myyn syyn vuoksi esteellisiä hoitamaan maakuntahallituksen tehtäviä eikä maakuntahallitusta saada päätösvaltaiseksi. Tilapäisen valiokunnan jäseneksi voitaisiin valita

vain maakuntahallitukseen vaalikelpoinen. Valiokunnan toimikausi jatkuisi siihen saakka kunnes näiden asioiden käsittely maakunnassa on päättynyt.

Esteellisyys, jonka perusteena on esimerkiksi laaja rikostutkinta, johtaa yleensä siihen, että maakuntahallitus ei enää nauti maakuntavaltuuston luottamusta ja valtuusto päättää lain 33 §: perusteella maakuntahallituksen jäsenten erottamisesta. Uutta maakuntahallitusta valittaessa voidaan ottaa huomioon se, että hallitus on tässä tilanteessa toimintakykyinen. Näin ei kuitenkaan aina voida tai haluta menetellä.

Maakuntahallituksen asema poikkeaa muista maakuntavaltuuston alaisista toimielimistä siinä, että sen asema ja keskeiset tehtävät on määritelty maakuntalain 36 ja 37 §:ssä. Maakuntahallituksen rinnalle ei ilman lain valtuutusta voida asettaa toista toimielintä hoitamaan maakuntahallitukselle kuuluvia tehtäviä. Ehdotetun säännöksen mukaan erikseen asetettavalle tilapäiselle valiokunnalle annettaisiin tehtäväksi hoitaa niitä maakuntahallituksen käsiteltäviä asioita, joita maakuntahallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Valiokunta valmistelisi ja veisi maakuntavaltuuston päätettäväksi tehtäviinsä kuuluvat asiat ja päättäisi maakuntavaltuuston päätösten täytäntöönpanosta näissä asioissa.

7 luku **Maakunnan johtaminen ja maakuntahallitus.**

35 §. Maakuntastrategia. Pykälässä säädettäisiin lakisäätteisestä maakuntastrategiasta, joka olisi maakuntavaltuuston ohjausväline maakunnan johtamisessa. Maakuntavaltuusto päättäisi maakuntastrategiassa maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa maakunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä maakunnan strategisen suunnittelun ja taloussuunnittelun liittämistä tarkoituksenmukaisella tavalla toisiinsa. Maakuntastrategiassa tulisi ottaa huomioon maakunnan talouden reunaehdot ja kehitysnäkymät ja strategian tulisi ohjata maakunnan taloussuunnittelua.

Maakunnassa laadittaisiin yksi maakuntastrategia, joka kattaisi kaikki maakunnan tehtäväalat. Maakunnat vastaisivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta, alueellisen identiteetin ja kulttuurin edistämistä sekä muista laissa säädettävistä kuntaa suuremmalla alueella järjestettävistä palveluista. Maakuntastrategia sisältäisi maakunnan strategisen suunnittelun myös siltä osin, kun siitä säädetään maakunnan tehtäviä koskevassa lainsäädännössä. Näin myös maakunnan taloudellisen kestävyuden näkökulma tulisi laaja-alaisesti otetuksi huomioon maakunnan tehtävien hoidossa. Tämä parantaisi eri sektoreita koskevien strategisten suunnitelmien toteuttamismahdollisuuksia.

Maakuntastrategian velvoittavuus olisi luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaisi päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Maakuntastrategia ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja. Maakuntastrategiaan pohjautuvat yksittäistä asiaa koskevat päätökset tehtäisiin erikseen. Strategialle syntyy kuitenkin välillisesti myös oikeudellista sitovuutta maakunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua maakuntastrategiaan. Maakuntavaltuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on sen sijaan päätös, josta voidaan tehdä maakuntavalitus.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntastrategian laatimisveloitteesta sekä niistä eri näkökulmista, jotka strategiassa ainakin tulisi ottaa huomioon. Maakuntastrategiassa maakuntavaltuuston tulisi linjata ja asettaa pitkän aikavälin tavoitteet ainakin maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, maakunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädettyihin palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöpolitiikka-

kaan, maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämiseen liittyen.

Maakuntastrategian sisällöllinen ulottuvuus on hyvin laaja ja kattaa käytännössä maakunnan koko toiminnan. Säännös korostaa maakuntavaltuuston asemaa maakunnan toiminnan ohjaajana, maakuntakonsernin emoyhteisönä sekä maakunnan taloudesta vastaavana toimielimenä. Se myös velvoittaa maakuntavaltuustoa ottamaan selkeästi kantaa siihen, mihin maakunnan resurssit suunnataan. Strategiassa ilmaistujen kannanottojen tulisi sitten selkeästi ohjata maakunnan taloussuunnittelua ja myös maakuntavaltuuston omia talouteen liittyviä päätöksiä esimerkiksi talousarviokäsittelyn yhteydessä.

Momentin 1 kohdan mukaan strategiassa linjataan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä koskevat tavoitteet.

Momentin 2 kohdan mukaan strategiassa tulee ottaa huomioon palvelujen järjestäminen ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset. Tällä tarkoitetaan erityisesti maakunnan palvelutuotantostrategiaa, jossa linjataan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamiseen, hankintoihin sekä palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen, omistajaohjaukseen ja palvelumarkkinoiden kehittämiseen liittyviä näkökohtia.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntastrategiassa tulee ottaa huomioon maakunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet. Osana maakuntastrategiaa voidaan päättää esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 15 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulupaus.

Momentin 4 kohdan mukaan strategiassa tulee linjata alueiden, alueiden käytön, elinympäristön laadun ja alueen elinkeinojen kehittämisen strategiset tavoitteet.

Momentin 5 kohdan mukaan strategia sisältää maakunnan omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset.

Momentin 6 kohdan mukaan strategia sisältää myös maakunnan henkilöstöpolitiikkaa koskevat linjaukset.

Momentin 7 kohdan mukaan valtuusto linjaa strategiassa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuutta. Ehdotetun 23 §:n mukaan maakuntavaltuuston tulee huolehtia monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntastrategian tulisi perustua arvioon maakunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista maakunnan tehtävien toteuttamiseen. Maakuntastrategia ei voi olla pelkkä irrallinen näkemys maakunnan tulevaisuudesta, vaan sen tulee perustua realistiseen nykytila-arvioon maakunnan tilanteesta niin talouden kuin muidenkin tekijöiden osalta sekä mahdollisimman laajaan näkemykseen maakunnan toimintaympäristössä tulevaisuudessa tapahtuvista muutoksista ja niiden vaikutuksista.

Maakuntastrategiassa maakuntavaltuuston tulee myös määritellä, miten strategian toteutumista arvioidaan ja seurataan. Pykälässä jätetään maakuntavaltuuston harkintaan, millä tavoin seuranta ja arviointi toteutetaan. Koska maakuntastrategia ohjaa maakunnan taloussuunnittelua, on strategian seuranta ja arviointi kuitenkin luontevaa liittää maakunnan talousarvio- ja tilinpäätösprosesseihin.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin maakuntastrategian yhteys maakunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Maakuntastrategian ottamisesta huomioon talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 103 §:ssä. Lisäksi momentissa asetettaisiin velvoite maakuntastrategian tarkistamiseen vähintään kerran maakuntavaltuuston toimikaudessa. Strategiaa ei ole tarpeen tai aiheellista kokonaan uudistaa jokaisen maakuntavaltuustokauden aikana, koska siinä on kyse pitkän aikavälin linjauksista ja tavoitteenasettelusta. Jokaisen valtuuston tulee kuitenkin ottaa kantaa muun muassa strategian ajankohtaisuuteen, ohjausvoimaan ja tavoitteisiin.

36 §. Maakunnan johtaminen. Pykälässä säädettäisiin kootusti maakunnan toiminnan johtamisen kokonaisuudesta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan toimintaa tulee johtaa maakuntavaltuuston maakuntastrategiassa ilmaisemien linjausten mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa tuodaan esille maakuntahallituksen keskeinen asema maakunnan johtamisessa. Maakuntahallitus johtaa maakuntavaltuuston päätösten valmistelua ja toteuttamista sekä maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta käytännössä.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntajohtaja johtaa maakunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Maakuntajohtaja olisi asemaltaan kunnanjohtajaa vastaava viranhaltijajohtaja, joka toimii maakuntahallituksen alaisena.

Sen sijaan asemaltaan kunnan pormestaria vastaavan luottamushenkilöjohtajan valitsemista maakunnan johtoon ei ehdoteta mahdollistettavaksi. Pormestrimalli soveltuu maakuntaa paremmin paikallisyhteisöinä toimiviin kuntiin. Maakunnan toiminnan poliittisesta johtamisesta vastaisi maakuntahallituksen puheenjohtaja, joka voisi toimia tehtävässään myös päätoimisesti tai osa-aikaisesti.

37 §. Maakuntahallituksen tehtävät. Maakuntahallituksen perustehtävänä on pykälän 1 ja 2 kohdan mukaan vastata maakunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä maakuntavaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuusvalvonnasta. Maakuntahallituksen olisi 86 §:n mukaisesti valmisteltava maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat pykälässä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Maakuntahallitukselle kuuluvasta maakuntavaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta säädettäisiin 89 §:ssä.

Pykälän 3 kohdan mukaan maakuntahallitus valvoo maakunnan etua sekä edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, jollei maakuntavaltuusto hallintosäännöllä toisin määrää. Maakuntavaltuusto voisi delegoida maakunnan puhevaltaa muille viranomaisille kuin maakuntahallitukselle. Myös erityislainsäädännöstä voi johtua, että maakunnan puhevaltaa jossakin asiassa käyttää muu viranomainen kuin maakuntahallitus. Lähtökohtaisesti maakuntahallitus kuitenkin edustaa lakisääteisesti maakuntaa ja käyttää maakunnan puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Puhevallan käyttöä koskeva säännös antaa maakuntahallitukselle oikeuden päättää, käyttääkö maakunta puhevaltaansa eli lausuuko maakunta asiasta ja mikä kantaa tällöin esitetään. Säännös ei syrjytä maakuntavaltuustoa maakunnan ylimmän päätösvallan käyttäjänä, sillä maakuntahallituksen tulee puhevaltaa käyttäessään ottaa huomioon maakuntavaltuuston maakuntastrategiassa ja muissa päätöksissä ilmaisema tahto ja asian luonteen niin vaatiessa viedä asia maakuntavaltuustoon käsittelyyn.

Edustamiseen ja puhevallan käyttöön liittyvä päätösvalta sisältäisi maakuntahallitukselle oikeuden tehdä maakunnan puolesta sopimuksia ja muita oikeustoimia maakuntavaltuuston hallintosäännössä päättämässä rajoissa. Vastaavan oikeuden maakuntavaltuusto voi hallintosään-

nöllä delegoida myös muille maakunnan viranomaisille. Sopimusten solmimiseen liittyy myös sopimusten noudattamisen valvonta sekä asianmukainen riskienhallinta.

Pykälän 4 kohdan mukaan maakuntahallitus edustaa maakuntaa työnantajana ja vastaa maakunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta. Henkilöstöpolitiikkaan ja työnantajatehtäviin liittyviä asioita voidaan käsitellä myös maakuntahallituksen asianomaisessa jaostossa. Säännöksellä ei ole vaikutuksia esimerkiksi virkanimityksiin tai työsopimusten solmimiseen liittyvän päätösvallan käyttöön maakunnassa, vaan kyseisiin asioihin liittyvää päätösvaltaa voidaan edelleen delegoida maakuntavaltuuston harkinnan mukaan.

Maakuntahallituksen tehtävissä ehdotetaan pykälän 5 ja 6 kohdassa nimenomaan todettavaksi, että maakuntahallitus vastaa maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja maakunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Hallintoa johtaessaan maakuntahallituksen edellytetään valvovan ja sovittavan yhteen maakunnan muiden viranomaisten toimintaa. Maakunnan palvelutuotanto tapahtuu suurelta osin maakunnan oman organisaation ulkopuolella, joten omistajaohjaukseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvät tehtävät ovat merkittäviä.

Maakuntahallituksella on velvollisuus huolehtia maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta, riippumatta siitä, millä tavoin maakunnan palvelutuotanto on toteutettu tai organisoitu. Maakunnan organisaation sisällä toimintaa ohjataan hallintosäännöllä ja muilla maakuntavaltuuston päätöksillä. Maakuntakonsernissa ohjausvälineenä ovat 42 §:ssä tarkoitetut omistajaohjauksen keinot sekä 43 §:ssä tarkoitetut konserniohjeet. Juridisen maakuntakonsernin ulkopuolella ohjaus perustuu lähtökohtaisesti omistajaohjauksellisiin keinoihin sekä sopimusvalvontaan. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota myös palvelujen hankkimisesta vastaavien maakunnan toimielinten ja palvelulaitoksen ohjaamiseen. Niiden tulee käytännössä huolehtia, että 42 §:ssä tarkoitettuja keinoja käytetään, sopimusehtojen noudattamista valvotaan ja että maakunnan strategiset tavoitteet toteutuvat myös maakuntakonsernin ulkopuolella hoidettavissa maakunnan palveluissa. Toimivaltaisten toimielinten ja viranhaltijoiden tulee huolehtia, että sopimuksen mukaiset palvelut toteuttavat maakuntavaltuuston vahvistamia strategisia tavoitteita sekä valvoa ja seurata sopimusten toteutumista. Valvonnan tulisi puuttua havaittuihin ongelmiin.

Palvelutuotannon hallinnan, ohjaamisen ja toimintojen yhteensovittamisen vuoksi maakunnan hallintosäännön toimivaltasäännöksissä on otettava huomioon maakunnan toiminnan erilaiset palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät tilanteet kuten maakunnan palvelulaitos, muut konserniyhteisöt, osakasyhteisöt, maakuntien yhteistoiminta ja sopimuksiin perustuva palvelutuotanto. Maakuntavaltuuston tulee hallintosäännöllä päättää, miten toimivalta ja valvontavelvoitteet näiden osalta jakautuvat maakunnan eri toimielimille. Mikäli erityisiä määräyksiä hallintosääntöön ei oteta, on toimintavelvoite ja valvontavastuu konserniyhteisöjä lukuun ottamatta maakuntahallituksella, sillä maakuntahallitus vastaa pykälän 6 kohdan mukaan maakunnan omistajaohjauksesta koko maakunnan toimintaan liittyen. Maakunnan tytäryhteisöjen osalta omistajaohjauksellisia toimia toteuttaa 44 §:ssä tarkoitettu konsernijohto. Maakuntahallituksen ja konsernijohtoon kokoonpano voi kuitenkin olla lähes sama. Maakuntavaltuuston tulisi hallintosäännöllä täsmentää toimivallan jakautuminen maakuntahallituksen ja konsernijohtoon välillä.

Maakuntavaltuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Varsinainen toimintavelvoite on muilla maakunnan viranomaisilla, ennen muuta maakuntahallituksella. Maakuntahallituksen tehtävinä mainittaisiin pykälän 7 kohdan mukaan vastuu maakunnan sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnan järjestämisestä. Tehtävillä on suora liittymä maakuntahallituksen edellä kuvattuihin muihin tehtäviin ja ne ovat erittäin merkittävä osa myös maakunnan talouden kokonaisuuden hallintaa. Maakuntahallituksen tulee toimintakertomuk-

nessa antaa tiedot sisäiset valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäinen valvonta on selkeästi johtamisen väline. Sisäisen valvonnan keinovalikoimaan kuuluu muun muassa sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus. Maakuntahallituksen veloitteesta huolehtia maakunnan ja maakuntakonsernin riippumattoman sisäisen tarkastuksen järjestämisestä säädettäisiin pykälän 8 kohdassa. Sisäisestä tarkastuksesta säädettäisiin tarkemmin 45 §:ssä.

Riskienhallinnassa on otettava huomioon maakunnan toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti. Toiminnallisesta ja taloudellisesta riskistä on kyse esimerkiksi silloin, kun on olemassa vaara, etteivät maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteudu. Taloudelliset riskit liittyvät myös maakunnan tulojen ja menojen ennakoimiseen, lainarahoituksen korkotason muutoksiin (korkoriski) sekä sijoitusten arvon tai tuoton muutoksiin. Sopimuksiin voi liittyä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä, jotka edellyttävät maakunnilta sopimusosaamista ja kykyä hallita erilaisia sopimuksia koko niiden elinkaaren ajan. Myös yhtiöittäminen ja omistamiseen liittyy riskejä. Päätös maakunnan osallistumisesta johonkin toimintaan omistajana tulisi tehdä huolellisen harkinnan ja valmistelun pohjalta myös sen vuoksi, että julkisyhteisön mahdollisuudet irtautua toiminnasta ovat käytännössä olemattomat tai ainakin hyvin rajalliset. Riskejä ovat myös ulkoapäin tulevat toimintaympäristön muutokset, kuten muuttoliike, väestön ikärakenteen muutokset, elinkeinoelämän kehitys ja maakunnan toiminnan taloudellisten reunaehtojen muutokset kuten valtiontalouden liikkumavaran muutosten vaikutukset maakuntatalouteen. Maakunnan sisäisiä riskejä ovat esimerkiksi henkilöstön vaihdoksiin liittyvät avainhenkilöriskit, tietohallinnon ja -järjestelmien toimintaan liittyvät riskit sekä kiinteistöihin liittyvät riskit. Riskienhallintaprosessi perustuu riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (riskin merkittävyyteen), riskin toteutumisen todennäköisyyteen ja mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä.

Maakunnan toiminnan osalta sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kunkin yksittäisen, maakunnan palveluja tuottavan yhteisön toimivan johdon tehtävä, mutta maakunnan on sopimuksilla, konserniohjeilla ja muilla omistajaohjauksellisilla toimilla varmistettava, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmät toimivat myös maakunnan ulkopuolissa organisaatioissa. Myös kilpailutuksen kautta syntyneissä hankintasopimuksissa on sopimusehdoissa huomioitava mahdolliset riskit ja sopimusehtojen noudattamisen valvonnalla varmistettava, että sopimusehtoja myös tältä osin noudatetaan. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa maakunnan palvelutuotannon jatkuvuus myös mahdollisten riskitilanteiden toteutuessa.

38 §. Maakuntahallituksen puheenjohtaja. Pykälässä säädettäisiin maakuntahallituksen puheenjohtajan asemasta ja tehtävistä. Pykälän mukaan maakuntahallituksen puheenjohtaja johtaisi poliittista yhteistyötä, jota maakuntahallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Maakuntavaltuusto voisi määrätä hallintosäännössä maakuntahallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä.

Maakuntahallituksen puheenjohtaja edustaa maakunnan ylintä poliittista johtoa. Hän voi toimia tehtävässään 32 §:n 2 momentin mukaan myös kokopäivätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä.

39 §. Maakuntajohtaja. Pykälässä säädettäisiin maakuntajohtajan asemasta ja tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntajohtajan voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Va-

linnan tekee maakuntavaltuusto. Maakuntajohtaja on aina virkasuhteessa maakuntaan ja hän on maakunnan ylin viranhaltija.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntajohtajan vaalista. Jos maakuntajohtajan vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntajohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa maakuntahallituksen puolesta sekä saada maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta tietoja ja nähtävään asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Maakuntajohtaja kuuluu 44 §:n perusteella maakunnan konsernihoitoon, joten hänellä on oikeus saada myös konserniyhtiöitä koskevia tietoja.

40 §. Johtajasopimus. Pykälässä säädettäisiin maakunnan ja maakuntajohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Jos hallintosäännössä on määrätty, että maakunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaava johtaja, maakunnan on tehtävä johtajasopimus myös hänen kanssa. Johtajasopimus tulisi 59 §:n mukaan tehdä myös maakunnan palvelulaitoksen johtajan kanssa. Maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen muidenkin johtohenkilöiden kanssa voitaisiin tehdä vastaavan kaltaisia sopimuksia, joissa määritellään johtamiseen liittyviä tavoitteita. Muita johtajia koskevissa sopimuksissa ei voitaisi kuitenkaan sopia pykälän 3 momentissa tarkoitettua erokorvauksesta, joka liittyy nimenomaan maakuntajohtajan muista viranhaltijoista poikkeavaan asemaan ja irtisanomisperusteisiin.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan ja maakuntajohtajan olisi tehtävä johtajasopimus, jossa sovittaisiin ainakin maakunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen sisältö säädettäisiin siten yleisellä tasolla. Johtajasopimuksen tarkoituksena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja edistää poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä. Tavoitteena on myös helpottaa maakuntajohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia sekä hänen asemaansa ristiriitatilanteissa. Johtajasopimuksessa voitaisiin määritellä esimerkiksi maakunnan johtamisen tavoitteita, tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä sekä tapoja, joilla maakuntajohtajan työtä arvioidaan.

Laissa ei säädettäisi määräaikaan johtajasopimuksen tekemiselle. Sekä maakunnan että maakuntajohtajan kannalta on kuitenkin perusteltua, että sopimus valmistellaan mahdollisimman nopeasti maakuntajohtajan valinnan jälkeen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sopimus käsitellään heti kun maakuntajohtajan viran täyttöprosessi on edennyt siihen vaiheeseen, että sopimuksen käsittely ylipäänsä on mahdollista.

Pykälän 2 momentin mukaan sopimukseen on mahdollista ottaa määräyksiä maakuntajohtajan ja maakuntahallituksen puheenjohtajan työnjaosta maakunnan johtamisessa. Määräysten sisältö riippuu maakunnan tavasta organisoida johtaminen. Vaikuttava tekijä on esimerkiksi se, onko maakunnassa päätoiminen tai osa-aikainen maakuntahallituksen puheenjohtaja. Olenaisista on, että johtamisen toimivallat, vastuunjaot ja roolit ovat selkeitä.

Pykälän 3 momentin mukaan johtajasopimukseen olisi mahdollista ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla maakuntajohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan lain 41 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voitaisiin tällöin sopia maakuntajohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. Johtajasopimuksessa sovittujen edellytysten täytyessä maakunnan olisi maksettava maakuntajohtajalle erokorvaus. Erakorvaus olisi korvausta maakuntajohtajan muihin maakunnan viranhaltijoihin verrattuna heikommasta irtisanomissuojasta. Sopimuksessa voidaan myös määritellä menettelytavat, jolla epäluottamus todetaan.

Erokorvauksen määrästä ei säädettäisi, vaan se jäisi maakunnan harkintaan. Oikeuskäytännössä esillä olleissa tapauksissa korvaukset ovat vaihdelleet kunnanjohtajien osalta noin puolen vuoden palkkaa vastaavasta korvauksesta suunnilleen kahden vuoden palkkaa vastaavaan hyvitykseen.

Koska maakuntajohtajan valinnasta ja 41 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa myös irtisanomisesta päättää maakuntavaltuusto, myös johtajasopimuksen hyväksyminen kuuluisi lähtökohtaisesti maakuntavaltuuston tehtäviin. Pykälä mahdollistaisi kuitenkin johtajasopimuksen hyväksymisen myös maakuntahallituksessa, jos sopimukseen ei sisälly 3 momentissa tarkoitettua erokorvausta. Jos sopimukseen sisältyy määräyksiä erokorvauksesta, sopimus tulee viedä maakuntavaltuuston hyväksyttäväksi. Erokorvauksessa on kyse maakuntavaltuuston talousarviovaltaan kuuluvasta asiasta. Sopimukseen perustuvan erokorvauksen maksamisesta voisi päättää maakuntahallitus, kun johtajasopimus ja siihen sisältyvä erokorvaus on maakuntavaltuustossa hyväksytty.

41 §. Johtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin. Pykälässä säädettäisiin maakuntajohtajan irtisanomisesta ja siirtämisestä muihin tehtäviin asiallisesti vastaavalla tavalla kuin kunnanjohtajan irtisanomisesta säädetään kuntalain 43 §:ssä. Pykälää sovellettaisiin myös maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavaan johtajaan silloin kun maakunnalla hallintosäännön mukaan on mainittu johtaja. Lisäksi pykälää sovellettaisiin 59 §:n mukaan myös palvelulaitoksen johtajaan.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voi irtisanoa maakuntajohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt maakuntavaltuuston luottamuksen.

Pykälän 2 momentin mukaan asia tulee vireille maakuntahallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa maakuntajohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Pykälän 3 momentin mukaan irtisanomispäätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla maakuntajohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

42 §. Omistajaohjaus. Pykälän tarkoituksena on ohjata maakuntia käyttämään maakuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvia omistajaohjauksellisia keinoja. Pykälä olisi luonteeltaan informatiivinen.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin omistajaohjauksen käsite. Omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla maakunta omistajana ja jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön tai laitoksen hallintoon ja toimintaan. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet. Yhteisön päätösvaltaa käyttää kuitenkin aina sen oma, kutakin organisoitumismuotoa koskeva, erityislainsäädännössä säädely toimitteihin. Maakunta ei voi puuttua yhteisön oman toimielimen yksittäiseen päätökseen tai tehdä päätöstä suoraan sen puolesta. Erityislainsäädäntö ei kuitenkaan muodosta estettä sille, että maakunta tavoittelee vahvaa ja aktiivista omistajuutta, jonka seurauksena omistajaohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii maakunnan strategisten tavoitteiden suuntaisesti.

Pykälän 2 momentissa tuotaisiin esille keinoja, joita maakunnalla on omistajaohjauksessa käytössään. Omistajaohjauksena ovat ainakin kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät perustamissopimukseen, yhtiöjärjestyksensä määräyksiin sekä erilaisiin muihin sopimuksiin kuten osakassopimuk-

siin. Omistajaohjausta ovat myös henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen maakuntaa eri yhteisöissä ja eri toimielimissä sekä niiden kokouksissa edustaville henkilöille sekä muuhun maakunnan määräysvallan käyttöön liittyvät toimet. Omistajaohjaukselliset toimet eivät ole lueteltavissa tyhjentävästi, vaan ne ovat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä ja sitä koskevasta lainsäädännöstä riippuvaisia. Lisäksi pelkät muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan maakuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista.

Maakunnan osallistumisella jonkin yhteisön toimintaan perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee aina olla jokin tietoinen tarkoitus ja tavoite. Näiden tavoitteiden tulee puolestaan perustua maakuntastrategiaan. Yhtiöjärjestykseen tai sitä vastaavaan asiakirjaan sekä perustamisso-pimukseen ja yhtiöiden osalta mahdolliseen osakassopimukseen on perusteltua ottaa näitä maakunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. Keinot eivät ole käytettävissä vain yhteisöä perustettaessa, vaan esimerkiksi osakeyhtiön yhtiöjärjestysmääräykset ovat tarkasteltavissa missä yhtiön elinkaaren vaiheessa tahansa.

Osakeyhtiölain 2 luvun 3 §:ssä säädetään vain yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällöstä, joten osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä on sallittua laajastikin määrätä yhtiön asioista. Osakkeenomistajat voivat ottaa yhtiöjärjestykseen osakeyhtiölain säännöksiä täydentäviä määräyksiä tai muita määräyksiä eli lähtökohtana on osakkeenomistajien sopimusvapaus. Yhtiön toimialasta, organisaatiosta ja yhtiössä noudatettavista periaatteista voidaan siis sopia varsin vapaasti, edellyttäen, että yhtiöjärjestyksen määräykset eivät ole hyvän tavan vastaisia. Lähtökohtaisesti osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Toiminnan tarkoituksena voidaan kuitenkin määritellä jokin muukin tavoite, esimerkiksi yleishyödyllinen. Yhtiön toiminnan tarkoitusta ja tavoitetta tulisi tarkastella nimenomaan maakuntaomistajan lähtökohdista ja varmistaa, että yhtiö palvelee maakuntastrategian tavoitteita.

Jos yhteisössä on maakuntaomistajan lisäksi mukana vähemmistöomistajia, on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen ja siihen, ettei vähemmistöomistajia kohdella epäoikeudenmukaisesti. Erityisesti uusien yhtiöiden osalta onkin syytä perusteellisesti harkita, onko vähemmistöosakkaiden mukaan ottaminen maakunnan strategisten tavoitteiden kannalta välttämätöntä. Vähemmistöomistajien mukana olo sekä heidän osakeyhtiölaissa turvattu suojansa on otettava huomioon kaikkia omistajaohjauksellisia toimia harkittaessa.

Osakassopimusten perustana tulee olla osakkaiden tahtotila eli omistajatahto. Sopimuksilla on parhaimmillaan osakkaiden ja myös hallituksen jäsenten keskinäisiä suhteita ja velvollisuuksia selkeyttävä merkitys ja ne palvelevat siten riskienhallintaa sekä luottamuksen rakentamista. Sopimusten avulla voidaan myös vahvistaa yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen ja tietojen antamiseen liittyviä velvoitteita sekä täsmentää maakuntaomistajan yhtiölle asettamia tavoitteita. Kuten yhtiöjärjestysmääräysten muuttaminen, myös osakassopimusten solmiminen on mahdollista myös jo olemassa olevissa yhtiöissä eikä sopimusten käyttöala ole rajoitettu vain perustamisvaiheeseen.

Keskeisiä omistajaohjauksellisia toimia ovat henkilövalinnat sekä ohjeiden antaminen maakuntaa eri yhteisöissä ja säätiöissä edustaville henkilöille. Ohjeiden antamiseen liittyy yhteisöjen toiminnan seuranta ja valvonta sekä reagoiminen yhteisöissä tapahtuviin asioihin. Maakunnan kannanotot ja ohjeet perustuvat aktiiviseen yhteisöjen toiminnan seurantaan, joka on maakuntahallituksen, konserninjohtoon tai hallintosäännössä määrätyn muun maakunnan toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Maakuntastrategiaan pohjautuvat omistamisen tavoitteet

ovat maakunnan antamien ohjeiden ja kannanottojen lähtökohtana. Laissa ei säädetä ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, mutta luonnollisena lähtökohtana kuitenkin on, että ohjeita noudatetaan tai poikkeamiseen on oltava erittäin painavat perusteet.

Aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluu myös yhteydenpito henkilöihin, jotka maakunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Henkilön aloittaessa tehtävässä hänen tulisi olla tietoinen maakunnan tavoitteista ja tarkoituksiperistä kyseisessä yhteisössä. Samoin toimikauden aikana yhteydenpidon tulisi olla aktiivista ja jatkuvaa, jotta varmistetaan maakunnan tavoitteiden eli omistajanäkökulman välittyminen yhteisön toimintaan. Samanaikaisesti on kuitenkin otettava huomioon erityisesti osakeyhtiölain asettamat huolellisuusvelvoitteet osakeyhtiön hallituksen jäsenelle. Maakunta ei myöskään voi omistajana suoraan puuttua yhteisön toimivalle johdolle kuuluviin, yksittäisiin, operatiivisiin päätöksiin eikä siten hämärtää omistajan ja omistuksen kohteena olevan yhteisön toimivan johdon välisiä vastuusuhteita. Mikäli maakunta omistajana on tyytymätön yhteisön hallitukseen toimintaan ja päätöksentekoon, käytettävissä ovat osakeyhtiölainsäädännön tarjoamat keinot, kuten yhteisön hallituksen vaihtaminen.

Maakunnan ja omistetun yhteisön tai yhteisön, jonka jäsen maakunta on, välillä solmitaan usein myös palvelutuotantoa koskevia sopimuksia. Maakunta on esimerkiksi sen järjestämistä vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yhteisön asiakas ja yhteisö palvelujen tuottaja. Tällöin omistajaohjauksen lisäksi esille nousevat myös sopimusvalvonnalliset kysymykset, jotka koskevat palvelujen tuottamista ja siihen liittyviä asioita ja joilla ei ole suoraa liittymää varsinaiseen omistajuuteen liittyviin kysymyksiin. Näiden sopimusten osalta kyse on tavanomaisesta sopimusvalvonnasta ja palvelutuotannon hoitamisesta. Tämä monitoring on huomioitava myös maakunnan sisäisessä toimivallan jaossa. Maakunnan omistajaohjauksesta vastaavat tahot eivät välttämättä ole samat kuin ne tahot, jotka puolestaan vastaavat palvelutuotannosta ja siihen liittyvien sopimusten valvonnasta.

43 §. *Maakunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan tytäryhteisöjen ja maakunnan palvelulaitoksen toiminnasta ja konserniohjeesta lähtökohtaisesti kuntalain 47 §:ää vastaavasti.

Maakunnan palvelulaitosta koskevat osin erilaiset ohjauskeinot kuin osakeyhtiölain mukaan toimivia tytäryhteisöjä. Palvelulaitoksen ohjauksesta säädettäisiin lain 9 luvussa. Maakunta perustaa palvelulaitoksen perustamisasiakirjalla. Maakuntavaltuusto päättää muun muassa laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista sekä palvelujen tuotantoa ja hankkimista koskevista edellytyksistä ja velvoitteista, laitoksen talouden ja toiminnan reunaehdoista, laitoksen hallintosäännöstä sekä hallituksen nimittämisestä. Konserniohjetta sovellettaisiin palvelulaitokseen vain siltä osin, kun se ei ole ristiriidassa edellä mainitun ohjauksen kanssa.

Pykälän 1 momentin mukaan omistajaohjauksella tulee huolehtia siitä, että maakunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon maakuntakonsernin kokonaisuus. Maakunnan omistajaohjauksen keskeinen tarkoitus on ohjata maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen tuotantoa. Omistajaohjauksella varmistetaan palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä palveluiden laatu, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus maakuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ja palvelulaitoksen toiminnassa. Omistajaohjauksella varmistetaan myös avoimuuden, viestinnän ja palvelujen käyttäjien sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen. Omistajaohjauksen tehtäviin kuuluu myös perusoikeuksien toteuttamisen varmistaminen sekä palveluintegraation tavoitteiden toteuttaminen maakuntakonserniin alakonsernina kuuluvassa palvelulaitoskonsernissa. Säännös asettaa laajat vaatimukset konserniohjaukselle.

Tytäryhteisön perustamisella tulee aina olla jokin maakunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja tytäryhteisön tulee lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan näitä omistajan tavoitteita ja tarkoituksia sekä ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossään huomioon yhteisön asema osana maakuntakonsernia. Vastaavasti yhteisön hallituksen jäsenen tulee olla tietoinen yhtiön toiminta-ajatuksista ja omistajan tavoitteista siinä vaiheessa, kun hän antaa suostumuksensa tehtävään. Tähän liittyen on olennaisen tärkeää kiinnittää huomiota tytäryhteisöjen jäsenten nimitysmenettelyihin.

Osakeyhtiölaissa ei ole säännöksiä konsernin hallinnosta. Liiketaloudellisin perustein rakentuvissa konserneissa ylin päättävä elin on kuitenkin käytännössä emoyhtiön yhtiökokous. Emoyhtiön määräysvallan käyttäminen toteutuu yhtiökokouksessa ja hallitusvalinnoissa, mutta myös konsernin yhteisten johtamis- ja toimintaperiaatteiden sekä toimintaohjeiden noudattamisen kautta.

Maakuntakonsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole välttämättä aina yksiselitteistä tai yksinkertaista päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi. Maakunnan päätöksentekoon liittyy myös olennaisena osana poliittisuus ja poliittiset intressit. Maakuntakonsernin kokonaisedun määrittelemisessä on olennaista, että maakuntavaltuusto maakuntastrategiaa ja siihen liittyvää omistajapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossään selkeästi määrittää ne pitkän aikavälin tavoitteet, joita maakunnalla on omistuksiinsa liittyen. Ohjauksessa on otettava huomioon tytäryhteisöjä koskeva erityislainsäädäntö ja sen sisältämät velvoitteet sekä sopeutettava ohjaus näiden velvoitteiden muodostamiin rajoihin.

Osakeyhtiölain 1 luvun 8 § sisältää yhtiön johdon yleisen huolellisuusvelvoitteen ja velvoitteen edistää yhtiön etua. Toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viimekädessä kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön toimialan ja tarkoituksen mukaisesti. Näin ollen maakunnan yhtiölle asettamien toimintaperiaatteiden, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden ilmaiseminen jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestyksessä on perusteltua myös yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osakeyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta. Johdon toimien huolellisuutta arvioidaan objektiivisista lähtökohdista eikä johto riko huolellisuusvelvoitettaan, jos päätökset perustuvat olosuhteisiin nähden asianmukaisiin perusteisiin, harkintaan ja selvitykseen. On kuitenkin syytä muistaa, että osakeyhtiön johdon vastuun arvioinnissa lähtökohtana ovat aina osakeyhtiölain säännökset.

Jos tytäryhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajia, emoyhteisön on määräysvaltaa käyttäessään otettava heidät huomioon, sillä tytäryhteisön yhtiökokouksen, hallituksen tai toimitusjohtajan päätös ei saa loukata vähemmistön intressejä. Käytännön vaikutukset riippuvat kuitenkin vähemmistöosakkaiden lukumäärästä sekä heidän omistus- ja ääniosuudestaan. Jos vähemmistöosakkaiden mukana olo katsotaan yhtiössä välttämättömäksi, tällaisissa tilanteissa on perusteltua sopia toimintaperiaatteista perustamisasiakirjojen ja yhtiöjärjestyksensä lisäksi osakassopimuksella. Vastaavasti on välttämätöntä huomioida tytäryhteisön velkojien suoja ja tähän liittyvät johdon huolellisuusvelvoitteet. Emoyhteisön määräysvallan käyttö ei voi johtaa myöskään siihen, että velkojien etuja loukataan.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Yhteisön hallintoelimien valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa niitä tavoitteita ja tarkoituksia, joita omistaja on yhteisölle asettanut.

Hallituksen kokoonpanon tulisi mahdollistaa hallituksen tehtävien tehokas hoitaminen. Tehokkain hallitustyöskentely mahdollistuu silloin, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Erityisesti kilpailuilla markkinoilla toimiminen ja kannattavan liiketoiminnan johtaminen edellyttää hallituksen jäseniltä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan osaamista. Liiketoimintaosaaminen osana johtamistaitoja täydentää sekä yhteisön toimialaan liittyvää substanssiosaamista että talouteen liittyvää osaamista. Hallituksen valinnassa lähtökohtana tulisi kaikissa yhteisöissä olla, että hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.

Hallituksen valinnassa tulisi aina huomioida yhteisön toimiala ja toiminnan laajuus sekä yhteisön strateginen merkittävyys maakunnan toiminnassa. On eri asia, harjoittaako yhteisö merkittävää liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla vai onko kyse maakunnan yksinomaisessa omistuksessa olevasta, käytännössä maakunnan sisäiseen palvelutuotantoon keskittyvästä yhtiöstä. Kaikkien näiden yhteisöjen hallitukseen tarvitaan osaamista, mutta vaaditun osaamisen laatu on erilaista.

Maakuntavaltuuston tulee antaa konserniohjeessa maakuntalain säännöksiä täydentävät ohjeet tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämiskäytännöistä. Maakuntahallituksen tai muun maakunnan hallintosäännössä nimetyn toimivaltaisen viranomaisen nimittämispäätökset perustuvat näihin maakuntavaltuuston asettamiin ohjeisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan maakunnan tytäryhteisöjen ja palvelulaitoksen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeen periaatteellista merkityksellisyyttä korostaisi se, että niiden hyväksyminen kuuluisi maakuntavaltuuston tehtäviin. Konserniohjeet olisivat ohjeluonteisia, mutta lähtökohtaisesti niistä poikkeaminen tulisi päätöksenteon yhteydessä perustella. Konserniohjeilla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan maakuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että maakuntakonsernia ja maakunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja maakunnan kokonaisuus huomioon ottaen.

Konserniohjeilla voidaan ohjata sekä maakunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että maakuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Varsinaiset maakunnan sisäiset toimivaltasäännökset annetaan kuitenkin hallintosäännöllä. Konserniohjeessa voi myös olla sellaisia pysyväisluonteisia ohjeita, joita maakunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon. Koska ohje suuntautuu sekä maakunnan omiin toimielimiin ja viranhaltijoihin että tytäryhteisöihin, maakuntavaltuusto voi harkita onko tarpeellista ja perusteltua jakaa ohje esimerkiksi useampaan asiakirjaan.

Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimintusjohtajan veloitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli maakunnan luottamuksen varassa. Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettuja maakunnan toimintaan liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy. Lähtökohtaisesti noudattamatta jättäminen voisi perustua vain osakeyhtiölain tarkoittamiin vähemmistön suojasäännöksiin, velkojien suojasäännöksiin tai muuhun selkeään osakeyhtiölain tarkoittamaan yhtiön edun vastaisuuteen. Yhtiön edun vastaisuutta arvioitaessa on puolestaan aina otettava huomioon yhtiöjärjestyksestä ilmenevä yhtiön toiminnan tarkoitus.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin konserniohjeiden vähimmäissisällöstä. Momentin 1 kohdan mukaisesti konserniohjeet koskisivat maakuntakonsernin taloutta ja investointien suunnittelua ja ohjausta. Maakuntakonsernin taloutta ja investointeja on voitava suunnitella ja ohjata yhdessä, jotta konsernin kokonaisuus voidaan varmistaa ja rajalliset resurssit käyttää mahdollisimman tehokkaasti hyödyksi. Momentin 2 kohdassa konsernivalvonnalla puolestaan tarkoitetaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaan, analysointia ja raportointia, joihin liittyen emoyhteisö voi antaa tarpeellisiksi harkitsemiaan ohjeita ja määräyksiä. Raportointiin liittyen konserniohjeessa ja siihen liittyen voidaan antaa yleisiä ohjeita, jotka esimerkiksi varmistavat konsernitilinpäätöksen ja osavuositilikaustien laadintaa maakunnassa. Tältä osin konserniohjeella ohjeistetaan lain 108 §:ssä säädettävän tytäryhteisön tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttamista. Vastaavia ohjeita ja määräyksiä olisi mahdollisuus antaa myös tytäryhteisöjen riskienhallinnan järjestämiseen liittyen. Riskienhallintaan liittyvien ohjeiden merkitystä korostaa se, että esimerkiksi tytäryhteisöjen taloudelliset riskit voivat pahimmillaan kaatua emoyhteisön vastattaviksi muun muassa takaussitoumusten realisoinnin kautta.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntavaltuuston tulee ohjata konserniohjeissa tytäryhteisöjen toimintaa siten, että lain 28 §:ssä maakunnan viestinnälle asetetut velvoitteet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla myös tytäryhteisöjen osalta. Vastaavasti konserniohjeella annettaisiin tarkemmat määräykset siitä, miten maakunnassa toteutetaan 77 §:n 2 momentissa tarkoitettu luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus maakunnan tytäryhteisöjen osalta. Tässä yhteydessä on perusteltua ottaa kantaa myös tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeuteen.

Momentin 4 kohdan mukaan tytäryhteisön johdolle voidaan konserniohjeessa asettaa velvoite hankkia emoyhteisön kanta johonkin asiaan ennen tytäryhteisön omaa päätöksentekoa. Maakunnan ennakkokäsityksen hankkiminen on keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhteisön toimintaa ja taloutta. Tällainen velvoite ennakkokäsityksen hankkimiseen voi syntyä esimerkiksi silloin, kun päätettävä asia merkittävästi vaikuttaa yhteisön tai maakunnan toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen. Tytäryhteisön johdon tulee toimia huolellisesti ja yhteisön edun mukaisesti ja pääomistajan ennakkokäsityksen hankkiminen on näiden velvoitteiden mukaista. Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei ole kyse yhteisön sisäisen päätöksenteon tai yhteisöä koskevan lain mukaisen toimitusjohtajan tai hallituksen vastuun siirtämisestä maakuntahallituksen tai konsernijohdolle eikä se merkittäisi minkäänlaisen oikeudellisen yhteisvastuun synnyttämisestä. Lopullinen päätösvalta ja vastuu on ennakkokäsitystä edellyttävästä asiasta aina yhteisön omalla päätöksentekovelvollisuudella, vaikka maakunnan ennakkokäsitys päätettävään asiaan on hankittu ennen yhteisön päätöstä. Mikäli yhteisön toimitusjohtaja tai hallitus tekee ennakkokäsityksen hankkimista edellyttävässä asiassa päätöksen vastoin maakunnan näkemystä, maakunta voi erikseen harkita siihen liittyvät mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Momentin 5 kohta koskee maakuntakonsernin sisäisiä palveluita. Laissa säädettäisiin valtakunnallisista palvelukeskuksista, jotka tuottaisivat 16 luvun mukaisesti asiantuntija- ja tukipalveluja maakunnalle, maakuntakonsernin tytäryhteisöille ja maakunnan palvelulaitokselle siltä osin kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämän lisäksi maakuntakonserni ratkaisee itse mitä palveluja järjestetään keskitetysti konsernin sisäisinä palveluina. Tällaisia sisäisiä palveluja voivat olla esimerkiksi rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisestä on perusteltua päättää konserniohjeessa, sillä keskitettyjen palveluiden järjestämisellä voidaan saavuttaa konsernille huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia etuja.

Momentin 6 kohta liittyy 2 momentin sääntelyyn. Maakuntavaltuusto täydentäisi konserniohjeessa lain säännöksiä maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisöjen hallitusten

kokoonpanon ja nimittämiskäytäntöjen osalta. Konserniohjeessa on tällöin mahdollisuus ottaa huomioon kyseisen maakuntakonsernin rakenne sekä konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toimialat, toiminnan laajuus ja muut olosuhteet, jotka kaikki vaikuttavat hallitusten kokoonpanoon ja nimittämiseen.

Konserniohjeissa maakuntavaltuusto voi myös asettaa tytäryhteisöille velvollisuuden laatia yhteisön hallitustyöskentelyssä noudatettavat ohjeet hyvästä hallinto- ja johtamistavasta (corporate governance). Hallitustyöskentelyn lähtökohtana tulee olla, että johto toimii omistajien ja yrityksen etujen mukaisesti. Parhaimmillaan hyvän hallinnointitavan omaksuminen voi parantaa luottamusta yrityksen ja sen sidosryhmien välillä. Ohjeiden laatimisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton lokakuussa 2009 vahvistamaa kuntakonsernien hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevaa suositusta, Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n hyväksymää pörssinoteerattujen (listattujen) yhtiöiden hallinnointikoodia sekä Keskuskauppakamarin tammikuussa 2006 hyväksymää listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämiseksi antamaa asialuetteloa ja myös valtion omistajapolitiikastaan tekemiä periaatepäätöksiä.

Edellä mainittujen lisäksi konserniohjeissa voidaan ottaa kantaa esimerkiksi konsernijohton läsnäolo- ja puheoikeuteen yhteisöjen hallituksissa. Läsnäolo- ja puheoikeudet ovat perusteltuja, jotta konsernijohton aktiivinen rooli maakunnan tytäryhteisöjen ohjaamisessa toteutuisi ja kitkaton informaation välittyminen maakuntakonsernin emoyhteisön ja konserniyhteisön välillä varmistuisi.

44 §. Konsernijohto. Pykälän 1 momentissa määritellään maakunnan konsernijohton kokoonpano. Maakunnan konsernijohtoon kuuluisivat maakuntahallitus, maakuntajohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Maakuntavaltuusto päättäisi yksityiskohtaisemmin hallintosäännöllä konsernijohton tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Pykälän 2 momentin mukaan konsernijohto toteuttaa omistajaohjauksen käytännön toimia sekä konsernivalvontaa maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä. Maakunnan muun toiminnan osalta toimivalta kuuluisi 37 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti maakuntahallitukselle. Lain säännösten estämättä maakuntavaltuusto voisi kuitenkin päättää konsernijohton toimivallan laajentamisesta myös konserniyhteisöjen ulkopuolelle.

Konsernivalvonnan kohdealueita ovat erityisesti konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi. Tätä varten voitaisiin vahvistaa esimerkiksi tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa maakuntakonsernissa arvioidaan. Konsernivalvonnassa seurataan myös maakuntavaltuuston tytäryhteisöjen toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutumista, konserniohjeen noudattamista sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuutta.

45 §. Sisäinen tarkastus. Pykälän mukaan maakuntahallituksen tulee järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on varmentaa maakunnan sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys korostuu maakunnan toiminnan ollessa organisoituna monimuotoisesti eri organisaatiomuotoihin. Maakuntalaissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tarkemmin sisäisen tarkastuksen järjestämismallista. Sisäinen tarkastus voidaan järjestää esimerkiksi maakunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden maakuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

8 luku **Maakuntien yhteistoiminta**

46 §. Yhteistoiminnan muodot. Pykälässä todettaisiin maakuntien käytössä olevat vapaaehtoisen yhteistoiminnan muodot. Maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta säädettäisiin niiden

tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä. Esimerkiksi tähän hallituksen esitykseen sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 9—11 §:ssä on säännöksiä tällaisesta pakollisesta yhteistoiminnasta.

Pykälän 1 momentissa olisi maakuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan muotoja koskeva yleissäännös. Sen mukaan maakuntien laissa säädetyn yhteistoiminnan ja lain nojalla maakunnalle koottujen palvelujen lisäksi maakunnat voisivat järjestää tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla (maakuntien yhteistoiminta). Maakunnat voisivat sopia tehtäviensä hoitamisesta yhteistoiminnassa aina, kun se olisi tarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdollista. Yhteistoiminta voisi tulla kysymykseen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa menettelyllä voitaisiin tehostaa maakuntien toimintaa ja henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuutta. Maakunnan asema sen jäsenten itsehallinnollisena yhteisönä edellyttäisi kuitenkin, että maakunta säilyttäisi riittävän osan sille kuuluvista tehtävistä itsellään ja toimintakykynsä sellaisena, että se voisi selviytyä kaikista tehtävistään. Maakuntien yhdessä omistamista palveluyhtiöistä ehdotetaan säädettäväksi lain 16 luvussa.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin maakuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodot, joita olisivat yhteinen toimielin, yhteinen virka ja sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. Kustakin yhteistoiminnan muodosta säädettäisiin tarkemmin erikseen omissa pykälissään.

Maakuntien julkisoikeudellisessa yhteistoiminnassa olisi kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, johon liittyvät erimielisyydet ratkaistaisiin hallintoriitana hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n mukaisesti. Maakunnat voisivat tehdä keskenään myös yksityisoikeudellisia sopimuksia tämän lain tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Maakunnat voisivat siten perustaa yhdessä esimerkiksi osakeyhtiön, säätiön tai yhdistyksen. Tällöin yhteisön hallintoon ja johtamiseen tulisivat sovellettaviksi kyseistä organisaatiomuotoa koskevat erityislait. Yksityisoikeudellista sopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa tavanomaisena riita-asiana.

47 §. *Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin.* Pykälässä säädettäisiin maakuntien yhteistoiminnan ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain välisestä suhteesta. Säännöksellä ei muutettaisi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain soveltamisalaa, vaan selkiytettäisiin sitä maakunnallisten toimijoiden osalta. Hankintalainsäädännön uudistus on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä (HE 108/2016 vp.).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain 7 §:ssä määritellyn järjestämisvastuun siirtämistilanteiden suhteesta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki sekä vesi- ja energiahuollon, eräiden liikennepalvelujen ja postipalvelujen alalla toimivien hankintayksiköiden hankinnoista annettu laki edellyttävät julkisyhteisöitä ja muita hankintayksiköitä järjestämään hankintasopimustaan avoimia ja tasapuolisia tarjouskilpailuja. Säännösehdotuksen mukaan hankintalainsäädäntöä ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa maakunta sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle.

Lain 7 §:ssä on määritelty järjestämisvastuun sisältö. Lainkohdan mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta, palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Järjestämisvastuun siirrossa ei olisi kysymys EU-kilpailuoikeudessa tarkoitettusta taloudellisesta toiminnasta, vaan niin sanotusta yleishyödyllisestä tehtävästä. Osa tehtävistä olisi sellaisia, joita ei edes perustuslain 124 §:n mukaan voitaisi siirtää yksityisille tai siirto edellyttäisi, että siitä olisi säädetty laissa. Vaikka tällaiset tehtävät katsottaisiinkin taloudelliseksi, ne olisivat kuitenkin tehtäväsiirtoja, joissa olisi kysymys julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 16 §:ssa tarkoitettusta hankinnoista toiselta hankintayksiköltä. Sen mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevia yleisen edun mukaisia julkisia palveluja.

Järjestämisvastuun siirtämisen yhteydessä siirron saajalle siirtyisi vastuu muun muassa palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja erityisesti valvonnasta. Järjestämisvastuun siirrossa kysymys olisi lailla niille siirretystä julkisesta ja molempien yhteisestä tehtävästä ja siirron perusteena olisi yleisen edun toteuttaminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelujen tuottamista koskevien yhteistoimintajärjestelyjen suhteesta hankintalainsäädäntöön. Momentissa korostettaisiin sitä, että julkisen hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkistön täyttävän maakuntien yhteistyöjärjestelyn asema määräytyisi hankintalainsäädännössä asetettujen oikeusohjeiden mukaisesti, mukaan lukien unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön hankintayksiköiden yhteistyötä koskevat soveltamisalapoikkeukset, jotka ovat pääosin identtisiä uusien EU:n hankintadirektiivien (2014/24/EU ja 2014/25/EU) hankintayksiköiden yhteistyötä koskevien määräysten kanssa.

Momentin mukaan lakisääteisen tai muun tehtävän hoitamista koskevaan yhteistoimintaan ei sovellettaisi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia tai erityisalojen hankintalakia, jos kyseessä olisi hankinta sidosyksiköltä tai edellä kuvastusta hankintalain 16 §:ssä tarkoitettusta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.

Voimassa ja valmisteilla olevassa uudessa hankintalainsäädännössä hankintayksikön sidosyksiköltään tekemät hankinnat on jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sidosyksiköltä tehtäviä hankintoja koskeva soveltamisalapoikkeus on pysytetty ja sitä on osin täsmennetty uusissa EU:n julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä.

Uuden valmisteilla olevan julkisia hankintoja koskevan lakiehdotuksen 15 §:n mukaan lakia ei sovellettaisi hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekisi siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoisi yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaisi pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Eduskunnan käsittelyssä olevassa hankintalakiesityksessä (HE 108/2016 vp.) sidosyksikön ulosmyynnin prosentti- ja euromääriä ollaan lisäksi kansallisesti ehdotettu rajoitettavaksi. Myös toiselta hankintayksiköltä tapahtuvaa hankintaa olisi rajoitettu siltä osin kuin hankintayksikkö myy ulkopuoliselle. Rajoitus olisi sidottu prosentti- ja euromääriin rajoihin.

48 §. Yhteinen toimielin. Pykälän 1 momentissa todettaisiin pääsääntö, jonka mukaan yksi maakunta voisi hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta siten, että maakunnilla olisi yhteinen toimielin, joka vastaisi tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa maakuntaa kutsuttaisiin vastuumaakunnaksi. Yhteinen toimielin olisi vastuumaakunnan valtuuston ja maakuntahallituksen alainen toimielin ja sen alaisena toimiva organisaatio olisi osa vastuumaakunnan organisaatiota.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnat voisivat vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa sopia, että yhteistoimintaan osallistuvat maakunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa ei siis edellytettäisi, että jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla maakunnalla olisi edustus toimielimessä.

Yhteisen toimielimen päätösten tiedoksiannosta maakunnan jäsenille säädettäisiin lain 145 §:ssä.

49 §. *Sopimus yhteisestä toimielimestä.* Pykälässä säädettäisiin yhteistä toimielintä koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Säännöksen mukaan yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa tulisi todeta ainakin yhteisen toimielimen tehtävät ja vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta myös siitä, siirtyykö vastuumaakunnalle lain 7 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Sopimuksen osapuolten tulisi sopia yhteisen toimielimen kokoonpanosta sekä yhteistoimintaan osallistuvien maakuntien oikeudesta valita toimielimeen jäseniä. Lisäksi tulisi sopia talouteen liittyvistä asioista, erityisesti kustannusten laskennan ja niiden jakautumisen perusteista. Yhteistä toimielintä koskeva sopimus voitaisiin solmia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten esimerkiksi irtisanomisajasta tulisi myös ottaa sopimukseen tarpeelliset määräykset. Sopimukseen voitaisiin ottaa myös muita määräyksiä sen mukaisesti kuin osapuolet katsoisivat sen tarpeelliseksi.

50 §. *Yhteinen virka.* Yhteinen virka tarkoittaisi järjestelyä, jossa viranhaltijan velvollisuutena olisi hoitaa virkatehtäviä kahdessa tai useammassa maakunnassa. Pykälän 1 momentin mukaan yhteinen virka olisi mahdollista perustaa maakuntien yhteiseksi viraksi. Perustamisesta tulisi päättää kaikkien järjestelyyn osallistuvien maakuntien yhtäpitävin päätöksin.

Pykälän 2 momentin mukaan viranhaltija olisi virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin maakuntiin. Suorittaessaan virkatehtäviä viranhaltija olisi velvollinen noudattamaan sen maakunnan toimivaltaisen viranomaisen ohjeita, jonka maakunnan tehtäviä hän suorittaisi. Virkatehtäviin voisi kuulua myös esittelytehtävä maakunnan toimielimelle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yhteistä virkaa koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Osapuolten tulisi sopia ainakin kustannusvastuiden jakautumisesta sekä siitä, mikä sopijaosapuoli toimii työnantajan velvollisuuksista vastaavana maakuntana. Vaikka viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin sopimuksessa mukana oleviin maakuntiin, työnantajan velvollisuuksista voi vastata vain yksi, sopimuksessa sovittu maakunta.

51 §. *Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta.* Pykälän 1 momentin mukaan maakunnat voisivat sopia, että niille laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tällainen tehtävä voisi sisältää myös julkisen vallan käyttöä ja tehtävän hoitaminen virkavastuulla sisältäisi myös mahdollisen esittelytehtävän maakunnan toimielimelle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sopimuksen vähimmäissisällöstä. Sopimukseen olisi otettava tarpeelliset määräykset ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, siihen liittyvien kustannusten määräytymisen perusteista ja jakautumisesta osapuolten kesken sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Viranomaistehtävän hoitamista koskeva sopimus voitaisiin solmia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten irtisanomisajasta ja irtisanomistavasta tulisi myös ottaa sopimukseen määräykset.

9 luku **Maakunnan palvelulaitos**

52 §. *Maakunnan palvelulaitoksen asema ja tehtävät.* Pykälässä määriteltäisiin maakunnan palvelulaitos ja säädettäisiin laitoksen asemasta ja tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan palvelulaitos olisi julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamat tehtävät. Maakunnan tehtävien järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisestä säädetään ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa ja pelastuslaissa. Maakunta määräisi 84 §:n mukaisesti hallintosäännössään tarkemmin siitä, miten maakunnan toimivalta jakautuu maakunnan ja palvelulaitoksen välillä. Säännöksen mukaan palvelulaitoksen tehtävänä olisi myös antaa maakunnalle asiantuntija-apua maakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että kussakin maakunnassa on vain yksi palvelulaitos, joka on tehtäviltään monialainen. Laitos voisi perustaa tytäryhteisöjä ja sitä koskisi myös 15 luvussa säädetty yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Palvelulaitos voisi toimia markkinoilla vain siltä osin kuin 119 §:ssä säädetään yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Maakunnan palvelulaitosta ja sen tytäryhteisöjä johdettaisiin yhtenä kokonaisuutena konsernijohtamisen periaatteiden mukaisesti. Tarkoituksena on mahdollistaa maakunnan oman palvelutuotannon johtaminen mahdollisimman yhtenä kokonaisuutena. Konsernissa kuitenkin on EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla pystyttävä pitämään kirjaa laajan valinnanvapauden piirin kuuluvan toiminnan tuotoista ja kuluista sekä varoista ja velasta omana kokonaisuutenaan sekä muutenkin huolehtimaan eri tuottajien kohtelusta yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.

Palvelulaitos on itsenäinen oikeushenkilö ja sillä on oikeus tehdä nimiinsä sopimuksia ja sillä voi olla velvoitteita.

Palvelulaitos on itsenäinen viranomainen, jonka palveluksessa olevista viranhaltijoista ja muista toiminnan edellytyksistä kuten hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen takeista säädetään laissa. Laitokselle voidaan lailla antaa hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä ja laissa ja tarkemmin maakunnan hallintosäännössä osoittaa myös julkisen vallan käyttöä koskevaa toimivaltaa.

53 §. *Maakunnan palvelulaitoksen perustaminen.* Pykälässä säädettäisiin palvelulaitoksen perustamisvelvollisuudesta. Laitoksen perustamisvelvollisuudesta säädettäisiin tämän lisäksi ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Uudistuksen voimaantulolaissa säädetävän sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannon eriyttämisen ajankohdan mukaan määräytyisi myös se ajankohta, jolloin maakunnan on viimeistään perustettava palvelulaitos.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta perustaa palvelulaitoksen perustamisasiakirjalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perustamisasiakirjan vähimmäisisällöstä. Perustamisasiakirjassa on päätettävä ainakin:

- 1) palvelulaitoksen nimestä ja kotipaikasta;
- 2) palvelulaitoksen tehtävistä ja tuottamisvastuusta;
- 3) talouden ja toiminnan seurantarjestelmästä ja raportoinnista maakunnalle;
- 4) miten laitoksen varat on käytettävä, jos palvelulaitos lakkautetaan.

Pykälän 3 momentissa säädetään perustamisasiakirjan muuttamisesta. Mahdollisuus laitoksen perustamisasiakirjan muuttamiseen on tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa palvelulaitoksen tehtäviin on tarpeen tehdä muutoksia.

54 §. Maakunnan ja palvelulaitoksen suhde. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston toimivallasta suhteesta laitoksen toimivaltaan. Pykälän mukaan maakuntavaltuusto päättäisi keskeisistä palvelulaitoksen toimintaa ja taloutta koskevista reunaehdoista ja linjauksista. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa se, että maakunta pystyy ohjaamaan laitoksen toimintaa siten, että maakunta voi toteuttaa järjestämisvastuunsa ja laitos toimisi maakunnan demokraattisessa ohjauksessa. Säännökset muistuttavat pitkälti kuntalain kunnallisia liikelaitoksia sekä niin kutsutun yhden toimielimen kuntayhtymää koskevia säännöksiä.

Maakuntavaltuusto päättäisi laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista ja palvelujen tuotantoa ja hankkimista koskevista edellytyksistä. Valtuuston asettamat tavoitteet olisivat sitovia. Säännöksen mukaan valtuusto voisi asettaa laitokselle myös velvoitteen hankkia palveluja ulkopuolisilta tuottajilta. Valtuusto asettaisi laitoksen taloudenhoidolle ja talousarvion laadinnalle sitovat raamit. Valtuusto voisi päättää myös laitoksen sitovista meno- ja tuloeristä.

Maakuntavaltuusto päättäisi myös laitoksen hallintosäännöstä. Hallintosäännöllä maakunta voisi siirtää laitokselle myös julkista valtaa sisältäviä sekä julkisia hallintotehtäviä. Laitoksen hallintosäännön sisällöstä säädettäisiin 56 §:ssä.

Momentin 4 kohdan mukaan maakuntavaltuusto valitsisi hallituksen jäsenet ja nimeäisi puheenjohtajat. Maakuntavaltuusto päättäisi myös laitoksen investointisuunnitelmasta. Säännös olisi välttämätön, koska laitoksen rahoitus perustuisi maakunnan rahoitukseen. Maakuntavaltuusto valitsisi laitoksen tilintarkastajat ja hyväksyisi tilinpäätöksen ja myöntäisi hallitukselle vastuuvapauden. Laitos olisi siis toiminnassaan vastuussa maakuntavaltuustolle toiminnastaan.

Palvelulaitoksen tarkastuslautakuntana toimii maakunnan tarkastuslautakunta ja sen toimivaltaan sovelletaan, mitä säädetään 112 §:ssä maakunnan tarkastuslautakunnan toimivallasta.

55 §. Palveluiden hankinta. Pykälässä säädettäisiin tarkemmin maakuntavaltuuston toimivallasta velvoittaa laitosta hankkimaan palveluja markkinoilta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtuusto määritteli maakuntastrategiassa, missä määrin tai millä perusteilla laitoksen tulisi hankkia palveluja muulta palvelujen tuottajalta. Palvelulaitos päättäisi sille tuottamisvastuulla olevien palvelujen hankkimisesta kilpailuttamalla muulta palvelutuottajalta. Maakunta ei hankkisi eriytetyn palvelutuotannon osalta palveluja ja tavaroita, vaan ne hankkisi palvelulaitos. Jos maakunta hankkisi näitä palveluja markkinoilta, se hajottaisi palvelulaitoksen tuottamisvastuun sekä voisi merkitä, että palvelulaitos tuottaisi palveluja markkinoilla. Palvelulaitoksella olisi myös tuottamisvastuunsa perusteella riittävä asiantuntemus palvelujen hankkimiseen ja se voisi integroida ostopalvelut omaan tuotantoonsa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laitoksen velvollisuudesta huolehtia, että sopimuksessa olisi varmistettu, että tuottajalla olisi ammatilliset ja toiminnalliset sekä taloudelliset edellytykset huolehtia palvelujen tuottamisesta. Asiakkaaseen nähden palvelulaitos vastaisi kuitenkin tuottamisvastuunsa perusteella aina palveluista. Koska palvelulaitos olisi sidottu myös maakunnan järjestämisvastuunsa perusteella määrittelemiin reunaehtoihin, palvelulaitos ei voisi sopia ostopalveluista muutoin kuin maakunnan asettamien järjestämisvastuun reunaehtojen mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelulaitoksen ja palveluntuottajan sopimukseen otetaan palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi tarvittavat määräykset sekä määräykset tavoitteista palveluiden sisällölle ja tuottajan raportoinnista maakunnalle. Sopimuksessa sovitaan myös palveluiden käyttäjän ja maakunnan asukkaana oikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien käytännön toteuttamisesta tuottajan palvelutuotannossa.

56 §. *Maakunnan palvelulaitoksen hallintosääntö ja työjärjestys.* Pykälässä säädettäisiin laitoksen hallinnon ja talouden järjestämisen kannalta kahdesta keskeisestä päätöksestä eli hallintosäännöstä ja laitoksen työjärjestyksestä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuuston päättämässä hallintosäännössä määrättäisiin tarkemmin toimivallan jakautumisesta maakunnan ja palvelulaitoksen välillä. Lisäksi hallintosäännössä määrättäisiin laitoksen henkilöstöorganisaatiosta, taloudenhoidosta ja hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Toimivallan siirtämistä koskevan 85 §:n 4 momentin mukaan maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelulaitokselle osoitetun viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelulaitoksen työjärjestyksestä päättäisi sen hallitus. Työjärjestyksessä päätettäisiin laitoksen toimielimistä ja johtamisesta sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä asioista, kuten toimielinten kokoontumisesta, varajäsenten kutumisesta, toimielimen puheenjohtajan tehtävistä, kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta, muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa, toimielinten päätöksentekotavoista, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta, asiakirjojen allekirjoittamisesta, asiakirjahallinnon järjestämisestä, asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista.

57 §. *Palvelulaitoksen hallituksen tehtävät.* Palvelulaitosta johtaisi hallitus, jonka tehtävät olisivat pitkälti rinnastettavissa maakunnan hallituksen tehtäviin. Hallitus olisi ainoa laissa säädettävä laitoksen oma toimielin.

Hallituksen tehtävänä olisi johtaa ja valvoa laitoksen toimintaa. Se vastaisi hallinnan ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallitus olisi toiminnassaan sidottu maakunnan 54 §:ssä asettamiin toimintaa ja taloutta koskeviin tavoitteisiin ja reunaehtoihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin hallituksen tehtävistä. Se päättää laitoksen toiminnan kehittämisestä maakunnan asettamien reunaehtojen puitteissa. Se hyväksyy laitoksen talousarvion maakunnan asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti. Se laatii tilinpäätöksen, jonka hyväksyy maakuntavaltuusto. Sillä on oikeus perustaa tehtävänsä rajoissa yhtiöitä, joiden omistajaohjauksesta se myös vastaa.

Hallitus valitsee johtajan, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Se päättää myös investoinneista maakunnan asettamissa rajoissa, päättää nimenkirjoitusoikeutetuista, lainanotosta sekä valvoo laitoksen etua ja käyttää sen puhevaltaa.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelulaitoksen hallituksen muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Pykälän 4 momentin mukaan hallituksen erottamiseen sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään maakunnan luottamushenkilön erottamisesta.

58 §. *Palvelulaitoksen hallituksen kokoonpano.* Palvelulaitoksen hallituksen valitsisi maakuntavaltuusto. Jäsenten määrästä määrättäisiin laitoksen hallintosäännössä.

Pykälän 2 momentissa hallituksen jäsenelle asetettaisiin kelpoisuusehtoja. Jäsenellä tulisi olla riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus tai kokemusta laitoksen toimialaan kuuluvan tehtävän johtamisesta. Palvelulaitoksen johtaja ei voisi toimia hallituksen jäsenenä. Kelpoisuusehdoilla halutaan varmistaa toiminnan johtamisen riittävä asiantuntemus. Lain 67 §:n mukaan palvelulaitoksen hallituksen jäsen ei ole vaalikelpoinen maakunnan toimielimiin, joten henkilö ei voi olla samanaikaisesti maakunnan luottamushenkilö ja hallituksen jäsen.

Palvelulaitos voisi perustaa myös yhtiöitä. Palvelulaitoksen hallituksen jäsen ei voisi olla sen tytäryhteisön hallituksen jäsen. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan omistajaohjauksen riippumattomuus.

59 §. *Palvelulaitoksen johtaja.* Palvelulaitosta johtaisi johtaja, joka olisi virkasuhteessa laitokseen. Johtaja toimisi hallituksen alaisena ja johtaisi ja kehittäisi toimintaa.

Johtajalla olisi oikeus käyttää palvelulaitoksen puhevaltaa, jollei puhevaltaa olisi rajattu laitoksen johtosäännössä. Johtaja voitaisiin irtisanoa epäluottamuksen perusteella vastaavasti kuin 41 §:n mukaan maakuntajohtaja voidaan irtisanoa.

60 §. *Palvelulaitoksen rahoitus.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan viimekätisistä vastuussa palvelulaitoksen rahoituksesta. Palvelulaitos ei siten voisi mennä konkurssiin.

61 §. *Henkilöstö.* Palvelulaitoksessa olisi sekä viranhaltijoita että työsopimussuhteista henkilöstöä. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Palvelulaitokseen sovellettaisiin lisäksi, mitä 82 ja 83:ssä säädetään viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi.

62 §. *Palvelulaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös.* Koska palvelulaitos olisi itsenäinen oikeushenkilö, se olisi kirjanpitovelvollinen. Sen kirjanpitoon ja tilinpäätöksen laadintaan sovellettaisiin, mitä säädetään maakunnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä.

63 §. *Maakuntaa koskevien säännösten soveltaminen palvelulaitokseen.* Palvelulaitokseen sovellettaisiin pitkälti, mitä säädetään maakunnasta. Siihen sovellettaisiin, mitä säädetään viestinnästä, toimivallan siirrosta, toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla ja muutoksenhausta.

10 luku Luottamushenkilöt

64 §. Maakunnan luottamushenkilöt. Pykälä olisi maakunnan luottamushenkilöitä koskeva perussäännös. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, ketkä ovat maakunnan luottamushenkilöitä, pykälän 2 momentissa olisi luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös ja 3 momentissa olisi soveltamista koskeva säännös maakunnan valtion luottamustoimeen valitsemasta henkilöstä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan luottamushenkilöitä olisivat ensinnäkin valtuutetut ja varavaltuutetut ja maakunnan toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet. Maakunnan toimielimiä olisivat lain 29 §:n mukaan maakuntavaltuuston lisäksi maakuntahallitus, lautakunnat ja johtokunnat ja niiden jaostot. Toimielimen jäsenet ovat maakunnan luottamushenkilöitä siitä riippumatta, miten heidät on tehtävänsä valittu. Esimerkiksi henkilöstön ja palvelujen käyttäjien esityksestä johtokuntaan valitut olisivat maakunnan luottamushenkilöitä. Varajäsenistä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä on säädetty (30 §:n 3 momentti).

Pykälässä mainittuja muita maakunnan luottamustoimiin valittuja henkilöitä voisivat olla esimerkiksi jäsenet vastuukunnan organisaatioon kuuluvassa maakuntien yhteisessä toimielimessä (48 §). Maakunnan luottamustehtävää hoitavat myös maakunnan edustajat kokouksissa, katselmuksissa, neuvotteluissa, toimituksissa ja vastaavissa tilaisuuksissa.

Sen sijaan tehtävänsä perusteella maakunnan toimielimen jäseneksi valittu maakunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan olisi maakunnan luottamushenkilö. Maakunnan luottamushenkilöitä eivät myöskään olisi maakunnan palvelulaitoksen hallitukseen, osakeyhtiön yhtiökokoukseen tai hallitukseen, säätiön hallitukseen, yhdistyksen hallitukseen, kokoukseen tai vastaavaan toimielimeen tai osuuskunnan hallitukseen tai osuuskunnan kokoukseen nimetyt henkilöt, vaikka kyseinen yhteisö tai säätiö olisi maakunnan tytäryhteisö.

Pykälän 2 momentissa olisi luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös, joka koskee luottamushenkilön toimintaa hänen hoitaessaan luottamustoimea. Säännöksen mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtäväänsä arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön edellytetään kohtelevan asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Hänen käytöksensä ei saa olla yleisesti hyväksyttävien käytösnormien vastaista. Luottamustehtävän poliittinen luonne jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Käyttäytymissäännös onkin ymmärrettävä toimintaohjeeksi, jolla korostetaan toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan valtion luottamustoimeen valitsemaan henkilöön sovelletaan, mitä maakunnan luottamushenkilöstä säädetään.

65 §. Suostumus luottamustoimeen ja ero luottamustoimesta. Pykälän 1 momentin mukaan luottamustoimeen voitaisiin valita vain sellainen henkilö, joka on suostunut ottamaan luottamustoimen vastaan. Laissa ei säädettäisi suostumuksen muodosta, joten vapaamuotoinenkin suostumus olisi riittävä. Olennaista on kuitenkin, että suostumus olisi saatu ennen valintaa. Sen sijaan valtuustoehdokkaaksi voitaisiin säännöksen mukaan asettaa vain henkilö, joka olisi antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

Maakunnan luottamushenkilön tulee olla vaalikelpoinen luottamustoimeensa. Jos vaalikelpoisuuteen vaikuttavista seikoista olisi epäselvyyttä, luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, olisi maakuntavaltuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin luottamustoimesta eroamisesta. Luottamustoimesta voisi erota pätevistä syistä. Syyn pätevyuden arviointi kuuluu sille toimitelmalle, joka on valinnut luottamushenkilön. Valtuutetulle ja varavaltuutetulle, jotka valitaan vaaleissa, eron myöntäisi valtuusto.

66 §. Yleinen vaalikelpoisuus. Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voitaisiin valita maakunnan luottamustoimeen. Säännöksessä tarkoitettujen yleisen vaalikelpoisuuden edellytysten tulisi olla olemassa silloin, kun henkilö valitaan luottamustoimeen.

Pykälän 1 kohdan mukaan maakunnan luottamushenkilöksi valittavan tulee olla sen maakunnan asukas, jonka luottamushenkilöksi hänet valitaan. Lain 3 §:n mukaan maakunnan asukas on henkilö, jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa.

Pykälän toisen kohdan mukaan henkilöllä tulisi myös olla jossain Suomen maakunnassa äänioikeus maakuntavaaleissa sinä vuonna, jona valinta luottamustoimeen toimitetaan. Hänen tulee siten olla täyttänyt 18 vuotta ennen vaalivuoden alkua. Äänioikeus hänellä on siinä maakunnassa, jossa hänellä on kotipaikka vuoden ensimmäisenä päivänä.

Yleinen vaalikelpoisuus ei olisi sidottu Suomen kansalaisuuteen. Myös ulkomaalainen, jolla 22 §:n nojalla olisi maakuntavaaleissa äänioikeus, voitaisiin valita sen maakunnan luottamustoimeen, jossa hänellä on kotipaikka.

Pykälän 3 kohdan mukaan vajaanvaltaista henkilöä ei voida valita maakunnan luottamustoimeen. Vajaanvaltaisella tarkoitetaan henkilöä, joka on oikeuden päätöksellä julistettu vajaanvaltaiseksi.

67 §. Vaalikelpoisuus maakuntavaltuustoon. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta maakuntavaltuustoon. Lähtökohtana olisi, että maakunnan asukkailla tulisi olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua maakunnan asioiden hoitoon. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset maakunnissa olisivat siten vähäisemmät kuin esimerkiksi maakuntahallituksen jäsenen.

Koska maakuntavaltuuston päätöksenteko koskee myös maakunnan palvelustrategiaa ja muita palvelutuotantoa linjaavia asioita, vaalikelpoisuussäätelyssä pyrittäisiin erityisesti ottamaan huomioon maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavissa organisaatioissa toimivat henkilöt ja kohtelevaan eri organisaatioissa samanlaisissa asemissa toimivia henkilöitä yhdenvertaisesti.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin valtion virkamiehiä koskevasta vaalikelpoisuuden rajoituksesta ja otettaisiin huomioon valtion virkamiehen maakuntiin kohdistuvat valvontatehtävät. Välittömästi maakuntia koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies ei olisi vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon. Valvontatehtäviä hoitava henkilö joutuu virassaan usein tilanteisiin, joissa maakunnan ja valtion edut ovat vastakkaiset, joten heidän toimintaansa maakunnan luottamustehtävissä ei voida pitää perusteltuna. Säännös tulisi sovellettavaksi, kun virkamiehen varsinaisiin tehtäviin ja vastuulle kuuluisivat sanotut valvontatehtävät. Säännöksen tarkoittamaan valvontaan kuuluisivat myös perinteiset ohjaustehtävät kuten ohjeiden ja määräysten antaminen, maakunnan toiminnan tarkastaminen taikka näihin liittyvä päätöksenteko. Jos virkamies ainoastaan satunnaisesti hoitaisi maakuntia koskevia valvontatehtäviä, hän olisi vaalikelpoinen. Säännös ei myöskään koskisi avustavaa henkilöstöä eikä henkilöitä, jotka ovat työsopimussuhteessa valtioon. Säännös ei myöskään koskisi lainsäädäntötoimintaa. Valtion virkamiehiä, joita säännös koskisi, olisi sekä valtion keskushallinnossa että aluehallinnossa. Vaalikelpoisuuden rajoitus ei koskisi hallinto-oikeuden tuomareita. Valtuutettuina he olisi-

vat kuitenkin esteellisiä käsittelemään hallinto-oikeudessa oman maakuntansa lainkäyttöasioita.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuudesta maakuntavaltuustoon. Säännöksellä rajoitettaisiin vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista maakuntavaltuustoon. Valtuustoon eivät ole vaalikelpoisia maakuntahallituksen tai lautakunnan tehtäväalueella johtavassa tai siihen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivat henkilöt. Toimielimen tehtäväalue muodostuu sille laissa säädettyistä ja maakunnan hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä.

Lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä katsottaisiin olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtäväalueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. Jos lautakunnan tehtäväalue olisi suppea ja sen hoidettavana olisi esimerkiksi vain yksi tehtäväala, voisi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi tehtäväalan vastuuvirkamiestä. Jos toimielimellä sen sijaan olisi hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia, koskisi rajoitus kutakin eri tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaisi yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- tai osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi muitakin johtavia viranhaltijoita.

Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi nykyiseen tapaan myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Esimerkiksi viestintäpäällikkö, suunnittelupäällikkö, maakunnanlakimies, maakunnankamreeri ja henkilöstöpäällikkö eivät olisi vaalikelpoisia maakuntavaltuustoon. Hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat maakuntakohtaisia eikä rajoitusten edellytettäisi välttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Vaalikelpoisuus ratkaistaisiin kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella.

Jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys maakunnan organisaatiossa olisi vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei olisi rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja olisi näin ollen vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon. Vaalikelpoisuuden arviointi riippuisi tällöin siitä, miten maakunta on organisoinut tehtäviensä hoidon.

Maakunnan tehtäviä hoitavat myös maakunnan organisaatioon kuulumattomat yhteisöt ja säätiöt. Tehtävien organisoimistavalla ei saisi olla vaikutusta vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen. Ennen kaikkea tilanne tulee esille silloin, kun maakunnalla on määräämisvalta yhteisössä tai säätiössä. Niissä tapauksissa, joissa maakunta on vähemmistöosakkaana, ei rinnastettavuus maakunnan omaan organisaatioon ole yhtä selvä. Tästä syystä pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin vaalikelpoisuuden rajoituksesta, joka koskee ainoastaan henkilöitä, jotka vastaavat tehtäväkokonaisuudesta sellaisessa yhteisössä tai säätiössä, jossa maakunnalla on määräämisvalta. Määräämisvalta määräytyisi samoin perustein kuin 4 §:ssä, jossa säädetään maakuntakonsernista. Maakunnan tehtävää hoitavana ja maakunnan määräämisvallassa olevana yhteisönä voisi olla esimerkiksi osakeyhtiö.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan sääntelyllä pyritään siihen, ettei maakunnan tehtävien organisoititapa vaikuttaisi vaalikelpoisuuteen. Tämän vuoksi yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan henkilön tulisi olla asemaltaan rinnastettavissa 2 kohdassa tarkoitettuun maakunnan palveluksessa olevaan henkilöön. Tämä edellyttäisi ensinnäkin, että yhteisön hoitaman tehtäväkokonaisuuden tulisi vastata laajuudeltaan esimerkiksi maakunnan lautakunnan hoitamaa tehtäväaluetta. Yksittäistä tehtävää hoitavat yhteisöt eivät olisi tällaisia. Toiseksi yhteisön palveluksessa olevalta henkilöltä edellytettäisiin johtavaa tai sellaiseen rinnastettavaa vastuullista asemaa. Yhteisöä tai säätiötä johtavan henkilön lisäksi rajoitus koskisi myös sellaista muuta

henkilöä, jolla olisi yhteisössä tai säätiössä vastuu tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Toimitusjohtajan lisäksi vaalikelpoisuutta vailla olisivat esimerkiksi yhteisön hallinnosta vastaava hallintojohtaja ja taloudesta vastaava talousjohtaja.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan maakuntavaltuustoon ei olisi vaalikelpoinen henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa maakunnan palvelulaitoksessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavassa yhteisössä tai säätiössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja. Toisin kuin kuntalain vaalikelpoisuussääntelyn mukaan, esimerkiksi terveystalouden tuottavan yksityisen osakeyhtiön toimitusjohtaja ei olisi vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon, vaikka yritys ei tuottaisi palveluja kyseisen maakunnan asukkaille. Sääntely on tältä osin kuntalain sääntelyä tiukempaa, koska tarkoituksena on asettaa erityisesti yksityiset sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat yhtiöt samaan asemaan maakunnan oman palvelutuotannon kanssa.

Edellä selostetut rajoitukset estävät henkilöä asettumasta ehdokkaaksi maakuntavaltuustoon. Ehdokkaiden vaalikelpoisuus tarkistetaan vaalilain mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan henkilö olisi kuitenkin vaalikelpoinen, jos 1 momentissa tarkoitettu este päättyisi ennen kuin valtuutetun toimikausi alkaisi. Tästä seikasta tulisi esittää selvitys viimeistään siinä vaiheessa, kun maakuntavaalilautakunta tarkistaa ehdokkaiden vaalikelpoisuuden.

Jos valtuutettu menettää vaalikelpoisuutensa, hänen toimikautensa päättyy. Tästä säädetäisiin 72 §:ssä.

68 §. *Vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen.* Vaalikelpoisuussääntely maakuntahallitukseen vastaisi perusteiltaan kuntalain 73 §:n kunnanhallitusta koskevaa sääntelyä. Maakuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallitusten jäsenten sekä maakunnan tehtävälalla palveluja tuottavien yhteisöiden ja säätiöiden palveluksessa olevien henkilöiden osalta ehdotettu sääntely on kuitenkin kuntalakia tiukempaa.

Lähtökohtana on, että maakuntahallitukseen vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös maakuntavaltuustoon.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen maakuntahallitukseen ei olisi välittömästi maakuntahallituksen alaisena toimiva maakunnan palveluksessa oleva henkilö. Organisaatorisesti maakuntahallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan maakuntahallituksen jäsenenä. Momentin 2 kohdan mukaan, vastaavalla tavalla maakuntahallituksen tehtävälalla toimivan, maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen.

Pykälän 3 kohdan mukaan maakuntahallitukseen eivät olisi vaalikelpoisia maakunnan palvelulaitoksen palveluksessa olevat henkilöt, eivätkä henkilöt, jotka ovat sosiaali- ja terveyspalveluja tai muita maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavan yhteisön tai säätiön palveluksessa. Säännöksen tarkoituksena on asettaa maakunnalle palveluja tuottavissa eri organisaatioissa toimivat henkilöt vaalikelpoisuuden osalta samaan asemaan.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan lautakuntien esittelijät ja tai muuten valmistelusta vastaavat olisivat vailla vaalikelpoisuutta maakuntahallitukseen. Näillä maakunnan viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi maakuntahallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Esittelijä voidaan määrätä hallintosäännössä tai esittelijän nimeäminen voidaan jättää hallintosäännössä toimielimen päätettäväksi. Esittelijän ohella rajoitus koskisi edelleen henkilöä,

jolla on vastuuta asioiden varsinaisesta valmistelusta. Edellytyksenä on, että asiat tulevat maakuntahallituksen käsiteltäväksi ja että ne kuuluvat maakuntahallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi myös, että maakuntahallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu kuuluisi asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin työtehtäviin. Sääntely ei koskisi esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön johtohenkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta. Rajoituksen perusteena on, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia maakunnan ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi. Kohtaa sovelletaan, toisin kuin kuntalain vastaavaa kohtaa, myös maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä.

Vaalikelpoisuusrajoituksen soveltamisen edellytyksenä on, että kohdassa mainitut molemmat edellytykset täyttyvät. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön asema suhteessa maakuntaan ja henkilön oma asema yhteisössä tai säätiössä tulee olla säännöksessä edellytetyn mukainen. Henkilön osalta rajoitus syntyy, jos henkilö on joko hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa kyseisessä liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön osalta edellytyksenä on, että se harjoittaa liiketoimintaa kyseisessä maakunnassa ja että maakuntahallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan sille olennaista hyötyä tai vahinkoa. Intressin on oltava olennainen eli aivan vähäinen taloudellinen tai muu intressi ei synnytä rajoitusta. Lisäksi edellytetään, että asioita käsitellään maakuntahallituksessa tavanomaisesti eli asioiden on oltava esillä useita kertoja vuodessa. Koska maakuntahallituksen tehtäväalue on jo lähtökohdaisesti laaja ja se vaihtelee maakunnan hallinnon organisoitumistavan mukaan, rajoitus voi syntyä eri tavoin eri maakunnissa.

Pykälän 2 momentin sääntely henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta vastaa kuntalain sääntelyä. Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa maakunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään olisi henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Lain 37 §:n mukaan maakuntahallitus edustaisi kuntaa työnantajana ja vastaa maakunnan henkilöstöpolitiikasta. Maakunnan henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden asema maakuntahallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä on tämän vuoksi ristiriitainen. Esteellisyyssäännökset eivät pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi ja sen vuoksi henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien vaalikelpoisuutta esitetään rajoitettavaksi.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa maakunnassa vastaavia henkilöitä. Maakunnassa edunvalvontaa hoitavat kuntia vastaavasti henkilöstöjärjestöjen paikallisosastot, jotka on organisoitu yhdistyksiksi. Paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä muun muassa hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi ainakin tällaisen toimielimen puheenjohtajaa. Rajoitus ei koskisi kaikkia hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä. Toiseksi rajoitus koskisi niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat maakunnan kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisuihin tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstö-

järjestön pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Sen sijaan työsuojeluvaltuutetuilla tai yhteistoimintaelimiin kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei katsottaisi olevan pykälässä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä.

Edunvalvonnasta vastaaminen edellyttää, että edunvalvontatehtävät kuuluvat asianomaisen henkilön varsinaisiin tehtäviin henkilöstöjärjestössä. Satunnainen osallistuminen neuvotteluun ei vielä aiheuttaisi vaalikelpoisuuden menetystä, vaan sovellettavaksi tulisivat esteellisyyssäännökset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuntalakia vastaavasti, että enemmistön maakuntahallituksen jäsenistä on oltava muita kuin maakunnan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Vaatimus koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä.

Kunnissa henkilöstön asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Myös maakunnassa maakuntahallitus edustaa maakuntaa työnantajana ja vastaa maakunnan henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti maakuntahallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja maakunnassa. Jos maakuntahallituksen puheenjohtaja on samalla maakunnan työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on tarpeen ottaa huomioon maakuntahallituksen kokoonpanoa koskevista poliittisista neuvotteluista.

69 §. Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta maakunnan lautakuntaan, pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen, johtokuntaan ja toimikuntaan.

Pykälän 1 momentin mukaan lähtökohtana on, että lautakuntaan vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös maakuntavaltuustoon. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin siitä, että lautakunnan alainen maakunnan palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen lautakuntaan. Sama koskisi pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevaa.

Momentin 3 kohdan mukaan vaalikelpoisia lautakuntaan eivät olisi asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella maakunnan palvelulaitoksen palveluksessa olevat henkilöt tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevat henkilöt. Säännöksen tarkoituksena on asettaa maakunnalle palveluja tuottavissa eri organisaatioissa toimivat henkilöt vaalikelpoisuuden osalta samaan asemaan. Sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yhteisöjen tai säätiöiden palveluksessa olevat henkilöt eivät olisi vaalikelpoisia lautakuntaan, joka käsittelee sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia asioita. Maakunnan palvelulaitos on lähtökohtaisesti monialainen, joten sen palveluksessa olevien osalta edellä mainittua jakoa on vaikeampaa tehdä.

Momentin 4 kohdan mukaan vaalikelpoisia lautakuntaan eivät olisi lautakunnan tehtäväalueella toimivan maakunnan palvelulaitoksen, konserniyhteisön tai liiketoimintaa harjoittavan yhteisön hallituksen jäsenet, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Tällä tarkoitettaisiin asemaltaan vastaavassa asemassa olevia henkilöitä kuin maakuntahallituksen osalta 68 §:n 1 momentin 5 kohdassa, mutta rajautuen lautakunnan tehtävälän mukaan.

Pykälän 2 momentti koskisi henkilöstöasioista vastaavaa toimielintä. Jos henkilöstöasiat olisivat maakunnan hallintosäännön mukaan jonkin muun toimielimen kuin maakuntahallituksen

hoidettavana, tähän toimielimeen sovellettaisiin 68 §:n 2 momentin säännöstä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin johtokunnan ja toimikunnan jäsenen vaalikelpoisuudesta. Niihin voitaisiin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen ja lautakuntaan tai joka ei ole kyseisen maakunnan asukas. Johtokuntaan ja toimikuntaan voitaisiin valita periaatteessa kuka hyvänsä äänioikeutettu henkilö eli asemaan tai maakunnan alueella asumiseen liittyviä rajoituksia vaalikelpoisuuteen ei olisi.

70 §. Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan lähtökohtaisesti kuntalain 75 §:ää vastaavasti. Sääntelyssä keskeistä olisi, ettei maakuntahallitukseen tai hallitustyöskentelyyn sidoksissa olevat ole vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Myöskään maakunnan tai maakuntakonsernin palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

Pykälän 1 kohdan mukaan maakuntahallituksen jäsenet eivät olisi vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Vaalikelpoisuuden rajoitus johtuu maakuntahallituksen asemasta maakunnan toimintaa, taloutta ja hallintoa johtavana toimielimenä. Myös maakuntahallituksen jäsenten ja maakuntajohtajan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettut läheiset olisivat pykälän 2 kohdan mukaan vaalikelvottomia tarkastuslautakuntaan.

Pykälän 3 kohdan mukaan maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi vaalikelvoton tarkastuslautakuntaan. Lain 72 §:ssä säädettäisiin kuitenkin, että enintään kuuden kuukauden pituinen väliaikainen palvelussuhde ei aiheuttaisi vaalikelvottomuutta. Henkilö ei voisi palvelusuhteen kestäessä hoitaa luottamustoimintaa.

Pykälän 4 kohdassa säädettäisiin siitä, että tarkastuslautakuntaan ei voitaisi valita henkilöä, joka ei olisi vaalikelpoinen maakuntahallitukseen. Koska vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen edellyttää vaalikelpoisuutta valtuustoon, tulee siis ensin tarkasteltavaksi vaalikelpoisuus valtuustoon 67 §:n mukaisesti ja tämän jälkeen vaalikelpoisuus maakuntahallitukseen 68 §:n mukaisesti.

71 §. Vaalikelpoisuus maakuntien yhteiseen toimielimeen. Maakuntien yhteisestä toimielimestä säädetään 48 §:ssä. Vaalikelpoisia vastuumaakunnan organisaatiossa toimivaan yhteiseen toimielimeen olisivat oman maakuntansa vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

72 §. Vaalikelpoisuuden menettäminen. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuuden menettämiseen liittyvistä seikoista. Pykälän 1 momentin mukaan valinnan tehneen toimielimen olisi todettava luottamustoimi päättyneeksi, kun henkilö menettää vaalikelpoisuutensa. Valtuutetun osalta päätöksen tekisi maakuntavaltuusto.

Pykälän 2 momentin mukaan enintään kuuden kuukauden pituinen vaalikelvottomuuden aiheuttava palvelussuhde ei aiheuttaisi vaalikelpoisuuden menetystä, mutta palvelusuhteen kestäessä henkilö ei voisi hoitaa luottamustoimintaa. Viittaussäännökset koskisivat maakunnan 67—70 §:ssä tarkoitettuja palvelussuhteita.

73 §. Luottamustoimen hoitaminen. Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen jatkuvuudesta, avoimeksi tulleen luottamustoimen täyttämisestä sekä luottamustoimen hoitamisesta siihen saakka, kunnes valinta tai eron myöntäminen on lopullisesti ratkaistu.

Pykälän 1 momentin mukaan lähtökohtana olisi, että toimeen valittu luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu. Tointa hänen olisi hoidettava kuitenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Suurin merkitys luottamustoimen jatkuvuudella on vaalikauden tai muun toimikauden päättyessä. Luottamustoimi voisi kuitenkin kesken toimikauden tulla avoimeksi monesta eri syystä, esimerkiksi vaalikelpoisuuden menetyksen, eron myöntämisen, erottamisen tai kuoleman johdosta. Avoimeksi tulleeeseen luottamustoimeen olisi valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö. Tämä ei koskisi maakuntavaltuutettuja, koska heidät valitaan maakuntavaaleissa ja valtuutetun sijalle kutsutaan varavaltuutettu maakuntavaalituloksen mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luottamustoimen hoitamisesta silloin, kun toimeen valitsemisesta tai eron myöntämisestä olisi valitettu taikka jos maakuntahallitus olisi jättänyt valtuuston päätöksen lain 89 §:n nojalla täytäntöön panematta. Toimeen valitun luottamushenkilön olisi hoidettava tointaan, kunnes asia olisi lopullisesti ratkaistu. Säännös ei kuitenkaan koskisi lain 33 §:ssä tarkoitettua luottamushenkilöiden erottamista kesken toimikauden. Erottamispäätöksen jälkeen valitut uudet luottamushenkilöt aloittaisivat toimensa hoitamisen heti valintapäätöksen jälkeen ja hoitaisivat tehtävänsä myös mahdollisen valitusprosessin ajan.

74 §. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema. Pykälässä säädettäisiin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään päätoimisen tai osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten, oikeudesta keskeyttää virka- tai työvapaa, palkasta sekä muista päätoimisen ja osa-aikaisen luottamustoimen hoitamiseen liittyvistä oikeuksista. Luottamustoimen hoitaminen päätoimisesti tai osa-aikaisesti perustuisi maakuntavaltuuston lain 32 §:n 2 momentin nojalla tekemään päätökseen.

Luottamushenkilön oikeudessa saada työstään vapaata on kysymys työ- ja virkamiesoikeudellisesta säännöksestä. Työ- ja virkasuhdelakeihin ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi oikeutta koskevat viittaussäännökset.

Pykälän 1 momentin mukaan päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamustoimeen valittavalta vaaditaan suostumus. Säännös täydentäisi lain 65 §:ää, jonka mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Pykälän 2 momentin mukaan päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada virka- tai työvapaa työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Jos esimerkiksi maakuntahallituksen toimikausi olisi neljä vuotta, mutta puheenjohtajisto valittaisiin vuodeksi kerrallaan, päätoimisella puheenjohtajalla olisi oikeus saada virka- tai työvapaa vuodeksi. Työnantaja ei voisi kieltäytyä antamasta virka- tai työvapaa päätoimiselle luottamushenkilölle vedoten työstä johtuviin painaviin syihin.

Päätoiminen luottamustoimi voisi päättyä kesken toimikauden, jos luottamushenkilölle olisi myönnetty pyynnöstä ero, jos hän olisi menettänyt vaalikelpoisuutensa kyseiseen luottamustoimeen tai tullut lain 33 §:n nojalla erotetuksi epäluottamuksen perusteella. Oikeus virka- tai työvapaan keskeyttämiseen koskisi vain tilanteita, joissa päätoiminen luottamustoimi olisi päättynyt vaalikelpoisuuden menettämisen tai erottamisen vuoksi. Oikeutta ei siten olisi, mikäli päätoimiselle luottamushenkilölle olisi myönnetty ero pyynnöstä. Virka- tai työvapaan keskeyttäminen merkitsisi, että henkilöllä olisi oikeus palata työhönsä kuukauden kuluttua siitä ajankohdasta, jolloin työnantaja olisi saanut tiedon virka- tai työvapaan keskeyttämisestä. Työnantaja ja työntekijä voisivat sopia työhön paluun ajankohdasta toisinkin. Työnantaja voisi tarjota työhön virka- tai työvapaalta palaavalle vastaavia tehtäviä, ei välttämättä nimenomaisesti samaa työtä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada virkattai työvapaata työstään. Osa-aikaisella luottamushenkilöllä ei olisi ehdotonta oikeutta saada vapaata työstään, vaan siitä olisi sovittava työnantajan kanssa. Luottamustoiminta voidaan hoitaa osa-aikaisesti erilaisin työaikajärjestelyin. Voi olla kysymys joistakin työpäivistä viikossa tai luottamustoimen hoitaminen voi enemmän painottua ilta-aikaan ja vapaapäiviin. Varsinaisesta työstä tarvittavan vapaan määrä voisi siten vaihdella paljon tilanteesta riippuen.

Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavaa vapaata, jos kieltäytymiselle olisi työhön liittyvä painava syy. Työhön liittyvällä painavalla syyllä tarkoitetaan, ettei työnantaja voisi kieltäytymisen perusteena vedota tavanomaisiin työhön yleensäkin liittyviin seikkoihin, vaan kieltäytymisen syyllä edellytettäisiin erityistä painavuutta. Usein on kysymys siitä, onko työnantajalla tieto työntekijän tarvitsemasta vapaasta niin hyvissä ajoin, että työnantaja voi työaikajärjestelyillä tai muilla toimenpiteillä varautua työntekijän poissaoloon. Jos maakunnassa olisi etukäteen sovittu siitä, minkälaisin työaikajärjestelyin osa-aikaista luottamustoiminta olisi tarkoitus hoitaa, voitaisiin työnantajalle antaa hyvissä ajoin etukäteen tieto tarvittavien vapaiden ajankohdista. Työnantajalla olisi velvoite pyynnöstä antaa kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

Pykälän 4 momentin mukaan maakuntavaltuusto päättäisi päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Valtuuston harkintaan jäisi suhteutetaanko kuukausipalkan suuruus esimerkiksi maakuntajohtajan kuukausipalkkaan. Luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta kertyisi eläkettä, joten tästä ei tarvittaisi erillistä säännöstä. Laissa ei olisi määräyksiä päätoimisen luottamushenkilön työajasta, mutta valtuusto voisi päättää, että työaikaan ja työaikakorvauksiin sovellettaisiin maakuntajohtajaa koskevia maakunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä. Vastaavasti olisi syytä määritellä osa-aikaisen luottamushenkilön työaika, esimerkiksi 40 prosenttia tai 50 prosenttia toimistotyöajasta. Työajan tarkka määrittely olisi oleellista erityisesti, mikäli osa-aikaiseksi valitulla luottamushenkilöllä olisi tarve sopia työnantajan kanssa luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta työ- tai virkavapaasta. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi lisäksi oikeus saada palkkioita ja korvauksia sen mukaan kuin valtuusto on lain 76 §:n nojalla päättänyt luottamushenkilöiden palkkioista ja korvauksista.

Jotta päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada palkkaetuja sairausloman ajalta sekä oikeus vuosilomaan ja perhevapaisiin, laissa on säädettävä, että tältä osin heihin sovellettaisiin, mitä säädetään tai määrätään maakunnan viranhaltijasta. Täten heihin sovellettaisiin kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain sekä maakunnassa sovellettavan yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä edellä mainituissa asioissa. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi lisäksi vastaava oikeus kuin maakunnan henkilöstöllä lakisääteiseen työtapaturmaturvaan ja ammattitautiturvaan sekä työterveyshuollon palveluihin.

75 §. *Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten.* Työsopimuslaissa, valtion virkamieslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa, kirkkolaissa ja erityisopimuslaissa tulisi olla asiaa koskevat viittaussäännökset.

Pykälän 1 momentti koski luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään maakunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Toimielimillä tarkoitettaisiin lain 29 §:ssä säädettyjä maakunnan toimielimiä. Luottamushenkilö saisi oikeuden saada vapaata työstään, koska työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata vain siinä tilanteessa, että työnantaja ei ole saanut tietoa kokouksesta ja tarvittavasta vapaasta 14 päivää ennen kokouspäivää ja että työnantajalla tämän lisäksi olisi kieltäytymiselleen työhön liittyvä painava syy. Toimielimen varsinaisten kokousten ajankohdat ovat yleensä tiedossa hyvissä ajoin, joten käytännössä

työnantaja voisi harkita kieltäytymistä, kun toimielin pitää ylimääräisiä kokouksia, joista työnantajalle ei voida antaa tietoa 14 päivää etukäteen. Työhön liittyvällä painavalla syyllä tarkoitettaisiin kuten lain 74 §:n 3 momentin osalta sitä, ettei työnantaja voisi kieltäytymisen perusteena vedota tavanomaisiin työhön yleensäkin liittyviin seikkoihin. Kokoukseen osallistumista varten myönnettävä vapaa koskisi myös matkustusaikaa työpaikalta kokouspaikalle ja kokouspaikalta työpaikalle.

Pykälän 2 momentti tulisi sovellettavaksi, kun ei ole kysymys toimielimen kokoukseen osallistumisesta, vaan maakunnan määräämän muun luottamustoimen hoitamisesta sekä valtuustoryhmän kokoukseen osallistumisesta. Valtuustoryhmän kokoukseen osallistumiseen sekä muun luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta vapaasta olisi sovittava työnantajan kanssa. Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata, eikä kieltäytymiseen tarvittaisi työhön liittyvää painavaa syytä.

Pykälän 3 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi velvollisuus ilmoittaa työnantajalle kokousajankohdat sekä maakunnan määräämät luottamustehtävät viipymättä sen jälkeen, kun hän olisi saanut ne tietoonsa. Jos työnantaja kieltäytyisi myöntämästä vapaata, hänellä olisi velvoite pyydettyä antaa kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista. Työnantajan selvitysvelvoite koskisi sekä 1 että 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita.

Työnantajan ja työntekijän tai viranhaltijan väliset riidat ratkaistaisiin kunkin palvelussuhteen mukaisesti. Työsopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaisiin yleisessä alioikeudessa ja virkasuhdetta koskevat riidat hallinto-oikeudessa.

76 §. Palkkiot ja korvaukset. Maakuntavaltuuston tehtäviin kuuluisi päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Luottamushenkilöllä olisi oikeus saada luottamustoimen hoitamisesta palkkiota sekä korvausta aiheutuneista kustannuksista. Korvausten ei tarvitsisi olla täysimääräisiä.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin ne palkkiot ja korvaukset, jotka luottamushenkilölle olisi maksettava. Momentin 1 kohdan mukaan luottamushenkilölle olisi maksettava kokouspalkkiota maakunnan toimielinten kokouksiin osallistumisesta. Luottamushenkilö olisi oikeutettu kokouspalkkioon myös, mikäli toimielimen päätöksenteko tapahtuu lain 92 §:n mukaisessa sähköisessä kokouksessa tai lain 93 §:n mukaisessa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Eri toimielinten kokouspalkkiot voisivat olla erisuuruisia ja puheenjohtajalle voitaisiin maksaa suurempi kokouspalkkio kuin muille toimielimen jäsenille. Momentin 2 kohdan mukaan luottamushenkilölle tulisi maksaa korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimesta aiheutuisi esimerkiksi sijaisen palkkaamisen, lastenhoidon järjestämisen taikka muun vastaavan syyn johdosta. Momentin 3 kohta velvoittaisi maksamaan luottamushenkilölle matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Ansionmenetyksenä korvattaisiin vain todellinen luottamustoimen vuoksi menetetty ansio. Ansionmenetyksen korvausta ei siten voitaisi maksaa, jos luottamustointa olisi hoidettu vuosiloman tai vapaapäivän aikana. Ansionmenetyskorvaukseen oikeutettuja olisivat lähtökohtaisesti kaikki maakunnan luottamushenkilöt riippumatta siitä, toimisivatko he yksityisellä sektorilla palkansaajina tai esimerkiksi yksityisyrittäjinä tai julkisen sektorin palveluksessa. Matkakorvausten olisi perustuttava aiheutuneisiin kustannuksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä palkkioista, joita voitaisiin maksaa maakunnan hallinnon mukaan. Luottamushenkilölle voitaisiin maksaa palkkiota määräajalta, kuten esimerkiksi toimielimen puheenjohtajalle tavanomaisten kokouspalkkioiden lisäksi maksettavat vuosipalkkiot tai kuukausipalkkiot. Luottamushenkilölle voitaisiin myös maksaa erillispalkkioita,

joilla tarkoitetaan palkkioita luottamushenkilölle määräytyistä erityistehtävistä, esimerkiksi neuvottelusta tai muusta tilaisuudesta, jossa luottamushenkilö edustaa maakuntaa.

Maakuntavaltuuston tulisi määrätä palkkioiden ja korvausten perusteista hallintosäännössä tai yksittäisellä päätöksellä. Määräysten ottaminen hallintosääntöön olisi tarkoituksenmukaisempi tapa koota palkkio- ja korvausperusteet yhteen asiakirjaan. Samaan asiakirjaan olisi syytä ottaa myös määräykset palkkio- tai kustannuskorvausvaatimuksen esittämisestä, tarvittavista selvityksistä, palkkioiden maksamisajasta sekä toimielimestä, joka ratkaisee maksamisesta syntyneen erimielisyyden esimerkiksi palkkion tai korvauksen määrästä.

Pykälän 3 momentissa olisi perussäännös luottamushenkilönmaksuista eli järjestelmästä, jolla käytännössä tarkoitetaan maakunnallista puoluerahoitusta. Ehdotettu sääntely edistäisi järjestelmän avoimuutta. Vastaavan sisältöinen säännös sisältyy kuntalain 82 §:n 3 momenttiin.

Säännöksen mukaan maakunta voisi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä tälle maksetusta palkkiosta tuloverolain (1535/1992) 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua luottamushenkilömaksun, jonka maakunta tilittäisi puolueelle tai puolueyhdistykselle. Järjestelmän avoimuutta lisäisi se, että maakunnan perimien luottamushenkilömaksujen määrä olisi säännöksen mukaan ilmoitettava maakunnan tilinpäätöksessä. Tämä voisi tapahtua lähinnä tilinpäätöksen liitetiedoissa.

Huomionarvoista on, että maakunnan luottamushenkilöitä ovat vain lain 64 §:ssä tarkoitettut henkilöt. Maakunnan luottamushenkilöitä eivät siten olisi maakunnan palvelulaitoksen hallitukseen, osakeyhtiön yhtiökokoukseen tai hallitukseen, säätiön hallitukseen, yhdistyksen hallitukseen, kokoukseen tai vastaavaan toimielimeen tai osuuskunnan hallitukseen tai osuuskunnan kokoukseen nimetyt henkilöt, vaikka kyseinen yhteisö tai säätiö olisi maakunnan tytäryhteisö.

77 §. Tietojensaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön oikeudesta saada toimensa hoitamisessa tarpeellisia tietoja maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta. Maakuntajohtajan, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta säädettäisiin erikseen lain 39 §:n 3 momentissa ja 116 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada maakunnan viranomaisilta ja palvelulaitokselta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tiedon antamisessa asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisella harkintavaltaa, jota julkisuusperiaate kuitenkin rajoittaa. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin muita henkilöitä laajempi oikeus saada sellaisia tietoja, jotka eivät vielä olisi edellä todetun mukaisesti julkisia, kuten esimerkiksi esityslistan tietoja sopimusasian valmistelusta ennen päätöksentekoa. Tietojensaantioikeus rajoittuisi luottamushenkilön toimessa tarpeellisiin tietoihin. Maakuntavaltuutetun ja maakuntahallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan maakunnan koko toimintaa. Tästä syystä heidän tietojensaantioikeutensa olisi käytännössä laajempi kuin maakunnan muiden luottamushenkilöiden. Muut maakunnan toimielimet hoitavat rajattua tehtäväkokonaisuutta, jolloin toimielimen jäsenten tietojensaantioikeus rajoittuisi lähtökohtaisesti toimielimen käsiteltävänä oleviin tai käsitteilyyn tuleviin asioihin. Lähtökohtana olisi edelleen, että luottamushenkilö itse arvioisi tiedonsaantinsa tarpeellisuuden.

Salassapitosäännökset rajaisivat tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä

olevassa asiassa. Luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada toisen toimielimen ja viranhaltijan päätöksiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja kyseisen tehtäväalueen yleistä seuranta- ja valvontaa varten. Toimielimellä sen sijaan on oikeus saada alaisestaan toiminnasta valvonta- ja johtovastuunsa perusteella myös salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat tarpeellisia sisäisessä valvonnassa.

Julkisuuslain 16 §:n nojalla luottamushenkilöllä on oikeus saada julkisia tietoja pääsääntöisesti pyytämällä tavalla eli esimerkiksi kopioina ja tulosteina. Ei vielä julkisia tietoja voitaisiin antaa luottamushenkilölle muullakin kuin pyydettyllä tavalla, esimerkiksi suullisesti ja nähtäväksi. Luottamushenkilön tietopyynnön käsittelyyn sovelletaan julkisuuslain 4 luvun säännöksiä.

Luottamushenkilöä koskevat julkisuuslain 22 §:ssä säädetty asiakirjasalaisuuden säilyttämismuuttamattomuus sekä 23 §:ssä säädetty vaihteluvelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Jos luottamushenkilö olisi luottamustoimen hoitamiseen liittyen saanut salassa pidettäviä tietoja, hän ei saisi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sivulliselle. Siten luottamushenkilö ei voisi esimerkiksi käyttää salassa pidettäviä tietoja maakuntavalituksen perusteena käyttäessään maakunnan jäsenen valitusoikeutta. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistus virkasalaisuuden tahallisesta ja tuottamuksellisesta rikkomisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada maakunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia konserniohjeissa määriteltyjä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja. Maakunnan konsernijohto on määritelty lain 43 §:n 1 momentissa.

Maakunnan luottamushenkilöllä ei ole suoraan lain nojalla oikeutta vaatia maakunnan tytäryhtiöltä yhtiön toimintaa koskevia tietoja. Lakiesityksen 43 §:n 4 momentin mukaan konserniohjeissa voidaan antaa tarpeelliset määräykset muun muassa tiedottamisesta ja maakunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta. Tietojensaantioikeus koskisi konserniohjeissa määriteltyjä tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jotka tytäryhtiö on antanut maakunnan konsernijohtolle.

78 §. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Pykälässä säädettäisiin sidonnaisuuksien ilmoittamisen sisällöstä ja menettelytavoista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mitä sidonnaisuuksia ilmoitusvelvollisuus koskisi, 2 momentissa siitä, keitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita ilmoitusvelvollisuus koskisi, 3 momentissa tarkastuslautakunnan asemasta sidonnaisuusilmoitusten vastaanottajana ja 4 momentissa sidonnaisuusrekisteristä.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamushenkilön ja viranhaltijan olisi tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Elinkeinoiminnalla tarkoitettaisiin liike- ja ammattitoimintaa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat yrityksen tai muun yhteisön johtotehtävät eli ainakin toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan tehtävät. Luottamustoimilla tarkoitettaisiin taas yhteisön tai yrityksen toimielinten jäsenyyttä eli keskeisimmin yrityksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyyttä. Tällaiset tiedot ovat yhdistyslain (503/1989) 47 §:n 2 momentin ja säätiölain (109/1930) 1 luvun 6 §:n mukaan julkisia. Muilla sidonnaisuuksilla, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa tarkoitettaisiin esimerkiksi merkittäviä kiinteistöjen tai asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistuksia. Ilmoitusvelvollisuus koskisi niitä tietoja, joilla voidaan objektiivisesti arvioiden voivan olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Sidonnaisuusilmoitus koskisi kuitenkin vain sellaisia jäsenyyksiä tai

omistuksia, joita asianomaisella luottamushenkilöllä tai viranhaltijalla itsellään olisi. Ilmoitusvelvollisuus ei siten koski läheisten henkilöiden jäsenyyksiä tai omistuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, keitä ilmoitusvelvollisuus koskisi. Tarkoitus olisi rajata ilmoitusvelvollisuus koskemaan maakunnan keskeisiä luottamushenkilöitä ja johtavia viranhaltijoita. Myös sellaiset luottamustoimet, joissa toiminnan avoimuudella on keskeinen merkitys, olisivat ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

Maakunnan ylimpään luottamushenkilöjohtoon kuuluisivat maakuntahallituksen jäsenet, maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat, lautakunnan puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Toiminnan avoimuudella on erityistä merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä kaavoituksessa ja rakentamisessa. Sen vuoksi ilmoitusvelvollisuus koskisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä. Kun toimielimen varajäsenistä olisi lain 30 §:n mukaan voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään, velvollisuus koskisi myös toimielinten varajäseniä. Lisäksi velvollisuus koskisi maakunnan palvelulaitoksen hallituksen jäseniä ja johtajaa.

Viranhaltijoista ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisivat maakuntajohtaja sekä maakuntahallituksen ja lautakunnan esittelijät. Viranhaltijoiden kohdalla on myös huomattava, että heidän on kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain 18 §:n nojalla muutenkin tehtävä selkoa sivutoimistaan.

Sidonnaisuusilmoitus olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu luottamustoimeensa tai tehtäväänsä. Lisäksi henkilöllä olisi velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksissa tapahtuneista muutoksista sekä korjata virheelliset tiedot.

Sidonnaisuusilmoitus ei korvaisi luottamushenkilön velvollisuutta esittää lain 65 §:n 2 momentin mukainen selvitys vaalikelpoisuuden arvioinnin edellyttämistä tiedoista eikä myöskään velvollisuutta antaa selvitys yksittäistapauksissa esteellisyyden arvioimiseksi tarvittavista tiedoista, josta säädetään lain 90 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan sidonnaisuusilmoitus tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, joka valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaisi ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tehtävä todettaisiin myös tarkastuslautakunnan tehtäviä sääntelevässä lain 112 §:ssä. Lähtökohtana olisi, että jokainen ilmoitusvelvollinen olisi itse vastuussa sidonnaisuusilmoituksen tekemisestä, mutta tarkastuslautakunnalla olisi valvontavelvollisuuteensa liittyen mahdollisuus kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uusi ilmoitus tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin sidonnaisuusrekisteristä. Vaikka ilmoitukset saatettaisiin erikseen valtuuston tiedoksi, avoimuuden kannalta olisi tärkeää, että sidonnaisuusrekisteri julkistetaan yleisessä tietoverkossa, jolloin kenellä hyvänsä olisi oikeus tutustua sidonnaisuustietoihin. Sellaisia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä, ei kuitenkaan tulisi laittaa julkiseen tietoverkkoon. Tällaisia olisivat muun muassa julkisuuslain 24 §:ssä tarkoitettujen salassa pidettävien asioiden. Sidonnaisuusrekisteri olisi henkilörekisteri, jolloin henkilötietolain säännökset tulisivat myös sovellettavaksi. Olennaista on, että rekisterin tiedot ovat ajan tasalla ja hyvän tietojenkäsittelytavan mukaisesti tiedot olisi poistettava rekisteristä ja tietoverkosta, kun luottamustoimi tai tehtävä on päättynyt.

79 §. *Virheellinen menettely luottamustoimessa.* Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen hoitamisessa tapahtuneen virheellisen menettelyn vaikutuksesta luottamustoimeen.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin selvyyden vuoksi, että luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja että häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Virkarikoksia koskeva sääntely sisältyy rikoslain 40 lukuun.

Jos olisi syytä epäillä, että luottamushenkilö olisi toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, maakuntahallituksen olisi pykälän 2 momentin mukaan vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta maakuntavaltuustolle. Asiasta olisi viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntavaltuusto voisi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän olisi itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Ennen maakuntavaltuuston kokousta voisi pidättämisestä väliaikaisesti päättää maakuntavaltuuston puheenjohtaja. Pidättämisspätös voitaisiin panna täytäntöön heti.

Virkarikoksesta rangaistuksena voi olla sakon tai vankeusrangaistuksen ohella viraltapano. Virkarikosoikeudenkäynnissä ratkaistaan tyhjentävästi viraltapanoon liittyvät kysymykset eli voiko luottamushenkilö jatkaa luottamustoimessaan saatuaan tuomion virkarikoksesta. Tämän vuoksi nyt kyseessä olevassa pykälässä ei säädettäisi erottamisesta, joka olisi lain 80 §:n mukaan mahdollista edellytysten täytyessä luottamustoimen ulkopuolella tehdystä rikoksesta saadun tuomion perusteella.

Pykälän 4 ja 5 momentti vastaa asiallisesti kuntalakiin ehdotettuja muutoksia (HE /2016). Lähtökohta ehdotetuissa säännöksissä on, että luottamushenkilön itsensä olisi ensisijassa harkittava, voiko hän toimia rikostutkinnan aikana luottamustehtävissä. Maakuntavaltuusto voisi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Pykälän 4 momentin mukaan maakunnalle säädettäisiin velvollisuus pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta, jos se olisi maakunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Velvollisuus edellyttää ensinnäkin rikoksen vakavuuden, mahdollisen toistuvuuden ja muiden vastaavanlaisten seikkojen arvioimista. Toiseksi on arvioitava, onko pidättäminen nuo mainitut seikat huomioon ottaen välttämätöntä maakunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Maakunnan harkitessa luottamushenkilön esteellisyyttä eri tilanteissa ja erityisesti luottamushenkilön luottamustehtävästä pidättämistä maakunnan viranomaisella tulee olla riittävästi tietoa esitutkinnasta. Nykyisin esitutkintaviranomaisen velvollisuus ilmoittaa kunnalle virkarikosta koskevaa esitutkinnasta koskee vain kunnan viranhaltijaa, mutta sitä ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös kunnan luottamushenkilöä. Pykälän 5 momentin mukaan esitutkintalain mukainen ilmoitusvelvollisuus ja oikeus ilmoittaa esitutkinnasta laajennettaisiin mainituissa tapauksissa koskemaan myös maakunnan luottamushenkilöä.

80 §. Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella. Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vaikutuksista luottamustoimen hoitamiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voi oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla. Sellainen rikos, joka voisi johtaa luottamustoimesta pidättämiseen, olisi arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Yhtenä lähtökohtana tekoa arvioitaessa olisi lain 64 §:n 2 momentissa luottamushenkilölle asetettu vaatimus edistää maakunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Pidättämisspätös voitaisiin

panna täytäntöön heti, koska pidättämistoimi on luonteeltaan sellainen, että se vaatii välitöntä täytäntöönpanoa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luottamushenkilön erottamisesta sillä perusteella, että hänet olisi tuomittu vaalin toimittamisen jälkeen rikoksesta vankeusrangaistukseen. Erottamisen edellytyksenä olisi, että luottamushenkilö olisi lainvoimaisella tuomiolla vaalin toimittamisen jälkeen tuomittu vähintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistuksen katsottaisiin jo sellaisenaan osoittavan, että edellytykset luottamushenkilön erottamiseen olisivat olemassa. Vankeusrangaistus voisi olla joko ehdollinen tai ehdoton, mutta tuomion tulisi olla lainvoimainen, jotta luottamushenkilön oikeusturvan toteutuminen ei vaarantuisi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että lainvoimainen tuomio olisi annettu vaalin jälkeen. Vaaleilla tarkoitetaan niin maakuntavaaleja kuin valtuuston suorittamia muita luottamushenkilövaaleja.

11 luku Henkilöstö

81 §. *Maakunnan henkilöstö.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan henkilöstöstä. Maakunnan palvelulaitoksen henkilöstöstä säädettäisiin asiallisesti vastaavalla tavalla 61 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelussuhdelajeista, joita olisivat virkasuhde ja työsopimussuhde sekä viitattaisiin virkasuhdetta ja työsopimussuhdetta koskevaan erityissääntelyyn.

Pykälän 2 momentin mukaan sellaista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidettaisiin virkasuhteessa.

Julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen. Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa on kyse julkisen tehtävän hoidosta, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Kuitenkin esimerkiksi lääkäreiden tehtäviin voi sisältyä sellaista potilasta koskevaa (esimerkiksi pakkohoito) tai hallinnollisorganisatorista päätöksentekoa, joka on katsottava julkisen vallan käytöksi.

Julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisesta on kyse esimerkiksi, kun henkilöllä on oikeus antaa yksilöä tai yhteisöä koskevia määräyksiä (kieltoja ja käskyjä) tai oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin taikka suorittaa toisen omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä muiden suurempien vahinkojen välttämiseksi. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi valvontaja pelastustehtävissä.

Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä maakunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettään. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijänkin katsotaan käyttävän julkista valtaa.

Julkisen vallan käyttöä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä tehtävien kokonaisuuden osana. Tehtävien muodostamasta kokonaisuudesta

riippuen erilaiset hallintopäätöksen valmistelutehtävät voivat joskus pitää sisällään julkisen vallan käyttöä, jos valmistelutehtävällä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Tällainen voi olla esimerkiksi tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu eli joka tosiasiallisesti määrää päätöksen sisällön. Sen sijaan valmisteluvaiheeseen tyypillisesti kuuluvat erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä.

Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, henkilön tulee olla maakuntaan virkasuhteessa.

Julkisen vallan käyttöä ei olisi sellaisissa tehtävissä, joissa toteutetaan yksilön lakiin perustuvaa (normitettua) oikeutta ilman, että tehdään valituskelpoisia päätöksiä, tai ilman, että annetaan lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä. Tällaisia palvelujen tuottamiseen liittyviä, lähinnä toimeenpanotyyppisiksi luonnehdittavia tehtäviä hoitaa esimerkiksi pääosin terveydenhuoltohenkilöstö. Myöskään työnantajan tavanomaiseen työjohto-oikeuteen kuuluvan päätösvallan käyttämistä ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Sen sijaan esimerkiksi virkasuhteen alkamiseen, päättymiseen, virasta pidättämiseen ja harkinnanvaraisen virkavapauden myöntämiseen liittyvää päätöksentekoa on pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Ehdotetussa 81 §:ssä lähdetäisiin siitä, että julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää varten pääsääntöisesti perustettaisiin virka. Henkilö voitaisiin kuitenkin tietyin edellytyksin ottaa virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka, mikäli tehtävässä käytetään julkista valtaa. Virkasuhteen käyttöalan rajaamiseksi edellytettäisiin, että virkasuhteen käyttämiseen tällaisessa tilanteessa on perusteltu syy. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi toiminnan volyymissa tapahtuvat vaihtelut, mistä syystä toiminta olisi perusteltua järjestää joustavasti ja hallinnollisesti yksinkertaisesti. Perusteltu syy voisi olla käsillä myös esimerkiksi silloin, kun kyse on tehtävästä, jota on välttämättömästi ryhdyttävä hoitamaan, mutta johon ei esimerkiksi päätöksentekoon liittyvistä aikataulusyistä ole vielä ehditty perustaa virkaa tai kyse on vain lyhyestä määräaikaisuudesta eikä sitä varten ole hallinnollisesti perusteltua perustaa virkaa.

82 §. *Viran perustaminen ja lakkauttaminen.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viran perustamista ja lakkauttamista koskeva säännös. Sen mukaan viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättäisi maakuntavaltuusto tai hallintosäännössä määrätty muu toimielin.

Pykälän 2 momentti koskisi viran lakkauttamista tilanteessa, jossa virkaan kuuluviin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä eikä virassa ole enää viranhaltijaa.

83 §. *Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi. Virkasuhteen käyttö on rajattu niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Viran tehtävät saattavat muuttua siten, että tehtäviin ei sisälly enää julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi on tarpeen ottaa lakiin säännös, jonka perusteella virkasuhteen käyttöä koskeva tavoite voidaan toteuttaa.

Ehdotetun säännöksen perusteella työnantaja voisi yksipuolisella päätöksellä päättää virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi säännöksessä mainituilla edellytyksillä. Lähtökohta on se, että muutos virkasuhteesta työsuhteeksi tapahtuisi yleensä sopimalla eli työnantaja ja viranhaltija tekevät työsopimuslaisia tarkoitettua työsopimuksen ja sopivat työsuhteen ehdoista, työsopimuksen alkamisesta ja muista työsopimukseen kuuluvista asioista. Tällöin 83 § ei tule sovellettavaksi.

Jos sopimusta ei syystä tai toisesta saada solmittua, virkasuhde voidaan ehdotetun säännöksen perusteella yksipuolisella päätöksellä muuttaa työsuhteeksi. Yksipuolisen päätöksen tekeminen edellyttäisi, että kyseessä olevan viran tai virkasuhteen tehtäviin ei kuulu tai ei voi kuulua julkisen vallan käyttöä. Päätöstä tehdessään työnantajan tulee selvittää tämä seikka. Lisäksi työnantajan tulee ennen päätöksen tekemistä tarjota viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antaa viranhaltijalle työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Säännöksessä tarkoitettujen entisten palvelussuhteen ehdot eivät sisällä virkasuhteesta itsestään johtuvia etuja kuten esimerkiksi jatkuvuusperiaatetta. Virkasuhteen muuttamista koskevassa päätöksessä tulee olla selvitys myös edellä mainituista seikoista.

Viranhaltija voi hakea muutosta työnantajan säännöksessä tarkoitettuun päätökseen maakuntalain mukaisesti oikaisuvaatimuksella ja maakuntavalituksella. Muutoksenhaku voi koskea kaikkia niitä seikkoja, jotka ovat säännöksen perusteella työsuhteeksi muuttamisen edellytyksiä. Säännöksen mukaan virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tämä tarkoittaa, että jos päätöksestä tehty valitus hylätään, työsopimussuhde syntyy vasta tuomioistuimen ratkaisun saatua lainvoiman.

Säännös on tarpeen henkilön oikeusaseman turvaamiseksi. Jos sopimusta ei synny, pelkkä suostumuksenvaraisuus saattaisi ääritapauksissa johtaa irtisanomiseen. Kun henkilön palvelussuhteen jatkuminen ja siihen liittyvät entiset oikeudet, kuten esimerkiksi palkka, on säännöksessä edellä selostetulla tavalla turvattu, ehdotus ei loukkaa viranhaltijan oikeusturvaa eikä heikennä hänen palvelussuhteensa ehtoja.

12 luku **Päätöksenteko ja hallintomenettely**

84 §. Hallintosääntö. Pykälässä säädetään maakunnan hallintosääntöön otettavista määräyksistä. Maakunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toimintaa ohjattaisiin keskitetysti hallintosäännöllä. Erillisiä johtosääntöjä ei edellytettäisi annettavaksi. Hallintosääntömääräykset voitaisiin kuitenkin jakaa eri asiakirjoihin silloin, kun kaikkia niitä ei maakunnan organisaation laajuuden perusteella ole tarkoituksenmukaista koota yhteen.

Pykälän 1 momentin 1 kohta sisältäisi maakunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevat määräykset. Hallintosäännössä tulisi ottaa tarpeelliset määräykset siitä, mitä toimielimiä maakunnassa on, miten maakunnan johtaminen on järjestetty ja miten maakunnan henkilöstöorganisaatio on järjestetty. Maakuntavaltuusto antaisi myös hallintosäännöllä tarpeelliset määräykset maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävistä. Hallintosäännössä tulisi olla myös tarpeelliset määräykset taloudenhoidosta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta. Hallintosääntöön olisi oleellista sisällyttää sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvä tehtävien ja vastuun jako maakunnan sisällä.

Hallintosäännössä ja palvelulaitoksen hallintosäännössä tulee määrätä toimivallan tarkemmas- ta jakautumisesta maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen kesken. Maakunta päättää laitoksen tehtävistä perustamisasiakirjassa siten kuin 53 §:ssä säädetään. Laitoksella on 56 §:n mukaisesti oma hallintosääntö, jonka maakuntavaltuusto hyväksyy. Toimivallan siirtämisestä eli delegoinnista maakunnan ja palvelulaitoksen organisaatioiden sisällä säädetään 88 §:ssä. Mainitun pykälän 3 momentissa säädetään tiettyjen niin kutsuttujen oikeusharkintaa sisältävien tai yksilöä koskevien asioiden päätöksenteosta toimielinkäsittelyn sijasta viranhaltijatasolla.

Maakunnan hallintosäännössä tulisi antaa myös tarpeelliset määräykset maakunnan ohjauksen ja valvonnan toteuttamisesta maakunnan järjestämistä vastaavalla olevia palveluita tuottavien yh-

teisöiden, säätiöiden ja palvelulaitoksen toiminnassa. Maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden ohjaus perustuu maakuntavaltuuston hyväksymään 43 §:ssä tarkoitettuun konserniohjeeseen. Maakuntavaltuusto päättää 54 §:ssä tarkoitetuista palvelulaitoksen taloutta ja toimintaa ohjaavista seikoista.

Pykälän 1 momentin 2 kohta sisältäisi maakunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat määräykset. Keskeinen päätöksentekoon liittyvä asia on se, kenelle toimivalta maakunnassa kuuluu. Lähtökohtana olisi lain 16 §:n 1 momentin mukaisesti, että maakunnan päätösvaltaa käyttää maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuusto voisi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille lain 85 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Maakuntavaltuuston kokoontumisesta säädettäisiin lain 87 §:ssä. Muiden toimielinten kokoontumisesta tulisi ottaa määräykset maakunnan hallintosääntöön. Hallintosäännön määräykset koskisivat muun muassa kokouksia ja -paikkaa, kokouskutsun antamista, jäsenten oikeutta saada toimielin koolle, esityslistaa ja jatkokokouksen pitämistä. Hallintosääntöön tulisi ottaa määräykset varajäsenten kutumisesta sekä puheenjohtajan tehtävistä. Hallintosäännössä tulisi myös antaa määräykset sen varalta, että puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat ovat estyneitä osallistumaan kokoukseen tai ovat esteellisiä jossakin asiassa. Tällöin kokousta tai asian käsittelyä varten tulisi valita tilapäinen puheenjohtaja.

Hallintosäännössä määrättäisiin maakuntahallituksen edustajan ja maakuntajohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa. Maakuntahallituksen edustus muissa toimielimissä ei olisi pakollista. Koska maakuntahallitus vastaa maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta, sen edustajan läsnäolo- ja puheoikeus muissa tärkeimmissä toimielimissä olisi perusteltua. Maakuntavaltuusto voisi hallintosäännössä antaa määräyksiä myös siitä, tulisiko edustajan olla maakuntahallituksen jäsen vai voisiko edustajana olla myös varajäsen.

Toimielinten kokousten julkisuudesta säädettäisiin lain 94 §:ssä. Toimielimen suljetussa kokouksessa ei lähtökohtaisesti saa olla läsnä yleisöä eikä muita sivullisia. Hallintosäännössä määrättäisiin muiden kuin toimielimen jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa. Määräykset koskisivat lähinnä toimielimeen kuulumattomia luottamushenkilöitä sekä maakunnan henkilöstöä. Luottamushenkilöiden lisäksi läsnä ovat pöytäkirjanpitäjä, esittelijät sekä asiantuntijat. Jos toimielimellä on useampia esittelijöitä, on katsottu, että kaikki esittelijät voivat olla läsnä koko kokouksen ajan. Asiantuntijat ovat lähtökohtaisesti paikalla vain heidän kuulemisensa ajan. Jos on perusteltua tarvetta jonkun muun maakunnan henkilöstöön kuuluvan pysyvään läsnäoloon suljetussa kokouksessa, tästä voitaisiin määrätä hallintosäännössä. Perusteltu tarve voi olla esimerkiksi tietystä tehtäväalueesta vastaavalla toimialajohtajalla tai muulla päällikköviranhaltijalla, jonka alaisena toimiva viranhaltija on toimielimen esittelijä. Maakuntavaltuusto voisi myös antaa toimielimelle itselleen oikeuden päättää, kenellä on oikeus tai velvollisuus osallistua toimielimen kokouksiin. Maakuntavaltuustolla olisi myös mahdollisuus hallintosäännön määräyksellä antaa esimerkiksi vaikuttajaryhmien, kuten nuorisovaltuuston usein alaikäisille edustajille läsnäolo- ja puheoikeus maakuntavaltuuston ja muiden toimielinten kokouksiin. Toimielimen kokouksissa päätöksentekoon ottavat osaa vain toimielimen jäsenet. Muilla kokoukseen osallistujilla olisi vain oikeus ottaa osaa keskusteluun.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan hallintosääntöön tulisi ottaa tarpeelliset määräykset sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn liittyvistä seikoista. Hallintosäännössä annettaisiin tarvittavat määräykset toimielinten päätöksentekotavoista, sekä siitä, miten maakunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Maakunnan tu-

lisi siten hallintosäännössään määritellä, mitkä lain 91 §:ssä tarkoitetuista toimielinten päätöksentekotavoista se ottaa käyttöön ja mikä toimielinten osalta.

Hallintosäännössä määrättäisiin myös asioiden esittelystä. Määräykset voisivat koskea esittelyä toimielimen kokouksessa sekä esittelyä päätöksiä tekeväälle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle, vaikka yksittäisen luottamushenkilön tai viranhaltijan päätöksenteon ei maakunnassa yleensä edellytettäisi tapahtuvan esittelystä. Esittelijänä voisi toimia maakunnan viranhaltija tai toimielimeen kuuluva luottamushenkilö, yleensä puheenjohtaja. Esittelijän vastuusta säädettäisiin lain 99 §:ssä.

Hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta. Määräyksissä tulisi ottaa huomioon myös kielilain sääntely siitä, milloin kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kielilakiin ehdotettavien säännösten perusteella (29 §) kaksikielisen maakunnan maakuntavaltuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Maakunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää maakunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että maakunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

Hallintosäännössä tulisi määrätä maakunnan asiakirjojen, mukaan lukien sopimusten ja sitoumusten allekirjoittamisesta. Lähtökohtana näiden määräysten laadinnassa voidaan pitää joustavuutta, mutta myös oikeusvarmuus on otettava huomioon. Maakunnan nimenkirjoitus-oikeudesta tulee esittää selvitys esimerkiksi tuomioistuimessa asioitaessa.

Arkistolaissa säädetään arkistotoimen järjestämisestä vastaavista viranomaisista. Maakunnan hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset maakunnan asiakirjahallinnon järjestämisestä ja siihen liittyvästä vastuuden ja tehtävien jaosta maakunnan sisällä.

Määräykset asiakirjojen tai tiedon antamisesta perittävien maksujen periaatteista maakunnassa tulisi ottaa maakunnan hallintosääntöön. Lunastuksen tulisi olla kohtuullinen suhteessa kustannuksiin ja maksuissa tulisi ottaa huomioon julkisuuslain säännökset. Maakunta päättäisi, missä tapauksissa lunastus perittäisiin.

Lisäksi maakunta päättäisi sen järjestämisvastuulla olevista palveluista perittävien asiakasmaksujen suuruudesta.

Hallintosääntöön tulisi ottaa määräykset lain 24 §:ssä tarkoitettusta maakunnan asukkaan aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista. Myös lain 28 §:ssä tarkoitettujen viestintävelvoitteiden täyttämisestä annettaisiin tarpeelliset määräykset hallintosäännössä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, mitä määräyksiä maakuntavaltuuston toiminnasta olisi ainakin otettava hallintosääntöön. Hallintosäännössä tulisi määrätä ainakin maakuntavaltuuston kokousmenettelystä. Kokousmenettelyyn liittyvät ainakin määräykset kokouskutsusta, esityslistasta, puheenjohtajan tehtävistä, puheenvuorojen käyttämisestä, äänestysjärjestyksestä, vaaleista sekä niin kutsutuista toivomusponseista. Lisäksi voidaan määrätä esimerkiksi varsinaisen kokouksen ulkopuolella pidettävistä kyselytunneista.

Hallintosäännössä tulisi määrätä myös varavaltuutetun kutsumisesta esteellisen tai estyneen valtuutetun tilalle. Maakuntavaltuuston varajäsenet eli varavaltuutetut eivät ole henkilökohtaisia kuten muissa toimielimissä, vaan varavaltuutettujen kutsumisjärjestys määräytyy maakuntavaalien tuloksen perusteella. Varavaltuutettu voidaan kutsua kokoukseen yhdenkin asian käsittelyä varten.

Hallintosäännössä annettaisiin määräykset valtuutetun aloitteen käsittelystä eli ns. valtuustoaloitteesta sekä valtuustoryhmistä. Valtuustoaloitteeseen liittyen hallintosäännössä voidaan antaa määräyksiä myös lähetekeskustelusta, jossa maakuntavaltuustolla olisi mahdollisuus antaa ohjeita asian jatkokäsittelyyn sekä valtuustoaloitteiden seurannasta.

Lain 21 §:n mukaan valtuutetut voivat valtuustotyöskentelyä varten muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Hallintosäännössä voidaan antaa tarpeellisia määräyksiä valtuustoryhmiin liittyen. Määräykset voivat koskea esimerkiksi ryhmäpuheenvuorojen antamista tai tarpeellisiksi katsottuja, valtuustoryhmien toimintaan liittyviä käytännön järjestelyjä.

Lain 91 §:ssä säädettäisiin maakunnan toimielinten päätöksentekotavoista ja lain 92 §:ssä sähköisestä kokouksesta. Valtuuston kokoukset on mahdollista järjestää myös sähköisinä kokouksina. Sen sijaan lain 93 §:ssä tarkoitettu sähköinen päätöksentekomenettely ei olisi käytettävissä valtuuston kokouksissa. Hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset sähköisiin kokouksiin osallistumisesta sekä kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti. Hallintosäännössä maakuntavaltuusto päättäisi, minkälaisia käytännön menettelytapoja maakunnassa tältä osin noudatettaisiin.

Hallintosäännössä voidaan antaa myös määräyksiä valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne katsotaan tarpeellisiksi kokouksen kulun turvaamiseksi. Tällöin hallintosäännössä tulisi määritellä edellytykset puheenvuorojen rajoittamiselle yksittäisissä asioissa. Puheenjohtaja päättäisi hallintosäännössä määriteltyjen rajoitusten käyttöönottamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kielilain ja muun kielellisiä oikeuksia koskevan lainsäädännön velvoitteiden ottamisesta huomioon hallintosääntömääräyksissä. Muulla lainsäädännöllä tarkoitetaan muun ohella julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettua lakia (424/2003). Mainitun lain säännöksiä (5 §:n 2 momentti) ehdotetaan muutettavaksi maakuntien henkilöstön kielitaitovaatimusten huomioon ottamiseksi siten, että jos lailla tai lain nojalla ei säädetä maakunnan viranomaisten henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, niitä voitaisiin asettaa maakuntalain mukaisessa järjestyksessä. Tällä tarkoitetaan, että kielitaitovaatimukset voidaan asettaa joko hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä.

85 §. Toimivallan siirtäminen. Pykälässä säädettäisiin toimivallan siirtämisestä eli niin kutsutusta delegoinnista yleisesti. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto käyttää maakunnan päätösvaltaa. Maakunnan päätösvalta on yläkäsite, jolla tarkoitetaan maakunnan hoidettavaksi lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joissa maakunta voi tehdä tai jossa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Tämä päätösvalta kuuluu ensisijaisesti maakuntavaltuustolle. Maakuntavaltuusto voisi kuitenkin ehdotetun pykälän mukaan siirtää hallintosäännössä toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, joilla tarkoitetaan lain 29 §:ssä määriteltyjä toimielimiä, sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille. Sen sijaan toimivaltaa ei voitaisi siirtää työsopimussuhteessa olevalle henkilölle. Toimivaltaa ei myöskään voitaisi siirtää 5 luvussa tarkoitetuille vaikuttamistoimielimille kuten nuorisovaltuustolle, vanhusneuvostolle ja vammaisneuvostolle, jotka eivät olisi maakunnan laissa tarkoitettuja toimielimiä. Niille olisi annettava mahdollisuus muuten kuin päätöksentekijöinä vaikuttaa omasta näkökulmastaan maakunnan toimintaan siten kuin 5 luvussa säädettäisiin.

Toimivallan siirtäminen tapahtuisi aina hallintosäännöllä, eikä toimivaltaa voitaisi siirtää erillisellä maakuntavaltuuston päätöksellä. Sen sijaan pykälän 2 momentissa tarkoitettu toimival-

lan edelleen siirtäminen voisi tapahtua yksittäisellä päätöksellä. Valtuutus edelleen delegointiin pitäisi kuitenkin ilmetä hallintosäännöstä.

Toimivallan siirtäminen on kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joissa maakuntavaltuuston maakuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä. Maakuntalaissa maakuntavaltuuston päätettävistä asioista säädetään lain 16 §:ssä ja muissa yksittäisissä säännöksissä. Myös muussa lainsäädännössä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa tulee olemaan maakuntavaltuuston päätösvaltaa edellyttäviä säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeudesta toimivallan edelleen siirtämiseen. Toimivallan edelleen siirtäminen olisi mahdollista vain kerran eli niin kutsuttu edelleen -delegointi olisi kielletty. Hallintosäännössä edelleen delegointioikeus voitaisiin antaa esimerkiksi lautakunnalle, joka voisi siirtää toimivaltaa alaiselleen viranhaltijalle, mutta viranhaltijalla ei enää voisi olla oikeutta siirtää omaa toimivaltaansa edelleen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niin kutsuttujen oikeusharkintaisten asioiden päätöksenteosta viranhaltijatasolla. Momentin mukaan laissa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevilla asioilla, yksilöön kohdistuvissa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa sekä muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa päätöksenteko tulisi hallintosäännössä osoittaa maakunnassa tai palvelulaitoksessa nimenomaisesti viranhaltijatasolle. Mainitut asiat ovat pääsääntöisesti asioita, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä.

Hallinnollisen pakon käyttämistä tarkoittavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä.

86 §. Valtuustoasioiden valmistelu. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuustossa käsiteltävien asioiden valmistelupakosta. Päävastuu valmistelusta olisi maakuntahallituksella. Jos asia koskisi maakuntavaltuuston toiminnan sisäistä järjestelyä tai valmistelu kuuluisi lain 34 §:n mukaan tilapäiselle valiokunnalle tai lain 112 §:ssä tarkoitettulle tarkastuslautakunnalle erikseen säädetyllä tavalla, maakuntahallitus ei olisi valmisteluvastuussa. Maakuntahallituksen vastuu maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta ilmenisi kuitenkin niin, että tilapäisen valiokunnan olisi hankittava sen valmisteltaviksi kuuluvissa asioissa maakuntahallituksen lausunto.

87 §. Maakuntavaltuuston kokoontuminen. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston kokoontumisesta, kokouskutsusta sekä kutsun lähettämisen ajankohdasta ja kokouksesta tiedottamisesta. Maakuntavaltuuston kokousten sääntelemistä laissa edellyttää maakuntavaltuuston asema asukkaiden valitsemana maakunnan ylimpänä toimielimenä sekä kokousten julkisuus. Hallintosääntöön voitaisiin ottaa maakuntavaltuuston kokousta koskevia tarkempia määräyksiä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston tavanomaisesta kokoontumisesta. Maakuntavaltuusto kokoontuisi päättämääränsä aikoina. Lisäksi maakuntavaltuuston puheenjohtajan olisi kutsuttava valtuusto koolle, kun se asioiden hoitamiseksi on tarpeellista.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntahallituksella tai vähintään neljäsosalla valtuutetuista olisi oikeus saada maakuntavaltuusto koolle ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen tavanomaisesta kokousaikataulusta poikkeava asia on yleensä kiireellinen. Tämän vuoksi laissa nimenomaisesti säädettäisiin asian kiireellisestä valmistelusta. Valmistelu kuuluisi maakuntahallitukselle.

Valmistelemattoman asian ottamisesta maakuntavaltuuston käsiteltäväksi säädettäisiin lain 88 §:n 2 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston kokouskutsusta. Kokouskutsun antaisi maakuntavaltuuston puheenjohtaja tai hänen ollessa estyneenä varapuheenjohtaja. Laissa säädettäisiin myös siitä, että maakuntavaltuuston ensimmäiseen kokoukseen kutsun antaa maakuntahallituksen puheenjohtaja ja että kokouksen avaa iältään vanhin läsnä oleva valtuutettu, joka johtaa puhetta, kunnes maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu. Kokouskutsussa olisi ilmoitettava käsiteltävät asiat. Tavanomaisesti kokouskutsuun liitetään myös esityslista. Esityslistasta ei säädettäisi laissa, vaan siitä tulisi ottaa tarpeelliset määräykset hallintosääntöön.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kokouskutsun lähettämisestä vähintään neljä päivää ennen kokousta. Maakunta voisi päättää, lähetetäänkö kokouskutsu postitse vai esimerkiksi sähköpostilla. Kokouskutsu, jossa ilmoitetaan kokouksen aika ja paikka sekä käsiteltävät asiat (asialista), voitaisiin lähettää sähköisesti, jos maakunta huolehtii, että tähän tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat kyseisten henkilöiden käytettävissä. Hallintosäännössä voidaan määrätä esityslistan ja sen liitteiden sekä oheismateriaalin lähettämisestä sähköisesti. Samassa ajassa eli vähintään neljä päivää ennen kokousta kokouksesta olisi tiedotettava yleisessä tietoverkossa. Kokouksesta tiedottamisella ei olisi kuitenkaan vaikutusta siihen, onko kokous kutsuttu laillisesti koolle.

88 §. *Maakuntavaltuustossa käsiteltävät asiat.* Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joilla asia voidaan ottaa maakuntavaltuuston käsiteltäväksi. Pykälän 1 momentin mukaan asia voitaisiin ottaa käsiteltäväksi, jos se on mainittu kokouskutsussa ja se on valmisteltu lain 86 §:n mukaisesti. Asia voi olla maakuntahallituksen, tilapäisen valiokunnan tai tarkastuslautakunnan valmisteleva.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kokouskutsussa mainitsemattoman ja valmistelemattoman asian käsittelyn edellytyksistä. Edellytyksenä olisi aina asian kiireellisyys. Kokouskutsussa mainitsemattoman, mutta valmistellun asian maakuntavaltuusto voisi ottaa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen yksinkertaisella enemmistöllä. Jos asiaa ei ole lainkaan valmisteltu, maakuntavaltuuston olisi oltava yksimielinen sen käsiteltäväksi ottamisesta.

89 §. *Maakuntavaltuuston päätösten laillisuuden valvonta.* Maakuntahallitus vastaa maakuntavaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Tähän kuuluisi myös päätösten laillisuuden valvonta. Sääntely vastaa kuntalain sääntelyä.

Jos maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen välille syntyy erimielisyys päätöksen laillisuudesta, asia olisi pyrittävä ratkaisemaan maakunnan sisäisesti. Maakuntavaltuustolla on mahdollisuus myös erottaa maakuntahallitus, jos maakuntahallitus ei nauti maakuntavaltuuston luottamusta.

90 §. *Esteellisyys.* Pykälässä säädettäisiin esteellisyydestä pääosin kuntalakia (97 §) vastaavasti. Merkittävin ero olisi siinä, että hallintolaissa säädetyn, niin kutsutun yhteisöjäävin soveltamisesta ei säädettäisi poikettavaksi maakunnissa, sillä säännöksessä tarkoitettut yhteisön tai laitoksen hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenet eivät olisi vaalikelpoisia maakunnan toimielimiin.

Pykälässä säädettäisiin erikseen valtuutetun esteellisyyssperusteista maakuntavaltuustossa ja maakunnan muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan sekä maakunnan henkilöstön esteellisyydestä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan käsittelyn ja päätöksenteon puolueet-

tomuutta. Esteellisyydellä tarkoitetaan, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.

Valtuutetun esteellisyyserusteet maakuntavaltuustossa olisivat lievemmät kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat perusteet. Valtuutettu olisi maakuntavaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Esteellisyyden vaikutus ulottuu asian käsittelyyn kokonaisuudessaan. Esteellinen valtuutettu ei siis saa ottaa osaa asiasta käytävään keskusteluun. Tämän vuoksi valtuutettua ei myöskään luettaisi läsnä olevaksi niissä asioissa, joissa hän on esteellinen. Tällä voi olla vaikutusta maakuntavaltuuston kokouksen päätösvaltaisuuteen. Koska maakuntavaltuuston kokous on julkinen, ei kuitenkaan voitaisi edellyttää, että esteellinen valtuutettu poistuisi kokoustilasta. Kun valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn tai on jäsenenä muussa toimielimessä, häneen sovelletaan kyseistä toimielintä koskevia esteellisyyssäännöksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan ja maakunnan henkilöstön esteellisyydestä olisi lähtökohtaisesti voimassa, mitä hallintolain esteellisyyssäännöksissä säädetäisiin. Pykälän 3 momentissa säädetäisiin maakunnan toimintaa koskevista poikkeuksista hallintolain säännöksiin.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelussuhde maakuntaan ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa maakunta on asianosainen. Jos kuitenkin luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa, hän on esteellinen. Esimerkiksi maakunnan palveluksessa olevan rakennustarkastajan on voitava käsitellä myös maakunnan omaa rakennushanketta ilman, että hän palvelussuhteensa perusteella olisi esteellinen. Myöskään luottamushenkilö, joka on maakunnan viranhaltija, ei olisi esteellinen esimerkiksi käsiteltäessä lautakunnassa asiaa, jossa maakunta on asianosainen. Esteellisyys syntyisi kuitenkin, jos luottamushenkilö viranhaltijana olisi esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa. Tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että henkilö on valmistellut asiaa ja on voinut vaikuttaa valmistelussa. Asiaa ei siis voi käsitellä kahdessa eri ominaisuudessa, viranhaltijan ja luottamushenkilönä. Säännöstä sovellettaisiin luonnollisesti vain siinä tapauksessa, että asianosaisena on se maakunta, jonka viranomaisen käsittelee asiaa. Jos asianosaisena on toinen maakunta, sen palveluksessa olevan esteellisyys määräytyy samoin perusteiden kuin muidenkin yhteisöjen palveluksessa olevien.

Pykälän 4 momentin mukaan henkilöllä itsellään olisi päävastuu oman esteellisyytensä ilmoittamisessa ja huomioon ottamisessa. Tämän lisäksi henkilö olisi velvollinen esittämään selvityksen seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa, jos toimielin näin päättää. Jos henkilö tietää olevansa esteellinen tai tuntee olevansa epävarma omasta esteellisyydestään, olisi hänen itse ilmoitettava asiasta. Epävarmassa tapauksessa on esteellisen henkilön parempi olla ottamatta asian käsittelyyn. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että päätös ei synny virheellisessä järjestyksessä, jos henkilö tulkinnanvaraisessa tilanteessa itse vetäytyy asian käsittelystä.

Henkilö olisi velvollinen esittämään selvityksen seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa, jos toimielin näin päättää. Luottamushenkilöiden esteellisyyden arviointi edellyttää, että asiasta päättävällä toimielimellä tätä koskevat tarvittavat tiedot. Useimmiten luottamushenkilöt esittävätkin oma-aloitteisesti arviointiin vaikuttavat seikat. Jos tietoja ei ole saatavilla tai on syytä epäillä niiden riittävyyttä, päätöksen selvityksen esittämisestä tekisi se toimielin, jonka harkittavaksi esteellisyys kuuluisi. Selvityspyyntö voitaisiin kohdistaa vain niihin seikkoihin, joilla voisi olla merkitystä arvioitaessa luottamushenkilön esteellisyyttä.

91 §. Toimielimen päätöksentekotavat. Pykälän mukaan maakunnan toimielinten kokoukset voitaisiin perinteisen kokouspaikalla pidettävän kokouksen lisäksi pitää sähköisenä kokouksena tai hyödyntää sähköistä päätöksentekomenettelyä ennen kokousta. Säätely vastaisi kuntalakia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, millä tavoin toimielimelle kuuluvista asioista voitaisiin päättää. Toimielin voisi käsitellä asian kokouksessaan, joka on perinteinen kokouspaikalla pidettävä kokous tai vaihtoehtoisesti pitää kokouksen sähköisessä toimintaympäristössä (sähköinen kokous). Sähköisellä kokouksella tarkoitettaisiin sähköisessä toimintaympäristössä toteutettua kokousta, johon osallistuttaisiin sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Sähköisestä kokouksesta säädettäisiin tarkemmin lain 92 §:ssä.

Tämän lisäksi momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta tehdä päätöksiä sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Sähköisellä päätöksentekomenettelyllä tarkoitettaisiin ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa ennen toimielimen kokousta. Sähköisestä päätöksentekomenettelystä säädettäisiin tarkemmin lain 93 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä maakunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa. Tietoturvallisuuden huomioon ottamiseksi maakunnan olisi kiinnitettävä huomiota salassa pidettävien tietojen käsittelyyn. Laillisuusvalvojen ratkaisuihin (1.12.2011AOK 1840/1/2010, 24.3.2011 EOA 3438/4/09) on todettu, että tavallista sähköpostiyhteyttä ei voida pitää riittävän tietoturvallisena salassa pidettävien tietojen viestinvälitykseen. Näin ollen sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä salassa pidettäviä asioita sisältäviä dokumentteja ei voida lähettää eikä keskusteluja käydä muun kuin suojatun tietoliikennenyhteyden avulla.

Maakunnan tulisi huomioida sähköisten kokousten käytössä esimerkiksi se, milloin ja miten käsitellään asioita, jotka edellyttävät luottamuksellisuutta (suljettu kokous) tai ovat salassa pidettäviä. Tällaisissa tapauksissa maakunnan tulisi linjata esimerkiksi se, millaisista paikoista toimielimen jäsenet voivat osallistua kokoukseen ja huolehtia siitä, etteivät salassa pidettävät tai luottamukselliset tiedot ole ulkopuolisten saatavissa.

Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä toimielimen jäsenet tulisi voida luotettavasti tunnistaa siten kuin laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) säädetään. Käytettävän tietojärjestelmän tulisi olla suljettu ja käytettävien tietoliikennenyhteyksien tulisi olla asianmukaisesti suojattu. Lisäksi maakunnan olisi huomioitava esimerkiksi käytettävien palvelinten tietoturvallisuuteen liittyvät näkökohdat.

92 §. Sähköinen kokous. Pykälässä säädettäisiin sähköisen kokouksen edellytyksistä. Sähköiseen kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat osallistua kokoukseen keskenään eri paikoista. Sähköinen kokous voitaisiin pitää esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä. Sähköisessä kokouksessa toimittaisiin muutoin varsinaisen (fyysisen) kokouksen mukaisten päätöksentekomenettelyjen mukaisesti.

Sähköisten kokousten osalta olisi huomioitava se, että toimielimen julkisissa kokouksissa yleisöllä tulisi olla mahdollisuus seurata kokousta siten kuin kokousten julkisuudesta lain 94 §:ssä säädetään.

Pykälässä säädettäisiin, että sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulisi olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Yhdenvertaista näkö- ja ääniyhteyttä voidaan pitää maakunnan toimielimen päätöksenteon kannalta tarpeellisena ja se turvaisi osaltaan

toimielimen päätöksenteon toimintaedellytyksiä, sillä kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat näin keskustella päätettävänä olevista asioista ”kasvokkain”.

93 §. Sähköinen päätöksentekomenettely. Pykälässä säädettäisiin sähköisen päätöksentekomenettelyn edellytyksistä. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä osa toimielimen kokoukseen tulevista asioista voitaisiin käsitellä sähköisesti ennen varsinaista toimielimen kokousta. Se, minkä kaltaiset asiat voitaisiin käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä, jäisi maakunnan harkintaan. Sähköinen päätöksenteko olisi pääsääntöisesti tarkoitettu niin kutsuttujen ruutiinluonteisten asioiden käsittelyyn.

Pykälän tarkoittama sähköinen päätöksenteko edellyttäisi esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän tai muun tietoteknisen ratkaisun käyttämistä. Tällaisia ratkaisuja voisivat olla esimerkiksi suljettu tietojärjestelmä, johon kukin toimielimen jäsen voisi luotettavasti kirjautua esimerkiksi yleisen tietoverkon välityksellä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakuntavaltuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia lukuun ottamatta toimielimen päätöksenteko voi tapahtua suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Toimielin voisi siis käyttää sähköistä päätöksentekomenettelyä ennen kokousta tapahtuvaan päätöksentekoon. Pykälässä ei otettaisi kantaa siihen, kuinka paljon ennen kokousta päätöksenteon tulee tapahtua, vaan se olisi maakunnan harkinnassa. Koska sähköinen päätöksenteko ei ole avointa eikä julkista, ei sitä kuitenkaan voitaisi käyttää kokouksissa, jotka ovat julkisia. Maakuntavaltuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia ja niiden kokouspaikan tulee olla sellainen, jossa julkisuus voi käytännössä toteutua. Siksi maakuntavaltuuston kokoukset rajataan pykälän soveltamisen ulkopuolelle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sähköisessä päätöksentekomenettelyssä käsiteltävät asiat tulisi yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia on käsiteltävä sähköisesti. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä kokouskutsussa tulisi siis ilmaista tietty aika, mihin mennessä toimielimen jäsenten on mahdollista käydä ilmaisemassa kantansa käsiteltävään asiaan. Asian käsittely ja kannan ilmaiseminen tapahtuisi esimerkiksi suljetussa sähköisessä päätöksentekojärjestelmässä, jossa kunkin käsiteltävän asian osalta vaihtoehtoina tulisi olla mahdollisimman yksinkertaiset vaihtoehdot (esimerkiksi ”hyväksyn”, ”hylkään” sekä ”tyhjä” taikka ”jaa”, ”ei” sekä ”tyhjä”). Kannanilmaisujen tulisi olla avoimia siten, että kaikki toimielimen jäsenet voivat nähdä muiden ilmaisemat kannat. Asia olisi käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet olisivat ilmaisseet kantansa asiaan ja päätöksentekoon varattu aika olisi kulunut.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että asia siirtyisi varsinaisen kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatisi. Tällä varmistettaisiin, että myös sähköisen päätöksenteon piiriin kuuluvista asioista on mahdollista keskustella kokouksessa ennen päätöksentekoa. Sähköisessä päätöksentekojärjestelmässä tulisi näin ollen olla myös edellä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi mahdollisuus siirtää asia toimielimen kokouksen käsiteltäväksi. Tilanteessa, jossa yksikin toimielimen jäsen on tätä mahdollisuutta käyttänyt, asia poistuisi käsittelystä ja tieto asian siirrosta kokoukseen tulisi näkyä järjestelmässä kaikille toimielimen jäsenille. Samoin menettäisiin tilanteissa, joissa jollakin toimielimen jäsenellä olisi muutosehdotus käsiteltävään asiaan. Asia sen sijaan siirtyisi automaattisesti kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin toimielimen jäsen jättäisi kantansa ilmaisematta asiaan kokouskutsun asettamassa määräajassa. Tällä varmistettaisiin se, että kaikilla toimielimen jäsenillä on mahdollisuus ilmaista kantansa käsiteltävään asiaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehdyt päätökset voitaisiin tarkastaa ennen kokousta. Pääsääntöisesti sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehdyt päätökset tarkastettaisiin normaaliin tapaan seuraavassa kokouksessa, mutta mo-

mentissa mahdollistettaisiin se, että päätökset olisi mahdollista tarkastaa jo ennen kokousta. Sähköisessä päätöksenteossa syntyneet päätökset voitaisiin tarkastaa esimerkiksi samassa suljetussa tietojärjestelmässä, jossa ne on tehty tai muutoin sähköisesti tavanomaista pöytäkirjan tarkastamista vastaavasti.

94 §. Kokouksen julkisuus. Pykälässä säädettäisiin maakunnan toimielinten kokousten julkisuudesta. Maakuntavaltuuston kokoukset olisivat lähtökohtaisesti julkisia, kun taas muiden toimielinten kokoukset olisivat lähtökohtaisesti suljettuja. Yleisölle tulisi järjestää mahdollisuus päästä seuraamaan valtuuston kokousta. Poikkeuksellisesti puheenjohtaja voisi rajoittaa pääsyä julkiseen kokoukseen, jos esimerkiksi kaikki halukkaat eivät mahtuisi kokoustilaan. Maakuntavaltuusto voisi myös päättää asian suljetusta käsittelystä. Suljettuun käsittelyyn tulisi aina olla erityinen syy. Esimerkiksi maakunnan edun turvaaminen hankinnassa tai yritys-kaupassa voisi edellyttää suljettua käsittelyä. Tällöinkin päätös olisi aina julkinen. Jos maakuntavaltuusto poikkeuksellisesti käsittelee salassa pidettäviä asioita, asiaa ei voida käsitellä julkisesti. Asiakirjan tai tiedon salassapito voi perustua vain laissa olevaan nimenomaiseen säännökseen.

Pykälän 3 momentin mukaan muunkin toimielimen kuin maakuntavaltuuston kokoukset voisivat olla julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi. Säännös koskisi maakunnan kaikkia toimielimiä maakuntavaltuustoa lukuun ottamatta. Julkisen kokouksen pitäminen tai jonkun asian julkinen käsittely olisi toimielimen harkinnassa. Hallinnon avoimuutta voitaisiin korostaa järjestämällä kokous tai asian käsittely julkisena aina silloin, kun asialla on suurta yleistä mielenkiintoa. Toimielimen suljetussa kokouksessa ei saa olla läsnä yleisöä eikä muita sivullisia. Jäsenten lisäksi kokouksessa voisivat olla läsnä ne, joilla on kokoustehtäviä sekä hallintosäännön määräyksen tai toimielimen päätöksen nojalla läsnäoloon oikeutetut. Suljetussa kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia. Niistä ei ilman toimielimen lupaa saa antaa tietoja ulkopuolisille.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin toimielimen kokouksen julkisuudesta silloin, kun kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Momentin mukaan yleisöllä tulisi olla mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti.

95 §. Kokouksen johtaminen ja puheenvuorot. Pykälä vastaisiin asiallisesti kuntalain 102 §:ää. Pykälässä säädetään kokouksen johtamisesta ja puheenvuoroista maakunnan eri toimielimissä. Kokouksessa puheenjohtajan velvollisuus olisi asioiden käsittelyn johtaminen ja järjestyksestä huolen pitäminen. Viime kädessä puheenjohtajalla olisi oikeus keskeyttää tai lopettaa kokous.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimielimen jäsenen puheoikeudesta ja puheenjohtajan oikeuksista puuttua käytettyihin puheenvuoroihin.

96 §. Päätösvaltaisuus. Pykälässä säädettäisiin maakuntavaltuuston kokouksen ja erikseen muun toimielimen kokouksen päätösvaltaisuudesta kuntalain 103 §:ää vastaavalla tavalla. Henkilö katsottaisiin läsnä olevaksi, kun hän kokouksessa ottaa osaa asian käsittelyyn joko paikalla olevana tai osallistumalla kokoukseen sähköisesti. Esteellisiä jäseniä ei voida päätösvaltaisuudessa ottaa huomioon, koska esteellinen henkilö ei voi ottaa osaa asian käsittelyyn.

Pykälän 3 momentin säännös koskisi sähköistä kokousta, jossa läsnä oleviksi katsotaan myös toimielimen jäsenet, jotka osallistuvat kokoukseen sähköisesti. Myös puheenjohtajan ja sihteerin osallistuminen kokoukseen olisi mahdollista sähköisesti.

97 §. Äänestys. Pykälässä säädettäisiin äänestyksen menettelytavoista kuntalain 104 §:ää vastaavalla tavalla.

Kokouksessa käsiteltävät asiat selostetaan yleensä esityslistassa, johon on koottu valmistelun tulokset. Valmistelun perusteella asian esittelijä tai maakuntavaltuustossa maakuntahallitus tekee asiassa päätösehdotuksen, joka myös tavallisesti on kirjattu esityslistaan. Esittelijän päätösehdotus on pohjaehdotus, joka on käsittelyn pohjana. Tämä pohjaehdotus ei vaadi erillistä kannatusta päästäkseen äänestykseen toimielimen jäsenen tekemän ja kannatetun ehdotuksen kanssa. Toimielimen jäsenen tekemä kannattamaton ehdotus raukeaa. Jos vastaehdotuksia ei ole tehty tai ehdotus on rauennut, puheenjohtajan asiana on todeta yksimielinen päätös.

Jos asiassa tarvitaan äänestys, puheenjohtajan on todettava rauenneet ehdotukset ja ehdotukset, joista äänestetään. Toimielimen tulee puheenjohtajan esityksestä hyväksyä äänestystapa, ja jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestys. Äänestystavalla tarkoitetaan sitä, millä tavoin äänestys suoritetaan. Varmin äänestystapa on toimittaa äänestys, jollei äänestyskonetta ole käytössä, nimenhuudolla, jolloin kukin äänestykseen osallistuja ilmaisee kantansa asiassa nimensä kuultuaan. Äänestysjärjestyksellä tarkoitetaan sitä, missä järjestyksessä ehdotukset asetetaan äänestettäessä toisiaan vastaan. Äänestys toimitetaan parlamentaarista äänestystapaa noudattaen. Kaksi samaa asiaa koskevaa päätösehdotusta asetetaan vastakkain ja niistä voittanut ehdotus asetetaan edelleen vastakkain seuraavan päätösehdotuksen kanssa. Yleensä esittelijän päätösehdotus eli pohjaehdotus tai asian kokonaan hylkäämistä tarkoittava ehdotus on äänestyksessä viimeisenä muut ehdotukset voittanutta vastaan. Parlamentarisessa äänestystavassa äänestysesitys tehdään siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys on aina toimitettava avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee päätöksen. Yleensä toimielimen jäsenellä on mahdollisuus myös äänestää "tyhjää". Puheenjohtajalla on kuitenkin velvollisuus ottaa asiaan kantaa, mikäli hänen äänensä ratkaisee toimielimen päätöksen.

Eräissä laissa säädetyissä asioissa päätöksenteko edellyttää määräenemmistön kannatusta tai yksimielisyyttä (41 ja 88 §).

Tarkemmat määräykset äänestyksen toimittamisesta voitaisiin ottaa maakunnan hallintosääntöön.

98 §. Vaali. Pykälässä säädettäisiin vaalin toimittamisen menettelytavoista kuntalain 105 §:ää vastaavalla tavalla. Kun kysymys on henkilövalinnasta, päätöksentekomuodosta käytetään nimitystä vaali. Kysymys voi olla henkilön tai henkilöiden valitsemisesta maakunnan luottamustoimeen tai esimerkiksi maakunnan edustajaksi yksityisoikeudelliseen yhteisöön taikka maakunnan viranhaltijan valinnasta. Vaalin toimittaminen edellyttää, että henkilön tai henkilöiden valinta on annettu toimielimelle. Tässä pykälässä säädettäisiin vaalimenettelystä.

Henkilövalinta voisi olla yksimielinen, jolloin varsinaiseen vaalitoimitukseen ei tarvitsisi lainkaan ryhtyä. Vaali voitaisiin toimittaa joko enemmistövaalina tai suhteellisena vaalina. Lähtökohtana olisi enemmistövaali, josta säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Enemmistövaalissa valituksi tulisi se tai ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä. Jos valittavia on enemmän kuin yksi, on enemmistövaalissa jokaisella vaaliin osallistuvalla käytettävissään yhtä monta ääntä kuin on valittavia henkilöitä.

Maakunnan viranhaltijaa valittaessa vaalin toimittamistapana olisi aina enemmistövaali, koska henkilöstövalinnassa valittavana olisi aina yksi henkilö. Suhteellinen vaali tulee kysymykseen

vain, jos valittavia on enemmän kuin yksi. Maakuntajohtajan vaalista olisi säädetty erikseen 39 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin suhteellisen vaalin toimittamisen edellytyksistä. Suhteellisen vaalin toimittaminen edellyttäisi, että valittavia on enemmän kuin yksi eli vähintään kaksi. Suhteellinen vaalitapa tulisi noudatettavaksi, jos sitä vaatii niin monta vaaliin osallistuvaa, että he suhteellisessa vaalissa voisivat yhdessä saada valituksi vähintään yhden ehdokkaansa. Tämä saadaan laskettua pykälässä esitetyllä laskukaavalla. Jos esimerkiksi läsnä olevia toimielimen jäseniä olisi 55 ja valittavia olisi kuusi, jaettaisiin 55 seitsemällä (6+1), jolloin osamääräksi tulee noin 7,8. Tämä korotettaisiin lähinnä ylempään kokonaislukuun (8), jolloin saataisiin määrä, joka riittää suhteellisen vaalin toimittamiseen.

Toimielimen varajäsenten valinnasta säädettäisiin 3 momentissa. Varajäsenten ollessa henkilökohtaisia olisi myös enemmistövaalissa ehdokkaat hyväksyttävä ennen vaalia. Suhteellinen vaali perustuu aina ennakolta suoritettuun ehdokasasetteluun. Suhteellisen vaalin toimittamisessa noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä maakuntavaaleista on säädetty. Tarvittaessa valtuusto voisi nykyiseen tapaan antaa tarkempia määräyksiä suhteellisen vaalin toimittamisesta.

Suhteellinen vaali toimitettaisiin aina suljetuin lipuin. Enemmistövaali olisi lähtökohtaisesti avoin, mutta olisi vaadittaessa toimitettava suljetuin lipuin. Tällöin olisi riittävää, että yksikin jäsenistä vaatii suljettua vaalia.

99 §. Eriävä mielipide. Pykälässä säädettäisiin eriävän mielipiteen ilmoittamisen menettelyta-voista ja oikeusvaikutuksista kuntalain 106 §:ää vastaavalla tavalla.

Toimielimen päätöksentekoon osallistuneelta jäseneltä edellytettäisiin, että hän on asian käsittelyssä selvästi ilmaissut olevansa päätöksestä eri mieltä. Oikeus eriävän mielipiteen ilmoittamiseen olisi nimenomaisen vastaehdotuksen tehneellä tai päätöstä vastaan äänestäneellä. Esittelijällä olisi oikeus eriävän mielipiteen esittämiseen vain, jos päätös poikkeaisi hänen asiassa tekemästä päätösehdotuksesta.

Eriävä mielipide olisi ilmoitettava välittömästi sen jälkeen, kun päätös on tehty. Myöhemmin sen ilmoittaminen ei enää olisi mahdollista. Ajoissa ilmoitettuun eriävään mielipiteeseen olisi mahdollista liittää kirjalliset perustelut aina pöytäkirjan tarkastamisajankohtaan saakka.

Eriävän mielipiteen ilmoittanut vapautuu päätöksen tuottamasta oikeudellisesta vastuusta. Esittelijälle eriävä mielipide on ainoa mahdollisuus vastuusta vapautumiseen, jollei hän ole myös toimielimen jäsen ja ole äänestänyt päätöstä vastaan. Toimielimen jäsenelle riittää, että hänen äänestyskäyttäytymisensä ilmenee toimielimen pöytäkirjasta. Jos hän ei pöytäkirjan mukaan ole äänestänyt päätökseksi tulleen ehdotuksen puolesta, hän ei myöskään ole ollut vastuussa toimielimen enemmistön tekemästä päätöksestä. Toimielimen jäsenen ilmoittamalla eriävällä mielipiteellä olisi merkitystä oikeudellisen vastuun kannalta toisaalta suljetussa vaalissa ja toisaalta siinä tapauksessa, että jäsen on tehnyt ehdotuksen, joka on kannatuksen puuttuessa rauennut. Viimeksi mainitussa tilanteessa toimielimen päätös on muodollisesti yksimielinen.

100 §. Pöytäkirja. Pykälässä säädettäisiin toimielimen ja muiden päätöksentekijöiden päätöksi-asiakirjasta, joka olisi nimeltään pöytäkirja. Luottamushenkilön ja viranhaltijan tekemissä päätöksissä pöytäkirja voitaisiin päätöksen luonteen johdosta jättää myös laatimatta. Tämä olisi mahdollista lähinnä vain silloin, jos päätöksistä laaditaan tai siitä tehdään jokin muu asiakirja, josta päätös käy selville. Tarkemmat määräykset pöytäkirjaa koskevista vaatimuksista otettaisiin hallintosääntöön.

Pöytäkirjalla ei tarkoitettaisi pelkästään perinteistä fyysistä pöytäkirjaa, vaan se voisi muodostua myös sähköisen päätöksenteon päätösten koonnista. Pöytäkirjan muoto voisi siis vaihdella teknisen toteutustavan mukaan. Pöytäkirjan päätökset voisivat olla myös rakenteisessa muodossa, joka mahdollistaa niiden jatkokäytön (ns. avoin data). Tällöinkin maakuntien olisi huolehdittava tietosuojaan liittyvistä näkökohdista.

Pöytäkirjan arkistointi suoritettaisiin arkistolainsäädännön mukaisesti, eikä maakuntalain säännöksellä poikettaisi arkistolain mukaisista velvoitteista.

101 §. Maakunnan ilmoitukset. Pykälä vastaisi kuntalain sääntelyä (108 §). Ilmoituksia julkaistessaan maakunnan olisi otettava huomioon, että erityislainsäädännössä on vielä velvoitteita julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttöön, jonka osalta kyseistä lainsäädäntöä on noudatettava.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan ilmoitukset julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla maakunnan päättämällä tavalla. Pykälässä mainittuina muina tapoina voitaisiin pitää esimerkiksi ilmoitusten julkaisemista maakunnan valitsemissa ilmoituslehdissä. Maakunnan ilmoitusten julkaisemisessa tulee ottaa huomioon julkisuuslain salassapitosäännökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunnan ilmoitusten tulee olla yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Tällä varmistettaisiin, että maakunnan ilmoitus on nähtävillä yleisessä tietoverkossa vähintään saman ajan kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään yleisestä julkipanoajasta. Momentissa määriteltyä ilmoitusaikaa noudatettaisiin, jos ilmoituksen asiasisällöstä ei muuta johtuisi tai ilmoituksessa ei olisi toisin määrätty. Kaksikielisissä maakunnissa ilmoittamisessa olisi huomioitava kielilain säännökset.

Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot olisi poistettava verkosta ilmoitusajan päätyttyä. Henkilötietojen käsittelemistä ja tietojen poistamista yleisestä tietoverkossa käsitellään tarkemmin lain 145 §:n perusteluissa.

102 §. Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa. Pykälässä säädettäisiin maakunnalle velvoite viedä saataville yleiseen tietoverkkoon keskeiset maakunnan järjestämiä palveluja sekä maakunnan taloutta, johtamista, toimintaa, maakuntien yhteistoimintaa ja maakuntakonsernia koskevat tiedot. Tietojen viemisestä yleiseen tietoverkkoon säädettäisiin myös lain 28 §:ssä päätöksenteon valmistelutietoja koskien, lain 101 §:ssä maakunnan ilmoituksia koskien ja lain 145 §:ssä koskien päätösten tiedoksiantoa maakunnan jäsenille.

Maakunnan tulisi pitää huolta siitä, että asukkaat ja palvelujen käyttäjät saavat yleisessä tietoverkossa tietoja myös niistä maakunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista, joita maakunta ei itse tuota. Lisäksi pykälässä olisi 11 kohdan luettelolla määritelty mitkä muut tiedot ainakin olisi oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. Maakuntien yhteistoimintaa koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan 8 luvussa tarkoitettuja sopimuksia. Osa tiedoista vaatisi vuosittaista päivittämistä, kuten talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös ja arviointikertomus, koska tietoverkosta pitäisi aina löytyä tuorein asiakirja.

13 luku **Talous**

103 §. Talousarvio ja -suunnitelma. Pykälässä säädettäisiin maakunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä sekä maakunnan taloudelle asetettavasta tasapainovaatimuksesta.

Maakuntavaltuusto päättää maakuntastrategiasta sekä talousarviosta ja taloussuunnitelmasta ja muista maakunnan talouden ja toiminnan kannalta merkittävimmistä asioista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymisestä. Talousarvio seuraavaksi kalenterivuodeksi tulisi hyväksyä viimeistään vuoden loppuun mennessä. Käytännössä talousarvion laadinta on jatkuvasti rullaava prosessi, jonka olennainen osa on talouden ja toiminnan jatkuva reaktiivinen seuranta. Maakunnan toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tulisikin olla saumattomasti liitoksissa toisiinsa. Talousarvion valmistelusta vastaa maakuntahallitus sekä maakuntahallituksen ohjauksessa kukin toimielin omalla tehtävälueellaan. Talousarviossa tulee tarkastella maakuntakonsernia kokonaisuutena ja ottaa huomioon koko konsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Vaikka maakunnan tytäryhteisöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, niiden talouden ja toiminnan kehitys vaikuttaa koko konsernin taloudelliseen tilanteeseen. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä maakuntavaltuuston tulisi hyväksyä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi olisi taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelman laadinta vahvistaa maakunnan talouden pitkäjänteistä suunnittelua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan talouden tasapainolle asetettavasta vaatimuksesta. Talousarvio ja -suunnitelma olisi laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelmakauden toisen vuoden päättyessä. Toiminnan ja investointien rahavirta muodostuu vuosikatteen eli verorahoituksen, muiden toimintatulojen ja -menojen erotuksen sekä nettoinvestointimenojen erotuksesta. Jos maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on ollut alijäämäinen edellisen tilikauden päättyessä, alijäämä on pystyttävä kattamaan seuraavan tilikauden aikana. Maakunnan toiminnan ja hankkeiden tulee olla realistisia suhteessa sen käytössä oleviin varoihin ja sen on huolehdittava maksuvalmiutensa ylläpitämisestä. Maakunnan taloudenpidossa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, etteivät sen sitoumukset ylitä maakunnan taloudellisia resursseja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin talousarvion ja taloussuunnitelman sisällöstä ja laadinnasta. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksyttäisiin maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio ja taloussuunnitelma ovat maakuntavaltuuston merkittävimpiä ohjausvälineitä maakuntastrategian ohella ja tavoitteet ovat osa talousarviota, jota maakunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava. Pykälän 4 momentissa täsmennettäisiin vielä talousarvion noudattamisvelvollisuutta.

Talousarvion ja taloussuunnitelman liitos maakuntastrategiaan tulisi olla kiinteä ja niihin otettujen tavoitteiden tulisi olla maakuntastrategiaa toteuttavia. Tavoitteet tulisi asettaa siten, että ne kattavat maakunnan järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Tavoitteita asettaessa tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota niiden saavuttamisen todennettavuuteen. Tavoitteiden todennettavuutta ja mitattavuutta vaikeuttaa huomattavasti muun muassa tavoitteiden asettaminen liian yleisellä tasolla. Lähtökohtaisesti kaikki maakuntavaltuuston talousarviossa asettamat tavoitteet ovat sitovia siten, että ne on tarkoitettu toteutettaviksi. Toiminnan ja talouden yhteen kytkennän korostamisesta seuraa, että määrärahan tai tuloarvioiden muutosten vaikutukset toiminnallisiin tavoitteisiin selvitetään. Jos tavoitteet eivät ole saavutettavissa talouden perusteissa tapahtuneista muutoksista johtuen, on maakuntavaltuuston hyväksyttävä myös tavoitteita koskevat muutokset.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa olisi käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Käyttötalousosassa asetetaan palvelutavoitteet ja budjetoidaan niiden järjestämisen vaatimat menot ja tulot. Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden hankinta, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulora-

hoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvedona rahan lähteet ja käyttö.

Määräraha on maakuntavaltuuston toimielimelle antama, euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen määrättyjen tavoitteiden toteutumiseksi. Tuloarvio on vastaavasti maakuntavaltuuston toimielimelle asettama tulotavoite, joka on sidottu maakunnan palvelu- ja muihin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen tarvittaviin menoihin. Talousarviovuodelle asetetut määrärahat ovat sitovia ja ne voidaan ottaa talousarvioon joko brutto- tai nettomääräisenä. Bruttoperiaate tarkoittaa, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Nettoperiaate tarkoittaa, että talousarviossa sitovuus määrätään nettomääräisesti tulojen ja menojen erotuksena. Koska maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja asiakasmaksuihin, talousarviota laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että maakunta voi omalla päätöksenteollaan vaikuttaa ensisijaisesti palvelujen ja toimintojen organisointiin eli käyttötalousmenoihin, mutta vain rajoitetusti tulovirtoihinsa.

Investointiosasta on ilmevä maakunnan investointien lisäksi maakuntakonsernin toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävimmät investoinnit. Investointisuunnitelman laadinnassa on lisäksi huomioitava, mitä lain 12 §:ssä säädetään investointien ohjaamisesta. Maakunnan talousarvion investointiosaan vaikuttaa toimitilainvestointien toteuttamis- ja rahoitusmalli. Maakunnan suoraan omistukseen tehtävät investoinnit tulevat todennäköisesti kohdistumaan pääasiassa laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon, sillä merkittävät toimitiloihin kohdistuvat investointihankkeet toteutetaan valtakunnallisen, maakuntien yhdessä omistaman toimitilaja kiinteistöhallinnon palvelukeskus osakeyhtiön kautta. Investoinnit vaikuttavat sen sijaan maakunnan talousarvion käyttötalousosaan pääasiassa toimitilavuokrina. Maakunnan palveluverkkoa ja toimitilatarpeita suunniteltaessa onkin huomioitava, että toimitilavuokrasta aiheutuu velvoitteita, jotka sitoumusasteeltaan ja määrältään vastaavat käytännössä lainanhoitomenoja. Koko maakuntakonsernin investointien esittäminen investointiosassa palvelee sekä maakunnan konserni- ja omistajaohjausta että maakuntien investointien valtakunnallista ohjausta. Maakunnan tytäryhteisöjen investoinneilla ja erityisesti kyvyllä rahoittaa investointejaan on myös merkitystä lain 109 ja 110 §:ssä säädetyn maakunnan arviointimenettelyn kannalta.

Maakunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa rahoitustarvetta ei voitaisi kattaa pitkäaikaisella lainalla. Koska valtiolla on viimesijainen vastuu maakunnan rahoituksesta, valtion riskejä ei voida kasvattaa ilman valtion omaa päätöksentekoa. Pitkäaikaiseksi lainaksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Maakunnan investointimallin vuoksi maakunnan tarve pitkäaikaisen lainan ottamiseen on myös vähäisempi kuin se olisi siinä tilanteessa, että toimitilainvestoinnit tehtäisiin maakunnan suoraan omistukseen. Laitteinvestointien ja muiden vastaavien investointien toteuttamiseen maakunnalla on myös käytössään esimerkiksi leasingrahoitus ja muita vastaavia rahoitusinstrumentteja.

Talousarvion tuloslaskelmaosan tehtävänä on osoittaa tulo-rahoituksen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Talousarvion tuloslaskelmaosa laaditaan tilinpäätöksen tuloslaskelman tapaan vähennyyslaskukaavan muotoon. Tuloslaskelmaosan välituloksina esitetään toimintakate ja vuosikate. Tuloslaskelmaosan viimeisenä rivinä esitetään tilikauden tulos, tai jos budjetoidaan tilinpäätössiirrot, viimeisenä rivinä esitetään tilikauden yli/alijäämä.

104 §. Kirjanpito. Pykälässä säädettäisiin maakunnan kirjanpidosta. Talousarvion, tilinpäätöksen ja kirjanpidon yhteys on kiinteä. Kirjanpidon yleisenä tehtävänä on tuottaa tietoa siitä, ovatko maakunnan tulot ja menot pidemmällä aikavälillä tasapainossa ja ovatko toisaalta tilikaudelle kohdistetut kulut ja tuotot tasapainossa. Kirjanpito tulee järjestää niin, että sen avulla

voidaan seurata talousarvion toteutumista. Kirjanpidolla on oleellinen merkitys myös maakunnan johtamiselle.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovellettaisiin maakuntalaissa säädetyn lisäksi kirjanpitolakia (1336/1997). Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkemmat säännökset maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuudella varmistettaisiin maakuntien yhteneväiset käytännöt ja vertailukelpoinen tietoperusta maakuntien taloudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kirjanpitolautakunnan [kunta]jaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain, tämän lain 104—107 §:n sekä tämän pykälän nojalla annetun asetuksen soveltamisesta. Kirjanpitolautakunnan [kunta]jaoston oikeus ohjeiden ja lausuntojen antamiseen on perusteltu, sillä maakunnan tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaa sisältyy käytännön soveltamiskysymyksiä, joita ei voida täysin tyhjentävästi ratkaista lain tai asetuksen säännöksillä.

Maakuntien kirjanpitoon vaikuttaa tulevien vuosien aikana myös EPSAS-hanke (European Public Sector Accounting Standards). Kyseessä on EU-komission hanke jäsenvaltioiden talous- ja finanssipolitiikan ohjauksen ja valvonnan keskeisen tietoperustan, kansantalouden tilinpidon, tietojen luotettavuuden ja kattavuuden parantamiseksi. Hankkeen yhtenä tavoitteena on yhteneväisen tilinpäätösstandardin aikaansaaminen kaikille julkiseen sektoriin kuuluville yksiköille.

105 §. Tilinpäätös. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tilinpäätöksestä ja sen käsittelystä. Tilinpäätös ja toimintakertomus ovat välineitä sen varmistamiseksi, että maakunnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta saadaan oikea ja riittävä kuva. Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä ja sen sisällöstä säädettäisiin tarkemmin lain 107 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan tilikausi on kalenterivuosi ja maakuntahallituksen olisi laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien olisi tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Tilintarkastajien tarkastustehtävästä säädettäisiin lain 114 §:ssä. Tilintarkastuksen jälkeen maakuntahallituksen olisi saatettava tilinpäätös maakuntavaltuuston käsiteltäväksi. Maakuntavaltuuston olisi käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Käsittelyn yhteydessä on noudatettava mitä lain 117 §:ssä säädetään tilintarkastuskertomuksen käsittelystä maakuntavaltuustossa. Tilinpäätöstä ja tilintarkastuskertomusta käsitellessään maakuntavaltuuston otettava kantaa myös tilivelvollisten vastuuvapauteen.

Tilinpäätöstä laadittaessa on noudatettava kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 3 §:ssä säädettyjä yleisiä tilinpäätösperiaatteita: Oletusta toiminnan jatkuvuudesta; menettelytapojen johdonmukaisuutta tilikaudesta toiseen; sisältöpainotteisuutta eli huomion kiinnittämistä liiketapahumien tosiasialliseen sisältöön; varovaisuuden periaatetta; tasejatkuvuutta; suoriteperusteisuutta ja erillisarvostusta koskevaa periaatetta. Lähtökohtaisesti yleisistä tilinpäätösperiaatteista on mahdollista poiketa vain silloin, kun poikkeaminen on nimenomaisesti laissa tai lain nojalla annetussa säännöksessä tai määräyksessä sallittu. Tällöinkin poikkeamisesta on tehtävä selkoa tilinpäätöksen liitetiedoissa.

Pykälän 2 momentin mukaan tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tase kuvaa tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa. Kustakin taseen erästä on esitettävä vastava tieto viimeistä edelliseltä tilikaudelta (vertailutieto). Taseesta ilmenee maakunnan omaisuus ja omaisuuden rahoitustapa. Taseessa erät esitetään lähtökohtaisesti likvidisyysjärjestyksessä. Maakunnan omaisuus tulee todennäköisesti merkittävässä määrin koostumaan osakkeista ja osuuksista, joista tytäryhteisöomistusten lisäksi palvelutoiminnan kannalta merkittävimpiä on omistusosuus valtakunnalliseen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukseen.

Tuloslaskelman tehtävänä on kuvata, miten tilikauden tulos on muodostunut ja se osoittaa riittääkö tulo-rahoitus kulujen kattamiseen. Vuosikatteen yläpuolella ovat erät, jotka kuvaavat säännöllisestä toiminnasta aiheutuneita menoja ja tuloja. Vuosikatteen alapuolella olevat erät kuvaavat poistoja ja arvonalentumisia sekä satunnaisia eriä. Tuloslaskelman viimeinen rivi kuvaa tilikauden tuloista ja menoista laskettua tilikauden ylijäämää, nollatulosta tai alijäämää. Tuloslaskelmaan sisältyy toimintakate, joka näyttää toimintatuottojen ja toimintakulujen suhteen. Maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen eli verorahoitukseen, joten toimintakate on negatiivinen. Kun toimintakatteeseen lisätään valtion rahoituksen osuus, saadaan vuosikate. Vuosikate kertoo maakunnan tilikaudelle jaksotettujen tulojen riittävydestä jaksotettuihin menoihin. Vuosikate osoittaa sen määrän, joka tulo-rahoituksesta jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Tuloslaskelmassa poistot kuvaavat käyttöomaisuuden hankintahinnasta tehtyjä suunnitelman mukaisia poistoja. Kuten edellä on jo lain 103 §:n yhteydessä todettu, maakunnan merkittävimmät investoinnit tehdään valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kautta eikä maakunnan suoraan omistukseen. Tämä vaikuttaa maakunnan poistojen määrään huomattavasti.

Maakunnan toiminnan rahoitusta kuvataan rahoituslaskelmassa ja siitä sekä tuloslaskelmasta laskettavien tunnuslukujen tehtävänä on selvittää maakunnan rahoituksen riittävyttä. Rahoituslaskelmalla osoitetaan, kuinka paljon maakunnan toiminnan ja sen investointien rahavirta on ylijäämäinen tai alijäämäinen. Rahoituksen rahavirralla osoitetaan, miten alijäämäinen toiminnan rahavirta on katettu rahoituksellisesti tai miten ylijäämä on käytetty rahoitusaseman ja investointien muuttamiseen.

Liitetiedot ovat tilinpäätöksen osa ja ne täydentävät tuloslaskelman ja taseen antamaa kuvaa. Liitetiedoilla tarkoitetaan taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman liitteenä ilmoitettavia tietoja. Tilinpäätöksen ja sen liitetietojen on oltava selkeitä ja tilinpäätöksen on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus. Liitetietoina on selostettava yleisistä tilinpäätösperiaatteista tehtyjä poikkeuksia sekä poikkeamien perusteita ja vaikutusta. Tilinpäätöksen liitetietojen tarkoituksena on täydentää laskelmien muodossa esitettyä tilinpäätösinformaatiota oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi toiminnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta.

Maakunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Talousarvion toteutumisvertailussa seurattavia asioita ovat toiminnallisten tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden toteutuminen. Toteutumisvertailussa noudatetaan talousarvion rakennetta. Toteutumisvertailu laaditaan sillä tarkkuudella, jolla maavaltuusto on hyväksynyt tavoitteen, määrärahan tai tuloarvion yksittäiselle tehtävälle, hankkeelle tai muulle meno- tai tuloerälle. Toteutumisvertailun laadinnasta vastaa maakuntahallitus sekä tilivelvolliset toimitilimet ja viranhaltijat. Selvitys tavoitteiden toteutumisesta maakunnassa ja maakuntakonsernissa annetaan toimintakertomuksen toteutumisvertailuosassa.

Toimintakertomuksen sisältöä käsitellään lain 107 §:n perusteluissa.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin nimenomaisesti, että maakunnan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Oikeiden ja riittävien tietojen antamisen lähtökohtana on tilinpäätöksestä annettu-

jen säännösten ja määräysten noudattaminen. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilinpäätöksen allekirjoittamisesta. Tilinpäätöksen allekirjoittavat allekirjoituspäivänä päätös- ja toimivaltaiset maakuntahallituksen jäsenet sekä maakuntajohtaja.

106 §. *Konsernitilinpäätös.* Pykälässä säädettäisiin konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta ja sisällöstä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa konsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Maakuntakonsernista säädettäisiin lain 4 §:ssä. Yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on maakunnan tytäryhteisö. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Mitä tässä laissa säädetään maakunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakuntakonserniin kuuluu myös 9 luvussa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos (maakunnan palvelulaitos). Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin maakunnan tilinpäätös. Maakunnan tilinpäätöksen laatimisesta säädettäisiin lain 105 §:ssä.

Maakuntien yhdessä omistamat maakuntalain 16 luvussa tarkoitettut palvelukeskusosakeyhtiöt eivät kuulu minkään maakunnan konserniin. Kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 8 §:n määrittämän mukaan ne [todennäköisesti] olisivat [Uudenmaan maakunnan] osakkuusyrityksiä. Palvelukeskusosakeyhtiöiden taloudellisen ja toiminnallisen merkityksen vuoksi olisi kuitenkin perusteltua, että maakunnat ilmoittaisivat konsernitilinpäätöksissään omistusosuutensa kyseisiin yhtiöihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin konsernitilinpäätöksen sisällöstä. Konsernitilinpäätöksessä siihen yhdisteltäviä yhteisöjä pyritään kuvaamaan siten kuin ne muodostaisivat yhden kirjanpitovelvollisen. Konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuuden tarkoituksena on saada maakunnan toiminnasta ja taloudesta riittävä ja oikea kokonaiskuva tilanteesta, jossa maakunnan palvelutuotantoa ja vastuita on merkittävässä määrin tytäryhteisöissä. Maakunnan konsernitilinpäätöksellä on myös huomattava merkitys lain 109 §:ssä säädellyn maakunnan arviointinettelyn käynnistymisessä.

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys konsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana. Konsernin rahoituslaskelman laatimisessa otetaan huomioon konsernituloslaskelmaan ja -taseeseen tehdyt eliminointi- ja yhdistely-kirjaukset. Konsernituloslaskelmalla liitetietoineen osoitetaan maakuntakonsernin tulorahoituksen riittävyys ja toiminnan taloudellinen tulos. Konsernitaseella ja sen liitteillä osoitetaan maakuntakonsernin taloudellinen asema selvittämällä konserniyhteisöjen varat, velat ja vastuut ulkopuolisille. Konsernitilinpäätökseen kuuluvien ja siihen liittyvien asiakirjojen on oltava selkeitä ja niiden on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus.

107 §. *Toimintakertomus.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan tilinpäätökseen kuuluvasta toimintakertomuksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimintakertomuksen sisällöstä. Toimintakertomuksen erityisenä tehtävänä on esittää selvitys maakuntavaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta maakunnassa ja maakuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa kuvataan niitä olosuhteita ja tapahtumia, jotka vaikuttavat siihen, millaiseksi tilikauden tulos ja taloudellinen asema muodostuvat. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista maakunnan ja konsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi maa-

kunnan tai konsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Merkittävät maakunnan organisaatiota ja tehtäviä koskevat muutokset esitetään toimintakertomuksessa. Olennaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi uudet tehtävät tai toimintojen lakkauttaminen, toteutetut tai käynnistyneet suuret investointi- tai muut hankkeet, yhtiöittämiset tai muut merkittävät muutokset maakuntakonsernissa. Koska maakuntien palvelut ja toiminnot tultaneen merkittävältä osin järjestämään erilaisten palvelusopimusten avulla, olisi perusteltua, että maakunnat tekisivät toimintakertomuksessaan selkoa myös merkittävimmistä tilikauden aikana solmituista sopimuksistaan ja niissä tapahtuneista muutoksista. Palveluja koskevien sopimusten ohella tällaisia merkittäviä sopimuksia olisivat esimerkiksi valtakunnallisen toimittaja- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kanssa solmittavat, uusia toimittajia koskevat sopimukset, jos niillä on huomattavia vaikutuksia maakunnan talouteen ja toimintaan. Merkittävät poikkeamat tilinpäätösvuoden talousarvioon on myös esitettävä, mikäli maakuntavaltuusto ei ole niitä hyväksynyt talousarviomuutoksina. Myös tilikauden päättymisen jälkeen ennen tilinpäätöksen valmistumista tapahtuneet olennaiset toiminnan ja talouden muutokset, joita ei ole otettu huomioon tilinpäätösvuotta seuraavan vuoden talousarviossa, on tuotava esiin toimintakertomuksessa. Erityisesti näin on meneteltävä, mikäli niillä on merkitystä tilikauden tuloksen käsittelyyn, toiminnan rahoitukseen tai muutoin talouden tasapainottamista koskeviin toimenpiteisiin. Ilmoitettavia asioita ovat erityisesti tapahtumat, jotka heikentävät olennaisesti maakunnan tuloperustaa, maksuvalmiutta tai muita toimintaedellytyksiä tai aiheuttavat huomattavaa menojen lisäystä.

Toimintakertomuksessa on esitettävä arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä erityisesti talouden näkökulmasta. Kehitysarvion tulee tuoda esiin sellaiset seikat, joiden perusteella arvioidaan tulevaisuudennäkymien poikkeavan aiemmasta kehityssuunnasta. Arvioiden tulevasta kehityksestä on oltava perusteltuja, ja niiden lähtökohtana olevat perusteet samoin kuin arvioihin liittyvät keskeiset epävarmuustekijät tulisi esittää niiden yhteydessä.

Maakuntahallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on maakunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin talouden tasapainotukseen liittyvien toimien esittämisestä. Maakunnan talouden tasapainolle asetettavasta vaatimuksesta säädettäisiin 103 §:ssä ja säännöksen mukaan maakunnan talousarvio ja -suunnitelma olisi laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelmakauden toisen vuoden päättyessä. Jos maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on ollut alijäämäinen edellisen tilikauden päättyessä, alijäämä on pystyttävä kattamaan seuraavan tilikauden aikana. Maakunnan toimintakertomuksessa olisi esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi seuraavalla tilikaudella erityisesti silloin, jos vaadittu tasapainotila ei olisi tilikaudella toteutunut.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilikauden tuloksen käsittelyä koskevasta esityksestä. Tilikauden tuloksella tarkoitetaan tuloslaskelman tulosta ennen varaus- ja rahastosiirtoja. Maakuntahallituksen olisi toimintakertomuksessa tehtävä maakuntavaltuustolle esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Maakuntahallitus ottaa esityksessään kantaa kaikkiin tilikauden tuloksen jälkeen esittäviin eriin. Pakollinen varaus ei ole tuloksenkäsittelyerä, vaan se on tehtävä tilikauden tuloksesta riippumatta silloin, kun velvoite sen tekemiseen on syntynyt.

108 §. Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tytäryhteisön velvollisuudesta antaa maakuntahallitukselle konsernin taloudellisen aseman arvioimista ja toiminnan tuloksen laskemista varten tarvittavat tiedot. Säännös velvoittaisi tytäryhteisöjä antamaan muitakin kuin tilinpäätösasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Tiedon on kuitenkin oltava tarpeellinen maakuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimisessa tai toiminnan tuloksen laskemisessa. Osakkuusyhteisön tiedonantovelvoitteeseen sovelletaan kirjanpitolain (1336/1997) 6 luvun 14 §:ää, jonka mukaan osakkuusyhteisön tulee antaa konsernitilinpäätöksen laativalle kirjanpitovelvolliselle tilinpäätöstietojensa yhdistelyä varten tarpeelliset tiedot viimeksi laaditusta tilinpäätöksestään. Kaikki tiedot on annettava siten, että konsernitilinpäätös on mahdollista laatia lain 106 §:ssä säädettävässä ajassa.

109 §. Maakunnan arviointimenettely. Pykälässä säädettäisiin maakunnan arviointimenettelyä, jossa valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, jotka voisivat käynnistää arviointimenettelyn. Arviointimenettely voisi käynnistyä joko tämän lain 110 §:ssä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 19 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä.

Pykälän 2 momentin mukaan arviointimenettely käynnistyisi valtiovarainministeriön päätöksellä. Menettelyä varten nimettäisiin arviointiryhmä, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta nimeäisivät edustajansa. Arviointiryhmän kokoonpanolla turvattaisiin mahdollisimman monipuolinen osaaminen maakunnan talouteen ja tehtäviin liittyen. Koska maakunnan järjestämisvastuulla olevista tehtävistä merkittävä osa muodostuu sosiaali- ja terveystoimen tehtävistä ja arviointimenettely voisi käynnistyä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain perusteella, sosiaali- ja terveysministeriön nimeämän edustajan olisi perusteltua olla mukana arviointiryhmässä, vaikka maakunnan järjestämisvastuulla on tehtäviä useamman ministeriön tehtäväalueelta. Arviointiryhmän puheenjohtajaksi valtiovarainministeriö nimeäisi maakuntaa kuultuaan maakunnasta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin arviointiryhmän tekemästä ehdotuksesta ja ehdotuksen käsitteystä. Edellä 2 momentissa tarkoitettu arviointiryhmä tekisi ehdotuksen maakunnan talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Arviointiryhmän tulisi mahdollisimman perusteellisesti selvittää ja arvioida maakunnan edellytykset järjestämisvastuullaan olevien tehtävien hoitamiseen ja tehdä ehdotuksensa näiden selvitysten ja arviointien pohjalta. Ehdotukset voisivat koskea maakunnan toimintaa ja taloutta kokonaisuutena. Arviointiryhmän selvityksistä ja toimenpideehdotuksista tulisi ilmetä, ovatko maakunnan taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset selvittää järjestämisvastuullaan olevista tehtävistä ratkaistavissa maakunnan omilla toimenpiteillä. Maakuntavaltuuston olisi käsiteltävä arviointiryhmän toimenpideehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin maakuntajakoselvittäjän asettamisesta. Valtiovarainministeriö päättäisi 3 momentissa tarkoitettujen arviointiryhmän toimenpideehdotusten ja maakuntavaltuuston päätösten perusteella onko maakuntajakolaissa tarkoitettun maakuntajakoselvittäjän asettaminen tarpeen.

110 §. Maakunnan talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset. Pykälässä säädettäisiin 109 §:ssä tarkoitettun arviointimenettelyn käynnistymiseen johtavista, maakunnan talouteen liittyvistä edellytyksistä. Arviointimenettely voisi käynnistyä lähtökohtaisesti neljän eri kriteerin perusteella. Valtiovarainministeriöllä olisi kolmen kriteerin osalta harkintavaltaa menette-

lyn käynnistämässä, mutta pykälän 2 momentissa säädetyn kriteerin täyttyminen käynnistäisi menettelyn aina. Tunnuslukuihin perustuvien kriteerien osalta harkintavalta olisi perusteltua, koska tällaiset kriteerit ovat väistämättä jossain määrin mekaanisia, eikä niissä voida ottaa huomioon maakunnan talouteen ja toimintaan liittyviä moninaisia kysymyksiä. Koska maakuntien konsernirakenne johtuisi osittain lainsäädännöstä ja maakuntien järjestämisvastuulla oleva toiminta jakautuisi merkittävässä määrin maakunnan tytäryhteisöihin, tunnuslukuihin perustuvien arviointimenettelyyn johtavien taloudellisten edellytysten esitettäisiin perustuvan konsernitason tunnuslukuihin. Pelkkä maakunnan talouden tunnuslukujen tarkastelu ei välttämättä antaisi riittävää kuvaa maakunnan taloudellisista toimintaedellytyksistä ja kantokyvystä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää maakunnan arviointimenettelyn, jos maakuntakonsernin vuosikate on ilman maakunnan rahoituslain 7 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoituksen korotusta kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen. Koska maakunnan rahoitus perustuisi asiakasmaksutuloja lukuun ottamatta valtionrahoitukseen, maakuntakonsernin vuosikatteen negatiivisuus tarkoittaisi vakavia ongelmia koko maakuntakonsernissa. Ongelmat saattaisivat liittyä esimerkiksi maakunnan tytäryhteisön toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta myös ennakoimattomiin toimintaympäristön muutoksiin, kuten esimerkiksi asiakasmäärien yhtäkkiseen huomattavaan kasvuun.

Momentin 2 kohdan mukaan arviointimenettely voisi käynnistyä, jos maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin. Toiminnan ja investointien rahavirta muodostuu vuosikatteen eli verorahoituksen, muiden toimintatulojen ja -menojen erotuksen sekä nettoinvestointimenojen erotuksesta. Jos maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirta olisi ollut alijäämäinen edellisen tilikauden päättyessä, alijäämä olisi pystyttävä kattamaan seuraavan tilikauden aikana. Kriteeri on jossain määrin päällekkäinen 1 kohdan kriteerin kanssa, mutta se ottaisi huomioon myös maakuntakonsernin investointitarpeiden ja investointikyvyn epätasapainon toisin kuin pelkkä vuosikate. Kolmanneksi valtiovarainministeriö voisi harkintansa mukaan käynnistää arviointimenettelyn, jos maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi. Lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja saatu summa jaetaan vuosittaisilla lainanhoitokuluilla eli korkokuluilla ja lainanlyhennyksillä. Maakunnan oma lainanotto olisi 103 §:n säännöksellä rajattu lyhytaikaisiin lainoihin, mutta kriteerin tavoitteena olisi varmistaa, että myös maakuntakonsernin tytäryhteisöjen lainanhoitokyky säilyy.

Koska maakunnan toiminnan käynnistyminen vie jonkin verran aikaa ja siihen liittyy lähes väistämättä myös ennakoimattomia kysymyksiä, siirtymäsäännöksiin esitettäisiin otettavaksi säännös siitä, että 1 momentin tarkoittama kahden tilikauden tarkastelujakso alkaisi vasta vuoden 20[21] tilinpäätöksen perusteella laskettavista tunnusluvuista. Siirtymäkausi olisi siten sama kuin maakuntien rahoituslain siirtymäkausi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin arviointimenettelyn käynnistymisestä ilman valtiovarainministeriön harkintavaltaa. Menettely käynnistyisi aina, jos maakunnalle olisi jouduttu myöntämään maakuntien rahoituslain 7 §:ssä säädetty harkinnanvarainen valtionavustus. Maakuntien rahoituslaissa säädettävä avustus on tarkoitettu maakunnan vakaviin taloudellisiin ongelmiin ja tilanteisiin, joita ei enää voida ratkaista lyhytaikaisella lainoituksella tai esimerkiksi valtiontakauksella. Maakunnan taloudellinen tilanne olisi silloin sen kaltainen, että se uhkaisi vaarantaa maakunnan edellytykset selvitä tehtävistään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tiedoista, joista arviointimenettelyn käynnistymisen perusteen olevat raja-arvot laskettaisiin. Tunnuslukujen raja-arvot laskettaisiin vuosittain Tilasto-

keskuksen ylläpitämistä tiedoista ja tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita.

111 §. *Maakunnan viranomaisen toimivalta arviointimenettelyn aikana.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan viranomaisen toimivallan rajoittamisesta 109 §:ssä tarkoitetun arviointimenettelyn aikana. Pykälän tarkoituksena olisi estää maakunnan taloudellisen aseman heikentyminen entisestään sinä aikana, kun maakunnan arviointimenettely tai arviointimenettelyn jälkeen tapahtuva harkinta maakuntajaon muuttamisesta on käynnissä.

Maakunnan viranomaisen toimivalta olisi rajoitettu sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö olisi 109 §:n mukaisesti päättänyt arviointimenettelyn käynnistämisestä. Jos valtiovarainministeriö päättäisi 109 §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän ehdotusten johdosta asettaa maakuntajakolaissa tarkoitetun maakuntajakoselvittäjän, toimivallan rajoitus olisi voimassa aina siihen saakka, kunnes maakuntajaon muuttamisesta olisi valtioneuvostossa päätetty. Mikäli maakuntajakoselvittäjää ei asetettaisi, toimivallan rajoitus päättyisi.

Toimivallan rajoitus koskisi ensinnäkin sellaisia maakunnan viranomaisen päätöksiä, joilla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia maakunnan talouteen. Tällaisia päätöksiä voisivat olla esimerkiksi uudet, pitkäaikaiset ja maakunnan talouden kokonaisuuden huomioon ottaen merkittävät sopimukset. Jos arviointiryhmän toimenpide-esitys olisi jo annettu, rajoitettaisiin lisäksi sellaisia päätöksiä, jotka olisivat arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastaisia. Maakunnan viranomaisella olisi kuitenkin aina oikeus tehdä päätös, jos päätöstä ei välttämättömistä syistä tai asian kiireellisyyden vuoksi olisi mahdollista lykätä.

14 luku **Hallinnon ja talouden tarkastus**

112 §. *Tarkastuslautakunta.* Pykälässä säädettäisiin tarkastuslautakunnan asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto asettaisi tarkastuslautakunnan, joka huolehtisi maakunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen ja arvioinnin järjestämisestä ja muista sille säädettyistä tehtävistä. Lautakunnan tehtävä kohdistuisi maakuntavaltuuston toimikautta vastaaviin vuosiin. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla valtuutettuja. Lain 73 §:ssä säädettäisiin tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuudesta muutoin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkastuslautakunnan tehtävistä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi ensinnäkin valmistella maakuntavaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat (kohta 1). Näitä asioita ei siis valmistelisi maakuntavaltuustolle maakuntahallitus, vaan tarkastuslautakunta toimisi valmistelijana. Tarkastuslautakunnan valmisteltaviin asioihin kuuluisivat muun muassa tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestäminen ja ehdotuksen teko valtuustolle sekä tilintarkastussopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastuslautakunta tekisi myös valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille ottaen huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antamat lausunnot.

Tarkastuslautakunnan tulisi arvioida, ovatko maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet maakunnassa ja maakuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla (kohta 2). Arvioinnissa olisi perusteltua kiinnittää huomiota erityisesti niihin tavoitteisiin, jotka eivät ole toteutuneet. Tällöin tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan olisi mahdollista olla maakunnan toimintaa parantava ja kehittävä. Tarkastuslautakunta voisi valita itselleen tarkoituksenmukaisimmat menetelmät ja toimintatavat. Oleellista olisi, että lautakunta tuottaisi lisäarvoa ja tukea maakuntavaltuuston päätök-

senteolle tuottamalla ja hankkimalla uutta tietoa ja näkemyksiä maakunnan taloudesta ja hallinnosta. Lisäarvoa tuottava arviointi sisältää toimenpidesuosituksia ja vaihtoehtojen pohdintaa. Asiantilan pelkkä toteaminen ei vielä riitä arvioinniksi.

Tarkastuslautakunnan tulisi myös arvioida antaako toimintakertomuksessa esitetty selvitys riittävät tiedot maakuntavaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta. Maakuntavaltuusto asettaa tavoitteita talousarvion lisäksi erityisesti lain 35 §:n tarkoittamassa maakuntastrategiassa. Tarkastuslautakunnan tulisi arvioinnissaan kiinnittää huomiota myös näiden maakuntastrategiassa asetettujen pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumiseen. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunnalla olisi oikeus arvioida myös maakunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuslautakunnan ei tule kuitenkaan puuttua operatiiviseen toimintaan.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluisi myös arvioida maakunnan talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä tasapainotuksen kannalta. Tarkastuslautakunta arvioisi tasapainotusta lähtökohtaisesti maakuntahallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antaman selonteon ja mahdollisten muiden maakunnan taloudellista asemaa kuvaavien tietojen perusteella. (kohta 3). Maakunnan talouden tasapainotusjakso on kaksi tilikautta. Tämä asettaa vaatimuksia tasapainotustoimien vaikuttavuudelle ja toimivuudelle sekä vaatii nopeaa reagointia sekä maakuntavaltuustolta että maakuntahallitukselta. Tähän liittyen tarkastuslautakunnan olisi perusteltua tuottaa arviointikertomuksen lisäksi vuoden aikana myös muita arviointiraportteja tai ennusteita talousarvion ja tavoitteiden toteutumisesta. Nämä raportit olisi mahdollista luontevasti liittää esimerkiksi osavuosisikatsauksiin.

Tarkastuslautakunta huolehtisi maakunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. (kohta 4). Yhteensovittaminen tarkoittaisi esimerkiksi maakuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamisen järjestämistä koskien muun muassa tarjouspyynnön ja tarjousvertailun valmistelua ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin. Tilintarkastajan valinnasta päättäisi kuitenkin tytäryhteisön toimielin, esimerkiksi osakeyhtiössä yhtiökokous. Tarkastuksen yhteensovittaminen voisi myös tarkoittaa maakuntakonsernin tarkastuksen järjestämistä koskevien linjausten valmistelua valtuustokausittain tai useammin. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuuluisi konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tarkastus. Tarkastuslautakunnalla ei olisi oikeutta saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä.

Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuisi konsernijohdon raportointiin ja muihin maakunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tarvittaessa maakunta voi käyttää omistajanvaltaa tarpeellisten asiakirjojen saamiseksi tytäryhteisöiltä.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluisi lain 78 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta sekä ilmoitusten saattaminen maakuntavaltuustolle tiedoksi. (kohta 5). Tarkastuslautakunnan tulisi myös valmistella maakuntahallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. (kohta 6) Tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevaa hallintosääntöä ja talousarviota koskevat esitykset maakuntavaltuustolle tehtäisiin maakuntahallituksen kautta, koska asiat liittyvät maakunnan yleiseen hallintoon ja edellyttävät maakuntahallituksen koordinoitua. Tarkastuslautakunnan itsenäisyyttä ja erityisasemaa korostaisi kuitenkin 3 momentin säännös, jonka mukaan maakuntahallitus voisi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi maakunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä. Tarkastuslautakunnan talo-

usarviosta päätettäessä maakuntavaltuuston tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että tarkastuslautakunnan onnistuminen tehtävässään vaatii lautakunnan tueksi asiantuntevan ja osaavan organisaation.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin arviointisuunnitelmasta ja arviointikertomuksesta. Arviointikertomus annettaisiin tilikaudelta ja arviointikertomus käsiteltäisiin maakuntavaltuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Kuten edellä on jo todettu, lautakunta voisi antaa maakuntavaltuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tulisi perustua suunnitelmaan, joka voitaisiin tarkastuslautakunnan niin päättäessä antaa tiedoksi maakuntavaltuustolle. Arviointi perustuisi muun muassa maakuntastrategiaan, talousarvioon ja -suunnitelmaan, päätöksiin, raportointitietoon ja muuhun tarkastuslautakunnan hankkimaan tietoon. Arvioinnin tulisi olla objektiivista ja luotettavaa ja sen tulisi tukea päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä kuten edellä todetaan. Arviointi tulisi kohdistaa tuloksellisuuden kannalta keskeisiin tavoitteisiin ja toimintoihin. Maakunnan tarkastuslautakunnan tulisi arviointikertomuksen valmistelussa ottaa huomioon myös valtiontalouden tarkastusviraston mahdollisesti antamat arviot maakunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta säädettäisiin lain 115 §:ssä. Valtiontalouden tarkastusviraston ohella maakunnan toimintaa arvioidaan myös maakuntien yhteishankintojen palvelukeskuksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta. Tarkastuslautakunnan tulisi arviointikertomusta laatiessaan ottaa huomioon myös nämä arvioinnit.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin maakuntahallituksen arviointikertomuksesta antamasta lausunnosta. Maakuntahallitus antaisi maakuntavaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Maakuntahallituksen lausunto olisi perusteltua nähdä dialogina tarkastuslautakunnan kanssa. Koska maakuntahallituksen lausunto perustuisi sen alaisten toimielimien ja viranhaltijoiden valmisteluun, se olisi myös luonteva ja toimiva tapa saattaa tarkastuslautakunnan havainnot ja mahdolliset kehittämissuhteudet myös laajemmin koko maakunnan organisaatiolle ja saada niitä myös tätä kautta osaksi toiminnan kehittämistä.

113 §. Tilintarkastus. Pykälässä säädettäisiin tilintarkastajan valinnasta ja tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto valitsisi hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Valitun tilintarkastusyhteisön tulisi määrätä maakunnan vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi tilintarkastuslain (1141/2015) 2 §:ssä tarkoitettu JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastusyhteisöstä puolestaan säädetään mainitun lain 6 luvussa. Tilintarkastaja toimii tehtävissään virkavastuulla eli tilintarkastajaan sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuudesta puolestaan säädetään julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain (1142/2015) 10 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan tytäryhteisön ja palvelulaitoksen tilintarkastajasta. Tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen tilintarkastajaksi tulisi valita maakunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi maakunnan tytäryhteisöjen määrä. Tilintarkastuslain (1141/2015) säännöksistä saattaa myös seurata, että tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava tilintarkastuslain tarkoittama KHT-tilintarkastaja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilintarkastusyhteisön toimikauden enimmäispituudesta. Tilintarkastusyhteisö voitaisiin valita kerrallaan enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Tilintarkastuspalveluita koskevan sopimuksen irtisanomisessa ja purkamisessa noudatettaisiin tavanomaisia sopimuslausekkeita ja menettelytapoja.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilintarkastusyhteisön ja vastuunalaisen tilintarkastajan riippumattomuudesta. Tilintarkastusyhteisöllä ja sen määräämällä vastuunalaisella tilintarkastajalla tulisi olla edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Tilintarkastajan on voitava vapaasti lausua käsityksensä ulkopuolisista tekijöistä riippumatta. Jotta tilintarkastaja kykenee suorittamaan hänelle säädetyt tehtävät, tulisi maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan osaltaan huolehtia siitä, että edellytykset riippumattomaan sekä laadullisesti ja määrällisesti riittävän laajaan tilintarkastukseen on huomioitu muun muassa tilintarkastuspalveluja koskevissa tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa. Tilintarkastajan puolestaan tulisi oma-aloitteisesti jo ennen toimeksiannon vastaanottamista, mutta myös toimeksiannontuhteen voimassaoloaikana, arvioida riippumattomuutta vaarantavia tekijöitä sekä tarvittaessa kieltäydyttävä toimeksiannon vastaanottamisesta tai luovuttava siitä, mikäli riippumattomuutta vaarantavaa uhkaa ei voida varotoiminkaan poistaa tai vähentää hyväksyttävälle tasolle.

Pykälän 5 momentin mukaan tilintarkastajaa koskisivat samat lain 70 §:ssä säädetyt vaalikelpoisuuden rajoitukset kuin tarkastuslautakunnan jäsentä. Tilintarkastajan kotikunnan ei kuitenkaan tarvitsisi olla asianomainen kunta, sillä tilintarkastaja ei ole luottamushenkilö, eikä häneen sovelleta luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä.

114 §. Tilintarkastajan tehtävät. Pykälässä säädettäisiin tilintarkastajan tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan tilintarkastajan tulisi toukokuun loppuun mennessä tarkastaa julkishallinnon ja valtion hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös.

Tilintarkastajan tulisi ensinnäkin tarkastaa, onko maakunnan hallintoa hoidettu lain ja maakuntavaltuuston päätösten mukaisesti (kohta 1). Hallinnon lainmukaisuuden tarkastuksessa varmistettaisiin julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti vuosittain ensisijaisesti maakuntalain ja hallintolain sekä maakunnan hallintosäännön ja muiden maakuntavaltuuston päätösten noudattamista. Tämän lisäksi tarkastettaisiin muuta lainsäädäntöä tilintarkastajan ammatillisen harkinnan ja tarkastettavan asiakokonaisuuden mukaan. Tilintarkastajan tulisi raportoida myös muista tarkastuksen yhteydessä esiin tulevista olennaisista lainvastaisuuksista tai laiminlyönneistä erityisesti, jos niistä on aiheutunut maakunnalle vahinkoa.

Tilintarkastajan tulisi tarkastaa antavatko maakunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta (kohta 2). Konsernitilinpäätöksen tarkastuksessa tulee varmistaa, että tarvittavat tiedot maakuntakonserniin kuuluvista yhteisöistä on viety oikein konsernitilinpäätökseen. Maakunnan tilintarkastajan tarkastusoikeus ei ulotu maakunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tilintarkastustietojenluotettavuuden tarkastamiseen, jollei maakunnan tilintarkastaja ole myös tämän yhteisön tilintarkastaja

Tilintarkastajan tulisi tarkastaa ovatko maakunnan rahoituksen perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita (kohta 3). Maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen, josta säädetään maakunnan rahoituksesta annetussa laissa. Maakunnan rahoitus on yleiskatteellista eli maakunta päättää itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtävien hoitamiseen. Maakunnan investoinneista säädetään lisäksi erikseen maakuntalaissa. Valtion rahoitus maakunnalle kohdennetaan pääasiassa asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella. Näiden tekijöiden laskenta edellyttää maakunnan antamien tietojen oikeellisuutta, jota tilintarkastajien tulisi tarkastaa tietojen luotettavuuden varmistamiseksi.

Tilintarkastajien tarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös tarkastaa onko maakunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (kohta 4). Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu nimenomaan sisäisen valvonnan tai konsernivalvonnan järjestämisen arviointi, ei niiden suorittaminen. Lain 45 §:ssä säädettäisiin erikseen maakunnan sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaiseen järjestämiseen voisi kuulua muun muassa, että maakuntavaltuusto on päättänyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, hallintosääntöön on otettu asiasta riittävät määräykset ja maakuntahallitus ja muut toimielimet ovat ohjeistaneet alaisensa toiminnan osalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvät menettelyt ja toimeenpanon valvonnan. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa tulisi erityisesti seurata maakuntavaltuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvonnassa seurattaisiin myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja toimeenpanoa maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä maakunnan hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Konsernivalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää että konsernivalvontaa koskevat menettelytavat ja toimeenpanon valvonta on ohjeistettu. Tarkastuksessa huomioitaisiin myös toimintakertomuksessa annetut tiedot sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä konsernivalvonnasta.

Lisäksi osana tilinpäätöksen tarkastamista tulisi varmistaa, että tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa annetut tiedot ovat keskenään ristiriidattomia. (kohta 5) Tähän liittyen tarkastuksessa tulisi varmistua muun muassa siitä, että toimintakertomuksen perustana olevat tiedot ovat riittävästi dokumentoituja ja perusteltuja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan antamista ohjeista tilintarkastajalle. Tilintarkastajat noudattavat maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. Annettujen ohjeiden noudattaminen ei saa johtaa tilintarkastajan riippumattomuuden vaarantumiseen. Tilintarkastajan riippumattomuuden edellytyksenä on, että tilintarkastaja voi itsenäisesti määritellä tilintarkastuksen ja sitä koskevan raportoinnin sisällön. Tilintarkastajan on siten toissijaisesti noudatettava tällaisia ohjeita. Tilintarkastajille voidaan kuitenkin esimerkiksi esittää tarkastussuunnitelmaan sisältyvän tarkastuksen lisäksi jonkin asian tarkempaa selvittämistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin olennaisten tarkastushavaintojen raportoinnista. Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajien olisi ilmoitettava viipymättä maakuntahallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa, joka annettaisiin tiedoksi tarkastuslautakunnalle. Tällaisia viivytyksetöntä raportointia vaativia havaintoja ovat muun muassa tiedot esiin tulleista väärinkäytöksistä. Maakuntahallitus vastaa viime kädessä toimenpiteisiin ryhtymisestä, joten olennaisista epäkohdista ilmoitettaisiin maakuntahallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa, joka voidaan antaa tarvittaessa myös tilikauden päättymisen jälkeen. Tilikauden jälkeen annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa voitaisiin antaa esimerkiksi huomautuksia seikoista, joita ei esitetä tilintarkastuskertomuksessa, mutta jotka on syytä saattaa maakuntahallituksen tietoon. Maakuntahallituksen tulisi käsitellä tilintarkastuspöytäkirja ja päättää toimenpiteistä, joihin tarkastushavaintojen perusteella ryhdytään. Tilintarkastuspöytäkirja annettaisiin tiedoksi myös tarkastuslautakunnalle. Muutoin tilintarkastaja raportoi tarkastusten suorittamisesta ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle erikseen sovittavalla tavalla.

115 §. *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus.* Pykälässä säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta. Valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakunnan ja sen sekä maakuntien yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen

toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tulokellisuutta sen mukaisesti kuin valtionealouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään. Kyseisessä laissa säädetään myös viraston tietojensaantioikeudesta.

116 §. *Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus.* Pykälällä turvattaisiin tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan oikeus tietojen saamiseen. Pykälässä säädettäisiin erikseen tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeudesta. Tarkastuslautakunnalla olisi salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada maakunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Tarkastuslautakunnalla olisi toimielimenä oikeus tietojen saamiseen, joten lautakunnan tulisi tehdä päätös asiasta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta. Myös tilintarkastajalla olisi salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada maakunnan viranomaisilta ja maakuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita pitää tarpeellisina tehtävänsä hoitamiseksi. Tilintarkastajan tiedonsaantioikeus koskisi siten maakunnan hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös muiden maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa olevia asiakirjoja, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tarkastuslautakunnan jäsen ja tilintarkastaja toimivat virkavastuulla ja heillä on velvollisuus pitää salassa ne tiedot, jotka he säännöksen nojalla ovat saaneet.

117 §. *Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely.* Pykälässä säädettäisiin tilintarkastuskertomuksen käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan tilintarkastajien olisi annettava maakuntavaltuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään lain 114 §:n mukaan suoritettujen tarkastusten tulokset. Tarkastuksen tuloksista riippumatta kertomuksessa olisi esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaan ko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Tilivelvollisia ovat maakuntahallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet sekä kunkin tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Johtavina viranhaltijoina voidaan pitää ainakin toimielimen esittelijöitä sekä toimielimen tehtäväalueella itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Maakuntavaltuuston olisi perusteltua päättää tilivelvollisista ennakolta vaikka laki ei tähän velvoitakaan. Muutoin jää viime kädessä tilintarkastajan harkittavaksi, kehen mahdollinen muistutus voidaan kohdistaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta. Jos tilintarkastaja havaitsee, että maakunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai maakuntavaltuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa maakuntavaltuustoon.

Pykälän 3 momentin mukaan tarkastuslautakunta valmistelisi tilintarkastuskertomuksen käsittelyn valtuustossa. Lautakunnan olisi hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä maakuntahallituksen lausunto. Lautakunta voisi myös itse antaa asiasta lausunnon. Tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä maakuntavaltuusto päättäisi toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aiheutta. Hyväksyessään tilinpäätöksen maakuntavaltuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille. Maakuntavaltuusto ei olisi päätöstä tehdessään sidottu tilintarkastajien esitykseen.

15 luku **Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla**

118 §. *Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.* Luvun säännöksiä sovellettaisiin maakunnan toimintaan siltä osin, kuin yhtiöittämisvelvollisuudesta ei ole tehtävälakohtaisia erityissäännöksiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhtiöittämisestä säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Luvun säännöksiä pääosin vastaavat säännökset kuntien toiminnan yhtiöittämisestä lisättiin kuntalakiin vuonna 2013 (L 626/2013, voimassa olevan kuntalain 126—128 §).

Pykälän mukaan maakunnalla olisi toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnan tehtävälajoista säädetään erikseen 6 §:ssä. Säännös koski sitä, missä muodossa maakunta voi harjoittaa tehtäviinsä kuuluvaa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös liittyy EU-valtiontukisäännöksen vastaisten tukielementtien eli konkurssisuojan ja mahdollisten veroetujen poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen maakunnan harjoittaessa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Pykälän 1 momentissa säädetään pääsäännöstä, jonka mukaan maakunnan harjoittaessa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, toiminta tulisi siirtää osakeyhtiölle, osuuskunnalle yhdistykselle tai säätiölle.

Pykälän 2 momentissa säädetään tarkemmin, millaista maakunnan toimintaa ei ainakaan katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Momentissa suljetaan tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tiettyjä toimintoja, jolloin maakunnan ei katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös selventää erityisesti maakunnan lakisääteisen tehtävien järjestämisvastuun, yhteistoimintavelvoitteiden sekä maakunnalle lailla tai lain nojalla koottujen tehtävien rajaa suhteessa yhtiöittämisvelvollisuuteen.

Momentin 1 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos maakunta järjestää lain perusteella omana toimintanaan palveluja maakunnan asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Tulkinnassa olisi olennaista myös se, että maakunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on lain perusteella tuotettava.

Momentin 2 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos palveluja järjestetään maakunnan omana toimintana 46 §:ssä tarkoitettuna maakuntien yhteistoimintana tai lakiin perustuen maakunnalle koottuna. Palvelujen järjestäminen olisi rajattu sen alueen asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain tai maakuntien yhteistyösopimuksen perusteella järjestettävä palveluja.

Momentin 3 kohdan mukaan sellaista yhteistoimintaa, jota ei sidosyksikkösäännöksiä tai hankintalain 16 §:n perusteella tarvitse kilpailuttaa, ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Hankintalain 16 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen yhteistyöhön, jos yhteistyössä kysymys on yhteisten tavoitteiden saavuttamisesta ja niiden vastuulla olevien yleisen edun mukaisista julkisista palveluista. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euroa yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Jos kysymys ei ole markkinaehtoisista palveluista, edellä mainittu prosenttiraja on 10 prosenttia. Hankintalaisissa on määritelty, milloin toimintaan ei harjoiteta markkinaehtoisesti. Prosentuaalista rajoitusta ei sovelleta, jos yhteistoiminnan arvo on kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa.

Pykälän 2 momentissa tarkennettaisiin, että maakunta toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuisi tarjouskilpailuun.

119 §. *Yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset.* Pykälässä säädettäisiin yhtiöttämisvelvollisuuden poikkeuksesta. Pykälän perusteella yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa maakunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta joissa toiminnan luonteen perusteella maakunnalla ei olisi yhtiöttämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka liittyvät maakunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon muu erityisen painava syy. Jotta poikkeukset eivät mahdollistaisi kilpailuneutraliteetin vääristymistä, esityksen 120 §:n mukaan maakunnan palvelut olisi tällöin hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Lisäksi toiminta olisi kirjanpidollisesti eriytettävä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan maakunta voisi harjoittaa omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä. Satunnaisella toiminnalla tarkoitetaan, että maakunta ei voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille. Vähäisyyttä tulisi tulkinta tiukasti eikä sitä voida arvioida pelkästään toiminnan vähäisen osuuden perusteella.

Momentin 2 kohdassa selvennettäisiin maakuntalain ja erityislain suhdetta. Säännöksen mukaan maakunta voisi osallistua tarjouskilpailuun ja tuottaa palveluja, jos erityislaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että maakunta voisi tuottaa palveluja toiselle tai osallistua esimerkiksi toisen maakunnan tarjouskilpailuun.

Momentin 3 kohdan perusteella maakunta voisi myydä tukipalveluja maakuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle ilman, että maakunnan katsottaisiin toimivan markkinoilla. Tukipalveluja olisivat muun muassa kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestäminen sekä tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto sekä tilojen vuokraus ja myynti.

Momentin 4 kohdan perusteella maakunta voisi myydä palveluja sidosyksikölle tai -yritykselle. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintalain 15 §:n mukaan erillistä oikeushenkilöä, jota maakunta valvoo joko yksin tai muiden hankintayksiköiden kanssa samalla tavoin kuin omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosin toimintaansa hankintayksiköiden kanssa.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin maakunnan hallussa olevien tilojen vuokrauksesta. Maakunnat toimivat tulevaisuudessa vuokratiloissa, jotka niille hankkii valtakunnallinen toimitilayhtiö. Lähtökohtaisesti maakunnat eivät omista toimitilojaan. Jos maakunnat kuitenkin kilpailuttavat toimintojaan, niillä voi tarvetta toimitilojen jälleenvuokraukseen kilpailutettuun toimintaan.

Momentin 6 kohdan perusteella olisi mahdollista tavanomaisten palvelussuhteeseen liittyvien palvelujen antaminen ilman, että maakunta olisi velvollinen yhtiöttämään toiminnan. Säännös koskisi muun muassa työpaikkaruokailua sekä työsuhteasuntoja.

Momentin 7 kohdan perusteella maakunnalla ei olisi yhtiöttämisvelvollisuutta sellaisesta toiminnasta markkinoilla, joka perustuisi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun valmiussuunnitelman mukaiseen tai muun lain mukaiseen varautumisvelvollisuuteen.

Pykälän 2 momentissa rinnastettaisiin palveluihin myös tavaroiden myynti kilpailutilanteessa markkinoilla.

120 §. *Taloudellinen eriyttäminen ja hinnoittelu maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla.* Pykälässä säädettäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tuotettujen palvelujen ja tavaroiden hinnoittelusta ja taloudellisesta eriyttämisvelvoitteesta. Hinnoittelun osalta pykälä vastaisi, mitä kuntien osalta säädetään voimassa olevan kuntalain 128 §:ssä. Pykälän tarkoituksena on varmistaa, ettei 119 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa maakunnan tuotantoyksikön hinnoittelu toteuta sellaista kilpailua vääristävää alihinnoittelua, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitettu torjua. Toiminnan talouden eriyttämisellä luodaan edellytykset hinnoittelun läpinäkyvyyteen.

Pykälän mukaan maakunnan tuottaessa yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella palveluja sen hinnoittelun tulisi perustua markkinaperusteiseen hintaan. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitettaisiin sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa olisi siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut olisi otettava huomioon kustannuksina siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.

Säännös ei aina edellyttäisi tuoton tai kustannusvastaavuuden huomioon ottamista. Joissain tapauksissa markkinaperusteisuudelta ei edellytetäisi tuoton saamista, vaan hinnoittelua käyvän arvon mukaisesti. Tällainen tilanne voisi koskea muun muassa muuttotappioalueella vuokrattavia tiloja.

Taloudellinen eriyttäminen tarkoittaisi, että toiminnan kirjanpito tulisi eriyttää siten, että hinnoittelun markkinaehtoisuus voitaisiin varmistaa. Vastaavaa säännöstä ei ole vielä kuntalaissa mutta EU-komissio on edellyttänyt vastaavan säännöksen ottamista kuntalakiin. Taloudellista eriyttämistä ei tarvitsisi tehdä, jos ulosmyynnin arvo jäisi erittäin vähäiseksi.

121 §. *Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla maakunta voisi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saisi vaarantaa maakunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Maakunta ei saisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyisi merkittäviä taloudellisia riskejä. Säännös velvoittaisi päätöksenteon yhteydessä arvioimaan sitoumuksen antamiseen sisältyvän taloudellisen riskin. Sitoumusta annettaessa olisi tarkasteltava maakunnan taloudellisten vastuiden kulloistakin yhteismäärää niin, että mahdollisen riskin toteutuessakin maakuntakonsernin lainanhoitokate säilyisi 110 §:ssä säädetyn raja-arvon puitteissa. Maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku ei saisi mahdollisen takausvastuunkaan toteutuessa olla kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi. Lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja saatu summa jaetaan vuosittaisilla lainanhoitokuluilla eli korkokuluilla ja lainanlyhennyksillä. Momentissa mainittujen edellytysten täyttyminen tulisi arvioida jokaisen toimenpiteen osalta erikseen. Momentissa tuotaisiin esiin myös, että toimenpiteitä tehtäessä maakunnan edut tulisi turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Tällä tarkoitettaisiin sitä, ettei vaadittavien vastavakuuksien tarvitsisi kattaa koko takaukseen liittyvää riskiä, vaan maakunnan riskien hallinnan näkökulmasta riittävän osan. Riskin todennäköisyys ja laajuus vaikuttavat yleisesti takauksen antamisen edellytyksiin sekä takauksen hintaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta aino-

astaan, jos yhteisö kuuluu maakuntakonserniin tai se on maakuntien tai maakuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Maakuntakonserni määritellään lain 4 §:ssä. Maakuntien yhteisessä määräysvallassa ovat muun muassa maakuntien yhdessä omistamat, maakuntalain 16 luvussa tarkoitettut valtakunnalliset palvelukeskukset. Momentissa käytettäisiin termiä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”, jota on avattu tarkemmin tämän lain maakunnan toimintaa markkinoilla koskeissa yleisperusteluissa ja joka rinnastettaisiin EU-valtiontukisäännösten ”taloudellista toimintaa” tarkoittavaan käsitteeseen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta voisi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisön täyttämään palveluvelvoitteeseen. Palveluvelvoitteesta säädetään 122 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että maakunnan on lisäksi pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä tehdessään otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. SEUT 107 artiklassa on määritelty valtiontuen käsite ja SEUT 108 artiklassa määritellään komission yksinomainen toimivalta sekä jäsenvaltion velvollisuus etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta.

Maakunnan tulisi huomioida toimenpiteitä tehdessään nämä valtiontukea koskevat säännökset.

Momentin tarkoittamat valtiontukisäännökset tulisi ottaa huomioon kaikissa pykälän tarkoittamissa tilanteissa, siis myös myönnettäessä takauksia maakuntakonserniin kuuluville tahoille 2 momentin mukaisesti tai 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Lisäksi maakunnan tulisi toimenpiteitä harkitessaan huomioida maakunnan toiminnan vaikutukset markkinoilla tapahtuvaan kilpailuun, jota kilpailu- ja kuluttajavirasto toimivaltansa puitteissa valvoo.

122 §. Julkinen palveluvelvoite. Pykälä koskisi sitä, miten maakunta voi antaa julkisen palveluvelvoitteen. Palveluvelvoitteella tarkoitetaan EU-kilpailuoikeudessa tarkoitettua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI-palvelut eli services of general economic interest). Pykälä olisi luonteeltaan informatiivinen siten, että siinä kerrottaisiin palveluvelvoitteen antamisen kannalta keskeiset seikat. Säännös vastaisi asiallisesti sitä, mitä kuntien osalta säädetään kuntalain 131 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin palveluvelvoite ja sen käyttötilanteet. Palveluvelvoitteen lähtökohtana olisi, että niiden saatavuuden turvaaminen on yhteiskunnallisesti niin tärkeää, että viranomaisen asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Pykälän mukaan maakunta voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista.

Koska palveluvelvoite on kytketty EU-kilpailuoikeuden määritelmään, mitä tahansa palvelua ei voisi määritellä SGEI -palveluksi. Jotta ylipäätään joudutaan arvioimaan palveluvelvoitteen antamista palveluiden tulisi olla luonteeltaan niin kutsuttuja taloudellisia palveluita. Pykälässä tätä tarkoitettaisiin termillä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”. EU-oikeuden mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Palveluvelvoitteen edellytyksenä olisi lisäksi se, että markkinoiden toiminta on puutteellista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa tavanomaista markkinatoimintaa ei olisi tai tilannetta, jossa palvelutarjonta ei vastaisi maakunnan perustellusti asettamia välttämättömiä kriteerejä (markkinapuute).

Momentissa tuotaisiin esiin myös se, että ennen palveluvelvoitteen antamista maakunnan olisi selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi. Maakunnan olisi näin selvitettävä, onko markkinoilla toimittajia, jotka voisivat tarjota kyseistä palvelua maakunnan asukkaille, ja toisaalta, täyttäisikö tämä palvelutarjonta maakunnan perustellusti asettamia välttämättömiä kriteerejä kuten kohtuuhintaisuus, riittävyys tai saavutettavuus. Tarkastelussa ei tulisi kiinnittää huomiota vain nykyhetkeen, vaan toimijoilta olisi myös tiedusteltava, aikovatko he tulevaisuudessa esimerkiksi 3—5 vuoden sisällä ja millaisilla ehdoilla, tuottaa tarkastelun kohteena olevia toimintoja. Palautetta markkinoiden toimimattomuudesta voisi tulla myös maakunnan asukkailta tai eri sidosryhmiltä. Markkinoilla vallitseva markkinapuute voitaisiin todeta hyvin erilaisissa tilanteissa ja eri tavoin, kuten esimerkiksi käyttämällä avointa kuulemismenettelyä maakunnan verkkosivustolla tai ammattilehdessä, pyytämällä ulkopuolisen asiantuntijan arviota markkinatilanteesta tai julkaisemalla markkinakartoitusta koskevan ilmoituksen julkisten hankintojen ilmoittamisportaalissa, HILMAssa.

Mahdollinen markkinapuute voitaisiin joskus todeta myös tilanteessa, jossa suoritetaan hankintalain mukainen kilpailutus, mutta markkinamekanismi ei syystä tai toisesta toimi. Kyse olisi tilanteesta, jossa ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai alalla on vain yksi toimija, joka voi käytännössä määrittää hintatason. Hankintalain mukaisen menettelyn käyttöä pelkästään markkinoiden testaamistarkoituksessa ei voida kuitenkaan pitää ensisijaisena keinona. Markkinapuutteen olemassaolon testaus olisi syytä erottaa palveluntuottajan valintaprosessista; markkinapuutteen toteamisessa ei vielä valita palveluntuottajaa.

Momentissa tarkoitettua palveluvelvoitteen antamista tulisi olla luonteeltaan määräaikainen. Maakunnan tulisi seurata vallitsevaa markkinatilannetta aktiivisesti ja huolehtia siitä, että palveluvelvoitetta ei käytetä enää tilanteessa, jossa tavanomaista markkinatoimintaa on saatavilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, miten julkisen palvelun velvoite annetaan. Palveluvelvoite olisi annettava kirjallisesti ja siinä tulisi määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymisen liittyvät keskeiset ehdot. Maakunnan olisi momentin mukaan annettava palveluntuottajalle nimenomainen kirjallinen toimeksianto, jossa tulisi yksilöidä palveluvelvoitetta koskevat perustiedot kuten palveluvelvoitteen sisältö, kesto, alue, korvausmekanismi, valvontaa, avoimuutta ja raportointia koskevat ehdot. Palveluvelvoitetta voitaisiin tarvittaessa tämentää toimeksiantokauden kuluessa ja siinä voidaan ottaa huomioon muitakin yksityiskohtia, kuten laatuvaatimuksia.

Momentissa kuvattu kirjallinen toimeksianto voi olla oikeudelliselta luonteeltaan olla hallintopäätös, johon liittyy avustus taikka hankintasopimus. Sen määrittely, onko kyseessä hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluva hankintasopimus vai avustus, voi olla joskus erittäin hankalaa. Avustusten myöntämismenettelyt eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Pelkästään se, että on kyse rahoitustoimenpiteestä tietyn toiminnan tukemiseksi siten, että tuen saajan on maksettava tuki takaisin, jos rahaa ei käytetä viranomaisen määrittelemään tarkoitukseen, ei tuo järjestelyä hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin.

Palvelun turvaamiseen maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin komission yleistä taloudellista etua koskevissa valtioneuvoston päätöksissä säädetään. EU-oikeudessa SGEI -järjestelyt ovat usein sisältäneet erilaisia avustustoimenpiteitä. Koska tällaisessa tilanteessa maksetaan julkisista varoista avustus taloudelliseen toimintaan, järjestelyn on täytettävä myös EU:n valtioneuvoston päätöksiin liittyvät menettelytavat ja hyväksyttävyyden peruste. Tällaisissa tilanteissa maakunnan olisi tehtävä hakijan hakemuksesta avustuspäätös, jossa yksilöitäisiin avustuksen myöntämisen keskeiset ehdot ja perusteet. Päätöksessä tulisi myös mainita, minkä valtioneuvoston päätöksen (komission SGEI -päätös, yleinen tai SGEI de minimis -tukiasetus) perusteella toimeksianto tehtäisiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, miten palveluntuottaja valittaisiin. Lähtökohtana olisi avoin ja syrjimätön menettely. Momentissa tuotaisiin esiin kuitenkin, että jos palveluvelvoite täyttää julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa olisi noudatettava julkisista hankinnoista annetun lain mukaista menettelyä.

Jos hankinta- ja käyttöoikeussopimuksen määrittelyedellytykset täyttyisivät, kunnan olisi valittava palveluntuottaja noudattaen hankintalain mukaisia menettelytapoja. Käytännössä SGEI-järjestelyt täyttävät hankintasopimusta useammin käyttöoikeussopimuksen määritelmän, jossa palvelun suorittajalle annetaan oikeus hyödyntää palvelua sekä kerätä asiakkailta maksu palvelun käyttämisestä. Tällöin palveluntuottajalle siirtyy myös käytännössä ainakin osittainen riski palvelun kannattavuudesta. Vaikka palveluvelvoite annettaisiin käyttämällä hankintalain mukaisia menettelyjä, tulisi sopimuksessa huomioida SGEI-järjestelyjä koskevat erityisehdot. Nämä erityisehdot, esimerkiksi korvauksen laskentaperusteet olisi lähtökohtaisesti jo huomiotava tarjouspyyntöä laadittaessa.

Tilanteissa, joissa hankintalain mukaisen kilpailutuksen avulla on havaittu markkinapuute, voitaisiin hankintalain mukaisen suorahankinnan sijasta tehdä toimeksianto SGEI:tä koskevien sääntöjen mukaisesti, edellyttäen, että SGEI-määrittelyn kriteerit muutoin täyttyvät. Tällöin maakunnat voisivat välttyä ylikompensaation ja myös joissakin tilanteissa laittoman valtiontuen maksamiselta.

Jos puolestaan hankintalainsäädännön suorahankinnan perusteet täyttyisivät, palveluntuottaja voitaisiin valita suoraan ilman kilpailutusta. Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan muun muassa tilanteessa, jossa avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta tai tilanteessa, jossa yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Hankintayksiköllä olisi myös mahdollisuus tarjouspyynnössä määritellä hankinnan valinta- ja vertailukriteerit siten, että myös hankintamenettelyssä voitaisiin turvata kohtuuhintaisten palveluiden saatavuus.

123 §. Kilpailulain soveltaminen. Pykälä vastaa asiallisesti kuntalain 132 §:ssä säädettyä. Kilpailulaki on uudistuksen yhteydessä tarkoitus muuttaa siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta ulotettaisiin maakunnan kilpailulain vastaiseen toimintaan puuttumiseen.

Kilpailulain 30 a §:ssä säädetään kilpailulain soveltamisesta tilanteessa, jossa kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalaissa säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi vastaavissa tilanteissa puuttua maakunnan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittaman kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen?

16 luku **Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset**

124 §. *Valtakunnalliset palvelukeskukset.* Valtakunnallisista palvelukeskuksista sekä niiden toiminnan perusteista on välttämätöntä säätää, koska maakunnat olisivat uusi julkisen hallinnon taso ja ne olisivat itsenäisiä myös suhteessa toisiinsa. Kun maakuntien osalta rajoitetaan niiden itsenäisyyttä tai mahdollisuuksia itse järjestää toiminnassa tarvittavien palveluiden tuotantoa ja niiden rakenteita, se olisi tehtävä samalla säädöstasolla kuin niiden toiminnasta muutenkin säädetään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin neljän valtakunnallisen palvelukeskuksen perustamisesta. Valtakunnallisuudella tavoitellaan yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja mittakaavaetuja, jolloin hyödyt tulisivat esille pienempinä kokonaiskustannuksina.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta perustaa muitakin maakuntien yhteisiä palvelukeskuksia. Tällainen muu palvelukeskus voisi olla esimerkiksi tutkimuksen koordinaatiopalvelujen ja laiteinfrastruktuuripalvelujen palvelukeskus. Palvelukeskusten tehtävät on rajoitettu muihin vastaaviin asiantuntijapalveluihin ja tukipalveluihin. Tällä viitataan kyseisiin neljään palvelukeskukseen siten, että myös näiden muiden palvelukeskusten tulee olla sekä toiminnalliselta rakenteeltaan että toimivallaltaan samalla tavalla rajoitettuja kuin kyseisten neljän ensisijaisen palvelukeskuksenkin.

Merkittävän julkisen vallan käyttö on perustuslaissa säädetty yksinomaan viranomaisille, mutta muuta kuin merkittävää julkista valtaa voidaan käyttää myös muissa organisaatioissa, esimerkiksi myös palvelukeskuksissa, jos tästä on laissa erikseen säädetty. Kunkin palvelukeskuksen osalta olisi niiden tehtävistä säädettäessä määrättävä tarkkarajaisesti, jos niiden tehtävien toimeenpano edellyttää välttämättä joitakin osin julkisen vallan käyttöä. Tällöin myös oikeussuojakeinoista olisi säädettävä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin palvelukeskusten omistamisesta ja toiminnasta sidossyökkönä. Asiakkaina voisivat olla maakuntien lisäksi vain maakuntakonsernin tytäryhteisöt, maakunnan palvelulaitokset ja valtion viranomaiset siltä osin kuin nämä eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Hallituksen linjausten mukaisesti maakuntien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa tulee olemaan useita eri toimijoita, joista vain osa tulee olemaan maakuntien omistamia ja näistäkin vain osa voi olla edellä olevaan viitaten palvelukeskusten palveluiden käyttäjiä in-house roolin perusteella. Maakunnissa tulee olemaan merkittävä määrä markkinaehtoisia toimijoita, jotka tulevat järjestämään tarvitsemansa palvelutuotannon markkinaehtoisesti eivätkä ne voi olla maakuntien yhteisten palvelukeskusten käyttäjiä kuin julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön asettamissa rajoissa eli hyvin vähäisessä määrässä.

Palvelukeskuksella olisi vastuu sille määritellyistä palveluista. Jos palvelukeskukset eivät tuotaisi kaikkia palvelusegmenttejä itse tai jos kapasiteetissa tarvittaisiin joustavuutta tai jos muualta olisi saatavissa palvelut edullisemmin, palvelukeskukset voisivat kilpailuttaa palveluita ja eri palvelutuottajia markkinaehtoisesti. Tällöin myös esimerkiksi nykyiset kuntien palveluyhtiöt voisivat olla mukana palveluiden tarjoajina.

Momentissa säädettäisiin myös palvelukeskusten omistamisesta. Kun omistajina olisivat maakunnat, niillä olisi omistajina aito intressi huolehtia palveluyhtiön toiminnan tehokkuudesta sekä kustannustason pysymisestä alhaalla. Maakunnat omistajina päättäisivät tuotantorakenteesta sekä merkittävistä investoinneista. Palvelukeskusten omistajina olisi myös valtio siten, kuin siitä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annetussa laissa (/) säädetään.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin palvelukeskusten toiminnasta liiketaloudellisin periaattein, mutta siten, että toiminnan pääasiallisena tarkoituksena ei olisi voiton tuottaminen. Palvelukeskukset olisivat organisaatiomuodoltaan osakeyhtiöitä, jotka noudattaisivat osakeyhtiölakia ja siellä säädettyjä periaatteita ja menettelytapoja, jollei laissa toisin säädettäisi. Tällä varmistettaisiin toiminnan läpinäkyvyys, hinnoittelun kustannusvastaavuus sekä toimielinten vastuullisuus. Palvelukeskus hankkisi rahoituksen toimintaansa palvelumaksuilla maakuntien organisaatioilta. Palvelusopimusmallit hyväksyisi palvelukeskuksen hallitus ja niiden sisältönä olisi ainakin palvelukokonaisuuksien vastuunjako, maakunnan ja palveluyhtiön välillä oikeudet ja velvollisuudet sekä kustannusten jakoperusteen.

125 §. *Palvelukeskuksen palvelujen käyttövelvoite.* Pykälässä asetettaisiin maakunnille, niiden tytäryhteisöille ja maakuntien palvelulaitoksille velvollisuus valtakunnallisten palvelukeskusten tuottamien palvelujen käyttämiseen. Käyttövelvoitteesta olisi välttämätöntä säätää laissa, koska maakunnat ja niiden organisaatiot ovat toiminnassaan itsenäisiä ja päättävät palvelutuotannostaan ja tukipalveluistaan. Käyttövelvoite rajoittaisi maakuntien ja niiden organisaatioiden itsenäistä päätösvaltaa. Jotta yhtenäistämällä ja keskittämällä saataisiin riittävät tuottavuushyödyt ja estettäisiin maakuntien keskinäinen investointakilpailu, valtioneuvoston asetuksella olisi mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä eri palvelukokonaisuuksien osalta käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Lähtökohtaisesti valtakunnallisen palvelutuotannon järjestäminen tulisi perustua palvelukeskusten hallitusten omiin päätöksiin kuitenkin siten, että valtakunnallinen yhtenäisyys ja tehokkuus taattaisiin ja perusteettomia poikkeamia voitaisiin tarvittaessa rajoittaa käyttövelvoitteen kautta. Perusteena voisivat olla ylimaakunnalliset toiminnalliset tai taloudelliset syyt, yhtenäiset tieto- tai muut tekniset ratkaisut taikka muut edellä oleviin verrattavat objektiiviset syyt, joiden osalta valtakunnalliset ratkaisut olisivat kokonaisuuden kannalta perusteltuja, vaikka jonkun yksittäisen maakunnan tai sen organisaation osalta syntyisikin tilanteita, joissa paikallisesti olisi hyviä ratkaisuja olemassa, mutta ne eivät olisi laajennettavissa valtakunnallisiksi.

Käyttövelvoite ei olisi kuitenkaan ehdoton, vaan pykälän mukaan maakunnat ja niiden organisaatiot voisivat käyttää muun palveluntuottajan tarjoamaa palvelua, jos sen käyttö olisi tiettyssä toiminnassa tai asiassa taikka sen osassa välttämätöntä taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä. Nämä poikkeusperusteet eivät kuitenkaan koskisi toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen palvelujen käyttöä, vaan niiden osalta lakisääteinen käyttövelvollisuus olisi toiminnan järjestämisen lähtökohta. Tämä olisi perusteltua, koska toimitilojen ja kiinteistöjen osalta on tarkoitus, että kuntien kyseinen omaisuus jäisi niiden haltuun vuokrattavaksi tulevaan palvelutuotantoon ja vain se omaisuus, joka olisi maakuntiin välittömästi siirtyvien organisaatioiden hallinnassa, siirtyisi uusille maakunnille. Kiinteistöihin ja infrastruktuuriomaisuuteen kohdistuvat investoinnit olisivat suuria ja pitkävaikutteisia eikä kokonaisuuden kannalta olisi perusteltua mahdollistaa maakuntien välille avointa kilpailua tällä alueella.

Pykälä 2 momentissa säädettäisiin maakuntien ja niiden organisaatioiden kuulemisvelvollisuudesta ennen valtioneuvoston asetuksen antamista. Se olisi välttämätöntä ja perusteltua, koska valtioneuvosto määräisi sitovasti käyttövelvollisuudesta. Kuuleminen tulisi suorittaa riittävän ajoissa, jotta asetusta valmisteltaessa olisi tiedossa eri maakuntakonsernien toimijoiden kanta sekä vaihtoehdot käyttövelvollisuuden ajalliselle ja sisällölliselle laajuudelle. Myös eri maakuntien ja niiden organisaatioiden asema voi olla erilainen suhteessa käyttövelvoitteeseen.

126 §. *Yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävät.* Yhteishankintojen palvelukeskus olisi osakeyhtiö, joka toimisi maakuntien valtakunnallisena yhteishankintayksikkönä. Palvelukes-

kuksen perustehtävä olisi kilpailuttaa ja ylläpitää palveluita ja tuotteita koskevia puitejärjestelyjä sekä tarjota hankintayksiköille asiantuntijapalveluita hankintoihin ja hankintamenettelyihin liittyvissä kysymyksissä. Asiakkaina olisivat maakunnat ja maakuntien oman palvelutuotannon yksiköt ja valtion viranomaiset, jotka eivät kuulu valinnanvapauden piiriin.

Palvelukeskus toimisi ammattimaisena julkisten hankintojen kilpailuttajana ja hankinta-asiantuntijana sekä hankintoja koskevien sopimuksien ja toimittajatiedon hallinnoijana. Palvelukeskus yhdistäisi maakuntien hankintavolyymejä kilpailutilanteen huomioivissa kokonaisuuksissa ja edistäisi maakuntien hankintatoimen laadukasta toteuttamista ja varojen tehokasta käyttöä sekä tukisi maakuntia myös vaativien hankintojen suunnittelussa ja kilpailutuksissa. Yhteishankintayksikkö voisi myös toteuttaa hankintoja tehostavia hankintapalveluita, kuten esimerkiksi sopimushallinta, sähköinen huuto- ja verkkokauppa, ja hankintaratkaisuja.

Palvelukeskus olisi julkisista hankinnoista annetun lain mukainen hankintayksikkö, joka kilpailuttaisi julkisia hankintoja ja toteuttaisi niitä koskevia sopimuksia sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tai sellaisille hankintayksiköille, joiden oikeudesta käyttää palvelukeskuksen toimintoja olisi erikseen säädetty. Yhteishankintayksikkö yhdistäisi kilpailutuksissa hankintavolyymeja skaalaetujen ja säästöjen toteuttamiseksi, edistäisi kilpailua avoimilla ja laajaa markkinapotentiaalia hyödyntävillä kilpailutuksilla sekä tukisi asiantuntijuudellaan maakuntien hankintatoimea ja sen kehittämistä.

Palvelukeskuksen toiminnan edellytyksistä on säädetty yksityiskohtaisemmin laissa julkisista hankinnoista ja laissa energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Yhteishankintayksikön asema ja tehtävät perustuisivat kansallisen sääntelyn lisäksi osin EU:n hankintadirektiiviin. Pykälän 1 momentissa viitataan niihin julkisia hankintoja koskevien lakien pykäliin, joissa säädetään yhteishankintayksiköstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen tehtävistä. Niitä olisivat momentin 1 kohdan perusteella yhteishankintatoimintojen ja hankintojen tukitoimintojen tuottaminen sekä hankintasopimusten ylläpito. Yhteishankintatoiminnolla tarkoitettaisiin hankintayksiköille tarkoitettujen tavaroiden tai palvelujen hankkimista sekä rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja koskevien hankintasopimusten, puitejärjestelyjen tai dynaamisten hankintajärjestelmien tekemistä. Hankintojen tukitoiminnoilla tarkoitettaisiin hankintatointa tukevia toimintoja, kuten hankintasopimusten ja puitejärjestelyjen tekemiseen tarkoitettun teknisen infrastruktuurin tarjoamista hankintayksiköille, hankintojen tekemiseen ja suunnitteluun liittyvää neuvonta tai hankintamenettelyjen toteuttamista jonkin hankintayksikön puolesta ja nimissä. Hankintasopimusten ylläpitoa olisivat esimerkiksi yhteishankintasopimusten ja puitejärjestelyjen ylläpito, hankintayksiköille tehtävä sopimusten ylläpito sekä sopimus- ja toimittajarekisterin toteutus ja hallinta.

Momentin 2 kohdan perusteella palvelukeskus tuottaisi hankintatoimen kehittämis- ja asiantuntijapalveluja. Näitä olisivat esimerkiksi maakuntien hankintayksiköille tehtävä hankintatoimen kehittämis-, konsultaatio-, koulutus- ja neuvontapalvelut.

Momentin 3 kohdan perusteella palvelukeskus tuottaisi markkinoihin ja hankintoihin liittyviä analyysipalvelua. Hallitus linjasi 5.4.2016, että yhteishankintayksikölle tultaisiin antamaan säädösperusteinen tehtävä tuottaa viranomaisten arviointitoimintaa täydentävää analyysitietoa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumarkkinoista. Tavoite olisi tuottaa läpinäkyvää ja julkista analyysiä, jolla annettaisiin tiedollisia perusteita hakea monipuolista ja mahdollisimman kustannusvaikuttavaa palveluiden tuotantoa. Analyysipalvelut eivät olisi suoraan tulkittavissa yhteishankintatoiminnoiksi tai hankintojen tukitoiminnoiksi. Tämän johdosta olisi tarpeen säätää analyysitiedon tuottamisesta. Yhteishankintayksikkö tuottaisi täydentävää analyysiä sosiaali-

ja terveydenhuollon palvelumarkkinoista ja maakuntien julkisista hankinnoista. Analyysitieto voisi olla tietoa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden ja kilpailun toimivuudesta, markkinoiden tarjonnan hyödyntämismahdollisuuksista sekä maakuntien oman tuotannon kilpailukyvyistä suhteessa markkinoilla tuotettaviin vastaavatyypisiin palveluihin ja palvelukokonaisuuksiin. Analyysitietotuotannossa yhteishankintayksikkö tekisi yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisarviointista vastaavien valtion viranomaisten kanssa.

Momentin 4 kohdan perusteella palvelukeskuksen tehtävänä olisi tuottaa logistiikkapalveluja. Käytännössä tämä tapahtuisi integroimalla palvelukeskuksen tytäryhtiöiksi nykyisten erityisvastuualueiden hankinta- ja logistiikkakeskusten toiminnot. Yliopistolliset sairaalat ja sairaanhoitopiirit ovat toteuttaneet erityisvastuualueiden kokonaisuuksiin tilaus- ja toimitusprosessit sosiaali- ja terveydenhuollon materiaaliavirralle sekä niihin liittyvät kuljetus ja varastointipalvelut. Nämä toiminnot on keskeistä kytkeä mukaan sellaisenaan valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtäviin. Maakunnille siirtyvistä erityisvastuualueiden hankinta- ja logistiikkakeskustoiminnoista muodostettaisiin palvelukeskuksen tytäryhtiöitä ja ne jatkaisivat jatkossakin toimintansa yliopistosairaalan muodostaman maakuntien yhteistyöalueen hankinta- ja logistiikkakeskuksina. Muodostuvassa kokonaisuudessa yhteishankintojen palvelukeskuksen ja sen tytäryhtiöiksi siirtyvät erityisvastuualueiden hankinta- ja logistiikkakeskukset voisivat yhdistää ja hyödyntää hankintatoimen synergiat, osaamispotentiaalin ja investoinnit, ja olemassa oleva alueellinen toimijaverkosto tavoittaisi laajasti maakuntien asiakkuudet ja varmistaisi häiriöttömän toiminnan.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin yhteishankintojen palvelukeskuksen tehtävistä. Yleisimmin yhteishankinnan ja hankintayhteistyön kohteena ovat olleet ITC-laitteet, ohjelmistolisenssit, polttoaineet, ajoneuvot, toimistotarvikkeet ja -kalusteet sekä myös lääkkeet, sairaala- ja laboratoriotarvikkeet, -materiaalit ja -laitteet. Asetuksella voitaisiin varmistaa muun muassa palvelukeskusten tarkoituksenmukainen keskinäinen työnjako ja välttää päällekkäisyydet esimerkiksi ICT-palvelukeskuksen kanssa. 127 §. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä, jonka hallintaan maakunnat velvoitettaisiin järjestämisen- ja voimaannollain 31 §:ssä edelleen siirtämään niille sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymistä siirretty kiinteistöomaisuus sekä kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset ja toimitilojen vuokrasopimukset.

127 §. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä, jonka hallintaan maakunnat velvoitettaisiin maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannosta annetun lain 31 §:ssä siirtämään edelleen niille sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymistä siirretty kiinteistöomaisuus sekä kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset ja toimitilojen vuokrasopimukset.

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi hallita omistus- ja vuokraoikeuden nojalla kiinteistöjä ja toimitiloja ja vuokrata niitä pääasiallisesti maakuntien vastuulla oleviin toimintoihin maakuntien pitkäjänteisen toiminnan turvaamiseksi. Palvelukeskus voisi myös ostaa, myydä, rakentaa ja peruskorjata kiinteistöjä ja harjoittaa kiinteistöjen riskitöntä kehittämistä sekä vuokraustoimintaan liittyvää toimitila-, ylläpito- ja tukipalvelutoimintaa. Palvelukeskus voisi myös ostaa, myydä ja omistaa arvopapereita.

Maakunnat päättäisivät palvelujensa tuotantorakenteesta sekä sen edellyttämästä toimitilatarpeesta. Valtioneuvosto päättäisi maakuntia sitovasti laajakantoisten tai taloudellisesti ja toi-

minnallisesti merkittävien maakuntien investointien toteuttamisesta. Palvelukeskuksen tulisi omassa toiminnassaan noudattaa valtioneuvoston päätöstä.

Maakunta tilaisi tarvitsemansa toimitilat palvelukeskukselta solmimalla vuokrasopimuksen joko olemassa olevista palvelukeskuksen omistamista tiloista, uusista rakennettavista tiloista tai palvelukeskuksen maakunnalle vuokraamista muun omistajan tiloista. Palvelukeskus ei siten lähtökohtaisesti rakennuttaisi tai vuokraisi tiloja omaan lukuunsa ilman maakunnan kanssa ennalta solmittua vuokrasopimusta.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin palvelukeskukselle velvollisuus antaa vuosittain maakunnille ja valtioneuvostolle selvitys tehdyistä investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista maakuntatalouteen. Näin voitaisiin varmistua siitä, että kiinteistö- ja toimitilainvestointien kokonaisuudesta aiheutuva vuokratasite maakunnille ei kasvaisi kohtuuttomaksi suhteessa maakuntien toimintaan ja rahoituspohjaan.

Pykälän 2 momentin valtuussäännöksellä mahdollistettaisiin, että tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarkemmin säätää yhtiön tehtävistä.

128 §. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävät. Palvelukeskus olisi valtakunnallinen osakeyhtiö, jonka palvelutuotanto olisi hajautettu alueellisesti eri puolille maata. Näin varmistettaisiin maankuntien erilaiset tarpeet ja se, että palvelutuotanto olisi riittävän lähellä yksittäisiä maakuntia. Valtakunnallisuudella ratkaistaisiin palvelutuotannon kapeikkoja ja erikoistumisella voitaisiin tehostaa tuotantoa toimipaikkojen välillä. Valtakunnallisella rakenteella ja palvelutuotannoin ohjauksella vähennettäisiin sirpaloituminen liian pieniin toimintayksiköihin. Siirtymäkauden jälkeen palvelukeskuksen tuotantorakenteita olisi mahdollista sopeuttaa tavoitteena suurempi yhtenäisyys ja palveluvolyymit.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vain palvelukeskuksen palvelusisältöjen pääkategoriat. Pykälän 2 momentin asetuksenantovaltuutuksella mahdollistettaisiin, että tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä palvelukategorioiden sisällöstä ja näin ottaa yksityiskohtaisemmin ja joustavammin huomioon maakuntien erilaisuus palvelutuotannossa. Joidenkin nykyisten maakuntien alueella on jo nyt muodostettu erillisiä organisaatioita huolehtimaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelutuotannosta, osassa palvelutuotanto on kunta- ja kuntayhtymäkohtaista ja erityisvastuualueilla on sekä palvelukeskusrakenteita että hajautettua palvelutuotantoa.

Palvelukokonaisuuksilla tavoitellaan sitä, että niin sanotut massapalvelut olisivat tehokkaasti tuotettu kaikissa maakunnissa ja että yhtenäisillä palveluketjuilla voidaan saada suurin volyymihyöty. Maakuntien yhteiset palvelukeskukset eivät edustaisi maakuntia työnantajina eivätkä viranomaisina, vaan nämä tehtävät kuuluisivat maakunnille ja niiden työnantajaorganisaatioille. Palvelukeskusten rooli olisi tuottaa sellaisia tukipalveluiden luonteisia palvelukokonaisuuksia, joihin ei sisältyisi merkittävää palvelussuhteisiin tai rahankäyttöön liittyvää ylimaakunnallista ratkaisuvalltaa.

Palvelukeskus hankkisi rahoituksen toimintaansa palvelumaksuilla maakunnilta ja niiden organisaatioilta. Palvelusopimusmallit hyväksyisi palvelukeskuksen hallitus ja niiden sisältönä olisi ainakin palvelukokonaisuuksien vastuunjako, maakunnan ja palveluyhtiön väliset oikeudet ja velvollisuudet sekä kustannusten jakoperusteen. Kun omistajina olisivat maakunnat, niillä olisi omistajina aito intressi huolehtia palveluyhtiön toiminnan tehokkuudesta sekä kustannustason pysymisestä alhaalla.

Tehtävän toteuttamiseksi palvelukeskus voisi tuottaa palveluja omilla resursseillaan ja se voisi hankkia palveluja ulkoisilta palvelutoimittajilta, alihankkijoilta. Alihankkijoita voisivat olla sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijat. Palvelukeskuksen tuottamistehtävään kuuluisi kehittää omaa palvelutuotantoaan asiakkaidensa tarpeiden mukaisesti. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen keskeiset asiakassegmentit olisivat maakunnat, niiden tytäryhteisöt ja maakuntien palvelulaitokset sekä näiden henkilöstö.

Palvelukeskuksen toiminnassa yhtenäisillä palveluprosesseilla sekä sähköisillä palveluilla ja tietojärjestelmillä tulee olemaan erittäin keskeinen rooli, jolloin yhteistoiminta korostuu erityisesti maakuntien omien ja valtakunnallisten tieto- ja viestintätekniisten palveluntuottajien kanssa.

129 §. Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävät. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntien tieto- ja viestintätekniisen palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus) tehtävistä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio-, tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja 124 §:ssä tarkoitetuille organisaatioille. Palvelukeskus tuottaisi palveluja maakunnalle, maakuntakonsernin tytäryhteisölle ja maakunnan palvelulaitokselle siltä osin kuin nämä eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi palvelukeskus voisi sidosyksikkönä tuottaa palveluja myös valtion viranomaisille.

Tehtävän toteuttamiseksi ICT-palvelukeskus voisi tuottaa palveluja omilla resursseillaan tai se voisi hankkia palveluja ulkoisilta palvelutoimittajilta, alihankkijoilta. Palvelukeskuksen tuottamistehtävään kuuluisi kehittää omaa palvelutuotantoaan asiakkaidensa tarpeiden mukaisesti. Palvelukeskuksen tehtäväkentässä keskeistä olisi kehittää ja tuottaa maakunnille tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja tietointegraation mahdollistavia tietohallinnon palveluja ja tietojärjestelmäpalveluja.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan palvelukeskuksen tehtävistä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Tehtäviä täsmennettäisiin palvelukokonaisuuksittain. Palvelukeskuksen tuottamiin tietojärjestelmäpalveluihin voisi kuulua hallinnon ja tuotannonohjauksen tietojärjestelmäpalveluja, tietojohdamisen ja asiakkuuden hallinnan tietojärjestelmäpalveluja, viestinnän ja asianhallinnan järjestelmäpalveluja, ohjauksen ja raportoinnin järjestelmäpalveluja sekä tiedon säilytys- ja käsittelypalveluja. Näiden palvelujen avulla palvelukeskus organisoisi maakunnille ICT-ratkaisuja siten, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa voitaisiin varmistaa, että asiakkaan tiedot olisivat käytettävissä kaikissa palveluprosessin vaiheissa tiedot seuraavat asiakasta –periaatteen mukaisesti.

Palvelukeskus voisi tuottaa myös yhteisiä sähköisen asioinnin palveluja. Toimivat asiakkuudenhallinnan ja toiminnanohjauksen tietojärjestelmät sekä kansalaisille tarjottavat sähköiset palvelut olisivat keskeisiä tuottajista riippumattomien palvelujen järjestämiseksi.

Palvelukeskuksen tehtävänä voisi olla tarjota maakunnille myös erilaisia tieto- ja viestintätekniisten palvelujen integrointiin ja tietojen ja tietovarantojen analysointiin, käsittelyyn ja raportointiin liittyviä tietojärjestelmä- ja kehittämispalveluja sekä tehtäviinsä liittyviä asiantuntijapalveluja.

Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäisiin palvelukeskuksen kehittämis- ja integraatiopalveluihin voisivat kuulua esimerkiksi tiedon hallinnan ja tieto- ja viestintätekniikan (digitalisaation) hyödyntämistä ja edistämistä tukevia ratkaisuja sekä näiden toteuttamiseen liittyviä integraatio-, asiantuntija- ja tukipalveluja.

Palvelukeskus vastaisi tuottamiensa palvelujen kustannustehokkuudesta, soveltuvuudesta asiakkaiden käyttötarkoitukseen, suorituskyvystä ja toimintavarmuudesta. Palvelukeskuksen tuottamien palvelujen olisi oltava yleisten laatua koskevien tavoitteiden mukaisia, noudatettava yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittäviä ja täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvasuutta ja varautumista koskevat vaatimukset. Palvelukeskus vastaisi palvelutuotantonsa varautumisesta, tietoturvasuudesta ja valmiudesta.

Palvelukeskus tuottaisi lisäksi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyllä tavalla tietotekniikkapalveluja. Tietotekniikkapalveluilla tarkoitettaisiin esimerkiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) tarkoitettuja perustietotekniikkapalveluja, kuten tieto- ja viestintätekniisiä pilvipalveluja.

130 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin toisaalta maakuntien ja asianomaisten ministeriöiden oikeudesta saada tietoja palvelukeskuksilta ja toisaalta palvelukeskusten oikeudesta saada tietoja maakunnalta, maakuntakonsernin tytäryhteisöltä ja maakunnan palvelulaitokselta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnilla ja ministeriöillä olisi oikeus saada pyynnöstä palvelukeskukselta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat sen ohjausta ja valvontaa sekä maakunnan toiminta- ja taloussuunnittelun ja talousarvion laatimista varten. Tiedonsaantioikeus olisi rajattu vain toiminta- ja taloussuunnittelun ja talousarvion laatimiseksi tarpeellisiin tietoihin. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi lain 11 §:ssä tarkoitettua julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten tarvittavat tiedot. Ministeriöiden osalta tiedonsaantioikeus koskisi vain niitä ministeriöitä, joiden valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyn toimialan tehtäviä maakunnissa tullaan hoitamaan.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelukeskuksella olisi oikeus saada pyynnöstä maakunnalta, maakuntakonsernin tytäryhteisöltä ja maakunnan palvelulaitokselta tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä muuta johdu. Tiedonsaantioikeus olisi rajattu vain lain 6 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisiin tietoihin. Lisäksi salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä johtuvat rajoitukset rajoittaisivat tätä tiedonsaantioikeutta.

131 §. Palvelukeskuksen vastuu sitoumuksista. Valtakunnalliset palvelukeskukset on tarkoitus perustaa jo ennen vuotta 2019 ja niiden toiminta järjestää siten, että maakunnilla ja niiden organisaatioilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus siirtyä palvelukeskusten asiakkaiksi jo heti toiminnan käynnistämistä lukien. Palveluvalikoima ei kuitenkaan tule välttämättä olemaan heti toiminnan käynnistyessä lopullisessa laajuudessaan ja toisaalta maakuntien toiminnan kehittyessä palvelukeskuksiin voidaan ohjata uusia lain mahdollistamia palvelukokonaisuuksia silloin, kun se on toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Koska maakunnat olisivat itsenäinen hallinnon taso ja ne olisi itsenäisiä oikeushenkilöitä, lainsäädännössä olisi varauduttava sopimusoikeudellisesti siihen, että maakuntien toiminnan käynnistyttyä palvelukeskusten palveluvalikoimaa voitaisiin muuttaa.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että jos uusia palvelukokonaisuuksia siirrettäisiin maakunnista palvelukeskuksiin ja niiden tytäryhtiöihin sen jälkeen, kun maakunnat ovat aloittaneet toimintansa, niin samalla näille valtakunnallisille organisaatioille siirtyisivät myös oikeudelliset vastuut maakuntien tekemistä sopimuksista ja sitoumuksista. Vastaavasti palvelukeskuksille ja niiden tytäryhtiöille siirtyisi se maakuntien omaisuus, joka olisi välttämätöntä kyseisiin sopimuksiin liittyvän palvelutuotannon toteuttamiseksi.

132 §. *Palvelukeskuksen tytäryhtiö.* Palvelukeskukset olisivat oikeudelliselta muodoltaan osakeyhtiöitä. Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksilla voisi niiden omistajana olevien maakuntien antamalla luvalla olla hallinnassaan kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita. Tällainen osakeyhtiö olisi palvelukeskuksen tytäryhtiö. Tästä johtuen palvelukeskukselle tulisi laatia palvelukeskuksen taseen lisäksi konsernitase.

Maakunnat päättäisivät yhdessä siitä, onko palvelukeskuksen toimintojen yhtiöittäminen perusteltua tai olisiko muutoin tarkoituksenmukaista, että palvelukeskus hallitsisi tytäryhtiön osakkeita. Asiassa olisi otettava huomioon, että markkinoilla toimivan tytäryhtiön perustaminen tai sellaisen hallinnointi voi vaarantaa palvelukeskuksen sidosyksikköaseman.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelukeskus ei saisi antaa tytäryhtiöilleen konserniavustuksia. Konserniavustusta käytetään pääomasijoitusten minimoimiseksi tukemaan käynnistyvän tytäryhtiön toimintaa. Se voi olla myös tapa tukea liiketaloudellisesti kannattamattoman tytäryhtiön toimintaa. Konserniavustuksien myöntämistä voidaan käyttää myös emoyhtiön tuloksen tasauskeinona. Maakuntien palvelukeskusten ja niiden hallinnoimien tytäryhtiöiden välisten suhteiden tulee olla neutraalit.

133 §. *Asiatuntija- ja tukipalveluja koskeva yhteistyö.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta perustaa kuntien ja valtion kanssa yhteisiä asiantuntija- ja tukipalveluja tuottavia yksiköitä kaikkien 124 §:ssä säädettyjen palvelukeskusten toimialoilla eli yhteishankinnoissa, toimitilaja kiinteistöhallinnon palveluissa, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa sekä tieto- ja viestintätekniisissä palveluissa. Mahdollisuus perustaa yhteisiä yksiköitä olisi vain palvelukeskuksilla ja koska ne ovat osakeyhtiöitä, myös kyseisillä yhteisillä yksiköillä tulisi olla yksityisoikeudellinen oikeushenkilöllisyys.

Palvelukeskusten toimialoilla on jo nyt olemassa lukuisia palvelukeskuksia niin kunnissa ja kuntayhtymissä kuin sairaanhoitopiireissä ja valtionhallinnossakin. Tällaisia kuntien ja valtion omistamia yksiköitä ovat esimerkiksi KL-Kuntahankinnat Oy ja Hansel Oy. Julkisia hankintoja koskevan direktiivin mukaan julkinen hallinto voi tietyin edellytyksin perustaa in-house palveluyksiköitä ja tuottaa omistajilleen välttämättömiä palvelukokonaisuuksia ilman kilpailutusta. Julkiset palvelut ovat verovaroin rahoitettuja ja on siten perusteltua mahdollistaa yhteiset palveluyksiköt eri julkisen sektorin palvelukeskuksille. Yhteisten yksiköiden perustaminen olisi vapaaehtoista ja perustuisi toiminnallisiin synergioihin. In-house asemaan liittyy edellytyksenä sekä omistajuus ja että toimintaa ohjataan yhtä kiinteästi kuin omiakin toimintayksiköitä ohjataan. Edellä mainitusta seuraa se, että yhteisten yksiköiden ohjauksen tulisi täyttää nämä edellytykset ja myös omistuksen hajaantumiseen olisi kiinnitettävä huomiota.

134 §. *Palvelukeskuksen osakkeiden luovutusrajoitus.* Lailla ja palvelukeskuksen yhtiöjärjestyksen määräyksillä varmistettaisiin, että palvelukeskukset pysyisivät maakuntien ja valtion omistuksessa. Pykälän mukaan maakunta ei saisi myydä, pantata tai muutoin luovuttaa omistamia osakkeita muille kuin toisille maakunnille tai valtiolle. Näin varmistettaisiin, että keskeisin sosiaali- ja terveydenhuollon infrastruktuuri ja toiminnan jatkuvuuden edellyttämät palvelut säilyisivät edelleen julkisessa omistuksessa ja maakuntien ja valtion määräysvallassa.

135 §. *Muun lainsäädännön soveltaminen palvelukeskuksiin.* Pykälässä säädettäisiin eräiden yleislakien soveltamisesta palvelukeskuksiin. Palvelukeskuksiin sovellettaisiin pykälän 1 momentin mukaan osakeyhtiölakia (624/2006), jollei laissa toisin säädettäisi. Osakeyhtiölakia sovellettaisiin siis toissijaisesti. Ensisijaisesti tulisivat tältä osin sovellettavaksi tämän lain säännökset, mutta myös esimerkiksi maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämi-

sestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain palvelukeskusten perustamista ja osakkeiden jakautumista koskevat säännökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eräiden keskeisten hallinnon yleislakien soveltamisesta palvelukeskuksiin ja niiden toimintaan. Säännöksen mukaan palvelukeskuksiin sovellettaisiin hallintolakia (434/2003), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (423/2003) ja arkistolakia (831/1994).

17 luku **Erinäiset säännökset**

136 §. *Maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seuranta ja tietojen tuottaminen.* Pykälässä asetettaisiin maakunnalle sen toiminnan ja talouden seurantavelvollisuus, velvollisuus tuottaa toimintaa ja taloutta koskevia tietoja sekä velvollisuus julkaista seurantatietoja. Lisäksi pykälässä asetettaisiin toimeksiantosopimuksen perusteella maakunnalle palveluja tuottaville yksityisille palveluntuottajille velvollisuus toimittaa maakunnalle palveluntuottajien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja. Säännös koskisi kaikkia lain 6 §:ssä maakunnalle säädettyjä tehtäväaloja. Maakunnan toimintaa ja taloutta koskevilla seurantatiedoilla olisi merkitystä erityisesti lain 3 luvussa tarkoitetun maakunnan ja valtion välistä suhdetta määrittävien säännösten ja jossain määrin myös lain 109 ja 110 §:ssä säädetyn arviointimenettelyn toteuttamisen kannalta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sille säädettyjen tehtävien laatua, vaikuttavuutta ja kustannuksia. Lisäksi maakunnan olisi säännöksen mukaan seurattava oman palvelutuotannon toimintaa ja taloutta ja verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen.

Maakunnan olisi pykälän 2 momentin mukaan tuotettava toimialoittain tietoja sille säädettyjä tehtäviä koskevasta toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta maakunnan toiminnan seurantaan, valvontaan ja ohjausta varten. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalle toimeksiantosopimuksen perusteella palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien olisi toimitettava 1 momentissa tarkoitetun tehtävän edellyttämät tiedot maakunnalle (maakunnan,) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tai muun lain perusteella tiedon saamiseen oikeutetun viranomaisen määrittelemällä tavalla.

Maakunnan olisi pykälän 4 momentin mukaan julkaistava yleiseen käyttöön sen taloutta ja toimintaa koskevat seurantatiedot. Julkaistavat tiedot eivät saisi sisältää yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja ja ne olisi käsiteltävä siten, ettei yksittäistä henkilöä voitaisi niistä tunnistaa suoraan eikä välillisesti. Säännöstä sovellettaessa tulisi ottaa huomioon henkilötietolain 3 §:n 1 kohtaan sisältyvä henkilötiedon määritelmä, jonka mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Maakunnan toiminnan seurantaan, valvontaan ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädettäisiin pykälän 5 momentin mukaan erikseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 31 §:ään sisältyy säännös sosiaali- ja terveydenhuollon seurannasta ja arvioinnista.

137 §. *Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.* Valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä asetettu yleinen varautumisvelvollisuus ei koske maakuntia. Tämän johdosta pykälässä asetet-

taisiin maakunnille normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskeva varautumisvelvollisuus. Maakuntaa koskeva varautumisvelvollisuus koskisi myös lain 4 §:ssä tarkoitettuja maakuntakonserniin ja maakunnan toimintaa kuuluvia organisaatioita. Maakuntien tulisi lisäksi varmistaa, että siltä osin kuin on kysymys palvelujen hankinnasta ulkopuolisilta tahoilta, hankintaa koskeviin sopimuksiin olisi otettu tarvittavat määräykset ostettujen palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla. Näissä tilanteissa viranomaisten tehtävät saattavat kuitenkin muuttua tai lisääntyä taikka niitä saatetaan myös joutua suorittamaan nopeasti tai äkillisesti. Tämä edellyttää, että häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa. Poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten.

Esimerkkinä varautumistoiminnasta voidaan mainita valmiussuunnitelmat, poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Myös poikkeusolojen viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelu on osa varautumista. Varautumiseen kuuluu keskeisesti myös varautumista koskevien ohjeiden antaminen. Koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutusta, ei lakiin ehdoteta otettavaksi erityistä ohjeiden antamista koskevaa säännöstä.

18 luku Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus

138 §. Luvun säännösten soveltaminen. Maakunnan viranomaisen päätökseen haettaisiin pykälän 1 momentin mukaan yleensä muutosta ehdotetun lain mukaisesti. Vain jos jostakin asiasta olisi erikseen säädetty haettavaksi muutosta muulla tavoin, noudatettaisiin kyseisiä säännöksiä. Erityiset säännökset voisivat koskea muun muassa erilaisia maakunnan viranomaiselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Niitä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta yleensä hallintovalituksella.

Maakuntalain 18 luku koskisi vain niin sanottuja maakunnallisia asioita. Niissä asioissa, joissa olisi käytössä hallintovalitus, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännöksiä sovellettaisiin maakuntalain säännösten sijasta. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, noudatettaisiin myös niitä maakuntalain säännösten sijasta.

Tämän luvun säännöksiä ei myöskään sovellettaisi maakunnassa sovellettavan virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevia erimielisyyksiä ratkaistaessa. Virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaisiin ensisijaisesti osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja viime kädessä työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) mukaan työtuomioistuimessa.

Maakuntalain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavalituksesta täydentäisivät hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännökset. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan selkeyden vuoksi otettavaksi viittaukset mainittuihin lakeihin.

Silloin, kun asiaa käsitellään hallintoasiana maakunnan viranomaisessa, sovellettaisiin hallintolakia. Maakunnan viranomaisen tulisi antaa oikaisuvaatimusohje tai valitusosoitus hallintolain mukaisesti. Asiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia. Valituksen muotoa, sisältöä, valituskirjelmää ja muuta valituksen tekemistä koskevat säännökset ovat hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölain 23 §:n mukaan valitus tehdään kirjallisesti. Viranomaiselle osoitettavassa valituskirjelmässä on säännöksen mukaan ilmoitet-

tava päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Hallintolainkäyttölain 24 §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa valittajan nimi ja kotikunta. Vastaavasti on ilmoitettava laillisen edustajan, asiamiehen tai valituksen laatijan nimi ja kotikunta. Lisäksi on ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset voidaan toimittaa valittajalle. Valituskirjelmä on valittajan tai laatijan allekirjoitettava omakätisesti. Valituskirjelmän liitteistä säädetään hallintolainkäyttölain 25 §:ssä. Valituskirjelmään on säännöksen mukaan liitettävä päätös, johon haetaan muutosta, todistus siitä, milloin päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valituksen alkamisen ajankohdasta sekä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi. Hallintolainkäyttölain 26 §:n mukaan pääsääntönä on, että valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 74 §:ssä. Asianosainen on säännöksen mukaan velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä toinen asianosainen joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Päätökseen tehneeseen hallintoviranomaiseen voidaan soveltaa samaa periaatetta. Harvinaisissa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta, on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta.

139 §. Oikaisuvaatimus. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus voitaisiin tehdä maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä.

Maakunnan asioissa olisi käytössä yhdenmukainen ensivaiheen oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimusmenettely olisi maakunnan sisäistä hallintomenettelyä ja edeltäisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvattaisiin maakunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia maakunnan sisäisessä päätöksenteossa. Maakunnan jäsenet on määritelty lain 3 §:ssä. Maakunnan jäsen voisi oikaisuvaatimuksella saada esimerkiksi maakunnan viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi käytössä laajasti maakunnan sisäisesti. Menettelyn ulkopuolelle olisi rajattu vain maakuntavaltuuston päätökset. Niistä valitettaisiin maakuntavalituksella suoraan hallinto-oikeudelle. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu maakuntavaltuuston asemaan.

Maakuntavalituksen voisi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan maakunnan sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei olisi rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voisi tehdä sekä maakunnan jäsen että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen säädettäisiin 142 §:ssä.

Oikaisuvaatimus olisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli maakuntavalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voisi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä silloin voisi tehdä maakuntavalitusta. Maakunnan muiden toimielinten kuin valtuuston sekä kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä olisi aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, kenelle oikaisuvaatimus tehdään. Maakuntahallituksen ja lautakunnan päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin niille itselleen. Niiden jaostojen ja alaisten viranomaisten päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin asianomaiselle toimielimelle.

Lautakunnan alaisia viranomaisia voisivat olla esimerkiksi niiden alaiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat, joille olisi annettu itsenäistä toimivaltaa.

Maakunnan palvelulaitoksen hallituksen päätöksestä oikaisuvaatimus tehtäisiin hallitukselle itselleen. Palvelulaitoksen viranhaltijan 85 §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöksestä oikaisuvaatimus tehtäisiin palvelulaitoksen hallintosäännössä määrätulle viranhaltijalle/oikaisuvaatimuselimelle.

Säännöksen mukaan oikaisuvaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Käsitelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta voisi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisisi asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ikään kuin saman asian jatkokäsittelyä. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleva olisi tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muutettaisi oikaisuvaatimuksen johdosta.

140 §. Maakuntavalitus. Pykälään ehdotetaan otettavaksi kuntalain kunnallisvalitusta vastaavat maakuntavalitusta koskevat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, mihin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta maakuntavalituksella, 2 momentissa säädettäisiin, mitkä olisivat maakuntavalituksen valitusperusteet ja 3 momentissa, mitä valittajan tulisi esittää valituksessaan. Maakuntavalitus olisi luonteeltaan laillisuusvalitus. Se tehtäisiin aina hallinto-oikeudelle. Maakunnan viranomaisen päätöksistä valitettaisiin maakuntavalituksella, jollei laissa toisin säädettäisi. Hallintovalituksen käytöstä maakuntavalituksen sijasta säädettäisiin aina asianomaisessa erityislaissa.

Maakuntavalitus olisi ensisijainen keino hakea muutosta maakuntavaltuuston päätökseen. Maakuntavaltuuston päätöksiin tyytymätön ei voisi tehdä 142 §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusta.

Maakuntavalituksen voisi lisäksi tehdä maakuntahallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi tällöin valittamisen edellytys. Jos oikaisukelpoisesta päätöksestä ei tehtäisi oikaisuvaatimusta määräajassa, päätös saisi lainvoiman. Näin ollen valitusoikeuskin olisi lähtökohtaisesti vain sillä, joka olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutettaisiin, muutkin maakuntavalituksen tekemiseen oikeutetut saisivat valitusoikeuden. Maakuntavalituksen tekijä ei olisi sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet olisivat vapaamuotoiset. Sen sijaan maakuntavalituksen voisi tehdä vain ehdotetun säännöksen 2 momentissa mainituilla perusteilla. Maakuntavalituksen valitusperusteina olisivat päätöksen tai päätöksenteon laillisuusvirheet. Säännöksen mukaan maakuntavalituksen valitusperusteet olisivat: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valitusperusteiden esittämisvelvollisuudesta ennen valitusajan päättymistä.

141 §. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus. Oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen voisi tehdä vain maakunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Lopullisia olisivat yleensä päätökset, joilla asia on maakunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muutoksenhaku olisi kielletty päätöksistä, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos esimerkiksi asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja maakuntahallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain maakuntavaltuuston päätös olisi valituskelpoinen. Maakuntavaltuuston päätöksestä tehtävässä maakuntavalituksessa voitaisiin kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sel-

laisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.

142 §. *Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus.* Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saisi tehdä maakunnan jäsen ja asianosainen. Maakunnan jäsenistä säädettäisiin lain 3 §:ssä. Asianosaisen määrittely säännöksessä perustuu hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin. Asianosainen olisi se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Maakuntavalituksen valitusperusteet olisivat asianosaisella samat kuin maakunnan jäsenellä eli 132 §:ssä säädetyt laillisuusvirheet.

Pykälän 2 momentin mukaan lain 46 §:ssä tarkoitetussa maakuntien yhteistoiminnassa järjestettyjä tehtäviä koskevasta päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saisi tehdä myös yhteistyöhön tai yhteistoimintaan osallinen maakunta ja sen jäsen. Maakunnan jäsenistä säädettäisiin lain 3 §:ssä. Maakuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta säädettäisiin erityislainsäädännössä ja maakuntien vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta lain 8 luvussa.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voisi pykälän 3 momentin mukaan tehdä maakuntavalituksen hallinto-oikeudelle lähtökohtaisesti vain se, joka olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös muuttuisi oikaisuvaatimuksen johdosta, saisi päätökseen hakea muutosta maakuntavalituksella myös se, jolla olisi 1 ja 2 momentin mukaan oikeus tehdä maakuntavalitus.

143 §. *Oikaisuvaatimus- ja valitusaika.* Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimusajasta sekä maakuntavalituksen valitusajasta. Oikaisuvaatimus olisi tehtävä 14 päivän ja maakuntavalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimusvaatimusaika poikkeaisi hallintolain 49 c §:ssä säädetyistä 30 päivän oikaisuvaatimusajasta, mutta vastaisi kuntalain 138 §:ssä oikaisuvaatimukselle säädettyä määräaikaa. 14 päivän oikaisuvaatimusaika myös maakunnallisessa oikaisuvaatimuksessa on perusteltua ottaen huomioon maakunnan asioiden luonne ja laaja oikaisuvaatimusoikeutettujen piiri.

Sekä oikaisuvaatimus- että valitusaika alkaisivat kuluu päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksiantotavat olisivat yhdenmukaiset molemmissa menettelyissä. Päätöksen tiedoksiannosta asianosaiselle säädettäisiin 144 §:ssä ja maakunnan jäsenelle 145 §:ssä.

144 §. *Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle.* Pykälän mukaan päätös annettaisiin tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiannona. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n mukaan asiakirja voidaan kuitenkin antaa asianosaiselle tiedoksi sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Tällöin asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaisi kuluu päätöksen tiedoksisaannista. Asianosainen on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

145 §. *Päätöksen tiedoksianto maakunnan jäsenelle.* Pykälässä säädettäisiin päätöksen tiedoksiannosta maakunnan jäsenelle. Maakunnan jäsenistä säädettäisiin lain 3 §:ssä.

Pykälään 1 momentin mukaan maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen pidettäisiin tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johtuisi. Salassapitoa koskevat säännökset voisivat tarkoittaa, että pöytäkirja

jaan sisältyviä tietoja ei voitaisi kokonaisuudessaan julkaista yleisessä tietoverkossa. Tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa tulisi kuitenkin aina olla päätöksentekoon liittyvät olennaiset tiedot sekä ne tiedot, jotka olisivat tarpeellisia esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi. Jos asia olisi kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaisiin ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Tässä yhteydessä tulisi ilmetä, mihin säännökseen salassapito perustuu.

Julkaistessaan pöytäkirjoja tietoverkossa maakunnan tulisi huolehtia myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumisesta. Momentin toiseksi viimeisen virkkeen mukaan pöytäkirjassa julkaistaisiin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Henkilötietojen määritelmä sisältyy henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 1 kohtaan. Siten mitä tahansa julkisiksikaan arvioituja henkilötietoja ei tulisi viedä yleiseen tietoverkkoon. On olemassa tietotyyppejä, jotka verkkoon laitettaessa altistavat asianosaisen erilaisille riskeille. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite, pankkitilin numero tai tieto perheenjäsenistä. Muun muassa edellä mainittujen henkilötietojen julkaiseminen olisi yleensä myös tarpeetonta kuntalaisen tiedonsaannin kannalta. Sen sijaan esimerkiksi henkilövaalia koskevissa päätöksissä joidenkin henkilötietojen kuten nimitiedon ja mahdollisesti ammattia tai koulutusta koskevan tiedon julkaiseminen voisi olla välttämätöntä asian arvioimiseksi muutoksenhaun kannalta.

Jos julkaistu pöytäkirja sisältäisi henkilötietoja, olisi ne kuitenkin poistettava aina oikaisuvaatimus- ja valitusajan jälkeen. Maakunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioitaisiin henkilötietolain 2 lukuun sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua kunnan toiminnan kannalta. Ilman asianomaisen henkilön suostumusta henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Kaiken henkilötietojen käsittelyn on oltava oikeutettua ja tarpeellista koko sen ajan, jolloin tietoja käsitellään. Oikaisuvaatimus- ja valitusajan tai esimerkiksi kuulutuksen ilmoitusajan päätyttyä päättyisi myös maakunnan peruste ja tarve henkilötiedon käsittelemiseen yleisessä tietoverkossa. Tämän vuoksi maakunnan olisi poistettava henkilötiedot tietoverkosta mainitun ajan päättyessä.

Jos maakunta olisi poistanut henkilötiedot tietoverkosta edellä mainitun ajan päätyttyä, maakunta ei vastaisi enää siitä, että tiedot olisivat löydettävissä hakukonepalvelujen esimerkiksi Google-hakukoneen kautta. Euroopan Unionin tuomioistuimen niin kutsutussa Google -tuomiossa (C-131/12, annettu 13.5.2014) on käsitelty yleisen tietoverkon eli internetin hakukoneen ylläpitäjän velvollisuuksia liittyen henkilötietojen käsittelyyn. Tuomion mukaan hakukoneen toiminnassa on kyse henkilötietojen käsittelystä silloin, kun tietoihin liittyy henkilötietoja ja hakukoneen ylläpitäjää on pidettävä rekisterinpitäjänä. Tuomioistuin totesi, että hakukoneen toiminnan yhteydessä suorittama henkilötietojen käsittely eroaa internetsivustojen toimittajien suorittamasta tietojenkäsittelystä, menee sitä pidemmälle ja vaikuttaa siis enemmän rekisteröityjen perusoikeuksiin. Tämän seurauksena tuomioistuin katsoi, että hakukoneen ylläpitäjä on velvollinen poistamaan henkilön nimellä suoritettujen haun johdosta näkyvästä hakutulosten luettelosta linkit sivullisten julkaisemiin internetsivuihin, joissa on kyseistä henkilöä koskevaa tietoa, myös siinä tilanteessa, että kyseistä nimeä tai kyseisiä tietoja ei ole poistettu ensin tai poisteta samanaikaisesti näiltä internetsivuilta. Näin on tuomion mukaan jopa silloin, kun tietojen julkaiseminen on mainituilla sivuilla itsessään laillista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi maakunnan muun kuin 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisen pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä. Muun viranomaisen pöytäkirja pidettäisiin vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos viranomainen katsoisi sen tarpeelliseksi.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan maakunnan jäsenen lakisääteisessä ja vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa tapahtuneeseen päätöksentekoon osallistuneen maakunnan ja sen jäsenen katsottaisiin saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun pöytäkirja olisi nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

146 §. *Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus.* Pykälä sisältäisi säännökset oikaisuvaatimusohjeesta ja valitusosoituksesta. Oikaisuvaatimusohjeet tai valitusosoitus olisi aina liitettävä päätökseen. Jos maakuntavalituksen ja oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi kielletty, päätökseen olisi liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta sekä mainittava mihin säännökseen muutoksenhakukielto perustuu. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta säädettäisiin 147 §:ssä.

Oikaisuvaatimusohjeesta ja valitusosoituksesta säädetään hallintolain 46 ja 47 §:ssä sekä valituskieltoilmoituksesta hallintolain 48 §:ssä. Tämän johdosta näistä siis ei olisi välttämätöntä ottaa säännöksiä maakuntalakiin. Sääntely on kuitenkin katsottu perustelluksi, koska maakuntavalitus ja niitä edeltävä oikaisuvaatimus muodostavat oman erityisen kokonaisuuden.

147 §. *Jatkovalitus.* Pykälässä säädettäisiin hallinto-oikeuden päätöksestä valittamisesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhakuun sovellettaisiin hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi julkaistava ilmoitus hallinto-oikeuden päätöksestä viipymättä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johduisi. Päätöksen sisältämät henkilötiedot tulisi poistaa tietoverkosta valitusajan päätyttyä. Henkilötietojen käsittelyä tietoverkossa on käsitelty edellä 145 §:n perusteluissa. Valitusaika hallinto-oikeuden päätökseen lähtisi pykälän 2 momentin mukaan kulumaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä olisi julkaistu. Tämä koskisi yleensä niitä maakunnan jäseniä, jotka voisivat tehdä jatkovalituksen. Jos hallinto-oikeuden päätös annettaisiin erikseen tiedoksi asianosaiselle eli yleensä valittajalle, asianosaisen valitusaika luettaisiin tästä henkilökohtaisesta tiedoksisäännöstä.

148 §. *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.* Maakunnan asioissa päätös voitaisiin lähtökohdaisesti panna täytäntöön ennen sen tuleamista lainvoimaiseksi. Näissä asioiden täytäntöönpanokelpoisuus ennen päätöksen lainvoimaisuutta on päinvastainen kuin hallintovalitusasioissa, joissa pääsääntöisesti vasta lainvoimainen päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpano olisi kuitenkin kielletty, jos oikaisuvaatimus tai valitus kävisi sen johdosta hyödyttömäksi tai jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltäisi täytäntöönpanon.

Käytännön tilanteissa täytäntöönpanoon saattaisi olla mahdollista ryhtyä esimerkiksi silloin, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä arvioitaisi aiheutuvan kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon voisi olla mahdollista ryhtyä silloin, jos erittäin painavat syyt vaatisivat täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on kuitenkin usein etujen ja haittojen vertailua. Jos tällaisessa vertailussa täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon voisi ryhtyä.

Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen voisi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin olisi maakuntahallitus tai asianomainen lautakunta. Valitusviranomainen olisi hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Kielto voitaisiin antaa vain oikaisuvaatimuksen tai valituksen käsittelyn yhteydessä. Täytäntöönpanokielloa ei voisi hakea ilman, että olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen tai valituksen. Vaatimus täytäntöönpanon kieltämisestä voitaisiin tehdä samalla, kun tehdään varsinainen valitus,

mutta myös myöhemmin valituksen vireillä ollessa. Valitusviranomainen voisi käsitellä täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen kiireellisenä erikseen.

19 luku **Voimaantulo**

149 §. *Voimaantulo.*

1.2 **Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä**

1 luku **Yleiset säännökset**

1 §. *Lain tarkoitus.* Ensimmäisessä pykälässä todetaan lain tarkoitus. Ensisijaisena tarkoituksena on väestön hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen ja tätä kautta väestöryhmien välisen hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen. Lain tarkoituksena on myös luoda asianmukaiset edellytykset hoitoon tai palvelujen piiriin pääsulle ja sille, että koko maassa on saatavilla riittävästi ja yhdenvertaisesti palveluja sekä palveluja tarvitsevien ihmisten tarpeet ja niissä tapahtuvat muutokset huomioon otettava palvelurakenne. Samalla palvelurakenteen tulee olla kustannusvaikuttava ja tuottavuudeltaan hyvä siten, että käyttävissä olevilla voimavaroilla pystytään kantamaan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien mukaisten palvelujen järjestämisestä. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan laadukkaita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja näiden palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä vastaamaan kykeneviä organisaatioita.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että sosiaali- ja terveystalvelujen on vastattava alueellisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin. Perusoikeuksien toteutumista ei voi lähestyä keskimääräisen ihmisen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystalveluja koskevasta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä muodostuu velvollisuus ottaa huomioon kokonaisvaltaisesti ihmisen yksilölliset tarpeet ja antaa näiden pohjalta tulevan palvelukokonaisuuden arvioinnin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden harkintaan. Harkintaa kontrolloivat oikeussuojajärjestelmä ja valvontaviranomaiset. Näiden tehtävänä on puuttua sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa ilmenneisiin ongelmiin ja puutteisiin.

Edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttaminen vaatii myös useiden eri tahojen laajaa yhteistyötä. Tarkoituksena on luoda edellytykset tällaisen yhteistyön syntymiselle sekä alueellisesti että valtakunnallisesti siten, että talvelut muodostavat toiminnallisesti ja rakenteellisesti integroidun kokonaisuuden. Tämä koskee sekä sosiaali- ja terveydenhuollon horisontaalista integraatiota että perustason ja erikoistason, kuten perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon vertikaalista integraatiota.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Lakia sovelletaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Julkisella sosiaali- ja terveydenhuollolla tarkoitetaan toimintaa, jonka järjestämisestä ja siihen liittyvästä rahoituksesta vastaa maakunta. Maakunta saa tehtävänsä varten rahoituksen pääosin valtiolta sekä osaksi asiakasmaksuina ja toimintatuloina.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia säännöksiä on useissa eri laeissa, joista osa koskee nyt kunnallista, kuntien ja kuntayhtymien järjestämää toimintaa, osa yksityistä toimintaa ja osa sekä kunnallista että yksityistä toimintaa. Julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien lakien suuresta lukumäärästä johtuen pykälässä ei ehdoteta lueteltavaksi niitä lakeja, joita ehdotettava laki koskee. Asianomaisissa erityislaeissa on viittaussäännös, jonka mukaan niiden mukaiseen toimintaan sovelletaan nyt sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) ja kunnan perustalvelujen valtionosuudesta annettua

lakia (1704/2009). Mainitut viittaukset muutetaan uudistuksen yhteydessä viittauksiksi ehdotettavaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ja maakunnan valtionosuuslakiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain soveltamisen piiriin tulevat kokonaan tai osaksi muun muassa sosiaalihuoltolaki (1301/2014), terveydenhuoltolaki (1326/2010), elatustukilaki (580/2008), laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015), laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012), jäljempänä *vanhuspalvelulaki*, laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977), laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), laki omaishoidon tuesta (937/2005), laki sosiaalisesta luotuksesta (1133/2002), laki toimeentulotuesta (1412/1997), laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), lastensuojelulaki (417/2007), lääkelain (395/1987) 7 luku, mielenterveyslaki (1116/1990), perhehoitajalaki (263/2015), päihdehuoltolaki (41/1986), tartuntatautilaki (583/1986), tupakkalaki (693/1976), Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005), Työterveyshuoltolaki (1383/2001), Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983), Adoptiolaki (22/2012), Laki lapsen elatuksesta (704/1975), Isyyslaki (11/2015) sekä niiden mukaan nyt kunnalle kuuluvat tehtävät. Asianomaisessa erityislaissa säädetään tuleeko sen mukainen toiminta kokonaan vai osaksi maakunnan hoidettavaksi.

Ehdotettava laki ei koske Ahvenanmaalla järjestettävää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Sen järjestäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin. Ehdotettavan lain 30 ja 34 §:ssä säädetään kuitenkin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutukseen liittyvistä koulutuskorvauksista. Niitä voidaan maksaa myös Ahvenanmaan maakunnan toimintayksiköille. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa todetaan, että lain 4 luvun säännöksiä koulutuskorvauksista sovelletaan myös Ahvenanmaan maakunnassa suoritettavaan koulutukseen.

3 §. Määritelmät. Pykälässä määritellään laissa käytettävät sosiaali- ja terveydenhuollon ja asiakkaan käsitteet.

Pykälän 1 kohdassa määritellään sosiaali- ja terveydenhuolto. Siihen sisältyvät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja palvelut sekä myös hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Laissa käytettävän sosiaali- ja terveydenhuollon käsitteeseen kuuluu siten myös hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, jonka muutoin voitaisiin tulkita jäävän sosiaali- ja terveydenhuollon käsitteen ulkopuolelle.

Kohdassa 2 määritellään asiakas. Sillä tarkoitetaan maakunnan asukkaita ja muita, joille maakunnan on lakiin perustuen järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Asiakkaan käsitteeseen sisältyvät myös terveystalvveluja käyttävät potilaat. Asiakkaita voivat olla myös muut kuin maakunnan asukkaat, esimerkiksi kiireellistä sairaanhoitoa tarvitsevat henkilöt tai EU-säännösten perusteella palvelujen saamiseen oikeutetut henkilöt. Asiakkaita ovat myös ne työnantajat, yritykset ja yrittäjät, joille maakunta järjestää terveydenhuoltolain 18 §:n perusteella työterveyshuoltolain 4 ja 12 §:n mukaisen työterveyshuollon. Myös valinnanvapautta koskevien säännösten perusteella maakunnan palveluja käyttävät henkilöt ovat laissa tarkoitettuja asiakkaita.

Kohdassa 3 määritellään palvelun tuottaja. Palvelun tuottajalla tarkoitetaan kaikki maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia yhtiöitä, yhteisöjä, järjestöjä, yrittäjiä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä muita toimijoita. Lainkohdan tarkoittamia palvelun tuottajia ovat siten muun muassa maakuntalain 51 §:ssä tarkoitettut maakunnan palvelulaitokset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavat yhtiöt, yhteisöt, järjestöt ja ammatinharjoittajat. Määritelmällä tarkoitetaan tämän mukaisesti kaikkia maakunnalle palveluja tuottavia toimijoita.

Palvelun tuottajalla on oltava lainsäädännön edellyttämät oikeudet sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseksi. Yksityisiltä palvelujen tuottajilta edellytetään tällä hetkellä viranomaisen myöntämää lupaa tai rekisteröintiä tai että itsenäisellä ammatinharjoittajalla on tehtävän edellyttämä laillistus tai rekisteröinti. Palvelun tuottajia koskevan lainsäädännön uudistaminen on vireillä. Tarkoituksena on, että jatkossa luovutettaisiin lupamenettelystä ja se korvattaisiin palvelun tuottajan ilmoitukseen perustuvalla rekisteröinnillä. Samalla rekisteröintivelvollisuus laajenisi koskemaan myös julkisia palvelun tuottajia. Tämä tarkoittaisi, että myös maakunnan omistukseen kuuluvien palvelun tuottajien pitäisi rekisteröityä samojen periaatteiden mukaisesti kuin muidenkin palvelun tuottajien.

Kohdan 4 mukaan valinnanvapaudella tarkoitetaan laissa sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja käyttävien asiakkaiden oikeutta valita palvelun tuottaja. Valinta voisi kohdistua niihin palvelun tuottajiin, jotka ovat erikseen säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmän piirissä.

4 §. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus. Ehdotettavassa pykälässä maakunnat veloitetaan suunnittelemaan ja toteuttamaan palvelut asiakkaiden tarpeen edellyttämällä tavalla. Tarpeen määrittely perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön ja niissä säädettyihin periaatteisiin. Tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon sekä väestötasolla tarkasteltu tarve että myös yksilötason tarve. Maakunnan on varauduttava järjestämään sellaisia palveluja ja siinä laajuudessa kuin maakunnan asukkaiden ja muiden asiakkaiden objektiivisen tarpeen voidaan olettaa olevan. Toisaalta tarpeessa on edellä olevan mukaisesti otettava huomioon yksittäisten henkilöiden objektiivinen palvelujen tarve. Objektiivinen tarve tarkoittaa esimerkiksi vammaispalvelulain 3 §:n 2 momentin mukaista asiakkaan yksilöllistä tarvetta. Tämän perusteella maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu esimerkiksi harvinaisten sairauksien edellyttämän hoidon järjestäminen asukkailleen.

Tarpeella ei sen sijaan tarkoiteta yksittäisten henkilöiden kokemaa subjektiivista tarvetta johonkin tiettyyn palveluun. Palvelujen tarpeen arvioinnin tulee perustua sosiaalihuollon tai terveydenhuollon sisältölainsäädäntöön – kuten sosiaalihuoltolakiin, lastensuojelulakiin tai terveydenhuoltolakiin – sekä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön yhdessä asianomaisen henkilön kanssa tekemään arvioon siitä, onko hänellä lainsäädännössä tarkoitettu tarve maakunnan järjestämisvastuulla olevaan palveluun. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävät ja oikeus tehdä yksilökohtaisia päätöksiä määräytyvät ammattitoimintaa koskevan lainsäädännön sekä tehtävämäärittelyn mukaisesti. Lainsäädännön perusteella määräytyy esimerkiksi sosiaaliohjelmoijien ja lääkäreiden tehtävät palvelutuotannossa.

Pykälän 1 momentissa todetaan lisäksi, että palvelut tulee toteuttaa yhteen sovitettuina kokonaisuuksina sekä lähellä asiakkaita. Yhteen sovitetuilla palvelukokonaisuuksilla tarkoitetaan erityisesti useita erilaisia palveluja tarvitseville asiakkaille järjestettävien palvelujen toiminnallista kokonaisuutta. Palvelut on toteutettava siten, että ne muodostavat asiakkaille toimivan kokonaisuuden, jossa yhteistyö palvelun tuottajien välillä ja siirtyminen palvelusta toiseen toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla ilman perusteettomia viiveitä tai katkoja. Yhteen sovitut palvelukokonaisuudet tarkoittaa myös tarvetta muodostaa palvelujärjestelmä sellaiseksi, ettei maakunnassa ole kustannuksia perusteettomasti lisääviä päällekkäisiä palveluja.

Järjestämisvastuussa olevan maakunnan on myös huolehdittava lähipalvelujen asianmukaisesti toteuttamisesta. Lähipalvelut ovat merkityksellisiä erityisesti paljon ja usein sekä pitkäaikaisesti palveluja tarvitseville asiakkaille, joiden on usein vaikea hakeutua etäällä oleviin palveluihin.

Lähipalvelut ovat palveluja, joita asiakkaat käyttävät usein ja ainakin osa asiakkaista käyttää niitä toistuvasti, jopa päivittäin, minkä vuoksi sellaisia palveluja on perusteltua saada läheltä. Myös harvoin tarvittavat ja keskitetysti tuotetut palvelut voivat olla asiakkaan luokse tai lähelle tuotavia lähipalveluja. Asiakkaan näkökulmasta lähipalvelut ovat saavutettavissa esimerkiksi kotiin tarjottavina palveluina, sähköisinä palveluina, lähellä jokapäiväistä elinympäristöä tarjottavina palveluina tai liikkuvina palveluina. Lähellä tarjottavat palvelut voivat sisältää myös erityisosaamista edellyttäviä palveluita, jotka jalkautetaan, vaikka palvelun tuottajan fyysinen toimipiste saattaa olla keskitetty. Olennaista ei olekaan fyysisen toimipisteen sijaitseminen vaan se, missä palvelu annetaan sitä tarvitsevalle asiakkaalle.

Kaikkia palveluja ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista hajauttaa ja järjestää lähipalveluina. Tällaisia ovat esimerkiksi harvoin tarvittavat palvelut, jotka edellyttävät erityisosaamista tai kalliita laitteita. Nämä palvelut on perusteltua koota suurempiin kokonaisuuksiin. Sillä voidaan varmistaa palvelujen hyvä laatu ja turvallisuus sekä myös taloudellisesti järkevä ja kustannustehokas toteuttaminen. Tarkoituksenmukainen palvelujen kokoaminen nykyistä suurempiin yksiköihin voi myös mahdollistaa sen, että palveluja on saatavissa yhdenvertaisesti eri puolilla maata.

Säännöksen mukaan palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin silloin kun siihen on lainkohdassa nimenomaisesti todetut perusteet. Ensimmäinen peruste liittyy palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen. Palvelun tuottamista kootaan yhteen silloin kun saatavuus ja laatu edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja. Toisena erikseen mainittuna perusteena on palvelujen tarkoituksenmukaisen toteutuksen ja kustannusvaikuttavuuden ja tehokkaan tuottamisen asettamat vaatimukset.

Palveluja toteutettaessa on myös edistettävä esteettömyyttä. Tästä säädetään pykälän 2 momentissa. Palvelujen toteuttaminen esteettömästi mahdollistaa kaikille palveluja tarvitseville palvelujen piiriin pääsyn ja mahdollisuuden käyttää niitä toimintakyvyn tai terveyden sitä estämättä. Esteetön ympäristö mahdollistaa muun muassa itsenäisen asioimisen monille sellaisille henkilöille, jotka huonosti toimivassa ympäristössä olisivat toisten avun varassa. Esteettömyydessä on kyse periaatteesta, jonka mukaan rakennetun ympäristön, palvelujen ja viestinnän on oltava kaikkien kaikkien saavutettavissa. Ihmisten eliniän pidentessä ja iäkkäiden ihmisten lukumäärän lisääntyessä esteettömyyden merkitys korostuu entisestään elämänlaatua parantavana tekijänä. Esteettömyys lisää eri toimintojen sujuvuutta ja nopeuttaa esimerkiksi asiointia ja siirtymistä paikasta toiseen. Myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus (*YK:n vammaissopimus*) edellyttää esteettömyyden huomioon ottamista kaiken palvelusuunnittelun lähtökohtana.

5 §. Järjestämävastuun henkilöllinen soveltamisala. Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamisvastuun henkilöllisestä soveltamisalasta. Maakunnalla on velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut alueellaan maakuntalain 3 §:ssä tarkoitetuille oman maakunnan asukkaille. Järjestämävastuun henkilöllinen soveltamisala määräytyisi siten sen perusteella, mihin maakuntaan kuuluvassa kunnassa henkilöillä on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta.

Myös sellaisilla maakunnan alueella olevilla henkilöillä, jotka eivät ole kyseisen maakunnan asukkaita, on eräissä tapauksissa lakiin perustuva oikeus saada sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja. Esimerkiksi kiireellistä sairaanhoitoa on annettava terveydenhuoltolain 50 §:n perusteella kaikille sitä tarvitseville henkilön kotipaikasta riippumatta. Maakunta, jonka alueella oppilaitos sijaitsee, on velvollinen järjestämään opiskeluterveydenhuollon palvelut kaikille oppilaitoksen opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Vastaavasti työterveyshuollon palveluja on järjestettävä maakunnan alueella sijaitsevissa työpaikoissa työskenteleville työn-

tekijöille sekä yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville. Lastensuojelulain 16 b §:ssä puolestaan säädetään velvollisuudesta järjestää palveluja kuntaan sijoitetulle lapselle. Näiden lisäksi EU-lainsäädäntöön ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyy velvoitteita, joiden perusteella lähinnä terveydenhuollon palveluja on annettava säännöksen tarkoittamille henkilöille. Tähän liittyen lain 57 §:ssä säädetään terveydenhuollon järjestämisestä eräissä EU-lainsäädäntöön perustuvissa tapauksissa.

6 §. *Palvelujen kieli.* Pykälässä säädetään palveluja järjestettäessä käytettävistä kielistä. Säännöksen lähtökohtana ovat perustuslain ja kielilain (423/2003) säännökset kansalliskielistä, suomen ja ruotsin kielestä, henkilöiden oikeudesta käyttää niitä, sekä hallinnon kielestä. Pykälässä säädetään myös pohjoismaiden kansalaisten, saamelaisten ja vammaisten kielellisistä oikeuksista. Myös muita kieliä puhuvien tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon pykälässä.

Pykälän 1 momentin mukaan palvelut on järjestettävä suomeksi ja ruotsiksi silloin kun maakunnassa on erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia. Jos kaikki maakuntaan kuuluvat kunnat ovat yksikielisiä, järjestetään palvelut ja niihin liittyvä hallinto alueen kuntien kielellä. Jos alueella on erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia, on hallinto ja palvelut järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi. Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä henkilön oikeudesta tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä. Kielilain mukaan viranomaisen on omaloitteisesti huolehdittava siitä että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Palveluja järjestettäessä toiminta on suunniteltava niin että kielilain säännöstä noudatetaan.

Vaikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin alueen kieli.

Lainkohdassa on myös viittaus saamen kielilakiin (1023/2003), jossa säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä. Oikeus saamen kielen käyttöön koskee saamelaisten kotiseutualueetta. Kotiseutualueesta on säädetty saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä. Alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän alueesta. Pykälässä oleva viittaussäännös ei laajenna saamen kielilaisissa säädettyä oikeutta käyttää saamen kieltä muissa viranomaisissa tai tilanteissa kuin mitä mainitussa laissa on nimenomaisesti säädetty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asiakkaan ja potilaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisissa tilanteissa olisi huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiansa sisällöstä ja merkityksestä ja voi ilmaista mielipiteensä. Jos tulkkia ei olisi mahdollista saada paikalle, tulisi ymmärtämisestä huolehtia muilla tavoin. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia ja potilaslain 5 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentissa säädetään Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Alueen on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun. Pohjoismaiden kansalaisten oikeus käyttää omaa äidinkieltään perustuu Pohjoismaiden sosiaaliturvasopimuksen (SopS 69/1996) 5 artiklaan.

7 §. *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa.* Sosiaali- ja terveystieteiden yksi keskeinen tavoite on hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä sosiaalisten ja terveyteen liittyvien ongelmien ehkäisy. Niihin vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon ohella laajasti yh-

teiskunnan ja siihen liittyen myös kuntien toiminta kokonaisuutena. Hyvinvointia edistävät yhdenvertaisuus, demokratia, päätöksenteon läpinäkyvyys. Hyvinvoinnin kannalta tärkeää on mahdollisuus vaikuttaa itseään ja omaa yhteisöään koskeviin päätöksiin sekä osallisuus mielekkäissä ja omia yhteisöjä palvelevassa tekemisessä. Ihmisten hyvinvointi ja terveys ovat yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ravitsemus- ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä moniin muihin kuntien hoitamiin tehtäviin. Tähän liittyen kunnan on kuntalain (410/2015) 1 §:n perusteella edistettävä asukkaitensa hyvinvointia.

Edellä olevan perusteella vastuu hyvinvoinnin edistämisestä kuuluu ensisijaisesti kunnille. Sen vuoksi 1 momentissa säädetään vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnille. Ehdotuksen mukaan kunnan tulee seurata kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden kehittymistä sekä kunnan toiminnan hyvinvointivaikutuksia ja raportoida tästä vuosittain kunnanvaltuustolle. Lisäksi kunnanvaltuustolle tulee tehdä kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus. Kertomukseen kootaan tietoa asukkaiden terveydestä ja hyvinvoinnista ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä kunnan kyvystä vastata näihin tarpeisiin. Tiedon raportoinnin tulisi tapahtua väestöryhmittäin, mikä mahdollistaa tarvittavien toimien kohdentamisen. Lähtökohtana on, että hyvinvointikertomuksen johtopäätökset toimivat kunnan strategisen suunnittelun perustana.

Pykälän 2 momentti täydentää kuntalaissa olevaa säännöstä hyvinvoinnin edistämisestä. Säännös velvoittaa asettamaan kunnan strategisessa suunnittelussa tavoitteita kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä edistävästä ja ongelmia ehkäisevästä toimenpiteistä ja palveluista sekä niihin varattavista voimavaroista. Tavoitteet perustuvat asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden nykytilaan, paikallisiin olosuhteisiin sekä paikallista toimintaa tukeviin kansallisiin terveyspoliittisiin linjauksiin. Toimeenpano tulisi kytkeä osaksi kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua ja päätöksentekoa. Kunnan päätöksenteossa on samalla arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Tähän liittyen toimeenpanon seurannan pitäisi olla osana kunnan kokonaisvaltaisia arviointi- ja seurantajärjestelmiä. Tavoitteet voivat toteutua vain, jos niihin on osoitettu riittävät voimavarat, varmistettu tarvittava osaaminen ja luotu toiminnan seuranta- ja arviointijärjestelmät.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy myös kunnan velvoite nimetä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho. Tämä velvoite on sisältynyt myös terveydenhuoltolain 12 §:ään. Käytännössä vastuutaho voi olla esimerkiksi kunnanjohtaja tai kunnan johtoryhmä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnissa on tällä hetkellä säädetty terveydenhuoltolain 11 ja 12 §:ssä. Säännökset voidaan kumota tämän lain säätämisen yhteydessä.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointikertomus on toimitettava maakunnalle ja julkaistava julkisessa tietoverkossa. Maakunta voi näin oman toimintansa suunnittelussa ottaa huomioon alueensa kuntien ja niiden asukkaiden tilanteen. Kertomuksen julkaiseminen tietoverkossa mahdollistaa lisäksi kunnan asukkaille ja muille asiasta kiinnostuneille mahdollisuuden tarkastella ja arvioida sitä, miten hyvin kunta on onnistunut hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Ehdotettavan lain 26 §:ssä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä muun sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan tietosisältöjen määrittämisestä. Säännöksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on määritellä hyvinvointikertomuksen vähimmäistietosisältö. Yhtenäiset tietosisällöt mahdollistavat kuntien hyvinvoinnin edistämisen alueellisen ja valtakunnallisen vertailtavuuden ja seuraamisen.

8 §. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnassa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu olennaisena osana myös maakuntien toimintaan. Sen vuoksi 8 §:ssä säädetään, että eri toimijoiden päätöksenteossa on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Maakunnan on asetettava suunnittelussaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Tavoitteiden asettamista varten maakunnan on valmisteltava alueellinen hyvinvointikertomus väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Alueellisessa hyvinvointikertomuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota väestöryhmien välisten sekä alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen tarkasteluun. Maakunnan ja kuntien yhteistyön toteutumiseksi tarvitaan myös sitä tukevat yhteistyörakenteet ja yhteisesti sovitut toimintatavat. Kertomus laaditaan yhteistyössä maakuntaan kuuluvien kuntien kanssa. Samalla yhteinen valmistelu edesauttaa yhteisten tavoitteiden asettamista ja toiminnan suunnittelua maakunnan ja kuntien asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan on muutoinkin toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan 7 §:n mukaisessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Se edellyttää myös maakuntia osoittamaan riittävät resurssit kunnille tarjottavaan asiantuntijatukeen. Vastaavanlainen velvoite on nykyisin terveydenhuoltolain 12 §:n perusteella yhteistoiminta-alueilla ja 36 §:n perusteella sairaanhoitopiireillä. Osana tätä maakunnat voivat koota ja analysoida tietoa, järjestää alueellista koulutusta, koordinoita yhteisiä kehittämisen- ja tutkimushankkeita sekä valtakunnallisten ohjelmien toimeenpanoa ja osallistua kunnissa vaikutusten ennakkoarviointityöhön. Sosiaalihuollon asiantuntemusta voidaan hyödyntää muun muassa rakenteellisen sosiaalityön avulla.

Rakenteellisesta sosiaalityöstä säädetään sosiaalihuoltolain 7 §:ssä. Rakenteellisen sosiaalityön avulla tuotetaan asiakastyöhön perustuvaa tietoa, joka koskee sosiaalihuollon asiakkaiden tarpeita ja niiden yhteiskunnallisia yhteyksiä sekä sosiaalipalvelujen ja muiden toimien vaikuttavuutta ja vastaavuutta asiakkaiden tarpeisiin. Rakenteellinen sosiaalityö tekee näkyväksi sosiaalihuollon asiakkaiden ongelmia, tarpeita ja vahvuuksia ja niiden suhteita yhteisöön ja yhteiskuntaan.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu myös asiakas- ja yhteistyön perusteella valmistella päätöksentekoa varten tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kuntalaisten asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi. Toimet ja toimenpide-ehdotukset kattavat sosiaalihuollon lisäksi muutkin toimet ja toimijat, joilla on vaikutusta kuntalaisten sosiaaliseen hyvinvointiin. Rakenteellisen sosiaalityön avulla sosiaalihuollon asiantuntemus tuodaan osaksi muuta suunnittelua, valmistelua ja päätöksentekoa. Julkisen toiminnan kehittämisen lisäksi rakenteellisessa sosiaalityössä näkökulmana on laaja yhteistyö, jossa kehittämisen kohteena ovat myös yritysten ja järjestöjen palvelut ja tukitoimet.

2 luku **Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen**

Lain 2 luvussa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Järjestämisvastuu on maakunnilla. Luvussa määritellään miten maakunnat toteuttavat järjestämisvastuunsa. Osaksi tämä tehdään yhteistyössä muiden maakuntien kanssa.

9 §. Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta. Järjestämisvastuu määrittää sen, mistä maakunta kantaa vastuun. Järjestämisvastuuseen sisältyy velvoite huolehtia eri laeissa säädettyistä tehtävistä. Järjestämisvastuuseen sisältyy myös velvoite huolehtia näiden tehtävien

asianmukaisesta hoitamisesta. Järjestämisvastuu on käsitteenä erotettava palvelujen tuottamisesta. Palvelujen tuottamiseen liittyviä säännöksiä on lain 20—22 §:issä.

Pykälän 1 momentin mukaan järjestämisvastuu julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta on maakuntalaissa tarkoitetuilla maakunnilla. Maakunnista säädetään tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä maakuntalaissa sekä sen ja tämän järjestämislain yhteisessä voimaanpanolaissa. Järjestämisvastuun määritelmä on maakuntalain 7 §:ssä. Määritelmän mukainen järjestämisvastuu on yleinen ja koskee kaikki maakunnille säädettyjä tehtäviä, myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu käsittää vastuun lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta. Järjestämisvastuun ydinaluetta on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen järjestäminen. Näistä säädetään tarkemmin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon erityislaeissa kuten sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa.

Maakuntalain määritelmää järjestämisvastuusta täydentää myös 1 momentin säännös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi sekä velvollisuus yhteensovittaa palvelut kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa järjestämisvastuuseen sisältyy myös vastuu asiakkaan integroitujen palvelukokonaisuuksien toteuttamisesta. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa yksilön tarpeen mukaisen palvelujen toteutuminen myös monituottajamallissa. Osa asiakkaan saamista palveluista voi olla kunnan, maakunnan tai valtion palveluja ja edellyttää yhteensovittamista esimerkiksi työ- ja elinkeino- tai opetusviranomaisten palvelujen kanssa. Asiakas voi saada palveluja myös järjestöiltä, jolloin yhteensovittaminen voi koskea myös niitä palveluja. Maakunnan on huolehdittava siitä, että erilaisia palveluja tarvitsevan ja käyttävän henkilön palvelut muodostavat tarpeen mukaisen ja keskenään yhteen sovitettun kokonaisuuden. Integroidussa palvelukokonaisuudessa ei ole tarpeettomia päällekkäisiä palveluja eikä myöskään palveluvajeita.

Palvelujen integraatio edellyttää käytännössä, että eri tuottajat toimivat yhteistyössä keskenään. Yhteistyö on erityisen tarpeellista perustason ja erityistason palvelun tuottajien ja vastaavasti sosiaalipalveluissa lähipalvelujen ja erikoistuneempien palvelujen välillä. Kun maakunnan palvelulaitoksella on vastuu maakunnalle järjestäjänä kuuluvasta maakunnan omasta tuotannosta ja siten laaja vastuu erikoistason palveluiden tuotannosta, on kaikkien perustason palvelun tuottajien toimittava yhteistyössä maakunnan palvelulaitoksen kanssa. Tässä yhteistyössä tehtävä konsultaatio ja oppiminen sekä muu tiedonsiirto vahvistavat perustason palveluja. Maakunnalle järjestäjänä kuuluu varmistaa yhteistyön toteutuminen siten, että asiakkaat saavat palvelut tarpeen mukaisesti yhteen sovitettuina Maakunnan keinona yhteen sovitettujen palvelujen varmistamisessa on lain 24 §:ssä tarkoitettuihin sopimukseen perustuva palvelun tuottajien sopimusohjaus sekä tuottajien valvonta.

Maakuntalakiin ehdotettava järjestämisvastuun määritelmä vastaa lähtökohtaisesti vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain 8 §:n mukaista määritelmää. Tämän mukaisesti järjestämisvastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan maakunnan tulee kantaa vastuu. Järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi kuitenkin tehtävästä luonnollisesti vain siltä osin, kun on kyse maakunnille kuuluvasta tehtävästä. Esimerkiksi valvonnassa vastuuta on myös muilla tahoilla kuten sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisilla.

Järjestämisvastuun oikeudellisen sisällön kuvaus on maakuntalain 7 §:n 2 momentissa. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen, tehtävien järjestämisen edellyttämien palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen, palvelujen tuot-

tamistavan määrittäminen, tuottamisen valvonta ja ohjaus sekä järjestämistehtävään perustuvan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu poikkeaa maakuntalain mukaisesta järjestämisvastuusta siten, että lainsäädäntöön tai maakuntien keskinäiseen sopimiseen perustuva palvelujen tuotannon kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhden tai joidenkin maakuntien tehtäväksi ei merkitse järjestämisvastuun siirtymistä maakunnalta toiselle siten kuin maakuntalain 7 §:n 1 momentissa todetaan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa lainsäädäntöön tai yhteistyösopimukseen perustuva palvelun osoittaminen jonkin maakunnan tehtäväksi tarkoittaa ainoastaan palvelun tuottamista. Pykälän 1 momentissa todetaankin, että suurempi kokonaisuus koottujen palvelujen vastuun ja päätösvallan määräytymisestä säädetään tarkemmin 11 §:n pykälän 3 momentissa.

Se että sosiaali- ja terveydenhuollon kootuissa palveluissa maakunnan järjestämisvastuuta ei siirretä toiselle maakunnalle perustuu ensisijassa siihen, että sosiaali ja terveydenhuollossa asiakas tarvitsee usein monia eri palveluja. Suuriin yksiköihin koottu palvelu on tällöin vain osa laajaa palvelukokonaisuutta. Jotta tällainen palvelukokonaisuus voidaan toteuttaa integroidusti asiakkaan tarpeen mukaisesti, on välttämätöntä että järjestämisvastuu palvelusta säilyy sillä maakunnalla, joka vastaa muutoinkin asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollosta.

Lainsäädäntöön perustuvan palvelun tuottamisen määrittäminen vain joidenkin maakuntien tehtäväksi tarkoittaa samalla sitä, että maakunta joka ei itse tuota asianomaista palvelua, ei myöskään voi päättää toisen maakunnan tehtäväksi osoitetun palvelun tuotantotavasta. Myös tältä osin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu poikkeaa maakuntalaissa määritellystä järjestämisvastuun käsitteestä.

Ensihoitopalvelun järjestäminen, toiminnan suunnittelu ja resurssien käyttö on tarpeen toteuttaa maakuntaa suuremmalla alueella. Sosiaali- ja terveydenhuollon päivystysrakente muuttuu siten, että vaativa ja laaja-alainen ympärivuorokautinen päivystys kootaan 12 laajaa ympärivuorokautista päivystystä ylläpitävään sairaalaan. Muut keskussairaalat jatkavat erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteispäivystysyksikköinä. Päivystysverkosto suunnitellaan valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää kentällä liikkuvan ensihoitopalvelun toiminnan suunnittelua ja resurssien tehokasta käyttöä yli maakuntarajojen. Sen vuoksi ensihoidon järjestämisvastuu ehdotetaan muusta sosiaali- ja terveydenhuollosta poiketen määrättäväksi viiden maakunnan tehtäväksi. Tästä säädetään pykälän 2 momentissa, jonka mukaan järjestämisvastuu on Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestävät ensihoidon 10 §:ssä tarkoitetun yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Viiden yliopistollisen maakunnan ensihoitokeskusten tehtävänä on toteuttaa ensihoitopalvelu vastuualueellaan siten, että se toimii maakuntien muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa hyvässä yhteistyössä ja asiakkaan näkökulmasta yhtenä kokonaisuutena.

Nyky aikaisten uhkakuvien mukaisesti valmiussuunnittelu perustuu verkottuneeseen toimintaan toimialan sisällä ja yhteistyössä muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Näin ylläpidetään sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuva reaaliaikaisesti ja ennakoivasti. Valmiussuunnittelua johdettaisiin kansallisesti, ja toteutettaisiin viiden ensihoitokeskuksen verkottuneessa mallissa yhteistoiminnassa muiden maakuntien ja yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten sekä elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa.

Myös hätäkeskukset tulevat jatkossa toimimaan verkottuneena rakenteena yhtenä valtakunnallisena kokonaisuutena. Myös tämä puoltaa ensihoitopalvelun järjestämistä maakuntaa suu-

remmilla alueilla. Pelastustoimen järjestämistä koskevan lain mukaan samoilla viidellä maakunnalla.

Käyttöön otettavat kansalliset turvallisuustoimijoiden yhteiset tietojärjestelmät, kuten hätäkeskusjärjestelmä ERICA ja kenttäjohtamisjärjestelmä KEJO, tukevat ensihoidon järjestämistä ja maakuntien yhteisen valmiussuunnittelun toteuttamista viidellä alueella.

Pykälän 3 momentin perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon liittyviä tehtäviä varten maakunnassa on oltava maakunnan määräämä monijäseninen toimielin. Sen tehtävänä on päättää järjestämiseen liittyvistä tehtävistä. Järjestämistehtävään sisältyy muun muassa oman palvelutuotannon kustannusvaikuttavuuden, tehokkuuden ja laadun seuraaminen ja vertaaminen muihin vaihtoehtoisin tapoihin tuottaa palveluja. Tämän perusteella järjestämisestä vastaava toimielin voi arvioida ja päättää missä laajuudessa maakunnan palvelulaitos tuottaa itse palveluja ja milloin sen pitäisi korvata omaa palvelutuotantoa muiden tuottamilla palveluilla. Muutoin järjestämistehtävästä vastaava toimielin päättää maakunnan hallintosäännössä sille määrättyistä asioista.

10 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalue. Pykälässä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista ja niiden tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan yhteistyöalueet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten. Yhteistyöalueita on viisi ja niihin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella. Jokaiseen yhteistyöalueeseen kuuluu yliopistollista sairaalaa ylläpitävä maakunta. Näitä ovat Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat.

Koska yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella, voidaan alueisiin tehdä muutoksia tarkistamalla valtioneuvoston asetusta. Jos esimerkiksi maakunta haluaa siirtyä yhteistyöalueesta toiseen, tämä edellyttää, että maakunta tekee aloitteen siirrosta sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön tehtävänä olisi arvioida siirron edellytykset neuvoteltuaan ensin maakunnan sekä luovuttavan ja vastaanottavan yhteistyöalueen kesken. Jos muutos nähdään tarpeelliseksi, maakunnan siirto toiseen yhteistyöalueeseen ratkaistaan muuttamalla valtioneuvoston asetusta.

Yhteistyöalueen tehtävänä on 2 momentin mukaan laatia siihen kuuluvien maakuntien yhteistyösopimus sekä sen pohjalta toteuttaa alueellista yhteistyötä sopimuksen mukaisesti. Yhteistyösopimuksesta säädetään tarkemmin 13 §:ssä. Lisäksi maakunnan tehtävänä on asettaa yhteinen tutkimustoimikunta sekä tehdä koulutusopimus lääketieteen, hammaslääketieteen ja sosiaalihuollon henkilöstön koulutusta antavien yliopistojen kanssa. Näistä säädetään tarkemmin 30 ja 31 §:issä.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että siinä mainitut Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asianomainen maakunta kutsuu koolle tarvittavat kokoukset ja huolehtii tarvittavilta osin niihin liittyvistä valmisteluista. Maakunnat voisivat sopia keskenään siitä, miten yhteistyöalueelle kuuluvien asioiden valmisteluvastuut jaettaisiin maakuntien kesken.

11 §. Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin. Pykälässä on säännökset siitä, miten palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin niiden saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan palveluja voidaan koota koko maassa yhdelle tai joillekin maakunnille. Kokoamisen tarkoituksena on varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuus sekä palvelun kustannusvaikuttavuus ja tehokkuus tilanteissa

joissa hajautettu palvelutuotanto ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista esimerkiksi tehtävän vaativuuden, suurten kustannusten tai tehtävän edellyttämän ammattihenkilöstön niukuuden vuoksi.

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin tarkoittaa käytännössä että palvelujen tuottaminen tapahtuu erikseen määrättyjen maakuntien toimesta. Se ei vaikuta maakuntien järjestämisvastuuseen, joka säilyy yhdenmukaisena kaikilla maakunnilla.

Pykälän 1 momentissa säädetään perusteet, joiden mukaan sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvia palveluja ja tehtäviä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Edellytyksenä on, että kokoaminen on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi silloin, kun palvelut tai tehtävät ovat erityisen vaativia, harvinaisia tai niiden kustannukset ovat erityisen suuria. Palvelut sekä ne maakunnat, jotka veloitetaan tuottamaan näitä palveluja, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Osin vastaavan tyyppinen säännös on terveydenhuoltolain 45 §:ssä. Sen perusteella vaativan erityistason sairaanhoitoon liittyviä toimenpiteitä ja hoitoa voidaan keskittää jollekin tai joillekin erityisvastuualueelle. Ehdotettu säännös poikkeaa kuitenkin terveydenhuoltolain säännöksestä siten, että se koskee myös sosiaalihuoltoa. Valtakunnallista palvelujen kokoamista ei ole myöskään rajoitettu erityistason hoitoon, vaan myös muilla laissa määritellyillä perusteilla palveluja voidaan osoittaa asetuksella määrättävän maakunnan tehtäväksi. Suurempiin yksiköihin kokoamiselle tulee kuitenkin olla edellä todettu objektiivinen peruste. Tämän mukaisesti myös sosiaalihuollon erityisryhmien tai muista syistä erityisen vaativien sosiaalipalvelujen palvelutuotannon toteutus voidaan osoittaa asetuksella säädettävän maakunnan tehtäväksi.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelujen osoittamisesta laissa nimenomaisesti määrätuille maakunnille. Ehdotus perustuu vuoden 2017 alusta voimaan tulevaan terveydenhuoltolain muutokseen, jolla laaja päivystys siirtyy 12 sairaanhoitopiiriin tehtäväksi. Laajaan päivystykseen kuuluu myös sosiaalihuollon päivystys. Tämä mukaisesti jatkossa laajasta päivystyksestä vastaisivat uudistuksen toteututtua Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Lapin, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Laajaan päivystykseen kuuluvat tehtävät säädetään ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Muusta päivystyksestä on säännökset sosiaalihuoltolain 29 §:ssä ja terveydenhuoltolain 50 §:ssä. Niiden perusteella ympärivuorokautista päivystystä on myös muissa nykyisissä keskussairaaloissa ja eräissä muissa toimintayksiköissä. Niissä ei ole esimerkiksi yhtä monien erikoissairaanhoidon erikoisalojen ympärivuorokautista päivystystä kuin laajan päivystyksen yksiköissä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevan vastuusta ja päätösvallasta. Säännöksen mukaan se maakunta, jonka tehtäväksi jokin palvelu on 1 momentin perusteella osoitettu, vastaa siitä, että kaikki palvelua tarvitsevat saavat sitä yhdenvertaisten perusteiden mukaisesti. Lisäksi se vastaa palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelystä sekä palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Muut maakunnat eivät voi määrittellä edellä todettuja asioita maakunnan omien asukkaiden osalta, vaan päätösvalta on tehtävästä vastaavalla maakunnalla. Muilla maakunnilla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa mainittuihin asioihin 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen kautta.

Palvelun osoittaminen tietyn maakunnan tehtäväksi tarkoittaa samalla sitä, että kyseistä palvelua saavat tuottaa tai järjestää vain ne maakunnat, joille se on lailla tai lakiin perustuvalla asetuksella osoitettu. Muut maakunnat eivät saa itse tuottaa eivätkä järjestää mainittuja palveluja tai tehtäviä. Muut maakunnat ovat kuitenkin velvollisia korvaamaan asukkaistensa käyttämistä palveluista aiheutuvat kustannukset. Kustannusten korvaamisesta säädetään 29 §:ssä.

Palvelujen alueellisesta kokoamisesta voitaisiin sopia myös yhteistyösopimuksessa. Tällöin yhteistyöalueen maakunnat voisivat päättää omista tarpeistaan lähtien joidenkin yhteistyösopimuksessa määriteltävien palvelujen tuotannon osoittamisesta tietyn maakunnan hoidettavaksi. Tällaisesta palvelujen kokoamisesta laissa ei ole erikseen säädetty. Kokoamiselle pitää kuitenkin olla ehdotetun lain 4 §:n mukaiset perusteet.

12 §. Asiakkaan valinnanvapaus. Tällä hetkellä potilaan valinnanvapaudesta on säädetty terveydenhuoltolain 47—49 §:ssä. Säännösten mukainen valinnanvapaus koskee kuntien ja kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa, jonka tuottamisesta vastaavat niiden omat tai ostopalvelusopimusten perusteella palveluja tuottava toimintayksiköt. Toteutettavan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä myös valinnanvapautta koskevat säännökset uudistetaan. Valinnanvapaus laajenee myös osaan sosiaalihuollon palveluja. Lisäksi uudessa valinnanvapausjärjestelmässä palvelun tuottajaksi pääsyä koskevat periaatteet uudistuvat siten, että kaikki erikseen määriteltävät ehdot täyttävät palvelun tuottajat pääsevät mukaan. Sen mukaisesti valinnanvapauspalvelujen tuottajina voi olla maakuntien omistamien palvelun tuottajien lisäksi myös yksityisiä yhtiöitä, yhdistyksiä, osuuskuntia ja säätiöitä ja muita yhteisöjä. Valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö valmistellaan erikseen ja mallin tarkemmat yksityiskohdat selviävät lainsäädännön valmistuttua.

Ehdotettavan uuden pykälän mukaan maakunnan tehtävänä on huolehtia, että asiakkailta on mahdollisuus valita palvelut siten kuin valinnanvapaudesta erikseen säädetään. Tämän mukaisesti maakunnan tehtävänä on muun muassa tiedottaa aktiivisesti valinnanvapauslainsäädännöstä sekä siitä, miten eri tuottajista, niiden palveluista ja palvelujen laadusta on voidaan saada tietoa. Lisäksi maakuntien on mahdollisuuksien mukaan edistettävä sitä, että maakunnassa on riittävästi eri palvelun tuottajia, jotta tosiasiallinen valinnanvapaus voi toteutua.

13 §. Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen. Pykälässä säädetään maakunnan velvoitteesta huolehtia asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien kuvaamisesta sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Runsaasti erilaisia palveluja tarvitsevia asiakkaita on arviolta 3—10 prosenttia maakunnan asukkaista. Erilaisissa asiakastilanteissa on tärkeää tunnistaa laaja-alaisesti yhteensovitettavia palveluja tarvitsevat henkilöt. Matalan kynnyksen palvelujen avulla voidaan tunnistaa henkilöitä, joiden on vaikea käyttää tavanomaisia palveluja. Palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelyllä maakunta voi varmistaa sen, että asiakkaat ja palvelujen tuottajat tietävät eri toimijoiden tehtävät ja palvelujen tuottajat huolehtivat asiakkaan palvelujen kokonaisuudesta ja yhteistyön toteutumisesta. Asiakasta koskevan tiedon hyödyntäminen eri tuottajien ja palvelujen välillä on välttämätöntä palvelujen yhteensovittamisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun alin (159/2007), jäljempänä asiakastietolaki, säädetään tarkemmin tietojen yhteiskäytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan on tiedotettava asiakkaiden oikeuksista ja etuuksista, huolehdittava palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja laaja-alaisen asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta siten kuin niistä

erikseen säädetään. Näistä on säännöksiä muun muassa sosiaalihuoltolain 36 §:ssä, terveydenhuoltolain 24 §:n 3 momentissa, sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä ja potilaslain 4 a §:ssä sekä asiakastietolaissa. Tiedottamisella ja neuvonnalla voidaan edistää sitä, että maakuntien asukkaat ja palveluja tarvitsevat asiakkaat osaavat hakeutua myös itsenäisesti palvelutarpeen arviointiin. Laaja-alainen palvelutarpeen arvio ja siihen perustuva asiakassuunnitelma edellyttää asiakkaan osallisuutta ja yleensä monialaista yhteistyötä.

Tiedottamisen ja neuvonnan lisäksi sosiaalihuoltolaissa on säädetty eri tahojen velvollisuudesta ohjata tai ottaa henkilön suostumuksella suoraan yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jos henkilön sosiaalihuollon tarve on ilmeinen. Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta on tehtävä salassapitosäännösten estämättä viipymättä. Myös lastensuojelulain mukainen lastensuojeluilmoitus on tehtävä viipymättä. Lainsäädännössä ei ole yleistä ilmoitusvelvollisuutta sen varalta, että asiakassuunnitelmaa tai päätöksiä tulisi muuttaa, mutta rajoitustoimenpiteiden osalta selvityksen antamisesta viranomaiselle on säädetty erikseen. Lastensuojelulain 74 §:n mukaan kirjaamiset on toimitettava lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 42 p §:n mukaan kuukausittainen selvitys rajoitustoimenpiteiden käytöstä on annettava sosiaalihuoltolain mukaiselle omatyöntekijälle. Asiakkaiden palvelujen yhteensovittamiseksi monituottajamallia toteutettaessa voidaan lisäksi harkita säädettyväksi etsivän työn toteuttamisesta niiden henkilöiden tavoittamiseksi, jotka vielä eivät ole palvelujen piirissä sekä tarkennetun tiedonantovelvollisuuden säätämistä myös muiden kuin rajoitustoimien osalta.

14 §. *Palvelustrategia.* Maakunnan järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen perustuu palveluja koskevaan erityislainsäädäntö. Näiden palvelujen toteuttamiseksi omalla alueellaan maakunnan on laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia. Pykälän 1 momentin mukaan palvelustrategia laaditaan toiminnan ja talouden suunnittelua ja johtamista varten. Suunnitelman ensisijaisena tavoitteena on määrittellä miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan maakunnassa. Siinä voidaan hyödyntää laajasti maakunnan omia sekä yksityisiä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajia. Tältä osin palvelustrategiassa maakunta määrittelee tavoitteet muun muassa sille, miten laajasti palvelutuotannossa käytetään yksityisiä palvelun tuottajia. Palveluja voidaan myös toteuttaa ja tuottaa monin eri tavoin. Näihin liittyvät mahdollisuudet kehittyvät nopeasti muun muassa digitalisaation ja tietotekniikan kehittymisen vuoksi. Sen vuoksi ja jotta uudet innovatiiviset tavat toteuttaa palveluja saataisiin ilman tarpeettomia viiveitä käyttöön, on palvelustrategiassa määriteltävä myös se, mikä osa hankinnoista tulisi kilpailuttaa siten, että siten hankittavilla palveluilla voidaan parantaa palvelujen innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta.

Maakunnan palvelustrategia laaditaan osana maakuntastrategiaa. Siitä säädetään maakuntalain 34 §:stä. Säännöksen mukaan maakuntastrategiassa maakunta päättää maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Maakuntastrategia on tarkistettava vähintään kerran maakuntavaltuuston toimikaudessa.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon miten asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integraatio toteutetaan. Tilanteissa joissa asiakas tarvitsee monia erilaisia palveluja, on välttämätöntä huolehtia siitä, että ne muodostavat keskenään hyvin yhteen sopivan ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Näin toteutettuna voidaan välttyä sekä palveluvajeilta että päällekkäisiltä tai tarpeettomasti toistuvilta palveluilta ja edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Hyvin toimivat palvelukokonaisuudet ovat myös kustannusvaikuttavia.

15 §. Maakunnan palvelulupaus. Pykälässä säädetään maakunnan palvelulupauksesta. Palvelulupaus osoitetaan maakunnan asukkaille. Siinä maakunta ilmaisee miten maakunta toteuttaa palveluja asukkaiden tarpeet ja näkemykset huomioon ottavalla tavalla.

Palvelulupaus liittyy maakunnalle kuuluvaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen. Palvelulupauksen tarkoituksena on 1 momentin mukaisesti edistää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä siten että samalla otetaan huomioon asiakkaiden näkemykset ja tarpeet. Palvelulupauksen tarkoituksena on myös lisätä toiminnan avoimuutta ja tätä kautta kehittää palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta.

Pykälän 2 momentissa määritellään tarkemmin palvelulupaus. Säännöksen mukaan palvelulupauksessa annetaan tavoitteet sille, miten maakunnan asukkaiden tarpeet ja paikalliset olosuhteet otetaan huomioon. Tällöin on tarkasteltava myös ehdotettavan lain 4 §:ssä määriteltyjä periaatteita palvelujen saatavuudelle ja saavutettavuudelle sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Palvelulupauksen tarkoituksena on tämän mukaisesti ottaa kantaa muun ohella lähipalvelujen saatavuuteen ja toteutustapaan sekä yleisesti palvelujen saavutettavuuteen. Silloin kun palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin, maakunta voi palvelulupauksessa ottaa kantaa miten asukkaille turvataan näiden palvelujen saavutettavuus maakunnan eri osissa asuville henkilöille.

Palvelulupauksessa maakunta voisi asettaa tavoitteeksi esimerkiksi tavanomaisten palvelujen vastaanottoaikojen saatavuuden myös arki-iltaisin tai hoitoon pääsyn laissa säädettyä enimmäisaikaa lyhyemmässä ajassa. Samoin palvelulupauksessa voitaisiin määritellä miten maakunnan keskuskaupungista etäällä olevissa kunnissa asuvien lähipalveluja turvataan liikkuvilla, digitaalisilla tai muutoin kaikkien saatavilla olevilla palveluilla. Palvelulupaus voi koskea myös ehkäiseviä palveluja.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelulupaus voidaan laatia osana maakuntastrategiaa samoin kuin maakunnan palvelustrategia. Tämän mukaisesti sekä palvelustrategia että palvelulupaus voidaan valmistella luontevasti yhdessä. Palvelulupaus on julkaistava julkisessa tietoverkossa. Julkisesti ilmoitettu palvelulupaus antaa maakunnan asukkaille mahdollisuuden seurata ja arvioida sitä, miten palveluja on tarkoitettu toteuttaa ja toteutuvatko ne lupauksen mukaisesti. Tätä kautta on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä palvelujen käytännön toteutusta parantavia ehdotuksia.

Maakunnan velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut perustuu lainsäädäntöön. Tämän vuoksi palvelulupauksella ei voida rajoittaa maakunnan asukkaiden oikeutta saada palveluja. Asia on selkeyden vuoksi todettu pykälän 3 momentissa. Koska palvelulupauksessa asetetaan 2 momentin mukaisesti tavoitteet maakunnan palvelutuotannolle, se ei myöskään luo maakunnan asukkaille välittömiä uusia oikeuksia palveluihin. Siltä osin kuin maakunta määrittelee palvelun tuottajien kanssa tehtävien sopimusten ehdoissa palvelulupauksen mukaisten tavoitteiden toteuttamisen, voi palvelulupauksella kuitenkin olla välillisesti vaikutusta palvelujen käyttäjien asemaan. Jos maakunta edellyttää palvelun tuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa, että hoitoon pääsy toteutuu laissa säädettyä määräaikaa lyhyemmässä ajassa, tämä sopimus vaikuttaa samalla potilaan asemaan. Välttyäkseen sopimusrikkomuksen aiheuttamilta seuraamuksilta, palvelun tuottajalla on erityinen intressi toteuttaa palvelut maakunnan palvelulupauksen mukaisesti.

16 §. Maakuntien yhteistyösopimus. Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on laadittava yhdessä maakuntien yhteistyösopimus. Sopimus täydentää lainsäädännössä maakunnille osoitettuja velvoitteita. Tämän mukaisesti maakunnat eivät voi sopia lainsäädännössä olevista si-

tovista velvoitteista poikkeavista järjestelyistä. Sopimus velvoittaa maakuntia toimimaan yhteisesti sovitulla tavalla.

Pykälän 1 momentin mukaan sopimuksen tarkoituksena on sovittaa yhteen yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Näin keskenään erilaiset maakunnat ja niiden palvelut voidaan toteuttaa tavalla, joka mahdollistaa alueellisesti toimivan ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Tähän liittyen sopimuksessa on otettava huomioon yhteistyöalueen asukkaiden palvelutarpeet ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet.

Yhteistyöalueen asukkaiden tarpeiden huomioon ottaminen tähtää siihen, että väestöltään, elinkeinorakenteeltaan ja maantieteeltään erilaisten maakuntien sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään ja toteutetaan tavalla, jossa hyödynnetään erilaisten maakuntien vahvuudet koko alueen väestöä hyödyttävällä tavalla. Maakunnat voivat sopia siitä, miten ja missä palveluja tuotetaan siten, että maakuntarajat eivät muodosta esteitä tarpeen mukaisten palvelujen käytölle. Jos asiakkaan tarvitsemat palvelut on saatavissa liikenteellisesti tai muutoin paremmin naapurimaakunnasta, tämän on voitava toteutua vaivatta.

Palvelujen toteutusta ohjaavat toisaalta myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet, joista säädetään lain 27 §:ssä. Valtakunnallisten tavoitteiden nimenomaisena tarkoituksena on ohjata maakuntien ja sitä kautta myös yhteistyöalueiden toimintaa mahdollisimman kustannusvaikuttavaan ja tehokkaaseen toimintaan. Poikkeaminen valtakunnallisten tavoitteiden linjauksista voi myös olla peruste lain 18 §:n mukaiselle valtioneuvoston päätökselle, jolla korvataan maakuntien tekemä yhteistyösopimus.

Yhteistyösopimus laaditaan valtuustokausittain. Sopimuksen laadinta tulee aikataulullisesti sovittaa yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden vahvistamisen ja myös maakuntien päättämien maakuntastrategioiden kanssa. Säännöksen mukaan yhteistyösopimuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Jos seurannan perusteella osoitetaan, että sopimus ei toteudu tavoitteiden mukaisesti tai olosuhteet ovat merkittävästi muuttuneet, sopimusta tulisi tarvittavin osin muuttaa. Mahdollisuus muuttaa sopimusta on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että valtuustokausi on neljän vuoden pituinen.

Pykälän 2 momentissa säädetään asioista, joita on käsiteltävä yhteistyösopimuksessa. Lähtökohtana on tällöin 1 momentissa todetut maakunnan asukkaiden tarpeet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet.

Momentin 1 kohdan mukaan järjestämissopimuksessa on määriteltävä miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan tavalla joka turvaa palvelujen integraation ja saatavuuden. Tämän mukaisesti maakuntien on sovittava miten kaikilla yhteistyöalueen asukkailla ja muilla asiakkailla on asuin- tai olinpaikasta riippumatta mahdollisuus saada sosiaali- ja terveyspalvelut objektiivisen tarpeen edellyttämällä tavalla integroituna kokonaisuuksina. Lisäksi on sovittava siitä, miten turvataan asiakkaiden mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluihin ja palvelujärjestelmään. Myös eri asiakasryhmien kielellisten oikeuksien varmistaminen ja sen edellyttämät toimenpiteet on selvitettävä. Palvelujen kielestä säädetään lain 6 §:ssä.

Kohdan 2 perusteella on sovittava toimenpiteistä, joilla toteutetaan koko yhteistyöalueella vaikuttava, laadukas ja kustannustehokas sekä asiakkaiden valinnanvapauden huomioon otta-va tuotantorakenne. Tavoitteena on toteuttaa valinnanvapausjärjestelmä, joka mahdollistaa myös käytännössä kaikille asiakkaille, tarvittaessa maakuntarajat ylittäen, mahdollisuuden valita palvelun tuottaja lainsäädännön määrittelemällä tavalla. Säännös ei kuitenkaan määrittele sitä, miltä etäisyydeltä tällaisia valinnanvapauden toteuttavia palveluja on oltava saatavilla.

Maan eri osissa etäisyydet vaihtelevat väistämättä, ja pääkaupunkiseudulla palvelujen tuottajia on eri tavalla kuin pohjoisimmassa Suomessa. Tältä osin valinnanvapausmallin varmistamisessa on otettava huomioon, että sen on oltava samanaikaisesti myös vaikuttava, laadukas ja kustannustehokas.

Momentin 3 kohdan perusteella on sovittava ympärivuorokautiseen päivystykseen ja sen toteuttamiseen liittyvästä yhteistyöstä. Ympärivuorokautinen päivystys, erityisesti 11 §:n 2 momentissa tarkoitettu laaja päivystys, mutta myös muu, niin sanottu suppea päivystys, toteutuu aikaisempaa harvemmissä yksiköissä. Maakuntien on sovittava miten säädösten mukaisesti toteutettujen ympärivuorokautisesti päivystävien yksiköiden toiminta koordinoidaan Tähän liittyen on myös välttämätöntä, että päivystävien yksiköiden ja muiden toimintayksiköiden, erityisesti silloin kun ne ovat eri maakunnissa, yhteistyöstä on sovittu ennakolta. Sopimuksin voidaan alustavasti määritellä ne alueet, joille päivystyspalvelut kohdistuvat. Samoin päivystyksen jälkeisiin palveluihin siirtyminen asiakkaan ja potilaan tilanne ja tarpeet huomioon otavalla tavalla. Yhteistyösopimuksessa ei voida kuitenkaan sopia päivystyksen järjestelyistä toisin kuin 11 §:ssä tai sen nojalla on säädetty. Siltä osin kuin lailla tai siihen perustuvalla asetuksella on säädetty päivystävistä yksiköistä, ei vastaavaa päivystystä voi olla maakuntien muissa toimintayksiköissä.

Ensihoidon järjestämistä vastuu on 9 §:n 2 momentin mukaan Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Nämä maakunnat päättävät järjestämistä vastuuksensa perustuen siitä, miten ensihoito käytännössä toteutetaan. Koska muun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu on 18 maakunnalla, kohdassa 4 edellytetään, että yhteistyösopimuksessa on määritelty miten ensihoito ja muu toiminta on sovitettu yhteen. Ensihoitopalvelujen pitää toteutua yhdenmukaisesti kaikissa yhteistyöalueeseen kuuluvissa maakunnissa. Lisäksi asiakkaiden siirtymisen ensihoidosta edelleen muihin palveluihin pitää toteutua sujuvasti ilman perusteettomia viiveitä. Tämän edellyttämät toimenpiteet on määriteltävä yhteistyösopimuksessa.

Myös muihin kuin 4 ja 5 kohdissa mainittuihin palveluihin liittyvästä yhteistyöstä ja yhteen sovittamisesta on tarpeen sopia. Tätä koskeva velvoite on säännöksen 5 kohdassa. Se koskee kaikkia maakuntien järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja, myös sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalveluja. Tältäkin osin tavoitteena on yhteistyöalueen kattavien toimintamallien luominen.

Säännös edellyttää myös sopimista uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista. Uudet menetelmät voivat liittyä sekä sosiaalihuoltoon että terveydenhuoltoon. Yhtenäiset periaatteet näiden käyttöönotossa tarkoittavat samalla maakuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden toteuttamista. Erityisesti uusien kalliiden terveydenhuollon menetelmien käyttöönoton periaatteista on tärkeää sopia yhteistyöalueilla. Sama koskee käytännöistä luopumista. Yhtenäisistä periaatteista sopiminen ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki uudet käytännöt ja menetelmät otettaisiin yhtäaikaan käyttöön kaikissa maakunnissa. Uusia menetelmiä voidaan ottaa käyttöön esimerkiksi alueellisen kehittämisen kokeilujen kautta.

Kohdan 6 perusteella maakuntien on sovittava laajakantoisia ja merkittäviä investointeja koskevasta investointisuunnitelmasta. Investointisuunnitelmassa tarkastellaan yhteistyöalueen kaikkien maakuntien laajakantoisten ja merkittävien investointien muodostamaa kokonaisuutta. Tämän kokonaisuuden pitää tukea 2 kohdassa todetun tuotantorakenteen toteutumista siten, että maakunnat eivät toteuta päällekkäisiä tai tarpeettomia investointeja. Yhteistyöalueen investointisuunnitelman perustana ovat kunkin maakunnan omat arviot ja suunnitelmat tarvittavista investoinneista. Yhteistyösopimuksen valmistelun yhteydessä arvioidaan maakuntien suunnitelmien merkitys suhteessa muiden maakuntien olemassa olevaan ja suunniteltuun pal-

velu- ja tuotantorakenteeseen. Valmistelussa on myös otettava huomioon valtakunnalliset tavoitteet palvelujen ja palvelurakenteen kehittämiseksi sekä maakuntien järjestämisvastuuta sopimusten ja valinnanvapausjärjestelmän kautta toteuttavien yritysten ja yhteisöjen tuottamat palvelut.

Yhteistyöalueen investointisuunnitelmalla on oikeudellisesti merkittävä ohjausväline. Lain 19 §:n perusteella maakunnat voivat toteuttaa vain sellaiset investoinnit, jotka sisältyvät valtioneuvoston hyväksymään investointisuunnitelmaan.

Maakunnilla on 4 ja 5 lukiin perustuvia velvoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä ja siihen liittyvästä organisaatorajat ylittävästä yhteistyöstä sekä osallistumisesta yliopistotasoisien koulutuksen ja tutkimuksen toteuttamiseen Säännöksen 7 kohdan perusteella maakuntien pitää sopia tähän liittyvästä yhteistyöstä ja työnjaosta. Tähän liittyen maakunnat voivat tarvittaessa sopia kehittämiskohteiden painotuksista maakuntien välillä. Tärkeää on lisäksi sopia siitä, miten eri yksiköissä tehtyä kehittämistoimintaa voidaan hyödyntää laajasti koko yhteistyöalueella.

Momentin 7 kohdan perusteella on sovittava maakuntien yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Koulutuksen yhteistyö sisältää osaamistarpeen arvioinnin ja ennakoinnin yhteistyöalueella. Näiden toteuttamiseen useimmat maakunnat ovat liian pieniä eikä kaikkien maakuntien alueella ole alan koulutusta antavaa yliopistoa tai korkeakoulua. Osaamistarpeen ennakoinnin ja arvioinnin perustella maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta niiltä osin kuin se on maakunnan tehtävä. Koska koulutuksen järjestäminen kuuluu yliopistojen, korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten vastuulle, on tärkeää, että ne ovat samalla aktiivisesti mukana maakuntien välisen yhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa. Samoin maakuntien yhteistyö tutkimuksen toteuttamisessa edellyttää tiivistä yhteistyötä yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa ja näiden välisen tutkimuksen työnjaon huomioimista.

Ehdotetun lain 35 §:ssä säädetään tarkemmin kehittämissyhteistyöstä yhteistyöalueella, minkä perusteella yhteistyöalueet sopivat yhteistyöstä ja työnjaosta kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Tämä yhteistyö on otettava huomioon ja todettava myös yhteistyösopimuksessa.

8) sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisestä ja asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) mukaisen alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä yhteistyöalueella; **(perustelut kirjoitetaan myöhemmin)**

Säännöksen 9 kohdan perusteella yhteistyökohdassa on sovittava häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisen edellyttämistä toimenpiteistä. Ehdotetun lain 52 §:n mukaan maakuntien on varauduttava häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pykälässä tarkoitetut tilanteet voivat ulottua usean maakunnan alueelle tai olla niin merkittäviä, että yksittäisellä maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja selviytyä yksin tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä. Sen vuoksi on tarpeen että yhteistyöalueen maakunnat sopivat yhdessä niistä toimenpiteistä, joita häiriötilanteet ja poikkeusolot edellyttävät ja miten niihin varaudutaan. Myös tältä osin voidaan sopia maakuntien keskinäisestä työnjaosta ja alueellisten erityisolosuhteiden huomioon ottamisesta sekä siitä, miten maakunnat voivat toimia yhteistyössä erilaisissa häiriötilanteissa.

Koska yhteistyöalueet ovat keskenään erilaisia, on mahdollista, että niillä on tarvetta sopia myös muusta yhteistyöstä kuin säännöksen 1—9 kohdissa on todettu. Sen vuoksi 10 kohdassa todetaan, että maakunnat voivat tarpeen mukaan sopia myös muusta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöstä. Tältä osin sovittavat asiat jäävät maakuntien omaan harkintaan. Käytän-

nössä näistä 10 kohdan tarkoittamista muista asioista sopiminen edellyttää maakuntien yksimielisyyttä, toisin kuin 1—9 kohdissa todetut asiat, joiden mukaisista asioista maakunnilla on velvollisuus sopia yhteistyösopimuksessa.

Pykälän 3 momentti täydentää 2 momentin 4 ja 5 kohtia, jotka koskevat maakuntien työnjakoa ja yhteistyötä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Säännöksessä korostetaan että yhteistyösopimuksessa käsiteltävien työnjakojen on edistettävä lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti laaja-alaisesti toiminnan laatua, kustannusvaikuttavuutta ja tehokasta tuotantorakennetta. Tämän mukaisesti sopimuksen mukaisissa järjestelyissä edellytetään myös, että työnjaon mukaiset toimintayksiköt ovat riittävästi resursoituja ja henkilöstöllä on tehtävän edellyttämä ammattitaito.

Pykälän 4 momentissa on valtuutussäännös, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan määritellä milloin sosiaali- ja terveydenhuollon investointi on laajakantoinen tai merkittävä. Määrittelyssä voitaisiin ottaa huomioon investoinnin euromääräiset kustannukset tai investoinnin toiminnallinen merkittävyys taikka molemmat. Investoinnit voivat tarkoittaa rakennusinvestointien lisäksi myös erityisen kalliita laitteita tai tietojärjestelmien toteuttamista koskevia pitkäaikaisia palvelusopimuksia. Koska investoinnit voivat olla hyvin erilaisia ja koska sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelut ovat monin osin toisistaan poikkeavia, asetuksessa voitaisiin määritellä eri toimintoihin erilaisia kriteerejä. Esimerkiksi rakennusinvestoinnin euromääräinen raja voi olla erilainen sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa. Samoin kalliiden laitehankintojen kriteerit voivat olla erilaiset kuin rakennusinvestoinnin kriteerit.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi antaa tarkempia säännöksiä pykälän 2 momentin luettelossa todetuista asioista. Tarkemmilla säännöksillä voitaisiin määritellä esimerkiksi kriteerejä sille, milloin uusi menetelmä on sellainen, että sen käyttöönoton perusteita pitäisi 5 kohdan perusteella käsitellä yhteistyösopimuksessa.

17 §. Yhteistyösopimuksen valmistelu. Pykälässä on yhteistyösopimuksen valmistelua koskevat keskeiset säännökset. Sen 1 momentin perusteella yhteistyösopimuksen valmistelussa maakuntien on otettava huomioon käytettävissä olevat seurantatiedot, kuten alueellisessa hyvinvointikertomuksessa kuvatut tiedot, maakuntien väestön hyvinvoinnista ja terveydestä sekä palvelutarpeista maakunnissa. Maakuntien vastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon seurannasta ja seurantatietojen pohjalta tehtävästä arvioinnista säädetään tarkemmin lain 32§:ssä. Palvelutarpeet perustuvat ensisijassa maakunnan asukkaiden tarpeisiin. Niiden lisäksi on otettava huomioon myös muita koskevat palvelutarpeet, kuten maakunnassa sijaitsevien oppilaitosten opiskelijoille järjestettävät opiskeluterveydenhuollon tarpeet. Samoin EU-lainsäädännöstä tulee velvoitteita, joiden perusteella maakuntien on järjestettävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja muille kuin maakunnassa tai Suomessa asuville.

Maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden määrittelyssä on myös otettava huomioon maakunnan asukkaiden näkemykset ja ehdotukset siten kuin 35 §:ssä säädetään maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.

Pykälän 2 momentin perusteella maakuntien on myös kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä yhteistyösopimuksen valmistelussa. Ministeriön kuulemisen tarkoituksena on, että maakunnat ja ministeriö yhdessä arvioivat, otetaanko valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet asianmukaisesti huomioon yhteistyösopimuksessa. Valtakunnallisista tavoitteista säädetään lain 27 §:ssä. Valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottaminen on tärkeää paitsi toiminnallisesti niin myös sen vuoksi, että valtioneuvosto voi 18 §:n perusteella päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, jos siinä ei ole asianmukaisesti otettu huomioon valtakunnallisia tavoitteita.

Yhteistyösopimus on hyväksyttävä kaikkien yhteistyöalueen maakuntien valtuustoissa. Jos yksikin maakunta jättää sen hyväksymättä, sopimus ei tule voimaan. Siinä tapauksessa maakuntien on jatkettava yhteistä valmistelua siihen saakka, kunnes sopimukselle saadaan kaikkien maakuntien hyväksyntä. Jos kuitenkin kävisi niin, että sopimusta ei saada hyväksytyksi, valtioneuvosto voi päättää sopimuksesta 18 §:n perusteella.

Kaikkien maakuntien hyväksymä yhteistyösopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Hyväksytty yhteistyösopimus on osaltaan pohjana ministeriön ja maakuntien välisessä vuorovaikutteisessa ohjauksessa, josta säädetään 30 §:ssä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tehtävän on tarvittaessa arvioida, onko sopimuksen puuttumisen tai sen sisällön perusteella tarpeen käynnistää 18 §:n menettely, jonka pohjalta valtioneuvosto vahvistaisi maakuntia sitovasti yhteistyösopimuksen.

Pykälän 3 momentin perusteella yhteistyösopimuksen käytännön toteutumista on seurattava ja arvioitava aktiivisesti. Seurannan ja arvioinnin perusteella maakunta ja myös maakuntien sosiaali- ja terveydenhuolto ohjaava sosiaali- ja terveysministeriö voivat tarkastella miten asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ja miten hyvin palvelut toteutuvat. Jos seurannan perusteella osoittautuu, että yhteistyösopimus ei toteudu tavoitteen mukaisesti, sopimusta voidaan tarvittaessa muuttaa. Yhteistyöalueen maakunnat, jokainen erikseen tai kaikki yhdessä, sekä myös sosiaali- ja terveysministeriö voivat tehdä aloitteen yhteistyösopimuksen muuttamiseksi. Lais- sa ei säädetä tarkemmin millä perusteella sopimusta voidaan tai pitäisi muuttaa. Tämän arviointi jää maakuntien ja sosiaali- ja terveysministeriön arvioitavaksi. Päätöksen yhteistyösopimuksen muuttamisesta tekevät maakunnat. Sopimuksen mahdolliset muutokset on hyväksyttävä kaikissa maakunnissa samoin kuin alkuperäisen sopimuksen hyväksyminen.

Pykälän 4 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin yhteistyösopimuksen valmistelusta ja pykälän 1—3 momenteissa säädettyjen asioiden huomion ottamisesta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää yhteistyösopimuksen valmistelun aikataulusta ja siitä ajankohdasta johon mennessä hyväksyty suunnitelma on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Aikataulusta säätämällä voidaan valmistelu ja hyväksyminen sovittaa yhteen 27 §:n mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelun ja hyväksymisen kanssa. Asetuksella määritelty aikataulu ja sen mahdollinen laiminlyönti voisivat myös olla perusteena 17 §:n mukaisten toimenpiteiden valmistelulle. Jos yhteistyösopimusta ei ole määräajassa hyväksytty ja toimitettu sosiaali- ja terveysministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriö voi käynnistää toimenpiteet yhteistyösopimuksen saattamiseksi valtioneuvoston hyväksyttäväksi.

18 §. Valtioneuvoston toimivalta. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta jos yhteistyöalueen maakunnat eivät ole tehneet sitä tai jos sopimus ei ole 15 §:ssä säädetyn mukainen. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa että kaikissa tilanteissa saadaan aikaiseksi maakuntien yhteistyösopimus, eli myös siinä tapauksessa että maakunnat eivät pystyisi löytämään yhteistä näkemystä sopimuksen sisällöstä. Ensisijaista on kuitenkin kaikissa tilanteissa, että maakunnat pääsevät keskenään yhteisymmärrykseen sopimuksen sisällöstä. Tätä yhteisymmärryksen saavuttamista edistää myös tieto siitä, että jos maakunnat eivät yhdessä pysty tekemään yhteistyösopimusta, sen tekee valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön valmistelun pohjalta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää yhteistyösopimuksesta, jos maakunnat eivät ole päässeet lainkaan sopimukseen siitä eivätkä kaikki alueen maakunnat ole hyväksyneet ehdotusta yhteistyösopimukseksi. Sen lisäksi valtioneuvosto voi päättää sopimuksesta, jos se ei sisällöllisesti ole lainkohdassa mainittujen kriteerien mukainen. Näitä sisällöllisiä kriteerejä ovat 16 §:ssä määriteltyjen tekijöiden huomiotta jättäminen. Mainitun pykälän 1 mo-

mentin mukaan sopimuksessa on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden tarpeet yhteistyöalueella. Lisäksi sopimuksessa on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Jos yhteistyösopimus ei ota huomioon valtakunnallisia tavoitteita tai on ristiriidassa niiden kanssa, voi se olla peruste valtioneuvoston toimivallan käytölle. Sopimuksessa on myös käsiteltävä kaikkia 16 §:n 2 momentin 1—9 kohdissa tarkoitettuja asioita siten että niissä otetaan asianmukaisesti huomioon 1 ja 3 momentissa olevat velvoitteet, jotka täsmentävät 2 momentissa mainittujen asioiden käsittelyä. Yhteistyösopimuksessa on myös otettava huomioon lain 4 §:ssä säädetty periaatteet palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, sekä toteutettavien palvelujen laatu, vaikuttavuus ja tuottavuus.

Pykälän 2 momentin perusteella 1 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston päätös maakuntien yhteistyösopimuksesta valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelu voi käynnistyä, jos maakunnat eivät toimita lainkaan yhteistyösopimusta ministeriölle 16 §:n 4 momentin perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyinä määräaikana tai jos ministeriölle toimitetussa sopimuksessa on ilmeisesti 1 momentissa todetut puutteet. Ministeriön on valmistelun yhteydessä kuultava kaikkia yhteistyöalueen maakuntia. Valmistelussa tulee myös ottaa huomioon ministeriön ja maakuntien käymät muut neuvottelut ja niiden yhteydessä saatu tieto yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien palvelujen tilanteista. Merkityksellistä on tällöin erityisesti lain 30 §:n mukaisissa neuvotteluissa sekä 31 ja 32 §:n mukaisista seurannoista ja arvioinneista saatavat tiedot.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston tekemä päätös yhteistyösopimuksesta on voimassa maakuntavaltuustojen toimikauden loppuun. Seuraavan valtuustokauden alkaessa käynnistyisi muutoinkin uuden yhteistyösopimuksen valmistelu. Maakunnat voisivat myös milloin tahansa valmistella ja hyväksyä valtioneuvoston päättämään yhteistyösopimusta korvaavan sopimuksen. Tällöin valtioneuvoston päättämän sopimuksen voimaantulo päättyisi maakuntien tekemän sopimuksen voimaantulosta lukien.

Maakuntien tekemään uuteen valmisteluun sovellettaisiin 17 §:ssä säädettyjä periaatteita yhteistyösopimuksen valmistelusta. Lisäksi valmistelussa pitää ottaa huomioon maakunnan asukkaiden näkemykset 35 §:ssä säädetyllä tavalla.

19 §. *Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus.* Ehdotettavan pykälän 1 momentin perusteella valtioneuvosto voi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä, laajakantoisista investoinneista ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Valtioneuvoston antamat päätökset voisivat koskea yhtä tai useampaa maakuntaa. Esimerkiksi laajakantoisista ja merkittävistä investoinneista valtioneuvosto tekisi pykälän 3 momentin ja maakuntalain 11 §:n perusteella kaikkia maakuntia koskevan päätöksen. Palvelurakennetta koskevat päätökset puolestaan voisivat pääsääntöisesti olla vain yhtä maakuntaa koskevia.

Valtioneuvostolla säännöksen mukaan olevan toimivallan tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuuden ja kustannusten kannalta keskeisiä asioita tehokkaasti ja tavalta, joka ottaa huomioon koko maan palvelujärjestelmän toimintakyvyn. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että palveluja on saatavissa tarpeen mukaisesti kaikkialla maassa. Samalla varmistetaan, että ei synny toistensa kanssa perusteettomasti kilpailevia hankkeita, jotka synnyttäisivät samalla merkittäviä toimintamenokustannuksia ilman että niillä saavutettaisiin hyvinvointi- tai terveyshyötyjä. Sitovalla ohjauksella valtioneuvosto voisi valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava palvelurakenne.

Säännöksen mukaiset hallintopäätökset koskisivat vain maakuntia ja niiden palvelutuotantoa. Sääntelyn ulkopuolelle jäävät siten yksityiset yhtiöt, yhteisöt ja järjestöt. Niiden toiminta olisi markkinaehtoista ja samalla ne kantaisivat riskin siitä, että mahdolliset investoinnit tai toimintayksiköiden sijoittuminen eivät synnytä riittävää kysyntää investointien ja toiminnan aiheuttamien menojen kattamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädetään maakunnan palvelurakennetta ohjaavista päätöksistä. Säännöksen mukaan valtioneuvosto voi päättää maakunnan palvelurakenteen kehittämisestä tai uudistamisesta jos olemassa oleva palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta. Lisäksi edellytetään, että korjaavista toimenpiteistä ei ole sovittu maakuntien yhteistyösopimuksessa tai 29 §:ssä tarkoitetuissa sosiaali- ja terveysministeriön ja maakunnan välisissä neuvotteluissa. Palvelurakenne käsitteenä ei ole yksiselitteinen. Sillä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, miten erilaiset palvelut sijoittuvat maantieteellisesti tai sitä, mikä on laitoshoidon ja avohoidon keskinäinen suhde. Myös palvelujen muunlaisella toteuttamisella on vaikutusta palvelurakenteen arvioinnissa. Esimerkiksi sähköiset palvelut voivat olla merkittävässä asemassa arvioitaessa palvelurakennetta.

Mikäli palvelurakenne ei ole lainsäädännön tai valtakunnallisten tavoitteiden mukainen eikä edellä todettuja korjaavia toimenpiteitä ole tehty, valtioneuvosto voi velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset palvelurakenteeseen. Päätöksellä voidaan esimerkiksi velvoittaa perustamaan tai lakkauttamaan toimipisteitä taikka vähentämään tarpeettoman laajaa laitoshoitokapasiteettia. Säännöksen mukaan valtioneuvoston päätöksessä on määriteltävä ne muutokset, joita maakunnan on tehtävä omaan palvelujärjestelmäänsä. Valtioneuvosto voi lisäksi päättää siitä, millä keinoilla muutokset on toteutettava. Esimerkiksi laitoshoidon kapasiteetin vähentämiseksi voidaan edellyttää, että laitos muutetaan avohoidon toimintayksiköksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisia sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittäviä investointeja koskevasta valtioneuvoston päätöksestä säädetään pykälän 3 momentissa. Maakuntien yhteistyösopimuksessa on oltava investointisuunnitelma yhteistyöalueen laajakantoisista ja merkittävistä investoinneista. Suunnitelman mukaisen investoinnin saa toteuttaa vain siinä tapauksessa että valtioneuvosto hyväksyy suunnitelman. Sosiaali- ja terveydenhuollon investointisuunnitelma hyväksytään osana maakuntalain 11 §:n mukaista maakuntien investointisuunnitelmaa. Maakuntalain mukainen investointisuunnitelma tehdään koko maan investoinneista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen investointisuunnitelma voidaan jättää hyväksymättä, jos se on ristiriidassa valtioneuvoston hyväksymien valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Tämä voidaan osaltaan varmistaa sillä, että maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä. Valtioneuvoston näkökulmasta valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen on samalla tavalla tärkeää, koska tavoitteet ovat pohjana maakuntien investointisuunnitelmille. Valtakunnallisten tavoitteiden on mahdollistettava sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kannalta välttämättömät hankkeet kaikissa maakunnissa ja samalla ehkäistävä sellaiset laajakantoiset ja merkittävät investoinnit, jotka eivät ole toiminnallisesti eivätkä taloudellisesti perusteltuja.

Investointi on lainkohdassa tarkoitettulla tavalla laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä silloin kun sen vaikutukset palvelutuotantoon ulottuvat usean maakunnan alueelle tai jos kustannukset ovat erityisen suuret. Laajakantaisuus voi tarkoittaa myös investointia, jonka välittömät vaikutukset rajoittuvat yhteen maakuntaan, mutta jolla voi olla vaikutuksia myös muiden maakuntien toimintaan. Jos investointi johtaa siihen, että palvelujen tuotanto siirtyy maakunnan sisällä paikkakunnalta toiselle ja sen myötä muiden maakuntien asukkaiden mahdollisuudet käyttää kyseistä palvelua heikkenevät, voi kysymyksessä olla laajakantoinen hanke. Taloudellinen merkittävyys voidaan usein määritellä hankkeen toteutuksen

edellyttämällä euromäärällä. Jos investoinnin kustannukset ovat useita kymmeniä miljoonia, on kyseessä useimmiten taloudellisesti merkittävä hanke. Toiminnallisuus voi liittyä palvelun tuotantotapaan, avohoito – laitohoito, tai siihen, miten se vaikuttaa lähipalvelujen saatavuuteen taikka palvelujen laatuun. Pykälän 6 momentissa olevan valtuutussäännöksen perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin mitä laajakantoisuudella ja merkittävyydellä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Pykälän 4 momentin perusteella valtioneuvosto voi päättää tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi vaatimuksista, joita on noudatettava muutettaessa olemassa olevia tietojärjestelmiä tai hankittaessa uusia järjestelmiä. **(perusteluja täydennetään myöhemmin)**

Pykälän 5 momentin perusteella maakunnan on toteutettava 2—4 momenteissa tarkoitetut uudistukset, muutokset ja investoinnit valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Valtioneuvoston päätökset ovat siten maakuntia sitovia. Valtioneuvoston tekemät päätökset ovat kuitenkin valituskelpoisia. Muutoksenhausta valtioneuvoston päätökseen säädetään 64 §:ssä.

Pykälän 6 momentissa on valtuutussäännös, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin, milloin lainkohdassa tarkoitettu investointi on laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella määritellään se, milloin tietojärjestelmäpalvelu tai tietojärjestelmä on toiminnallisesti tai kustannuksiltaan sellainen, että siihen voidaan soveltaa 4 momenttia.

20 §. *Aloite maakuntien arviointimenettelyn käynnistämisestä.* Maakunnat ja niihin kuuluvat kunnat uudistuksen voimaantullessa säädetään maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen lailla. Jatkossa maakuntajakoa voidaan muuttaa maakuntajakolaissa (/) säädetyillä perusteilla. Maakuntajakoa voidaan muuttaa siirtämällä kunta toiseen maakuntaan tai yhdistämällä maakuntia.

Maakuntia voidaan yhdistää maakuntajakolain 5 §:n perusteella, jos yhdistäminen parantaa maakunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muutoin edistää maakunnan toimintakykyä, tai muutos parantaa maakunnan asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita sekä erällä muilla perusteilla. Maakuntajakolaissa on lisäksi säädetty yhdistämisen edellyttämästä menettelystä ja päätöksenteosta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan vastuulle säädettyjen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja terveyden edistämisen kannalta on välttämätöntä, että kaikilla maakunnilla on riittävät taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset järjestää ja huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollosta. Mikäli näin ei ole, voitaisiin maakuntia yhdistää riittävien edellytysten varmistamiseksi. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta tehdä aloite maakuntien arviointimenettelyn käynnistämisestä, jos on osoittautunut, että maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut on ilmeisesti vaarantunut. Aloite tehtäisiin valtiovarainministeriölle.

Sosiaali- ja terveysministeriön tekemä aloite ei vielä olisi riittävä peruste yhdistämiselle, vaan maakuntajakolain mukaisten edellytysten olemassaolo arvioitaisiin ensin maakuntajakoselvityksessä, jonka käynnistämisestä päättäisi valtiovarainministeriö. Selvityksen perusteella ja valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhdistämisestä.

Pykälän 2 momentissa on määritelty perusteet, joiden perusteella voidaan arvioida onko maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto ilmeisesti vaarantunut. Säännöksen 1 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnassa sosiaali- ja ter-

veydenhuollon tarpeenmukainen palveluiden saatavuus tai saavutettavuus ovat merkittävästi huonommat kuin muissa maakunnissa. Saatavuus voi olla huonontunut esimerkiksi siten, että maakunnan järjestämisvastuulla olevissa palveluissa, kuten koti-, omais- tai perhehoitoon taikka palveluasumiseen pääsyn tai terveydenhuoltolain mukaisen hoitoon pääsyn kestot eivät ole säädösten mukaisia tai ovat huomattavasti huonommat kuin muissa maakunnissa. Saatavuus voi olla huonontunut myös muissa kuin laissa säädetyissä määrärajoissa kuten muita maakuntia pitemmissä kuntoutuksen odotusajoissa. Saavutettavuus voi olla huonontunut esimerkiksi siten, että perustason palvelujen keskittämisen johdosta maakunnan asukkaiden tosiasialliset mahdollisuudet niiden käyttöön ovat rajoittuneet. Saatavuuden tai saavutettavuuden vaarantuminen voi näkyä myös niiden jatkuvana huonontumisena muihin maakuntiin verrattuna.

Toisen kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laatu on merkittävästi huonompi kuin muissa maakunnissa. Osoituksena laadun huonontumisesta voi olla esimerkiksi potilas- ja asiakasturvallisuuden toistuvaa vaarantuminen. Samoin se, jos sosiaali- ja terveydenhuollon menetelmät tai toimenpiteet eivät ole suosituksiin tai tieteelliseen näyttöön perustuvia tai ne ovat vastoin yleisesti hyväksytyjä toimintakäytäntöjä tai niitä ei käytetä asianmukaisesti. Näyttöön perustumattomia voivat olla menetelmät ja toimenpiteet, jotka perustuvat vanhentuneeseen tietoon tai niin uusia, ettei niistä ole käytettävissä tutkimustietoa eikä niiden käyttö näin ole perusteltua. Laatu voi olla huonontunut myös silloin kun asiakkaiden kokemassa laatu ja asiakaskeskeisyyden periaatteiden noudattamisen ovat heikentyneet merkittävästi. Myös maakunnan asukkaiden yhdenvertaisuuden puute voi olla osoitus huonosta laadusta, esimerkiksi silloin, kun maakunnan eri osissa tai eri asiakasryhmille annettuiden palveluiden laadussa on huomattavia eroja. Maakunnan tulee kyetä vastaamaan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävästä. Tämän tehtävän laadun arvioinnissa voidaan käyttää maakuntien hyvinvointikertomuksia sekä rahoituksessa huomioon otettavia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerejä. Laadun arvioinnissa voidaan arviointiperusteina käyttää myös omavalvonnassa käytettyjä laissa määriteltyjä laatumittareita, kansallisia tai kansainvälisiä laatuindikaattoreita. Laadun vaarantuminen voi näkyä myös sen jatkuvana huonontumisena muihin maakuntiin verrattuna.

Kolmannen kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekaioidut asiakaskohtaiset kustannukset ovat merkittävästi korkeammat kuin muissa maakunnissa. Merkittävästi korkeampien kustannusten arvioinnissa on huomioitava maakuntien väliset erot tarvetekijöissä (kuten sairastavuus) tai olosuhteissa (kuten pitkä etäisyydet).

Neljännän kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunta ei kykene varmistamaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen edellyttämää henkilöstöä ja osaamista. Järjestämisen edellyttämä henkilöstö ja osaaminen voi olla vaarantunut esimerkiksi jos henkilöstövaje (täyttämättä olevien palvelussuhteiden osuus) palvelujen toteuttamisen kannalta merkityksellisissä henkilöstöryhmissä on huomattavasti suurempi kuin maassa keskimäärin. Tämä voi olla käyttökelpoinen arviointiperuste tilanteessa, jossa koko maan vaje kyseisessä henkilöstöryhmässä on kohtuullisen pieni jolloin yksittäisen maakunnan vaje kertoo maakunnan vaikeuksista rekrytoida riittävästi osaajia. Muita maakuntia suurempi epäpätevien henkilöiden käyttö voi myös kertoa rekrytointivaikeuksista. Osaamisvajeet voivat tulla näkyviin potilas- ja asiakasturvallisuuden ja muun laadun puutteina. Lain 63 § mukaan maakunnan on huolehdittava siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö osallistuu riittävästi heille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutukseen vaikuttavat peruskoulutuksen pituus, työn vaatavuus ja tehtävien sisältö. Myös muita maakuntia merkittävästi vähäisempi henkilöstön täydennyskoulutus maakunnan järjestämisvastuulla olevissa palveluissa voi olla arviointiperuste osaamisen arvioinnissa.

Viidennen kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen, jos maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja on muusta kuin edellä mainitusta syystä vakavasti ja pysyvästi vaarantunut. Tämä arviointiperuste voi näkyä esimerkiksi tilanteissa, jossa maakunta on merkittävältä osalta palveluiden riippuvainen muiden maakuntien palveluista tai maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja osaamista asukkaiden palvelujen tarpeen arviointiin ja suunnitteluun sekä palvelutuotannon ohjaukseen. Järjestämistä vastaavassa olevan maakunnan on kyettävä arvioimaan palvelujen tarvetta myös väestöryhmittäin, jolloin on erityisesti otettava huomioon haavoittuvat väestöryhmät. Samoin alueellisen eriarvoisuuden vähentäminen on tärkeää. Maakunnan on myös kyettävä antamaan tukea kunnille niiden vastuulla olevaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Maakunnan järjestämistä vastaavaan kuuluu vastuu asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta 9 § mukaisesti. Maakunnan on myös kyettävä toteuttamaan sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kuntiin jäävien palveluiden yhteensovittaminen varmistamalla selkeät hallinnonalarajat ylittävät yhteistyö- ja toimeenpanorakenteet. Maakunnalla on oltava riittävät, monialaiset kehittämisresurssit 36 § mukaisten tehtävien toteuttamiseen.

Säännöksessä ei määritellä, monenko kohdan mukaisten edellytysten on täyttyvä, jotta sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä aloitteen yhdistämisestä. Yhdenkin kriteerin täytyminen voi olla riittävä peruste, jos sen perusteella on nähtävissä maakunnan kyvyn vastata sosiaali- ja terveydenhuollosta ilmeisesti vaarantuneen. Mainittuja perusteita ja niiden merkittävyyttä arvioitaessa tulee hyödyntää laajasti maakunnan tilaa koskevia tietoja ja selvityksiä. Keskeisessä asemassa voisivat olla erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja maakunnan kesken käydyt neuvottelut sekä lain 30 ja 31 §:ien perusteella saadut tiedot ja tehdyt selvitykset palveluista ja maakunnan edellytyksistä huolehtia niistä järjestämistä vastaavien edellyttämällä tavalla.

21 §. Maakunnan omavalvonta. Pykälän 1 momentin perusteella maakunnan on laadittava omavalvontaohjelma. Omavalvontaohjelma on osaltaan johtamisen väline. Omavalvonnalla tarkoitetaan järjestelyä, jonka avulla varmistetaan, että toiminta ja palvelut järjestetään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sen tarkoituksena on myös varmistaa toiminnan ja järjestettävien palvelujen suunnitelmallisuus ja korkeatasoinen asiakas- ja potilasturvallisuus ja muu laatu, palvelujen saavutettavuus sekä palveluja käyttävien henkilöiden yhdenvertaisuus. Omavalvontaohjelman tulee käsittää myös 8 §:n tarkoittamat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevat palvelut. Ehdotettava säännös edellyttää lisäksi, että omavalvontaohjelmassa on todettu miten toiminnan asianmukaisuutta seurataan ja miten mahdolliset puutteet ja virheet korjataan.

Omavalvontaohjelma korostaa maakuntien omaa vastuuta toiminnan asianmukaisesta ja laadukkaasta järjestämisestä. Samalla tavoitteena on ehkäistä ennalta tilanteet, joiden perusteella valtion valvontaviranomaisen pitäisi jälkikäteisvalvonnan keinoin puuttua alueen toimintaan. Omavalvontaohjelmaa osin vastaavia säännöksiä omavalvontasuunnitelmasta on tällä hetkellä yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990). Lisäksi terveydenhuoltolain 8 §:n perusteella terveydenhuollon toimintayksikön tulee laatia suunnitelma laadusta ja potilasturvallisuuden toimeenpanosta.

Pykälän 2 momentin perusteella omavalvontaohjelma on julkaistava julkisessa tietoverkossa. Ohjelman julkisuus ja saatavuus sähköisesti tietoverkkojen kautta parantaa toiminnan avoimuutta. Säännöksen mukaan myös omavalvontaohjelman seurantaan perustuvat keskeisimmät tiedot palvelujen toteutumisesta, laadusta ja potilasturvallisuudesta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä julkaistaan samoin tietoverkkojen kautta. Näin maakunnan asukkailla on mahdollisuus seurata ja arvioida maakunnan toimintaa ja omavalvonnan vaikuttavuutta.

Laissa ei määritellä omavalvontaohjelman ja julkaistavien tietojen yksityiskohtaista sisältöä. Pykälän 3 momentin perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voisi kuitenkin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman tarkemmasta sisällöstä ja sen laatimisesta. Ministeriön asetuksella voitaisiin lisäksi antaa tarkempia säännöksiä siitä, miten laadunhallinta sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden edistäminen otettaisiin huomioon.

3 luku **Palvelujen tuottaminen**

22 §. Järjestämisen ja maakunnan oman palvelutuotannon erottaminen. Maakunnan järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tehtäviä, sen on ehdotuksen mukaan erotettava omassa toiminnassaan järjestäminen ja tuottaminen. Tästä säädetään pykään 1 momentissa. Järjestämisen ja tuottamisen erottamisen tavoitteena on parantaa johtamista sekä kustannusten hallintaa ja laadun kehittämistä.

Maakunnan omasta palvelutuotannosta vastaisi ehdotuksen mukaan maakuntalain 51 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulaitos. Käytännössä järjestämisen ja tuottamisen erottaminen myös maakunnan omassa toiminnassa tarkoittaa, että maakunnassa näitä tehtäviä varten on eri viranomaiset, joiden tehtävät ja keskinäiset suhteet on selkeästi määritelty. Järjestämisestä vastaavalla maakunnan viranomaisella ei ole toimivaltaa päättää siitä, miten maakunnan palvelulaitos käytännössä toteuttaa oman palvelutuotannon. Toisaalta tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos ei voi päättää järjestäjälle kuuluvista asioista.

Maakunnan palvelulaitos tuottaa käytännössä laajasti erikoistason palveluja sekä vastaa asiakkaita koskevista asioista julkisen vallan käytöstä. Siksi palvelulaitoksen tulee toimia aktiivisesti yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa, jotta asiakaskeskeinen palveluintegraatio voisi toteutua.

Edellä olevan lisäksi palvelulaitoksen on annettava maakunnalle sen tarvitsemaa asiantuntija-apua siten, että maakunta pystyy hoitamaan asianmukaisesti sille kuuluvat tehtävät. Asiantuntija-apu voi liittyä esimerkiksi palvelujen tarvetta, toteuttamista, tuotantoa tai kustannuksia koskeviin kysymyksiin.

Tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos on itsenäinen viranomainen suhteessa järjestämisestä vastaavaan maakunnan viranomaiseen. Lisäksi tuottamisesta vastaavan viranomaisen toimintaa ei johda luottamushenkilöstä koostuva toimielin, vaan tehtävästä vastaavat ammattijohtajat. Maakunnan palvelulaitoksella on ammattijohtajan lisäksi muista johtamisen ammattilaisista koostuva hallitus, jonka tehtävänä on vastata tuotantotoiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä varainhoidon ja tilinpidon valvonnasta. Tuottamistehtävästä vastaavan viranomaisen tehtävänä on päättää miten sille osoitettu palvelutuotanto käytännössä toteutetaan.

Tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos on oikeudelliselta luonteeltaan itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Palvelulaitos on kuitenkin osa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettua maakuntakonsernia. Siten palvelulaitoksen toiminnasta ja talouden reunaehdoista päättää maakuntavaltuusto hyväksyessään maakuntastrategian, maakunnan talousarvion sekä maakunnan ja palvelulaitoksen hallintosäännöt. Maakunnan ja palvelulaitoksen suhteesta, palvelulaitoksen tehtävistä, johtamisesta, taloudesta ja rahoituksesta, henkilöstöstä sekä palvelulaitokseen sovellettavista maakuntalain säännöksistä säädetään tarkemmin maakuntalain 9 luvussa.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin palvelulaitoksen kilpailuilla markkinoilla olevan toiminnan osalta maakuntalain asiaa koskevaan sääntelyyn. Maakunnan ohella myös maakunnan palvelulaitokseen sovellettaisiin maakuntalain 15 luvun säännöksiä, joiden mukaan kilpailuti-

lanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta olisi eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yhtiöitettävä. Yhtiöittäminen tehtäisiin palvelulaitoksen tytäryhtiöön tai tytäryhteisöön. Maakunnan palvelulaitos ja sen tytäryhteisöt muodostavat palvelulaitoskonsernin. Sitä olisi tarkoitus johdattaa yhtenä kokonaisuutena siten, että palveluintegraatio voi toteutua. EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla konsernissa on kuitenkin pystyttävä pitämään kirjaa laajan valinnanvapauden piirin kuuluvan toiminnan tuotoista ja kuluista sekä varoista ja velasta omana kokonaisuutenaan.

Maakunnan palvelulaitoskonsernia koskevalla säännöksellä pyritään luomaan mahdollisuudet toteuttaa integroidusti toimivien palvelun tuottajien kokonaisuus. Näin voidaan myös muodostaa toiminnallisia kokonaisuuksia siten, että tytäryhtiöt hoitavat tehtäviä, jotka on toiminnallisesti perusteltua eriyttää omaksi organisaatioksi.

Maakunnan palvelulaitoskonserni on kokonaisuus, jonka avulla voidaan osaksi toteuttaa Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (EKSOTE) ja Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymässä (Siun sote) kehitettyjä tuotannon kokonaisuuksia mahdollisimman laajalti samalla, kun laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut yhtiöitetään.

Pykälän 3 momentissa määritellään laaja valinnanvapaus. Säännöksessä viitataan tältä osin XX lakeihin, joissa säädetään uudistuksen yhteydessä toteutettavasta valinnanvapaudesta. Laaja valinnanvapaus tarkoittaisi lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluja. Asiakas voi valita tällaisen palvelun tuottajan itsenäisesti niistä palvelun tuottajista, jotka ovat mukana valinnanvapausjärjestelmässä. Laajaan valinnanvapauteen liittyy myös mahdollisuus vaihtaa palvelun tuottajaa lailla säädettävän määräajan jälkeen. Laajaan valinnanvapauteen eivät sen sijaan kuulu sellaiset palvelut, joiden käyttäminen edellyttää palveluohjausta tai lähetettä, vaikka asiakkaalla olisi mahdollisuus valita ohjaukseen tai lähetteen perustuvan palvelun tuottaja.

(perusteluja voidaan täsmentää myöhemmin kun valinnanvapausmallin yksityiskohdat ovat tiedossa)

Maakunnalla on järjestämisvastuuseensa perustuva vastuu siitä, että palveluja on saatavissa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Jos osoittautuu, että palveluja ei ole muutoin saatavilla, maakunta voi huolehtia järjestämisvastuustaan siten, että maakunnan palvelulaitos tuottaa tarvittavat palvelut. Tämän vuoksi pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi palvelulaitokselle tuottamisvastuu tilanteissa, joissa markkinatilanteesta tai muista syistä johtuen syntyisi tilanne että lain mukaisia palveluja ei olisi saatavilla. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa tietylle alueelle palveluja tuottanut yritys lopettaa toimintansa eikä muita yrityksiä tai yhteisöjä ole tulossa tilalle.

23 §. Palvelun tuottajan velvollisuudet. Toteutettavassa uudistuksessa palvelujen tuotanto toteutetaan kokonaan maakunnasta erillisten oikeushenkilöiden toimesta. Lähtökohtana on lisäksi, että palvelun tuottajia koskisivat samat velvoitteet. Siihen liittyy on tarkoitus säätää kaikille palvelun tuottajille velvollisuus rekisteröityä valtakunnalliseen rekisteriin, jota ylläpitää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Rekisteröitymisvelvollisuus koskee kaikkia palvelun tuottajia riippumatta siitä, tuottavatko ne maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia vai muita sosiaali- tai terveystalouden palveluja. Tämän takia rekisteröinnissä ei ole mahdollista ottaa huomioon kaikkia maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisen edellyttämiä asioita.

Edellä olevan perusteella pykälässä säädetään järjestämisvastuun toteutumisen edellyttämistä velvoitteista, jotka koskevat yhtäläisesti kaikkia palvelun tuottajia, jotka tuottavat maakunnan järjestämis- ja rahoitusvastuulle kuuluvia palveluja. Ehdotuksen mukaiset velvoitteet mahdollistavat samalla maakunnalle mahdollisuuden ohjata ja valvoa palvelun tuottajia siinä laajuudessa kuin järjestämisvastuu ja siihen perustuva palvelujen hankinta ja rahoitus edellyttävät.

Pykälän 1 kohdan mukaan palvelun tuottajan on noudatettava julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä velvoitteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä, kuten sosiaalihuoltolaissa, vanhuspalvelulaissa, terveydenhuoltolaissa, tartuntatautilaissa ja useissa muissa erityislaeissa on säädetty nimenomaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä ja vastuista. Nämä velvoitteet eivät pääsääntöisesti koske muuta palvelutuotantoa. Esimerkiksi terveydenhuoltolaissa olevat säännökset terveydenhuollon palveluvalikoimasta tai hoitoon pääsyn enimmäisajoista koskevat vain julkista terveydenhuoltoa.

Lainkohdassa mainitun julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten velvoitteiden noudattamisen lisäksi palvelun tuottajien on noudatettava myös muita lakisääteisiä velvoitteita siten kuin niistä on erikseen säädetty. Säännöksellä ei siten tarkoiteta, että pitää noudattaa vain niitä säännöksiä, jotka koskevat julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Maakunnan on laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia ja annettava palvelulupaus. Niiden kautta maakunta voi ottaa huomioon aleensa väestön palvelutarpeet siltä osin kuin ne poikkeavat koko maan tilanteesta. Samoin yhdyskuntarakenne ja maantieteelliset olosuhteet vaihtelevat maakuntien välillä. Siltä osin kuin palvelustrategiassa ja palvelulupauksessa on määritelty palvelujen tuottamiseen liittyviä asioita, ne koskevat 2 kohdan perusteella kaikkia palvelujen tuottajia.

Kohdan 3 mukaan palvelut on toteutettava palvelut asiakkaan asiakassuunnitelman mukaisesti. Säännös liittyy lain 13 §:ään, jonka mukaan maakunnan on huolehdittava asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisesta. Tähän perustuen palvelun tuottajien on huolehdittava siitä, että asiakkaille laaditaan asiakassuunnitelmat silloin kun erityislait sitä edellyttävät ja sen pohjalta toteutettava asiakkaiden palvelut heille yksilöllisesti laadittujen asiakassuunnitelmien mukaisesti.

Osittain edelliseen kohtaan liittyen 4 kohdassa edellytetään, että palvelujen toteutuksessa on noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja. Samoin palvelun tuottajien on toimittava asiakaskeskeisen integraation edellyttämässä yhteistyössä toistensa kanssa ja sovittava tämän käytännön toteuttamisesta.

(perusteluja täydennetään myöhemmin)

Palveluintegraation kannalta on olennaisen tärkeää, että kaikki asiakas- ja potilastiedot ovat palvelun tuottajan käytettävissä. Tämän varmistamiseksi kohdan 5 perusteella edellytetään, että jokaisen maakunnalle palveluja tuottavan yhtiön, yhteisön ja ammatinharjoittajan on tallennettava asiakas- ja potilastiedot maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolain mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja eli Kanta-palveluja käyttäen. Näin toimimalla jokaisen maakuntien vastuulle kuuluvia palveluja saaneen asiakkaan tiedot ovat kootusti Kantapalveluissa ja siten kaikkien palvelun tuottajien saatavissa sieltä. Asiakas- ja potilastietojen käsittelyä ja rekisterinpitoa koskevaa lainsäädäntöä ollaan samanaikaisesti uudistamassa. Uudistusten tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa esimerkiksi salassapitoa, potilaan antamaa lupaa ja ammattilaisten käyttöoikeuksia koskevia säännöksiä. Myös näiden muutosten tavoitteena on mahdollistaa asiakkaiden ja potilaiden itsemää-

räämisöikeuden turvaavalla tavalla se, että asiakas- ja potilastiedot ovat saatavissa käyttöön aina palveluja toteutettaessa.

Pykälän 6 kohdan perusteella palvelun tuottajan otettava toimintayksikössä annettavaan koulutukseen ja siihen liittyvään harjoitteluun lain 37 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon opiskelijoita koulutuksesta vastaavan yliopiston ja maakunnan osoituksen mukaisesti. Käytännön harjoittelu on olennainen osa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutusta. Tällä hetkellä tämä tapahtuu valtaosaltaan kunnallisen terveydenhuollon toimintayksiköissä. Yksityisten palvelun tuottajien osuus laajenee uudistuksessa huomattavista ja laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuotetaan yhtiöiden ja yhteisöjen toimesta. Jotta palvelujen tuottajat ovat tällaisessa tilanteessa keskenään yhdenvertaisessa asemassa, on tarpeen, että palvelun tuottajan omistuspohjasta riippumatta kaikilla on yhtäläiset velvoitteet osallistua ammattihenkilöiden käytännön harjoittelun ja siihen liittyvän koulutuksen toteutukseen. Käytännön harjoitteluun suoritettavista opiskelijoista suoritetaan palvelun tuottajille korvausta siten kuin lain 4 luvussa säädetään.

Jotta maakunta voi huolehtia järjestämisvastuunsa toteutumisesta, se tarvitsee tietoja siitä, miten palvelut toteutuvat. Tämän takia 7 kohdan perusteella palvelun tuottajan on toimitettava maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät tiedot palvelujen toteutumisesta. Lähtökohteisesti tiedot perustuvat lain 32 §:ään ja sen mukaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemään vähimmäistietosisältöön.

24 §. *Palvelun tuottajan kanssa tehtävä sopimus.* Pykälän perusteella palvelun tuottajien on tehtävä maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen kanssa sopimus tuotettavista palveluista ja niistä suoritettavista korvauksista. Maakunta tekee sopimukset laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan yhtiön, yhdistyksen tai muun yhteisön kanssa. Maakunnan palvelulaitos tekee sopimukset niiden palvelun tuottajien kanssa, jotka tuottavat sille ostopalvelusopimuksia.

Pykälän 1 momentissa säädetään maakunnan tekemistä sopimuksista. Maakunta tekee sopimuksen laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön omistajan kanssa. Omistaja voi olla maakunnan kokonaan omistama yhtiö tai yksityinen osakeyhtiö, yhdistys tai muu yhteisö. Sopimusmenettely varmistaa, että kaikki palveluja tuottavat yhtiöt ja yhteisöt ovat keskenään samassa asemassa.

Pykälän 2 momentti koskee palveluja, joita maakunnan palvelulaitos hankkii muilta palvelujen tuottajilta. Palvelulaitos voi hankkia omaa palvelutuotantoa täydentäviä palveluja yksityisiltä palvelun tuottajilta. Hankinta voi perustua myös maakunnan palvelustrategiaan, jossa asetetaan tavoitetaso yksityisiltä palvelun tuottajilta tehtäville palveluhankinnoille.

Pykälän 3 momentin perusteella sopimuksen tehneet palvelun tuottajat tulevat samalla automaattisesti sidotuksi lain 23 §:ssä säädettyjen velvoitteiden noudattamiseen. Säännöksellä varmistetaan osaltaan yhdenmukaiset velvoitteet palvelun tuottajille. Sopimuksessa on myös määriteltävä, miten palvelun tuottaja varmistaa, että lain 13 §:n mukaisella tavalla varmistetaan asiakkaiden palvelukokonaisuuksien ja palveluintegraation toteutuminen.

Säännöksen perusteella, mikäli valinnanvapauspalvelujen käytännön toteutus sitä edellyttää, maakunta voi myös asettaa näitä palveluja koskevia muita ehtoja ja velvoitteita palvelun tuottajille. Edellytyksenä on kuitenkin se, että ehdot ja velvoitteet ovat tarpeen palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi. Koska maakunnat ovat keskenään erilaisia, näissä ehdoissa ja velvoitteissa voi olla eroja maakuntien välillä. Yksittäisen maakunnan osalta läh-

tökohtana on kuitenkin, että ehdot ja velvoitteet kohtelevat samalla tavalla eri palvelun tuottajia.

Pykälän 3 momentin perusteella palvelun tuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa määritellään myös muut palvelutuotannon ja korvausten maksamisen edellyttämät välttämättömät ehdot. Tällaisia ehtoja ovat esimerkiksi mahdollisen sopimusrikkomuksen käsittelyä ja sopimuksen purkamista koskevat ehdot.

Pykälän 4 momentin perusteella maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen on seurattava, että palvelun tuottaja toteuttaa palvelut asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla. Maakunnan osalta seurantavelvoite koskee sekä maakunnan palvelulaitoksen että laajan valinnanvapauden palvelun tuottajia. Maakunnan palvelulaitoksen osalta velvoite sen sijaan koskee niitä palvelun tuottajia, joiden kanssa palvelulaitos on tehnyt sopimuksen ostopalveluista. Tämän mahdollistamiseksi 22 §:ssä on tuottajalle säädetty velvoite toimittaa maakunnalle järjestämistehtävän edellyttämät tiedot. Jos osoittautuu, että palvelun tuottaja ei pysty toteuttamaan palveluja lainsäädännön, 22 §:n ja tehdyn sopimuksen mukaisesti, maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Lähtökohdiana on tällöin, että neuvoin ja kehotuksin pyritään korjaamaan puutteet. Jos tämä ei tuota tulosta, on selvítettävä muut lainsäädännön ja sopimuksen mukaiset keinot tilanteen korjaamiseksi. Pahimmillaan lainsäädännön ja sopimuksen vastainen toiminta voi johtaa sopimuksen irtisanomiseen tai purkamiseen.

25 §. *Palvelun tuottajan omavalvonta.* Järjestämisvastuussa olevan maakunnan lisäksi ehdotetaan säädettäväksi myös palvelujen tuottajan omavalvonnasta.

Pykälän 1 momentissa veloitettaisiin sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaja valvomaan oman toimintansa laatua ja asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Siten palvelujen valvonnassa korostuu palvelujen tuottajien oma vastuu. Säännös koskisi kaikkea maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista, eli sekä maakunnan omaa palvelutuotantoa että julkisesti rahoitettuja yksityisiä tuottajia. Siinä olisi myös otettava huomioon miten lain 22 §:ssä säädetyt velvoitteet ja 23 §:n mukaisen sopimuksen ehdot toteutetaan.

Toimiva omavalvonta on palvelujen laadun hallinnan ja palvelutoiminnan kehittämisen väline. Hyvin suunniteltu omavalvonta toimii sujuvasti palvelutoiminnan osana. Sen vuoksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi palvelujen tuottajalle velvollisuus laatia omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki sen tarjoamat palvelut. Palvelujen tuottajan velvollisuutena on myös valvoa omavalvontasuunnitelman noudattamista toiminnassaan. Omavalvontasuunnitelma tarkoittaa palvelujen toteuttamiselle laadittua kirjallista suunnitelmaa, jonka avulla asiakkaan tai potilaan palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan suunnitelmallisesti ja nopeasti. Omavalvonta perustuu palveluyksikössä toteutettavaan riskinhallintaan, jossa palveluprosesseja arvioidaan laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta. Omavalvonnan tavoitteena on, että henkilökunta arvioi koko ajan omaa toimintaansa, kuulee potilaita ja asiakkaita laatuun ja asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä ottaa palautteen huomioon toiminnan kehittämisessä. Omavalvontasuunnitelma kertoo, miten yksikössä varmistetaan, että palvelu toteutetaan laadukkaasti ja asiakas- tai potilasturvallisesti. Omavalvontasuunnitelma kertoo myös sen, miten yksikössä toimitaan, kun todetaan, että palvelu ei syystä tai toisesta toteudu sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti tai asiakasturvallisuus uhkaa vaarantua.

Omavalvontasuunnitelma tulisi olla kaikilla palvelujen tuottajilla riippumatta siitä, miten laajalla alueella palveluja tuotetaan. Suunnitelma kattaa myös kaikki tuotetut palvelut. Jos palvelujen tuottaja tuottaa sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluita, käsittäisi suunnitelma kaikki nämä palvelut. Omavalvontasuunnitelman tulisi kattaa myös ne palvelut, jotka palvelujen tuottaja hankkii alihankintana. Näin palvelun tuottaja voi varmistua siitä, että myös alihankintana toteutetut palvelut ovat asianmukaisia.

Pykälän 2 momentin mukaan omavalvontasuunnitelma on julkaistava julkisessa tietoverkossa sekä muilla sen julkisuutta edistävillä tavoilla. Suunnitelman julkisuus ja saatavuus sähköisesti tietoverkkojen kautta parantaa toiminnan avoimuutta. Säännöksen mukaan myös omavalvontasuunnitelman seurantaan perustuvat keskeisimmät tiedot palvelujen toteutumisesta, laadusta ja potilasturvallisuudesta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä julkaistaan tietoverkkojen kautta. Näin maakunnan asukkailla on mahdollisuus seurata ja arvioida palvelun tuottajien toimintaa ja omavalvonnan vaikuttavuutta. Koska kaikki asiakkaat eivät käytä aktiivisesti sähköisiä palveluja, ehdotetaan lisäksi, että omavalvontasuunnitelma on julkaistava myös muilla sen julkisuutta edistävillä tavoilla. Tämän mukaisesti suunnitelma voisi olla esimerkiksi saatavilla painettuna kaikissa toimintayksiköissä.

Pykälän 3 momentin mukaan Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen voisi antaa yleisiä määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta. Tarkoitus on, että valvontaviranomaisen määräykset laaditaan niin, että niissä otetaan huomioon toiminnan laajuus ja sisältö.

Pykälän 4 momentin mukaan palvelujen tuottaja on vastuussa siitä, että omavalvontasuunnitelmaa toteutetaan koko sen ajan kun palveluja tuotetaan. Suunnitelman toteuttamisen ja seurannan laiminlyönti voi olla peruste valvontaviranomaisten tai maakunnan toimenpiteille.

4 luku **Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen**

26 §. *Yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa strategisesta suunnittelusta ja siihen liittyvästä muusta suunnittelusta. Tähän kuuluu muun muassa 27 pykälän mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu. Ministeriö vastaa myös hallinnonalallaan lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelusta.

Osana edellä tarkoitettua tehtäväänsä sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin strategisten linjausten sekä valtakunnallisen kehittämissuunnitelman ja muun tiedolla ohjaamisen keskitetystä valtakunnallisesta toimeenpanosta. Tätä varten ministeriöön perustetaan uusi ohjausyksikkö.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen valtakunnallisen kehittämisen ja ohjauksen keskeisenä tavoitteena olisi päällekkäisen toiminnan välttäminen, rajallisten voimavarojen tehokkaan käytön varmistaminen ja laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen turvaaminen kansallisesti. Valtakunnallisen ohjaamisen välineillä edistettäisiin toimijoiden yhteistyötä, vahvistettaisiin perustason toimintaa, edistettäisiin tarkoituksenmukaista henkilöstörakennetta ja ohjattaisiin valtakunnallista keskittämistä edellyttävien palvelujen toteuttamista. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain toimeenpanovaiheessa, uudenlaista järjestämisrakennetta luotaessa, valtakunnallisen ohjauksen merkitys on olennainen. Palvelurakenteen kehittymistä ja palvelurakenteen ohjauksen vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan ja tarvittaessa jatkossa kehitetään uusia välineitä valtakunnalli-

sen ohjauksen tehostamiseksi. Keskeinen keino sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa on lain 30 pykälässä säädetty neuvottelumenettely ministeriön ja maakuntien välillä.

Neuvottelumenettelyssä tarvitaan tietoa maakuntien toiminnan toteuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö saa tietoja muun muassa hallinnonalansa asiantuntijavirastoilta kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on muun ohella tutkia ja seurata väestön hyvinvointia ja terveyttä, niihin vaikuttavia tekijöitä ja niihin liittyviä ongelmia, sekä kehittää ja edistää toimenpiteitä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja ongelmien vähentämiseksi. Lisäksi laitoksen tehtävänä on tutkia, seurata, arvioida, kehittää ja ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea hyvinvointia ja terveyttä edistävien politiikkojen, toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi. Tämän lisäksi laitos harjoittaa alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä tekee aloitteita ja esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi ja väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi, ja osana tätä toimintaa edistää sosiaali- ja terveysalan uusia innovaatiota.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lisäksi myös muut sosiaali- ja terveysministeriön alaiset asiantuntijalaitokset kuten Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja Työterveyslaitos toimivat niistä annettujen säännösten mukaisesti hallinnonalan asiantuntijalaitoksina.

27 §. Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Keskeinen osa valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta olisi valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Tavoitteista säädettäisiin 26 §:ssä, jonka 1 momentin perusteella tavoitteet vahvistettaisiin neljän vuoden välein. Tavoitteet koskisivat koko maata. Niiden lisäksi valtioneuvoston vahvistamissa tavoitteissa voisi olla myös yksittäisiä maakuntia koskevia tavoitteita silloin kun niille olisi tarvetta esimerkiksi maakuntien erityisolosuhteiden tai maakuntien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen perusteella. Valtioneuvoston vahvistamat tavoitteet olisivat strategisia eivätkä olisi sellaisenaan maakuntien toimintaa sitovia. Tarkoituksena on kuitenkin, että tavoitteet täydentäisivät sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ja ne nostaisivat esiin ajankohtaisia palvelujen uudistus- ja kehittämistarpeita.

Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelussa lähtökohtana olisivat väestön hyvinvointia- ja terveyttä koskevat seurantatiedot sekä niihin pohjautuvat tiedot palvelutarpeista. Myös talouden asettamat mahdollisuudet on otettava huomioon valtakunnallisissa tavoitteissa. Talouden näkökulmasta tavoitteisiin vaikuttavat sekä valtiontalous että maakuntien taloutta koskevat seurantatiedot ja niiden vaikutus palveluihin. Lisäksi valtakunnallisissa tavoitteissa on säännöksen perusteella otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Näiden kautta valtakunnalliset tavoitteet kytkeytyvät merkittäväällä tavalla laajemminkin julkisen talouden suunnitteluun.

Pykälän 2 momentissa määritellään tarkemmin ne asia, jotka pitää sisällyttää valtakunnallisiin tavoitteisiin. Peruslähtökohtana on, että tavoitteet koskevat maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Tavoitteilla ei tämän mukaisesti ole välitöntä vaikutusta laajemmalle. Kuitenkin maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja toteutetaan ja tuotetaan eri tavoin. Sen kautta valtakunnalliset tavoitteet ulottavat vaikutuksensa laajasti myös maakunnille palveluja tuottavien yksityisten yritysten, yhteisöjen, järjestöjen ja itsenäisten ammattiharjoittajien toimintaan.

Momentin 1 kohdan mukaan tavoitteisiin sisältyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Näiden strategisten tavoitteiden kautta valtioneuvos-

to voi nostaa esiin monenlaisia maakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan liittyviä tavoitteita ja hankkeita. Strategisissa tavoitteissa voidaan todeta esimerkiksi lainsäädännön kehittämisen suuntaviivoja. Tavoitteissa voidaan käsitellä esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painopisteitä, palvelurakenteen kehittämistä, perustason ja erityistason palvelujen keskinäistä painottamista tai palvelujen alueellista sijoittumista. Kulloinkin ajankohtaiset strategiset tavoitteet voivat perustua myös hallitusohjelmaan tai muutoin palvelujen kannalta ajankohtaisiin suunnitelmiin.

Kohdan 2 perusteella valtioneuvosto asettaisi tavoitteita sille, miten ihmiset ja palvelujen käyttäjät otetaan huomioon palveluja toteutettaessa ja suunniteltaessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä palveluintegraation toteuttaminen. Näihin liittyvät myös palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen, mahdollisuus valita palvelun tuottaja ja mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluihin sekä asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen.

Maakunnat, niiden asukkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää ja tuottaa palveluja ovat keskenään erilaisia. Sen vuoksi maakuntien välillä tarvitaan yhteistyötä ja työjakoa palvelujen toteuttamisessa ja tuottamisessa. Tällaiselle maakunnat ja maakuntien yhteistyöalueet ylittävälle työnjaolle asetettaisiin tavoitteet kohdan 3 perusteella. Näiden valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta yhteistyöalueiden maakunnat voisivat tarkastella omalla alueellaan toiminnan järjestämistä ja työnjakoa. Valtakunnallisissa tavoitteissa merkittävä asema voisi myös olla yhteistyöalueiden välisten yhteistyömuotojen ja työnjaon edistäminen.

Kohdan 4 mukaisesti asetettaisiin tavoitteet valtakunnallisten ja alueellisten erityisyksiköiden sekä yliopistollisten sairaaloiden tehtäville ja työnjaolle. Valtakunnallisia erityisyksiköitä olisivat lähinnä lain 11 §:n perusteella suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja tuottavat maakuntien toimintayksiköt. Valtakunnallisissa tavoitteissa voitaisiin määritellä linjaukset siitä, millaisia tehtäviä erityisyksiköillä olisi, miten tehtävät jakautuisivat niiden kesken ja millaista yhteistyötä erityisyksiköiden ja yliopistollisten sairaaloiden kesken voisi olla. Valtioneuvoston vahvistamissa valtakunnallisissa suunnitelmissa ei voitaisi kuitenkaan määritellä maakuntien ja yliopistosairaaloita velvoittavasti tehtävistä ja työnjaosta. Sitovaa sääntelyä voidaan toteuttaa 11 §:n perusteella annettavilla valtioneuvoston asetuksilla.

Momentin 5 kohdan perusteella valtakunnallisissa tavoitteissa määriteltäisiin linjaukset laajakantoisille investoinneille, palvelujen tuotantorakenteelle ja siihen perustuvalla tuotantotapojen hyödyntämiselle sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteille. Tavoitteena olisi kehittää toiminnan ja palvelujen perustana olevaa infrastruktuuria koko maan tasolla, tavalla jossa voidaan ottaa huomioon sekä valtakunnalliset että alueelliset näkökulmat. Valtakunnallisissa tavoitteissa olevat linjaukset laajakantoisista investoinneista olisivat myös pohjana valtioneuvoston tekemälle päätökselle jolla se hyväksyy maakuntien investointisuunnitelman. Maakuntia sitovasta investointisuunnitelmasta säädetään tarkemmin järjestämislain 19 §:ssä ja maakuntalain 11 §:ssä.

Kohdan 6 perusteella pitäisi lisäksi määritellä se, miten edellä todettujen valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan. Seurannan ja arvioinnin perusteella valtioneuvosto saa kokonaiskuvan tavoitteiden toteutumisesta. Samalla aineisto on osaltaan pohjana tulevien tavoitteiden asettamiselle ja tarvittaessa myös vahvistettujen tavoitteiden muuttamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on laaja ja ennalta on vaikea tai mahdoton määritellä mistä kaikista asioista on tarpeen asettaa valtakunnallisia tavoitteita. Sen vuoksi pykälän 3 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämi-

selle voidaan asettaa valtakunnallisia tavoitteita myös muista kuin 2 momentissa määritellyistä asioista. Säännöksen perusteella valtioneuvosto voi tarvittaessa ottaa aina tavoitteita asettaessaan ottaa huomioon kulloinkin merkittävimmät kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet.

28 §. Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu. Pykälässä säädetään 27 §:n mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta. Valmisteluvastuu on 1 momentin perusteella sosiaali- ja terveysministeriöllä. Sen tehtävänä on valmistella valtioneuvoston päätettäväksi tulevat tavoitteet yhdessä maakuntien kanssa. Maakunnat osallistuvat tavoitteiden valmisteluun siten, että yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat yhteisen ehdotuksen siitä, miten yhteistyöalueen palvelut pitäisi ottaa huomioon valtakunnallisissa tavoitteissa. Yhteistyöalueiden ehdotusten lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tulee ottaa huomioon myös muita seikkoja. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset kehittämistavoitteet, toimintaan vaikuttava kansainväliset velvoitteet, julkisen talouden suunnitelma, hallitusohjelma ja eri sidosryhmien näkemykset. Tavoitteiden pitäisi kyetä ottamaan huomioon nämä moninaiset tekijät tasapainoisesti siten, että ne edistävät hyviä ja asiakaslähtöisiä palveluja samalla kun toiminnan vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja tehokkuus otetaan huomioon.

Pykälän 2 momentin mukaan yhteistyöalueen ehdotus valtakunnallisiksi tavoitteiksi on hyväksyttävä alueen maakuntien valtuustoissa. Jos yhteistyöalueella ei pystytä valmistelevaan sellaista yhteistä ehdotusta, jonka kaikkien maakuntien valtuustot voisivat hyväksyä, sosiaali- ja terveysministeriö voi ottaa kyseisen yhteistyöalueen tilanteen ja palvelut sekä niiden vaikutukset valtakunnallisiin tavoitteisiin harkintansa mukaan.

Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista on 3 momentin mukaan seurattava ja arvioitava vuosittain. Seurannan pohjana ovat laajasti eri aineistot, kuten lain 30 §:n mukaiset neuvottelut sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien välillä sekä 32 §:n mukaiset maakuntien toimittamat tiedot ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen niiden pohjalta tekemät selvitykset. Jos seurannan perusteella tai muista erityisistä syistä, kuten julkisen talouden suunnitelman perusteella, osoittautuu tarpeelliseksi, valtioneuvoston päätöksen mukaisia tavoitteita voidaan muuttaa. Muutos voi perustua maakuntien pyyntöön tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteeseen. Laissa ei määritellä tarkempia perusteita sille, millä edellytyksillä maakunnat voivat esittää pyynnön valtakunnallisten tavoitteiden muuttamiseksi.

29 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta. Pykälässä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi omalta osaltaan edistää 27 §:n mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Lisäksi neuvottelukunta edistäisi valtion ja maakuntien sekä muiden sidosryhmien välistä yhteistyötä. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi myös omalta osaltaan koota ja välittää tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistarpeista. Tämä toteutuisi muun muassa neuvottelukunnassa mukana olevien eri tahojen toimesta.

Tarkoituksena on, että neuvottelukunnassa olisivat edustettuina valtion lisäksi maakunnat, asiakasjärjestöt, palvelun tuottajat ja muutkin sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen osallistuvien tahojen kannalta merkittävät toimijat. Tällä hetkellä noudatetaan elokuussa 2011 voimaan tullutta valtioneuvoston asetusta sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta ja alueellisista johtoryhmistä (913/2011). Lisäksi kansanterveyslain (66/1972) 4 §:n perusteella on annettu asetus (50/1997) kansanterveyden neuvottelukunnasta.

Neuvottelukunta toimisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja sen asettaisi valtioneuvosto. Tämä tapahtuisi sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä ja neuvottelukunnan toimikausi olisi neljä vuotta.

Ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta olisi pitkälti nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 5 §:ssä säädettyä neuvottelukuntaa vastaava. Sen toiminnassa tulisi myös ottaa huomioon kansanterveyden neuvottelukunnassa nykyisin käsiteltävät asiat.

30 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ja palvelujen ohjauksesta. Tämä tapahtuisi 1 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien välisenä vuorovaikutteisena ohjauksena. Säännöksen mukaan ministeriö neuvottelisi vuosittain maakuntien kanssa siitä, miten maakuntien vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ovat toteutuneet ja miten niitä pitäisi edelleen kehittää. Tarkoituksena on, että neuvotteluja käytäisiin erikseen kunkin maakunnan kanssa. Sen lisäksi tarpeen mukaan voidaan järjestää neuvotteluja yhteistyöalueittain tai kaikille maakunnille yhteisiä neuvotteluja.

Ehdotuksen mukaisen ohjauksen tavoitteena on synnyttää jatkuva vuoropuhelu ministeriön ja maakuntien välille siten, että toimintaa voitaisiin kehittää yhteisymmärryksessä ja eri maakuntien kanssa saatuja kokemuksia hyödyntäen. Ohjauksen tavoitteena on palvelurakenteen jatkuva uudistaminen siten, että se ottaa huomioon maakunnan asukkaiden ja muiden asiakkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää palvelut.

Pykälän 2 momentissa määritellään neuvottelujen keskeinen sisältö. Neuvotteluissa käsitellään maakunnan itse asettamien tavoitteiden ja myös valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Maakuntien omat tavoitteet on määritelty maakuntastrategiaan sisältyvässä palvelustrategiassa ja myös maakuntien yhteistyösopimuksessa. Myös palvelujen kehittyminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitukseen ja kustannusten hallintaan liittyvät asiat ovat neuvottelujen kohteena. Rahoitukseen ja kustannusten hallintaan liittyvien kysymysten tarkastelu on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että maakunnan rahoitus määräytyy laskennallisten tekijöiden perusteella. Maakunnan omat mahdollisuudet vaikuttaa tuloihin ovat vähäiset, koska sillä ei ole verotusoikeutta. Sen sijaan toiminnan aiheuttamiin kustannuksiin voidaan vaikuttaa muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisellä ja vaikuttavilla palveluilla.

Pykälässä ei määritellä yksityiskohtaisesti eikä tyhjentävästi asioista, joita voidaan käsitellä ministeriön ja maakunnan neuvotteluissa. Neuvotteluissa voidaan siten tarkastella 2 momentissa nimenomaisesti todettujen asioiden lisäksi myös muita asioita käytännössä esille nousseiden tarpeiden pohjalta. Yksi keskeinen tarkasteltava kohde on aiemmissa neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen seuranta. Jos tavoitteet eivät toteudu, on tärkeää selvittää miksi niin on käynyt. Selvityksen perusteella on mahdollista tarkastella uudelleen keinoja tavoitteen saavuttamiseksi tai tavoitteen muuttamista jos se on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi tai olosuhteiden muutoksen takia tarpeettomaksi. Aloitteen eri asioiden käsittelylle voivat tehdä sekä maakunnat että ministeriö.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan kanssa käydyistä neuvotteluista laaditaan erillinen asiakirja. Siihen kirjataan neuvottelujen tulokset sekä neuvotteluissa sovitut seuraavan vuoden keskeiset tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet. Osana sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden kirjaamista todetaan myös se, miten aiemmissa neuvotteluissa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Tähän liittyy myös pykälän 4 momentti, jonka mukaan neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden toteuttamista maakunnassa että ministeriössä. Seurannan perusteella voidaan arvioida myöhemmissä neuvotteluissa miten tavoitteet ja toimenpiteet ovat toteutuneet. Seurannan tuloksia arvioidaan pykälän mukaisissa neuvotteluissa siten kuin edellä on todettu.

31 §. Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi. Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista.

Arviointimenettelyn tarkoituksena olisi saada tietoa valtakunnallisten strategisten tavoitteiden valmisteluun sekä julkisen talouden suunnitelmaan. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös maakuntatalous ja sen osalta sosiaali- ja terveydenhuolto on keskeisessä osassa.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee vuosittain valtakunnallisen ja maakunnittaisen selvityksen palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyden eli rahoitusperiaatteen arvioimiseksi. Selvityksen tarkoituksena on saada tietoa sosiaali- ja terveystalouden tarpeesta, palvelujen saatavuuden ja laadun toteutumisesta ja arvioida tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksellä halutaan saada tietoa toimenpiteistä, jotka ovat kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä sekä muita toimenpiteistä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voitaisiin turvata. Tässä otetaan huomioon erityisesti maakuntien rahoitus, joka perustuu pääsääntöisesti valtion rahoitukseen. Maakunnan mahdollisuus hankkia muuta tulorahoitusta on vähäinen.

Tehtävän selvityksen perusteella voidaan laatia ehdotukset toimenpiteistä jotka pitäisi ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa, valtion talousarviossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laadinnassa. Lisäksi selvityksiä voidaan hyödyntää 30 §:n mukaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa.

Pykälän 2 momentissa säädetään 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten laatimisessa tarvittavasta pohja-aineistosta. Momentin 1 kohdan mukaan kukin maakunta laatii vuosittain raportin alueensa palvelujen saatavuudesta sekä talouden tilasta.

Kohdan 2 perusteella sosiaali- ja terveysalan valvontaviranomainen, jäljempänä *valvontaviranomainen*, laatii laillisuusvalvonnan yhteydessä saamiensa tietojen perusteella vuosittain raportin alueensa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Valvontaviranomaisen suorittaman laillisuusvalvonnan kautta on mahdollisuus saada tietoja erityisesti palveluissa ja palvelujärjestelmässä olevista ongelmista. Säännöksen tarkoittaman selvityksen kannalta on tärkeää, että valvontaviranomaisen raporteissa tarkastellaan erityisesti sellaisia tilanteita, joiden perusteella palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tai palvelutuotannon ohjauksessa on ongelmia aiheuttavia puutteita.

Kohdan 3 mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on analysoida maakuntien ja valvontaviranomaisen raportit ja laatia niiden perusteella asiantuntija-arvionsa palvelujärjestelmän toimivuudesta. Tällöin tarkastellaan erityisesti pykälässä todetulla tavalla palvelujen saatavuutta väestön yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä siitä, toteutetaanko palvelut kustannusvaikuttavasti.

Pykälän 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee selvityksen laatimisesta ja siinä esitettävistä johtopäätöksistä maakuntien kanssa lain 30 §:n mukaisessa menettelyssä. Tämä mahdollistaa maakunnille välittömän mahdollisuuden esittää näkemyksensä jo selvityksen valmisteluvaiheessa.

Pykälän 4 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka perusteella sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin tiedoista, joiden pitää sisältyä 2 momentissa tarkoitettuihin raportteihin. Asetuksella säädettäisiin myös ajankohdasta johon mennessä raportit on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Tällä varmistettaisiin se, että raportit ovat käytävissä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä laadittaessa ja 3 momentin mukaisissa neuvotteluissa maakuntien kanssa.

32 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon seuranta ja arviointi. Pykälässä säädetään siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan. Vastuu tästä on alueellisesti kullakin maakunnalla ja valtakunnallisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella.

Lähtökohtana seurannalle ja arvioinnille on luotettava, tehokas ja ajantasainen tietotuotanto, joka palvelee maakunnan toiminnanohjausta ja palveluntuottajien kanssa käytävää vuoropuhelua. Tietoa tarvitaan myös palvelujen tuottamiseen liittyvistä sopimuksista sekä niihin perustuvasta palvelujen tuottamisesta, laadusta, kustannuksista ja palvelujen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vaikuttavuudesta. Tietoperustan tulee olla yhtenäinen ja vertailukelpoinen sekä kansallisella tasolla että maakunnissa ja palveluntuottajien välillä. Tietotuotannon tulee olla avointa ja mahdollistaa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet.

Pykälän 1 momentin perusteella maakunnalla on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä järjestämänsä toiminnan vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. Seuranta-tietojen perusteella maakunta voi suunnitella ja uudistaa alueensa palvelurakennetta vastaamaan väestön palvelutarvetta mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Samalla maakunta voi verrata ja edistää palvelutuotannon tuottavuutta ja laatua. Näiden pohjalta maakunnan palvelustrategia ja palvelulupaus voidaan perustaa luotettavalle ja seurattavalle tiedolle. Niiden pohjalta voidaan myös seurata palvelustrategian ja palvelulupauksen toteutumista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on 2 momentin perusteella seurata ja arvioida koko maan tasolla väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien palvelutoimintaa. THL:n tehtävänä on muutoinkin seurata, arvioida ja kehittää sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja toimia alan tilastoviranomaisena. Arviointitehtävään liittyen THL:n tulee hankkia tarvittavat tiedot ja laatia niihin perustuvat selvitykset sosiaali- ja terveysministeriölle. Tietoja ja selvityksiä tarvitaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelussa sekä maakuntien kanssa käytävissä neuvotteluissa ja niihin perustuvassa maakuntien toiminnan ohjaamisessa.

Pykälän 3 momentin perusteella THL:n tehtävänä on määrittellä maakuntien oman seurannan vähimmäistietosisältö. Määrittely kattaa myös lain 7 ja 8 §:n mukaisten hyvinvointikertomusten seurantatietojen sisällön. Näiden minimietosisältöjen perusteella toteutetaan valtakunnallisesti yhtenäiseen tietopohjaan perustuva seuranta sekä maakuntien väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä palvelutoiminnan vertailu ja arviointi.

Lisäksi pykälässä säädetään toiminnan valtakunnallisesta seurannasta ja arvioinnista, josta vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

33 §. Palvelujen tuottajan ohjaaminen. Pykälän perusteella maakunnan on huolehdittava siitä, että maakunnalle sen järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja tuottavat yritykset ja yhteisöt perustavat toimintansa suunnittelun ja johtamisen vahvaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan tietopohjaan. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa että palvelut ovat vaikuttavia ja laadultaan hyviä sekä saman aikaisesti tehokkaasti ja kustannusvaikuttavasti tuotettuja. Tämän toteuttamiseksi toiminnan on perustuttava ajantasaiseen tietoon palveluista ja niiden toteutuksesta sekä myös uusimpaan tutkimustietoon. Myös asiakkaiden ja henkilöstön kokemukset ovat tärkeitä palvelujen toteuttamisessa.

Maakunta voi varmistaa edellä todettujen asioiden huomioon ottamisen palvelujen tuotannossa edellyttämällä niiden huomioon ottamista palvelun tuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa. Sopimuksista säädetään tarkemmin lain 24 §:ssä.

34 §. Sosiaali- ja terveysministeriön oikeus saada tietoja. Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta saada eri tahoilta tietoja, jotka ovat sosiaali- ja terveysministeriölle välttämättömiä sille 17, 19, 20 ja 30 §:ssä säädettyjen ohjaus-, suunnittelu-, ja kehittämistehtävien vuoksi. Pykälässä säädetty sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus ei olisi ministeriölle ensisijainen keino hankkia välttämättömiä tietoja. Ministeriön tulisi ensisijaisesti hyödyntää esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 32 §:n perusteella laatimia selvityksiä. Säännös mahdollistaisi kuitenkin ministeriölle ohjaustehtävän hoitamisessa tarvittavan kattavan tiedonsaannin niissäkin tilanteissa, joissa tietoja ei ole muutoin saatavissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö tarvitsee tietoa esimerkiksi maakuntien talous- ja toimintasuunnittelusta, investoinneista ja hankinnoista sekä toiminnan tehokkuudesta ministeriön ohjatessa maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua. Tietoa tarvittaisiin muun muassa palveluun ja hoitoon pääsystä ja hoitoketjujen toimivuudesta. Työvoima- ja koulutustarpeen seuraamista ja näiden mahdollisia ohjaustoimenpiteitä varten tarpeellisia ovat tiedot henkilöstön rakenteesta, työvoiman tarpeesta ja liikkuvuudesta, koulutuksesta ja eläköitymisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi oikeus saada tietoja ensinnäkin valtion, maakunnan ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Keskeisiä tiedontuottajia ovat tilastoviranomaiset, joita ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Tilastokeskus. Myös Työterveyslaitos tuottaa tietoja, jotka voivat olla tarpeen pykälässä tarkoitettujen ministeriön tehtävien hoitamiseksi.

Tietoja tulisi saada myös muilta tiedontuottajilta, joille on säädetty tiedonkeruovelvollisuus. Näitä ovat Kela ja Eläketurvakeskus. Tietoja väestöstä tarvitaan myös esimerkiksi Väestötietokeskuksesta.

Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon vertailua varten ministeriöllä olisi oikeus saada tietoja myös niin yksityisten kuin julkisten palvelujen laadusta (esimerkiksi valvonnassa saatujen tietojen ja asiakaspalautteen kautta), asiakas- ja potilasturvallisuudesta sekä tuottavuudesta ja resurssitehokkuudesta. Näitä tietoja tulisi voida kerätä myös yksityisiltä ja kolmannen sektorin palveluntuottajilta. Tämän vuoksi säännöksessä mainittaisiin sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottaja sekä myös sosiaali- tai terveydenhuollon itsenäinen ammatinharjoittaja.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi saada tarvitsemansa tiedot maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Ministeriölle luovutettaviin tietoihin ei kuitenkaan saisi sisältyä yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja, koska ministeriön ohjaustehtävä ei edellytä yksilötason tietojen saamista.

Ehdotetun säännöksen mukainen tiedonsaantioikeus ei siten koskisi julkisuuslain (621/1999) 25 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Taustalla on perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityisyyden suoja sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvä yksityiselämän suojan loukkaamattomuuden periaate. Siitä voidaan poiketa vain nimenomaisin laintasoisin säännöksin.

Ministeriön tiedonsaantioikeus mahdollistaisi sen sijaan tiedon saamisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan salassa pidettäväksi määritellyistä asiakirjoista. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteisön, laitoksen tai säätien liike- tai ammat-

tisalaisuudesta. Samoin salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Ministeriöllä olisi kuitenkin oikeus saada mainittuja tietoja, vain jos ne ovat välttämättömiä pykälässä tarkoitettujen ministeriön tehtävien hoitamiseksi.

35 §. Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Pykälässä säädettäisiin maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Perussäännös asiasta on maakuntalain 22 §:ssä ja se vastaa pääosin kuntalain 22 §:ää, jossa säädetään yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Ehdotetun pykälän 1 momentissa on viittaussäännös maakuntalakiin. Säännöksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia pitäisi edistää siten kuin maakuntalaissa säädetään. Tältä osin perustelut on todettu maakuntalain 22 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Maakuntalain 22 §:n 3 momentin perusteella asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet koskevat myös kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka tuottaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja. Momentin mukaan maakunnan olisi sisällytettävä asukkaiden oikeuksia turvaavat velvoitteet myös maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden sekä palvelulaitoksen kanssa tehtäviin sopimuksiin. Sen perusteella näiden palveluntuottajien olisi huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta yhdenmukaisesti.

Pykälän 2 momentissa olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta koskevat täydentävä säännös. Sen mukaan asukkaiden näkemykset on otettava huomioon valmisteltaessa maakunnan asukkaiden palvelujen kannalta keskeisiä asioita, joita ovat maakunnan palvelulupaus, maakuntien yhteistyösopimus sekä yhteistyöalueen ehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle lain 27 §:n mukaisiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi. Säännös asettaa yleistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta sitovamman veloitteen ottaa konkreettisesti huomioon maakunnan asukkaiden esittämiä näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia mainittujen päätösten valmistelussa. Tällöin ei riitä se, että asukkaille on varattu mahdollisuus esittää näkemyksensä, vaan ne on huolellisesti arvioitava ja sen pohjalta päätettävä voidaanko ja millä tavalla näkemykset ja ehdotukset ottaa huomioon.

36 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta maakunnassa. Pykälässä säädetään maakunnan järjestämistä vastuulla olevin palvelujen kehittämisestä. Nyt kehittämistoiminnasta säädetään sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetussa laissa (1230/2001) ja asetuksessa (1411/2001). Lisäksi terveydenhuoltolain 35 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä on oltava perusterveydenhuollon yksikkö. Erikoissairaanhoidon kehittämisestä ei ole erikseen säädetty.

Käytännössä sosiaalialan osaamiskeskukset ovat huolehtineet sosiaalialan kehittämisestä, perusterveydenhuollon yksiköt perusterveydenhuollon kehittämisestä ja erikoissairaanhoidon kehittämisestä on tehty vaihtelevasti eri sairaanhoitopiireissä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tehtävä kehittämissyö on organisoitu vaihtelevasti muun muassa sosiaalialan osaamiskeskusten ja perusterveydenhuollon yksiköiden tehtäväksi. Useimmat sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissyököt ovat pieniä, ja niiden pysyvä henkilöstö on muutaman henkilön suuruinen. Rahoituksesta suuri osa tulee ulkopuolisista hankkeista. Kehittämissyö sosiaali- ja terveydenhuollon välillä vaihtelee. Yksiköillä on esimerkiksi alueellisen tiedon kokoami-

seen ja analysointiin liittyviä tehtäviä. Tämä on johtanut siihen, että hyvin moni toimija tekee samansuuntaista ja osin päällekkäistä työtä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta vastaisi alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä alue- ja organisaatorajat ylittävästä kehittämissyhteistyöstä. Maakunnan kehittämistehtävään kuuluu maakunnan johdon tukeminen toiminnan suunnittelussa ja päätösten toimeenpanossa. Lisäksi maakunta koordinoi ja ohjaa tuottajatasolla tapahtuvaa, integroitua kehittämistyötä sekä tukee kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

Vaikka varsinainen kehittämistyö tapahtuu palvelun tuottajien toimesta, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistumista tukevan toimintakulttuurin, kehittämiskäytäntöjen ja kehittämissosaamisen vahvistuminen tarvitsee tuekseen maakunnan monialaisen kehittämistoiminnan, joka yhdistää sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan integroituneeksi kokonaisuudeksi. Monialaisuus edellyttää sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä työterveyshuollon osaamista. Lisäksi se voisi tarpeen mukaan sisältää esimerkiksi lääkehuollon osaamista.

Kehittämistoiminnan tehtäviin kuuluisi myös tuottajatasolla tapahtuvan kehittämissyhteistyön koordinaatio ja ohjaus. Kehittämistoiminnan tehtävänä olisi tukea alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ja kustannusten hallintaa edistävää käytännönläheistä kehittämistyötä sekä tietoon perustuvien, kustannusvaikuttavien toimintamallien ja hyvien käytäntöjen juurruttamista alueella. Maakunnan tehtävänä olisi myös antaa tukea hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä kunnille, joilla tästä on päävastuu. Lisäksi maakunnan kehittämistoiminta osallistuisi kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen kanssa sekä toimisi yhteistyössä alueen ja koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaan osallistuvien organisaatioiden kanssa. Tutkimusperustaisessa kehittämistoiminnassa yhteistyö yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja alan järjestöjen kanssa on tärkeää.

Pykälän 2 momentin mukaan Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakuntien on kehittämistehtäväänsä liittyen sovittava muiden samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan yhteistyöstä. Lisäksi mainittujen maakuntien on tehtävä yhteistyötä uusien menetelmien, tuotteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä osaamistarpeen arvioinnin ja ammatillisen osaamisen kehittämiseksi eri tahojen, kuten yliopistojen, korkeakoulujen, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Mainittujen maakuntien tehtävänä olisi siten edistää maakuntien järjestämävastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenmukaista ja tutkimukseen perustuvaa kehittämistä sekä siihen liittyvää yhteistyötä.

Maakunnat huolehtisivat osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon koulutustarpeen ennakointitehtävistä, jotka nyt on alueiden kehittämisestä annetulla lailla (1651/2009) säädetty maakunnan liittojen tehtäväksi näiden omilla alueilla. Tarkoituksena ei ole siirtää maakunnille sellaisia koulutuksen suunnitteluun liittyviä tehtäviä, jotka kuuluvat korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten päätettäväksi. Nämä maakunnat huolehtisivat yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen mukaisesti myös muista kehittämiseen liittyvistä tehtävistä, joita ei ole perustelua tehdä kunkin maakunnan alueella erikseen kuten ammatillisen osaamisen sekä henkilöstövoimavarojen hallinnan kehittämisestä yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Uusien menetelmien, tuotteiden ja palvelujen kehittäminen yhteistyössä yliopistojen, korkeakoulujen, järjestöjen ja alueen elinkeinoelämän kanssa vahvistaa paitsi sosiaali- ja terveydenhuoltoa, myös alueen elinvoimaa ja yritystoimintaa. Näitä tehtäviä varten tarvitaan yhteistyörakenteet alueen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sekä muiden tarvittavien alueellisten ja kansallisten tahojen kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan kaikkien maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhteisöjen on osallistuttava palvelujen kehittämiseen maakunnan määrittelemällä tavalla. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi kansallisten hoitosuositusten tai muiden näyttöön perustuvien käytäntöjen käyttöönottoon osallistumista. Maakunta voisi myös järjestää yhtenäistä kehittäjävalmennusta alueellaan. Yritysten ja yhteisöjen osallistumisessa kehittämistoimintaan on otettava huomioon niiden tosiasialliset edellytykset olla mukana kehittämistoiminnassa. Yrityksen koko ja toiminta vaikuttavat merkittäväällä tavalla kehittämistyön laajuuteen ja sisältöön sekä mahdollisuuksiin tehdä kehittämistyötä.

Pykälä 4 momentissa säädetään erityistehtävistä saamen ja ruotsinkielisten palveluiden kehittämisessä. Sen mukaan Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä erityisesti koko Lapin alueella, mutta tarvittavin osin myös muualla Suomessa. Yli puolet saamenkielisistä asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Uudenmaan maakunnan kehittämistoiminnan tehtävänä on vastaavasti tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä. Tältä osin tehtävä koskee koko maata.

5 luku **Kustannusten korvaukset**

Maakuntien rahoitus ja kustannusten korvaukset

37 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus. Pykälässä säädetään maakunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Maakunnat saavat rahoituksensa pääosin valtiolta siten kuin maakunnan rahoituslaissa säädetään. Sen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakailta voidaan periä maksuja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisesti. Pykälässä on viittaussäännös mainittuihin lakeihin.

Maakunta voi myös saada palvelujen tuotannon perusteella tuloja myös silloin kun muiden maakuntien asukkaat tai muualla kuin Suomessa asuvat henkilöt käyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai kun korvaukseen on muutoin peruste. Esimerkiksi silloin kun sairaanhoito perustuu eräiden pakollisten vakuutusten perusteella korvattavaan hoitoon. Tällaisia pakollisia vakuutuksia ovat esimerkiksi liikennevakuutus ja tapaturmavakuutus. Annetusta hoidosta voidaan periä korvausta myös eräiden EU-säännösten ja niiden perusteella säädettyjen lakien mukaisesti hoidosta. Muun muassa rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetussa laissa (1201/2013) on tällaisia säännöksiä.

Lain 38 §:ssä säädetään lisäksi maakuntien välisistä kustannusten korvauksista silloin kun maakunnan asukas on ollut toisen maakunnan järjestämässä palvelussa.

38 §. Maakuntien väliset kustannusten korvaukset. Pykälässä säädetään tilanteista, joissa maakunta on järjestänyt hoito- ja hoivapalveluja henkilölle, joka ei ole kyseessä olevan maakunnan asukas.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 §:ssä on säädetty kunnan oikeudesta saada korvausta laitoshuollosta, jota se on antanut muulle kuin kunnan omalle asukkaalle. Korvauksen saaminen edellyttää, että hoito on kestänyt vähintään 14 vuorokautta. Lisäksi lainkohta edellyttää, että kunta laittaa korvaushakemuksen vireille hallinto-oikeudessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun laitoshuoltoa on alettu antaa. Jollei hakemusta panna vireille sanotussa määräajassa, kunta menettää oikeuden saada korvausta laitoshuollosta, jonka se on antanut ennen hakemuksen vireillepanoa ja jota korvausvelvollinen kunta ei ole kirjallisesti suostunut korvaamaan. Menettelyä on pidettävä liian kankeana. Tämän vuoksi ehdotettava pykälä vastaisikin kirjoitustavaltaan nykyistä terveydenhuoltolain 58 §:ää, jossa ei ole säädetty hallinto-oikeusmenettelyä edellytykseksi korvauksen saamiselle.

Pykälän 1 momentin mukaan silloin kun henkilö olisi hoidettavana sellaisessa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä, jota ylläpitää muu maakunta kuin se, jonka asukas henkilö on, maakunta jonka asukas henkilö on, olisi velvollinen korvaamaan hoidosta aiheutuneet kustannukset, jollei hoitokustannusten korvaamisesta ole säädetty toisin muualla lainsäädännössä. Korvaamisesta on säädetty toisin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 13 a §:ssä, jonka mukaan hoitopalvelun järjestämisestä vastaavalla kunnalla tai kuntayhtymällä (nykyisen sanamuodon mukaisesti) on oikeus saada pykälässä mainittujen lakien perusteella korvausvelvolliselta vakuutuslaitokselta tai Valtiokonttorilta laeissa säädettyin edellytyksin maksu, joka vastaa enintään hoitopalvelun järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten määrää vähennettynä asiakkaalta perityllä asiakasmaksulla.

Korvaus perustuisi pykälän 2 momentin mukaan tuotteistukseen tai tuotehintaan, jolla toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa. Korvauksesta vähennettäisiin asiakkaan tai potilaan hoidostaan suorittama asiakasmaksu ja muut palvelun tuottajan saamat toimintatulot hoitoon liittyen. Asiakasmaksu määräytyisi sitä koskevan lainsäädännön ja alueen maksuista tekemän päätöksen mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992). Eri puolilla maata saattaa olla käytössä erilaisia laskutustapoja. Tämä saattaisi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, millä perusteella laskutus tapahtuisi. Kansallisesti sovittuja korvausperusteita ja laskutusmenettelyä ei ole olemassa. Tästä syystä palvelujen korvausperusteista ja laskutusmenettelystä voitaisiin tarvittaessa säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Ensihoidon järjestämisvastuu on Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestävät ensihoidon samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien alueella siten kuin lain 9 §:ssä säädetään. Ehdotettavan 3 momentin perusteella samaan yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat osallistuvat ensihoidon rahoitukseen yhdenmukaisesti. Perusteena on 80 prosentin osalta pykälässä mainitut tarvetekijät, asukasluku, sairastavuus ja asukastiheys. Loput 20 prosenttia kustannuksista määräytyisi ensihoidon suoritteiden perusteella. Säännöksen mukaan yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat sopisivat keskenään tarkemmista korvausperusteista. Tällöin voidaan määritellä muun muassa se, miten ensihoidon suoritteet otetaan huomioon.

Valtion koulutuskorvaukset

39 §. Koulutuskorvaus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutus tapahtuu monin osin palvelujärjestelmässä. Alan luonteesta johtuen on tarpeellista, että koulutuksessa olevat henkilöt saavat kosketuksen käytännön työskentelyyn jo koulutuksen aikana. Erityisesti erikoistumiskoulutus ja muu ammatillinen jatkokoulutus toteutuu tiiviissä yhteydessä työelämään. Tämä on välttämätöntä, jotta erikoistumiskoulutuksessa oleville ammattihenkilöille muodostuu tosiasiallisesti sellaista erityisosaamista, jota erikoistumiskoulutuksella tavoitellaan.

Koulutuksen järjestäminen ei kuitenkaan kuulu palvelujärjestelmän ydintehtäviin. Palvelujärjestelmän näkökulmasta koulutustoiminnasta johtuvat kustannukset voidaankin katsoa ylimääräiseksi kustannukseksi, jolla voi olla vaikutusta erityisesti palvelujen tuottajan mahdollisuuksiin toimia kilpailluilla markkinoilla. Jotta palvelujärjestelmää voidaan käyttää ammattihenkilöiden kouluttamiseen, sille tulee korvata koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia.

Valtion varoista on aikaisemmin terveydenhuoltolain nojalla korvattu koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia lääkäri-, hammaslääkäri-, erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutukseen. Nyt esitettävässä uudessa pykälässä koulutuskorvausta laajennettaisiin koskemaan myös muita yliopistotasoisia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksia ja niihin

liittyviä käytännön harjoitteluja. Tällä tarkoitettaisiin lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen lisäksi erityisesti sosiaalityöntekijöitä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yliopistotasoisia erikoistumiskoulutuksia ja muita pätevöittäviä ammatillisia jatkokoulutuksia. Ne koulutukset joihin korvausta maksettaisiin, määriteltäisiin tarkemmin 45 §:ssä tarkoitettulla asetuksella.

Edellä todetun lisäksi korvattaisiin Euroopan talousalueeseen kuulumattoman valtion kansalaiselta laillistamisen edellytyksenä olevaa koulutusta. Tämä koskee erityisesti lääkärin laillistamisprosessia. Nykyisin tällaisesta harjoittelusta aiheutuvia kustannuksia korvataan terveydenhuoltolain perusteella.

Ehdotuksen mukaan nykyisiä säännöksiä koulutuskorvauksesta muutettaisiin olennaisilta osiltaan. Suurimpana syynä muutoksiin on tarve laajentaa korvaukset sosiaalialan yliopistotasoiseen koulutukseen sekä erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen ohjausvastuun siirtyminen opetus- ja kulttuuriministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön 1.2.2015 alkaen. Ohjausvastuun siirtoa valmistelleen työryhmän esitysten mukaisesti koulutuskorvausta tulisi kehittää siten, että sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi sen avulla tosiasiallinen mahdollisuus ohjata muutoinkin koulutuksen toteutumista. Korvauksen laajentaminen koskemaan myös muita aloja on perusteltua (esimerkiksi sosiaalityöhön ja psykologiaan) liittyvällä erityisosaamisen tarpeella tulevassa integroidussa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteessa. Useilla yliopistotasoisilla aloilla erityisosaamisen kehittämistarve on ilmeinen samalla kun erikoistumiskoulutus ei resurssipulasta johtuen ole toteutunut toivotulla tavalla.

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet, on järjestänyt ammatillisena lisensiaatintutkintona erikoissosiaalityöntekijän koulutusta vuodesta 2000 lähtien. Sosnet -verkoston muodostavat kaikki kuusi sosiaalityön opetusta antavaa yliopistoa (Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Itä-Suomen ja Lapin yliopistot). Erikoissosiaalityöntekijän koulutusta on toteutettu viidellä erikoisalalla. Koulutuksen lähtökohtana on ollut ammattikäytäntöjen tieteellisen perustan vahvistaminen ja tutkivaan työotteeseen perustuvan ammattitaidon edistäminen. Tutkintoon johtavana koulutuksena erikoissosiaalityöntekijän koulutuksesta ei ole peritty maksua.

Vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden muutosten myötä erikoistumiskoulutuksen järjestäminen lisättiin yliopistojen tehtäväksi ja erilliseksi koulutusmuodoksi korkeakoulutuksen järjestelmään. Samalla koulutus muuttui maksulliseksi. Sosnet on valmistellut vuoden 2015 aikana uusimuotoista erikoissosiaalityöntekijän koulutusta neljällä sosiaalityön erikoisalalla. Uudet erikoisalajat ovat: Hyvinvointipalvelut, Kuntouttava sosiaalityö, Lapsi-, nuoriso- ja perhesosiaalityö ja Rakenteellinen sosiaalityö. Koulutukset on tarkoitus käynnistää vaiheittain syksyn 2016 ja kevään 2017 aikana. Erikoissosiaalityöntekijän koulutuksen haasteena on koulutuksen jatkuvuuden ja pysyvän rahoituksen turvaaminen neljällä sosiaalityön erikoisalalla.

Korvaus suoritettaisiin yliopistollista sairaalaa ylläpitäville Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnille. Ne maksaisivat korvauksen edelleen muille koulutukseen osallistuville toimijoille lain 39 §:n perusteella siten kuin 45 §:n perusteella annettavassa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa tarkemmin säädetään. Samalla näiden maakuntien tehtävänä olisi koordinoida palvelujärjestelmässä tapahtuvaa koulutustoimintaa omalla yhteistoiminta-alueellaan yhteistyössä muiden alueen maakuntien ja yliopistojen kanssa. Käytännössä koulutusta toteuttavat pääosin palvelujen tuottajat yliopistojen ohjauksessa. Palvelujen järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus vaikuttaa oman järjestämisvastuunsa nimissä myös palvelujen tuottajien muuhun toimintaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen, tässä tapauksessa koulutustoimintaan, koska sillä voi olla vaikutusta myös palvelujen tuottajien perustoimintaan. Maakunnalle maksettavaan korvauksen suuruuteen sisältyisi jatkossa nykyistä enemmän har-

kintaa esimerkiksi kunkin alueen arvioidun koulutustarpeen perusteella. Korvauksen määräytymisen perusteet määriteltäisiin tarkemmin 43 §:n mukaisessa asetuksessa.

Korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi yhteistyöalueen maakuntien ja koulutusta antavien yliopistojen välinen koulutussopimus. Koulutussopimuksessa sovittaisiin tarkemmin maakuntien, yliopistojen ja palveluntuottajien välisestä yhteistyöstä koulutuksen järjestämisessä. Sopimukset tehtäisiin yhteistyöalueittain kyseisellä alueella toimivien maakuntien ja yliopistojen kesken. Sopimus voisi olla yhteinen kaikille korvauksen piirissä oleville koulutuksille, tai se voitaisiin tehdä myös koulutusohjelmakohtaisesti. Koulutussopimus ei estäisi yliopistoa hyväksymästä osaksi koulutusta myös muulla kuin sen omalla yhteistoiminta-alueella suoritettua koulutusta. Myös toisella kuin yliopiston omalla yhteistoiminta-alueella toteutuneesta koulutuksesta suoritettaisiin koulutuskorvaus, jos kyseisellä alueella olisi voimassa oleva koulutussopimus ja muut koulutuskorvauksen maksamisen edellytykset täytyisivät.

Ehdotettu säännös koulutuskorvauksista pohjautuu terveydenhuollossa pitkää olleeseen käytäntöön, jonka mukaan lääkärin ja hammaslääkärin koulutuksesta ja erikoistumiskoulutuksesta kunnille ja kuntayhtymille aiheutuvat kustannukset korvataan. Näistä säädetään nyt terveydenhuoltolain 59 §:ssä. Kuten edellä on todettu, kustannusten korvaus ehdotetaan nyt laajennettavaksi myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yliopistotasoiseen koulutukseen.

Valtion korvaus tutkimustoimintaan

40 §. Alueelliset tutkimustoimikunnat. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueet asettaisivat nelivuotiskaudeksi sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimustoimikunnan mahdollisine jaostoineen. Nyt tutkimustoimikunnat ovat vain yliopistotasoisista terveyden tutkimusta varten siten kuin terveydenhuoltolain 61 pykälässä säädetään. Ehdotuksen mukaan tehtävä laajenisi käsittämään myös sosiaalitieteellisen tutkimuksen.

Tutkimustoimikunnassa olisi monitieteinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä. Yhteistyöalueen tutkimustoimikunta päättäisi tehtyjen hakemusten pohjalta valtion tutkimusrahoituksen jakamisesta alueellaan sosiaali- ja terveystieteellisille tutkimushankkeille.

(perusteluja täsmennetään myöhemmin)

41 §. *Yliopistotasoisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitus.* Pykälän mukaan valtion varoista voidaan korvata yliopistotasoisesta sosiaali- ja terveystieteellisestä tutkimuksesta maakunnille ja myös muille julkisille ja yksityisille tahoille aiheutuvia kustannuksia. Nykyisin korvauksia maksetaan vain terveystieteelliseen tutkimukseen siten kuin terveydenhuoltolain 61 pykälässä säädetään.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö määrittelisi yhteistyössä 40 §:ssä tarkoitettujen tutkimustoimikuntien kanssa yliopistotasoisen tutkimuksen painoalueet ja tavoitteet nelivuotiskausittain. Tutkimustoiminnan ja painoalueiden valmistelussa voitaisiin ottaa huomioon yhteistyöalueiden erilaiset painotukset tutkimuksessa. Tutkimustoiminta on pitkäjänteistä työtä, mikä on tarkoitus ottaa huomioon tarkistettaessa painoalueiden ja tavoitteiden ajanmukaisuus neljän vuoden välein.

Yliopistotasoiseen tutkimukseen myönnettäisiin 2 momentin mukaan valtion rahoitusta sosiaali- ja terveysministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan tekemän päätöksen mukaisesti. Ministeriön päätös perustuisi tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden toteutumiseen sekä tutkimuksen laatuun, määrään ja tuloksellisuuteen edellisellä nelivuotiskaudella. Rahoitus jaettaisiin yhteistyöalueiden tutkimustoimikunnille. Koska yliopistotasoisen terveyden tutki-

muksen rahoituksen määrä vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa, ei tutkimusrahoituksen jakautumista voida määrittellä euromääräisenä neljäksi vuodeksi eteenpäin. Ministeriö päättäisi tutkimusrahoituksen jakautumisesta yhteistyöalueille prosenttiosuuksina kunakin vuonna käytettävissä olevasta määrärahasta. Jos yhteistyöalueiden aluejako muuttuu nelivuotiskauden aikana, muuttunut aluejako otetaan huomioon ministeriön tutkimusrahoituksen jakautumista koskevassa päätöksessä vastaavasti.

Kukin alueellinen tutkimustoimikunta päättäisi pykälän 3 momentin mukaan tutkimusrahoituksen myöntämisestä alueellaan hakemusten perusteella. Sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitusta voisivat hakea maakunnat sekä myös muut toimijat kuten valtion mielisairaalat tai yksityiset palvelujen tuottaja. Lain 45 pykälässä olevan valtuutussäännöksen perusteella määriteltäisiin ne tahot joille korvausta voitaisiin maksaa.

Tutkimustoiminnan rahoitusta hakemaan oikeutetut toimintayksiköt on tarkoitus määrittellä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella pitkälti samojen periaatteiden mukaan kuin nykyisin. Kysymykseen tulisivat pitkäaikaista, vakiintunutta ja korkeatasoista sosiaali- tai terveystieteellistä tutkimustoimintaa harjoittaneet toimintayksiköt. Yliopistotasoisien terveystieteellisen tutkimustoiminnan kustannuksiin suoritettavaan korvaukseen oikeutetuista palvelujen tuottajista säädetään tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa 1125/2013. Jatkossa asetuksessa otettaisiin huomioon myös sosiaalitieteellistä tutkimusta suorittavat tahot.

42 §. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmä. Pykälässä säädetään otsikon mukaisesti sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmästä. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö asettaisi valtakunnallisen yliopistotasoisien sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen arviointiryhmän, joka koostuisi asiantuntijoista. Arviointiryhmän puolueettomuuden turvaamiseksi ryhmässä voisi olla myös ulkomaisia jäseniä.

Arviointiryhmän tehtävänä olisi arvioida yhteistyöalueilla suoritettua tutkimustoimintaa edellisellä nelivuotiskaudella. Arvioitavana olisi erityisesti vahvistettujen tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden saavuttaminen sekä toteutuneen tutkimuksen laatu, määrä ja tulokellisuus. Arviointiryhmä tekisi ehdotuksen tutkimusrahoituksen jakautumisesta yhteistyöalueille seuraavalla nelivuotiskaudella ministeriön päätöksenteon pohjaksi.

Tutkimusryhmä aloittaisi arviointityönsä nelivuotiskauden viimeisen vuoden alussa, jolloin se pystyisi arvioimaan edellisten vuosien tutkimustoimintaa. Tarkoituksena olisi, että arviointiryhmä saisi työnsä päätökseen nelivuotiskauden viimeisen vuoden syksyllä, jolloin ministeriö pystyisi tekemään päätöksen rahanjaosta heti seuraavan nelivuotiskauden alussa.

Säännös vastaa nyt terveydenhuoltolain 62 §:ssä olevaa säännöstä siten muutettuna, että se laajenisi koskemaan myös sosiaalihuoltoa.

Korvausmenettely

43 §. *Koulutuskorvauksen ja tutkimusrahoituksen maksaminen.* Ehdotettu pykälä vastaa terveydenhuoltolain 63 §:ssä nyt olevaa säännöstä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin koulutuskorvauksen maksamisesta. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen maksaisi valtion koulutuskorvauksen. Koulutuskorvaus maksettaisiin puolivuositain hakemusten perusteella. Korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi myös, että 45 §:ssä tarkoitettussa asetuksessa määritellyt korvauksen maksamisen edellytykset täyttyvät. Maakunta maksaisi korvaukset edelleen muille koulutukseen osallistuneille palvelujen tuottajille, yli-

opistoille ja muille korvaukseen oikeutetuille 45 §:ssä tarkoitetussa asetuksessa tarkemmin määritellyin perustein.

Valvontaviranomainen maksaisi 2 momentin perusteella tutkimusrahoituksen kuukausittain yhteistyöalueen tutkimustoimikunnalle, joka maksaisi rahoituksen edelleen hankkeiden toteuttajille hakemusten perusteella.

Maakuntien olisi annettava 3 momentin perusteella selvitys korvausten käytöstä sen saamista seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Lisäksi yliopistoilla olisi vastaavasti velvollisuus ilmoittaa vuosittain koulutettujen opiskelijoiden lukumäärät sosiaali- ja terveysministeriölle. Tietoja käytettäisiin koulutusten ja niiden perusteella suoritettavien korvausten seurannassa.

Pykälän 4 momentissa todetaan, että muilta osin korvauksen maksamiseen ja muuhun menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvissä asioissa noudatetaan soveltuvin osin valtionavustuslain säännöksiä. Kyseeseen tulisivat valtionavustuslain 20 §:n 1 momentin säännös valtionavustuksen palauttamisesta, 21 § valtionavustuksen takaisinperinnästä, 24 ja 25 §:t korosta ja viivästyskorosta, 26 § kohtuullistamisesta, 28 § takaisinperinnän määräajasta, 29 §:n 2 momentti palautusvelvollisuuden raukeamisesta, 30 § kuittauksesta ja 34 § oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta.

44 §. *Maakunnan tilojen käyttäminen koulutus- ja tutkimustoimintaan.* Pykälässä säädetään maakunnan käytössä olevien tilojen käytöstä koulutus- ja tutkimustoimintaan vastaavasti kuin nyt säädetään terveydenhuoltolain 65 §:ssä kunnan tai kuntayhtymän tilojen käytöstä. Koska koulutus- ja tutkimuskorvauksia voitaisiin ehdotuksen mukaan maksaa myös sosiaalihuollon koulutuksen ja sosiaalitieteellisen tutkimuksen perusteella, myös tilojen luovutusta koskevaa velvoitetta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan sosiaalihuollon toimitiloja.

Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin yliopiston ja muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän oikeudesta käyttää sairaaloita ja muita toimintayksiköitä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutukseen sekä sosiaali- ja terveystieteelliseen tutkimustoimintaan. Muulla sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjällä tarkoitettaisiin sosiaali- ja terveysalan koulutusta antavia ammattikorkeakouluja ja ammatillisia oppilaitoksia. Tilojen käytöstä koulutus- ja tutkimustoimintaan sovittaisiin koulutuksen järjestäjän ja asianomaisen maakunnan kesken. Koulutuksen osalta yhteistyöstä sovittaisiin 39 §:ssä tarkoitetussa koulutussopimuksessa.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalla olisi velvollisuus järjestää yliopiston tai muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän käytettäväksi sellaiset koulutus- ja tutkimustoiminnassa tarvittavat huonetilat kiinteine koneineen ja laitteineen sekä koulutus- ja tutkimushenkilökunnan ja opiskelijoiden sosiaaliset tilat, jotka on välttämätöntä sijoittaa maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköön. Jos toiminta voitaisiin vaikeuksitta järjestää muuallakin, ei kyseessä olisi säännöksessä tarkoitettu välttämättömyys. Säännöksessä tarkoitetaan sellaisia koneita, laitteita ja huonetiloja, jotka liittyvät kiinteästi sairaalan tai toimintayksikön toimintaan, eikä koulutus- ja tutkimustoimintaa olisi tarkoituksenmukaista järjestää muualla.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunnan palveluksessa olevat terveydenhuollon ammattihenkilöt olisivat velvollisia osallistumaan terveydenhuoltoalan koulutus- ja tutkimustoimintaan siten, kuin siitä on kuntayhtymän ja yliopiston tai muun sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjän kesken sovittu. Yliopistotasoisten koulutusten osalta yhteistyöstä sovittaisiin 39 §:ssä tarkoitetussa koulutussopimuksessa.

Pykälän 5 momentin perusteella maakunnan palvelulaitosten ohella myös muut maakunnalle palveluja tuottavat yhtiöt ja yhteisöt olisivat velvollisia luovuttamaan tiloja ja henkilökunnan työpanosta koulutuksen toteuttamiseen. Edellytyksenä olisi lisäksi, että yhtiön tai yhteisön ylläpitämässä palveluyksikössä on lain 39 §:ssä tarkoitettuja opiskelijoita.

45 §. Asetuksenantovaltuus. Koulutuksesta ja tutkimuksesta suoritettavan korvauksen suuruudesta ja korvauksen maksamiseen liittyvistä menettelyistä säädettäisiin ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Jotta koulutuskorvauksella voisi jatkossa olla myös ohjausvaikutusta sosiaali- ja terveysalan koulutuksiin, tulisi sosiaali- ja terveysministeriöllä olla riittävät mahdollisuudet vaikuttaa korvauksen perusteisiin. Erityisen tärkeää tämä olisi erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen osalta niiden ohjausvastuun siirryttyä sosiaali- ja terveysministeriölle 1.2.2015 alkaen. Lisäksi koulutuskorvaukseen liittyvät käytännöt pitävät sisällään lukuisia yksityiskohtia, joista olisi myös tarpeellista säätää ministeriön asetuksella.

Muiden alojen kuin lääkärien ja hammaslääkärin erikoistumiskoulutusta ohjataan opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemalla erikoistumiskoulutusta koskevalla 1.1.2015 voimaan tulleella yliopistolakiin (558/2009) ja ammattikorkeakoululakiin (932/2014) sisällytetyillä säännöksillä. Muutosta koskevan esityksen (HE 241/2014 vp) mukaan erikoistumiskoulutus on uusi koulutusmuoto tutkintokoulutuksen ja täydennyskoulutuksen rinnalla. Uusi lainsäädäntö ei estä esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriötä tukemasta omaan toimialaansa liittyvän erikoistumiskoulutuksen toteutumista, mikäli se nähdään tarpeelliseksi. Uuden lainsäädännön mukaisia erikoistumiskoulutuksia eivät kuitenkaan ole ne koulutukset, joista ei sovita sopimusmenettelyssä tai joiden sisällöstä, tavoitteista tai toteuttamistavasta on erikseen säädetty. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on joitakin erityislainsäädännössä määriteltyjä erikoistumis- tai pätevöittäviä koulutuksia, joiden ei voida näin ollen katsoa olevan kyseessä olevan uuden lainsäädännön mukaisia erikoistumiskoulutuksia. Tällaisia ovat erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen lisäksi esimerkiksi psykoterapeuttikoulutus sekä jotkut työterveyshuollon pätevöittävät koulutukset.

Koulutuskorvauksen perusteena olevista koulutuksista säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi mahdollisuus käyttää harkintaansa siinä, mitä yliopistotasoisia koulutuksia olisi palvelujärjestelmän tarpeet huomioiden tarkoituksenmukaista tukea koulutuskorvauksella. Uusi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säädöksiin sisällytetty erikoistumiskoulutusta koskeva lainsäädäntö kannustaa korkeakouluja pohtimaan erikoistumiskoulutusohjelmien perustamista tarvelähtöisesti yhteistyössä työelämän kanssa, mikä saattaa johtaa uusien koulutusohjelmien perustamiseen nopeallakin aikataululla. Mikäli koulutuskorvaus maksettaisiin automaattisesti kaikista yliopistotasoisista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden erikoistumiskoulutuksista, muodostaisi tämä epätarkoituksenmukaisen kannustimen uusien koulutusohjelmien perustamiselle ja saattaisi johtaa sellaisten koulutusohjelmien perustamiseen, joille ei ole todellisuudessa tarvetta. Sosiaali- ja terveysministeriöllä tulisi myös olla mahdollisuus varmistua siitä, että korvaukseen käytettävissä olevat varat eivät jakautuisi niin monelle toimijalle, ettei korvauksella olisi enää käytännössä merkitystä.

Asetuksella säädettäisiin koulutuskorvauksen perusteista. Tällä tarkoitetaan niitä perusteita, joilla maakunnalle, jonka alueella sijaitsee yliopistollinen sairaala, maksettavan korvauksen suuruus määräytyisi. Näitä perusteita olisivat esimerkiksi yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien alueella olevan koulutustoiminnan volyymi sekä arvioitu koulutus- ja osaamistarve. Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi korvauksen määräytymisperusteiden kautta mahdollisuus määritellä koulutuksen määrällisiä tavoitteita ja painopisteitä väestön ja palvelujärjestelmän tarpeet huomioiden. Tavoitteet määritettäisiin asetuksella aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Koulutuksen määrälliset tavoitteet perustuisivat säännöllisesti tehtyihin arvioihin tulevasta koulutustarpeesta.

Korvauksen suuruudella tarkoitettaisiin sekä maakunnalle maksettavan korvauksen suuruutta että myös korvaukseen oikeutetuille palvelujen tuottajille, yliopistoille ja muille toimijoille maksaman korvauksen suuruutta.

Korvauksen maksamiseen liittyvillä menettelyillä tarkoitettaisiin niitä menettelyjä, joilla maakunta maksaisi korvauksen palvelujen tuottajille, yliopistoille ja muille toimijoille. Nämä voisivat vaihdella korvattavasta koulutuksesta riippuen sen mukaisesti, millaisia ovat kunkin korvattavan koulutuksen koulutustoiminnan järjestelyt.

Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen korvausta olisi tarkoitus samassa yhteydessä muuttaa siten, että palvelujen tuottajan saama korvaus perustuisi jatkossa aina toteutuneeseen koulutuskukauteen. Yhden erikoisalaneläkökoulutuksesta korvattaisiin yhtä monta kukauteen kuin mikä on koulutuksen kesto. Yliopistoille maksettava korvaus erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta perustuisi valmistuneiden erikoislääkärien ja erikoishammaslääkärien lukumäärään.

Asetuksessa säädettäisiin myös koulutuskorvaukseen oikeutetuista palvelujen tuottajista, yliopistoista ja muista toimijoista. Koulutuskorvaukseen oikeutetulla palvelujen tuottajalla tarkoitettaisiin tässä järjestämisvastuun piirissä olevaa yliopiston hyväksymää palvelujen tuottajaa. Muilla toimijoilla tarkoitettaisiin niitä koulutusten toteuttamisessa mukana olevia toimijoita, jotka eivät ole suoraan järjestämisvastuun piirissä. Tällaisia olisivat esimerkiksi Työterveyslaitos ja Suomen Punaisen Ristin Veripalvelu.

Aikaisemmasta poiketen korvausta maksettaisiin jatkossa myös yliopistoille. Tämän perusteena on erityisesti erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen ohjausvastuun siirtyminen sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut yliopistoille tehtäväksi erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen käytännön toteuttamisen sekä koulutuksen sisältöön ja laatuun liittyvät kysymykset. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on osoittaa yliopistoille myös tehtävän toteuttamiseen riittävät resurssit. Ohjausvastuun siirtoa valmistellut työryhmä esitti tämän toteuttamista koulutusrahoituksen kautta. Samalla yliopistoilla olisi mahdollisuus olla mukana kehittämässä ja osaltaan ohjaamassa tällä hetkellä hajanaista ja laadultaan epätasaista lääkärin ja hammaslääkärien erikoistumiskoulutuksen kokonaisuutta. Erikoislääkärikoulutuksen koulutusajat ovat keskimäärin noin kahdeksan vuotta koulutusohjelmien ollessa viisi- ja kuusivuotisia. Koulutusrahoituksen ohjaaminen myös yliopistoille parantaisi niiden mahdollisuutta ohjata koulutuskokonaisuutta. Samalla tällä hetkellä pitkiä koulutusaikoja olisi mahdollista lyhentää ja koulutuksen sisältöä ja laatua parantaa. Tämä olisi myös palvelujärjestelmän etu.

Koulutuskorvauksen ohjaaminen yliopistoille helpottaisi myös rahoituksen laajentamista koskemaan muita sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden erikoistumiskoulutuksia.

2 momentin perustelut täydennetään myöhemmin

6 luku Viranomaisvalvonta

Luvussa säädetään valtion viranomaisten suorittamasta maakuntien järjestämisvastuun sekä kuntien 7 §:ssä tarkoitettujen tehtävien valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Lain tavoitteena on maakunnille kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun lainmukaisuuden varmistaminen ensisijaisesti maakuntien omaan toimintaan kohdistuvalla suunnitte-

lulla ja seurannalla ja erityisesti 20 §:ssä tarkoitettulla omavalvonnalla. Tätä tukee sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen suorittama ohjaus ja valvonta, joka perustuu muun muassa valvontaohjelmiin ja niistä informoimiseen. Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen viranomaisvalvonnasta sekä palvelun tuottajien omavalvonnasta säädetään erikseen sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta annetussa laissa (xxx/201x).

46 §. Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus. Ehdotettavassa pykälässä todettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun sekä kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tarkoitettavien velvoitteiden toteutumista valvovat viranomaiset ja niiden työnjako. Valvontaan kuuluu olennaisena osana ohjaus siten, että tavoitteena on yhtäältä edistää palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta ja asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä ehkäistä jo ennalta asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä asiakkaan ja potilaan oikeuksia vaarantavien olosuhteiden ja käytäntöjen syntymistä sekä toisaalta se, että toiminnassa havaitut puutteet ja muut epäkohdat korjataan.

Valvontaviranomainen vastaa pykälän 1 momentin perusteella ensisijaisesti maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun ja palvelurakenteen laillisuusvalvonnasta ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta toimialueellaan. Uutena nimenomaisena valvontakohteena olisi säännöksen perusteella palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta. Vastaavasti valvontaviranomainen vastaa ensisijaisesti kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tarkoitettavien lain 7 §:ssä säädettyjen velvoitteiden laillisuusvalvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Valvonta kohdistuisi järjestämistä vastuun toteuttamiseen kokonaisuudessaan ja kattaisi paitsi maakunnan toiminnan myös maakuntien palvelulaitosten toiminnan siltä osin kuin palvelulaitokset toteuttavat maakunnan järjestämistä vastuuta. Järjestämistä vastuun valvontaan sisältyisi siten maakuntien palvelulaitosten valvonta esimerkiksi niissä tilanteissa, kun maakunnan palvelulaitos tekee yksilöä koskevia sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaispäätöksiä tai solmii lain 24 §:ssä tarkoitettuja sopimuksia. Maakuntien palvelulaitosten tuottamien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnasta säädetään erikseen sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta annetussa laissa

Järjestämistä vastuun ja siten myös sen valvonnan ydinaluetta on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen järjestäminen. Näistä tehtävistä ja palveluista säädetään tarkemmin esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Valvontaviranomainen valvoisi maakunnille ja maakuntien palvelulaitoksille ehdotetussa laissa ja muissa maakunnan järjestämistä vastuun sisältöä määrittävissä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa säädettyjen järjestämistä vastuuseen kuuluvien velvoitteiden noudattamista.

Ehdotetun lain perusteella järjestämistä vastuun valvonta kohdistuisi esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden ja siihen liittyen maakunnan palvelurakenteen valvontaan, maakunnan vastuulle kuuluvan asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisen toteutumisen valvontaan, kielellisten oikeuksien toteutumisen valvontaan, omavalvonnan valvontaan sekä maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien valvontaan. Valvontaviranomaisille kuuluvaan järjestämistä vastuun valvontaan sisältyy myös sen valvonta, että maakunta valvoo itse asianmukaisesti järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja.

Pykälän 2 momentissa todetaan, että lain 5 luvun valvontasäännökset koskevat myös kunnille lain 7 §:n mukaan kuuluvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvontaa ja valvontaan liittyvää ohjausta.

47 §. Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen valvonta ja siihen liittyvä ohjaus. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajia koskeva lainsäädäntö on tarkoitettu uudistaa siten, että kaikkia palvelun tuottajia koskevat samat perussäännökset ja velvoitteet. Tällä hetkellä yksityisen terveydenhuollon toiminta edellyttää viranomaisen lupaa tai terveydenhuollon ammatti-

henkilön ilmoitusta ammattitoiminnasta – sosiaalihuollossa yksityisillä palvelun tuottajilla pitää olla lupa tai toiminnan pitää olla rekisteröityä. Julkisilta palvelun tuottajilta, valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä ei sen sijaan edellytetä lupaa eikä rekisteröintiä. Valmisteilla olevan lain perusteella oikeus tuottaa sosiaali- ja terveystalvveluja edellyttäisi, että tuottaja ja sen palveluyksikkö on rekisteröity. Säännös koskisi sekä julkisia että yksityisiä palvelun tuottajia.

Valmisteilla olevassa laissa olisi myös säännökset palvelun tuottajan valvonnasta. Sen vuoksi järjestämislaissa olisi tältä osin vain viittaus säädettävään lakiin sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottamisesta.

48 §. Ohjaus- ja arviointikäynnit. Valvontaviranomaiset ovat tehneet valvontatapahtumiin perustuvien tarkastuskäyntien lisäksi kuntiin ja kuntayhtymiin myös sellaisia käyntejä, jotka eivät liity jonkin ilmi tulleen tai epäilyn epäkohdan selvittämiseen. Tällaiset ennakkolliset ohjaus- ja arviointikäynnit ovat saattaneet perustua esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvvelministeriön ja valvontaviranomaisen väliseen tulossopimukseen. Tällaisista käynneistä on sovittu etukäteen kunnan tai kuntayhtymän kanssa.

Edellä kuvatut ohjaus- ja arviointikäynnit ovat osoittautuneet hyödyllisiksi sekä kuntien että valvontaviranomaisten kannalta. Ne ovat osaltaan tukeneet valvontaohjelmien toteuttamista ja monissa tapauksissa myös uuden lainsäädännön voimaantuloon liittyvää koulutus- ja ohjaustehtävää. Säädettävään lakiin ehdotetaan nyt otettavaksi säännökset tällaisista ohjaus- ja arviointikäynneistä. Säännöksen perusteella selkeytetään valvontaviranomaisten valvottavan luon eri tarkoituksissa tekemien käyntien asemaa. Pykälässä tarkoitettuihin ohjauskäynteihin ei liity sellaista jälkivalvonnallista elementtiä kuin valvontatarkoituksessa tehtyihin tarkastuksiin ja vastaaviin käynteihin.

Ehdotettavan 1 momentin perusteella valvontaviranomainen voi tehdä maakuntiin ja maakuntien palvelulaitoksiin ohjaus- ja arviointikäyntejä. Käynnit liittyvät toiminnan ohjaukseen, arviointiin ja seurantaan. Tarkoituksena on muun muassa perehdyttää alueiden luottamushenkilöitä, johtoa ja henkilöstöä valvontaohjelmiin, lainsäädäntöön sekä muihin sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisen kannalta ajankohtaisiin asioihin. Näihin käynteihin liittyy yleensä myös molemminpuolinen tietojen vaihto. Käyntien yhteydessä valvontaviranomaiset saavat tietoja käynnin kohteen toiminnasta, palvelujen toteutustavoista ja paikallisista olosuhteista.

Pykälän 2 momentin mukaan ohjauksellisista käynneistä ja niiden ohjelmasta on aina sovittava ennakkoon käynnin kohteena olevan maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen kanssa. Ohjaus- ja arviointikäynnin toteuttaminen edellyttää tämän mukaisesti aina, että käynnin ajankohta sopii käynnin kohteelle. Käynnin kohteella on myös mahdollisuus ilmoittaa, että se ei pidä valvontaviranomaisen suunnittelemaa ohjauskäyntiä tarpeellisena.

49 §. Tarkastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ja toiminnassa käytettävien toimitilojen tarkastuksesta. Säännökset vastaisivat asiasisällöltään nykyisin muun muassa kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoitolaissa ja sosiaalihuoltolaissa olevia säännöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksen silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Perusteena voi olla esimerkiksi kantelukirjoitus tai tiedotusvälineissä esillä olleet väitteet tai epäilyt mahdollisista epäkohdista.

Valvontaviranomaisen todetessa, että tarkastuksen tekeminen on tarpeen, asiasta laaditaan tarkastusmääräys. Siihen kirjataan muun muassa tarkastettava kohde, tarkastuksen syyt, seikat, joihin tarkastuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota sekä mahdollisesti tarkastuksen suo-

rittava viranomaisena. Tarkastuksen suorittava virkamies esittää tarkastusmääräyksen tarkastuksen alkaessa tarkastuksen kohteelle. Tarkastusmääräys ei ole päätös, jolla tehdään ratkaisu valvonta-asiassa, vaan asian selvittämiseen liittyvä toimenpide. Sen vuoksi tarkastusmääräyksestä ei ole valitusoikeutta.

Tarkastus olisi voitava tehdä myös ennalta ilmoittamatta. Hallintolain 39 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Ehdotetun pykälän mukaiset tarkastustilanteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että etukäteen ilmoittaminen voisi vaarantaa tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan sen vuoksi sisällytettävän nimenomainen maininta siitä, että tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin tarkastuksen suorittamisesta. Säännöksen lähtökohtana on, että tarkastajalla tulee olla oikeus päästä kaikkiin tarkastettavan kohteen toimintoihin ja oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Oikeus saada tietoja ja asiakirjoja tulee olla mahdollista salassapitosäännösten estämättä. Ehdotettu säännös on tarpeen, jotta tarkastuksen yhteydessä on tarvittaessa mahdollista tarkastaa esimerkiksi potilas- ja asiakasasiakirjoja.

Joissakin tapauksissa saattaa myös olla tarpeen, että tarkastusta suorittavalla valvontaviranomaisella virkamiehellä on mukanaan ulkopuolinen asiantuntija tai asiantuntijoita esimerkiksi tilanteissa, jossa yksikön tarkastus edellyttää tietyn erikoisalnan osaamista. Pykälään ehdotetaan siksi otettavaksi selventävä säännös asiantuntijoiden käyttömahdollisuudesta. Tarkastuksessa mukana olevaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lisäksi säännöksessä olisi selvyuden vuoksi maininta siitä, että poliisin on tarvittaessa annettava virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi valvontaviranomaiselle. Poliisin muille viranomaisille antamasta virka-avusta säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä. Poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Säännös vastaisi nykyistä kansanterveyslain 42 §:n 3 momenttia, erikoissairaanhoidon lain 51 §:n 3 momenttia ja vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 55 §:n 3 momenttia.

Pykälän ehdotetussa 3 momentissa olisi viittaus hallintolain 39 §:ään, jossa on yleiset säännökset tarkastuksen tekemisestä. Sen mukaan tarkastuksesta olisi muun muassa pidettävä pöytäkirjaa ja asianosaisen oikeudesta olla läsnä tarkastusta suoritettaessa.

50 §. Määräykset ja pakkokeinot. Pykälässä säädettäisiin toimenpiteistä, joihin valvontaviranomaisena voi ryhtyä silloin, kun sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin lainvastaista. Säännökset vastaisivat muun muassa kansanterveyslakiin, erikoissairaanhoidon lakiin ja sosiaalihuoltolakiin nykyisin sisältyviä säännöksiä.

Valvontaviranomaisena voisi pykälän 1 momentin perusteella antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Korjaamiselle tulisi samalla antaa kohtuullinen määräaika. Määräys voisi koskea sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä, esimerkiksi sitä ohjaavissa toimintaperiaatteissa, havaittujen virheiden tai puutteiden korjaamista tai esimerkiksi menettelytapojen uudistamista.

Koska sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on lakisäätöinen tehtävä, ei valvontaviranomaisen määräys puutteellisuuksien tai epäkohtien korjaamisesta poistaisi maakunnan vastuun

ta edellä mainittujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä. Valvontaviranomainen voi pykälän 2 momentin perusteella velvoittaa maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen noudattamaan asetettuja kieltoja tai määräyksiä sakon uhalla.

51 §. Hallinnollinen ohjaus. Pykälässä säädettäisiin 50 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä lievemmistä valvontaviranomaisen toimenpiteistä, eli valvontaviranomaisen mahdollisuudesta antaa kunnalle, maakunnalle, maakunnan palvelulaitokselle tai virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle henkilölle niin kutsuttua hallinnollista ohjausta tai kehoitus silloin, kun sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä on havaittu jokin puute, virheellisyys, laiminlyönti tai muu epäkohta, mutta sen ei katsota antavan aihetta 48 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Hallinnollisen ohjauksen keinoja olisivat 1 momentin mukaan käsityksen ilmaiseminen lain mukaisesta menettelystä, huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimuksiin ja huomautuksen antaminen. Käsityksen ilmaiseminen ja huomion kiinnittäminen ovat luonteeltaan huomautuksen antamista lievempiä keinoja. Huomautuksen antaminen olisi mahdollista vain, jos lievempiä ohjauskeinoja ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavien seikkojen vuoksi voitaisi pitää riittävinä. Käsityksen ilmaisemisen ja huomion kiinnittämisen tarkoituksena on ohjata valvottavaa toimimaan lain edellyttämällä tavalla ja ottamaan tulevassa toiminnassaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset. Myös huomautus annettaisiin vastaisen varalle ja sen tarkoituksena on huomion kiinnittämistä moittivammin ohjata lainvastaisesti toiminutta siten, etteivät todetut virheellisyydet toistuisi. Säännökset vastaisivat huomion kiinnittämisen ja huomautuksen osalta esimerkiksi kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa ja sosiaalihuoltolaissa nykyisin olevia säännöksiä. Pykälään on katsottu perustelluksi ottaa säännökset myös käsityksen ilmaisemisesta samoin kuin siitä säädetään hallintolaissa (434/2003).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uutena hallinnollisen ohjauksen keinona myös mahdollisuudesta kehottaa valvottavaa korjaamaan todettu puute tai muu epäkohta. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole ollut aikaisemmin säännöksiä kehoituksen antamisesta, vaan sen käyttö hallinnollisessa ohjauksessa on perustunut vakiintuneeseen käytäntöön. Kehotus on suositusluonteinen ei-velvoittava toimenpide.

Hallinnollisessa ohjauksessa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Sen vuoksi katsotaan vakiintuneesti, että hallinnolliseen ohjaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukiellosta ehdotetaan kuitenkin selvyuden vuoksi otettavaksi pykälän 2 momenttiin nimenomainen säännös.

52 §. Valvonta-asian käsittely. Pykälään ehdotetaan otettaviksi valvonta-asioiden käsittelyyn liittyvää valvontaviranomaisten harkintavaltaa ja valvonta-asioiden vanhentumista koskevat säännökset.

Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomaiset ryhtyisivät tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin ne asiakas- ja potilasturvallisuuden ja lain noudattamisen kannalta katsovat olevan aihetta. Esimerkiksi valvontaviranomaisille tehtyjen ilmoitusten perusteella vireille tulleet asiat poikkeavat käytännössä merkittävästi toisistaan vakavuudeltaan ja muulta merkitykseltään. Tarkoitus on, että valvontaviranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä kukin valvonta-asia edellyttää.

Valvonta-asian käsittelymenettely jakautuisi käytännössä kahteen osaan. Valvontaviranomaisen olisi ensin perehdyttävä sen tietoon tulleeeseen asiaan ja tehtävä siitä alustava kokonaisarvio asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisen ja lain noudattamisen valvonnan näkökulmasta. Tämän jälkeen valvovan viranomaisen olisi ryhdyttävä tekemänsä alustavan arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoo edellä mainittujen seikkojen varmistamiseksi

olevan aihetta. Valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvovan viranomaisen harkintavallan olisi tarkoitus olla laaja. Valvontaviranomainen voisi esimerkiksi hankkia asiassa tarvittaessa selvitystä puhelimitse ja laatia sen perusteella muistion, tai hankkia asiaan liittyviä asiakirjoja taikka selvitystä valvottavalta ja muilta tahoilta kirjallisilla selvitys- tai lausuntopyyntöillä. Jos asiasta tehtävän alustavan kokonaisarvion perusteella ei olisi syytä epäillä asiakas- tai potilasturvallisuuden vaarantumista tai sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttää valvontaviranomaisen puuttumista asiaan, ei asia lähtökohtaisesti antaisi aihetta enempiin toimenpiteisiin. Säännös vastaisi hallintolaissa säädettäväksi ehdotettuja hallintokantelun käsittelysäännöksiä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että valvontaviranomaisella on oikeus asettaa valvontaan ja kanteluihin perustuvat toimenpiteet kiireys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen sitä edellyttäessä. Kyse on sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa uudenlaisesta säännöksestä. Säännös koskisi sekä valvonta- että kanteluasioita eli laillisuusvalvontaa kokonaisuudessaan. Tärkeysjärjestykseen asettamisessa olisi usein kyse siitä, että valvovien viranomaisten rajallisista resursseista johtuen vakavimmat tapaukset asetetaan kiireellisyydessä etusijalle. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että valvontaviranomaiset voivat tarvittaessa suunnata toimenpiteitään ja resurssejaan erityisesti sellaisiin valvonnassa esille tuleviin tapauksiin, joissa potentiaalinen riski potilas- tai asiakasturvallisuuden loukkauksesta on suurin ja joissa voi ilmetä tarvetta nopealle valvontaviranomaisen väliintulolle. Priorisointi voisi koskea myös esimerkiksi sellaista tapausta, jolla on merkittävä yleinen merkitys, vaikkei kyse olisikaan välittömästi potilas- tai asiakasturvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Lähtökohtaisesti momentin tarkoittamassa tapauksessa kyse olisi vireille tulleiden kantelu- ja valvonta-asioiden valvontatoimenpiteiden asettamista toisiinsa nähden etusijajärjestykseen ja useimmiten järjestykseen asettaminen koskisi nimenomaan valvontatoimenpiteiden aloittamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että valvontaviranomainen ei tutki kahta vuotta vanhempaan tapahtumaan perustuvaa valvonta-asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Valvonnan tosiasiallinen vaikuttavuus ja tehokkuus vähenevät merkittävästi tutkittavien asioiden vanhentuuessa. Vanhojen asioiden selvittäminen on usein epätarkoituksenmukaista. Ajan kuluminen vaikuttaa myös mahdollisuuksiin selvittää asia luotettavasti. Se vaikuttaa vastaavasti heikentävästi valvonnan kohteen oikeusturvaan. Ehdotettu kahden vuoden vanhentumisaika ei olisi ehdoton, vaan määräajasta voitaisiin poiketa, jos siihen on erityisiä syitä. Säännös vastaisi hallintolain hallintokantelun vanhentumisaikaa samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin käsittelemien kanteluasioiden vanhentumisaikaa koskevia säännöksiä.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin luonteeltaan informatiivinen säännös, jossa viitattaisiin muistutus- ja kantelumenettelyä koskeviin hallintolain, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännöksiin.

53 §. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädetään kunnan, maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen ja maakunnalle palveluja tuottavan yksityisen palvelujen tuottajan velvollisuudesta antaa pyynnöstä maksutta valvontaviranomaiselle niiden ohjaus- ja valvontatehtävien toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja selvitykset sen estämättä, mitä salassapitovelvollisuudesta säädetään.

7 luku **Erinäiset säännökset**

54 §. Hallintomenettely ja julkisuus. Laajan valinnanvapauden piirissä olevat palvelukokonaisuudet sisältävät myös julkisiksi hallintotehtäviksi käsitettäviä tehtäviä. Tällaisia ovat erityi-

sesti väestövastuulla toimivan sosiaali- ja terveyskeskuksen tai vastaavan suppeamman palveluvalikoiman yksiköt. Palvelut ovat tältä osin myös maakunnilta tulevan julkisen rahoituksen piirissä. Sen vuoksi pykälässä ehdotetaan, että näitä laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavien sosiaali- ja terveyskeskusten ja niitä omistavien yritysten ja yhteisöjen toimintaan sovelletaan hallintolakia ja viranomaisen toiminnan julkisuudessa annettua lakia.

Säännös vastaa ammattikorkeakoulujen toimintaan sovellettavia säännöksiä. Ammattikorkeakoulut ovat niistä annetun lain 5 §:n (932/2014) mukaan osakeyhtiöitä. Koska niiden tehtäviin kuuluu julkisia hallintotehtäviä ja toiminta on julkisrahoitteista, sovelletaan niihin ammattikorkeakoululain 21 §:n perusteella hallintolakia ja julkisuuslakia.

55 §. Rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu. Laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavien sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöstöön sovellettaisiin ehdotuksen mukaan rikosoikeudellista virka- ja vahingonkorvausvastuusta. Vastuu voi tulla sovellettavaksi käytettäessä julkista valtaa. Julkista valtaa käytetään lähinnä silloin kun tehdään yksittäisiä asiakkaita koskevia päätöksiä.

Vahingonkorvausvastuun osalta pykälä sisältää selvyyden vuoksi viittauksen vahingonkorvauslakiin (412/1974).

Säännös vastaa tältä osin ammattikorkeakoululain 23 §:ää edellä 54 §:n kohdalla mainituin perustein.

56 §. Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta varautua yhteistyössä alueensa kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteitä edellyttäviin häiriötilanteisiin ja suuronnettomuuksiin normaalioloissa ja poikkeusoloissa. Maakuntien ja palveluntuottajien tulee varautua normaaliolojen häiriötilanteiden lisäksi myös poikkeusoloihin. Poikkeusolojen valmiussuunnittelusta ja etukäteisvalmisteluista säädetään lisäksi valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä. Varautumista edellyttäviä häiriötilanteita ovat esimerkiksi myrskyt ja tulvat, väkivalta- ja terroristitilanteet, säteilyvaaratilanteet, epidemiat, vedenjakelun häiriöt tai maksu- ja muiden tietojärjestelmien häiriöt. Häiriötilanteet voivat olla luonteelta äkillisiä ja niihin tulee varautua ennalta yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää suunnitteluvastuita ja ohjata varautumista ja valmiussuunnittelua alueellisella pohjalla tapahtuvaksi. Alueellinen varautuminen ja valmiussuunnittelu tehostavat varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Tämä edistää sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteetin ja voimavarojen sekä erityis- ja asiantuntijapalvelujen yhteiskäytön etukäteissuunnittelua. Alueellisen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun laatimisen tulee tapahtua alueen kuntien ja maakuntien kanssa sellaisessa yhteistyössä, jota suunnitelman asianmukainen laatiminen ja alueen varautuminen edellyttävät.

Valmiuslaissa on yleisvelvoite viranomaisen varautumisesta. Se ei sisällä suunnittelun johdosuhteita ja yhteistyötä koskevia määräyksiä. Sen vuoksi ehdotettavassa järjestämislaissa edellytetään, että sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnitelma laaditaan alueellisesti yhteistyössä kuntien ja maakuntien kanssa.

Maakunnan olisi 2 momentin perusteella varmistettava varautumissuunnittelussa palvelujen jatkuvuus myös silloin kun palveluja hankintaa yksityisiltä palvelun tuottajilta tai palvelusetelillä. Tämä voidaan tehdä palvelun tuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin asetettavilla ehdoilla. Mitä laajempaa yksityisten palvelujen käyttö on, sitä tärkeämpää on niiden kapasiteetin ja palvelujen huomioon ottaminen valmiussuunnittelussa.

Pykälän 3 momentissa säädetään valtion mahdollisuudesta osallistua sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen. Säännöksellä turvattaisiin sellaisen varautumisen valtakunnallinen ylläpitäminen, mikä ei lainsäädännön mukaan kuulu maakunnan vastuulle. Samalla mahdollistettaisiin varautumisesta ja häiriötilanteiden jälkihoidosta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen silloin kun se tapahtuman luonne ja kyseessä olevan maakunnan voimavarat huomioon ottaen on perusteltua.

Kotimaassa ja ulkomailla tapahtuvissa suuremmissa onnettomuus- ja häiriötilanteissa maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien voimavarat ja osaaminen eivät useinkaan riitä tilanteen hallintaan tai johtamiseen. Uhrien nopean tutkimuksen, hoidon ja psykososiaalisen tuen käynnistäminen edellyttävät, että avuksi saadaan muualta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, terveydenhuollon tarvikkeita ja laitteita sekä lääkkeitä. Potilaita saatetaan joutua myös siirtämään hoidettavaksi muualle, mikä usein edellyttää ilmateitse tapahtuvan lääkinnällistä evakuointivalmiutta. Tulevaisuudessa voi tulla tarve nimetä valtakunnallisia toimijoita esimerkiksi varautumisen yhteisten tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon sekä muihin mahdollisiin varautumisen toimintoihin.

Ehdotettu 56 § vastaa terveydenhuoltolaissa nyt olevaa 38 §:ää. Säännöstä on täydennetty siten, että se kattaa myös sosiaalihuollon.

Pykälän neljännessä momentissa säädetään, että häiriötilanteisiin varautumisesta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin häiriötilanteisiin varautumisen perusteista, yhteistyöstä ja koordinaatiosta.

57 §. Toimivalta häiriötilanteissa. Pykälässä säädetään viranomaisten toimivaltuuksista kahta tai useampaa maakuntaa koskevilla häiriötilanteilla. Tällä hetkellä ei ole säännöksiä siitä, miten tällaisten laaja-alaisten häiriötilanteiden toiminta järjestetään ja kellä on johtamis- ja koordinaatiovastuu toiminnasta. Valmiuslaissa on säännökset yksittäisten toimintayksiköiden, muun terveydenhuollon sekä tiettyjen sosiaali- ja terveystalvelujen ja terveydensuojelun toiminnan muuttamisesta valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa. Kyseiset säädökset ovat kuitenkin voimassa vain poikkeusoloissa niin erikseen säädettäessä eivätkä ne sisällä mahdollisuutta siirtää koko toimialan toimintojen koordinoitua ja johtamista tarvittaessa laajemmalle alueelle. Häiriötilanteiden hallinnan kannalta on tärkeää, että tilanteen vakavuusasteen mukaan toimivaltuudet voidaan tarvittaessa siirtää laajemmalle alueelle ilman, että valmiuslain toimivaltuuksia otettaisiin käyttöön, sekä tilanteissa, joissa valmiuslain edellytykset eivät täyty. Sen vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi menettely, jossa maakunta tai sosiaali- ja terveysministeriö voisi osoittaa johtamis- ja koordinaatiovastuun jollekin sellaiselle maakunnalle, jonka toimintaan häiriötapahtuma välittömästi vaikuttaa. Johto- ja koordinaatiovastuun antaminen pääsääntöisesti yhdelle maakunnalle on perusteltua sen vuoksi, että se vastaa omalta osaltaan toiminnasta ja joutuu joka tapauksessa huolehtimaan oman henkilöstönsä ja resursien käytön kohdentamisesta. Lain 56 pykälässä säädetään varautumisesta häiriötilanteisiin. Varautumissuunnitelmissa tulisi myös ottaa huomioon kahta tai useampaa maakuntaa koskevat tilanteet ja suunnitella toiminnan johtaminen ja koordinaatio näissä tilanteissa.

Pykälän 1 momentin mukaan alueellisesti laajoissa kahta tai useampaa maakuntaa koskevilla häiriötilanteilla sosiaali- ja terveysministeriö voisi määrätä maakunnan johtamaan ja koordinoimaan ja tukemaan tilanteen hallintaa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Erityisen merkittävässä häiriötilanteissa voi sosiaali- ja terveysministeriö ottaa itselleen johto- ja koordinaatiovastuun sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Tällaisia erityisen merkittäviä häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi merkittävät säteilytilanteet, pandemiatilanteet, tietojärjestelmiin ja tietoverkkoihin liittyvät häiriötilanteet tai useaa maakuntaa koskevat psykososiaalista tukea

edellyttävät tilanteet tai häiriötilanteet, jotka edellyttävät avun antamista ulkomaille tai avun vastaanottamista ulkomailta.

Pykälän 2 momentissa säädetään maakunnalle velvollisuus ilmoittaa häiriötilanteista sekä suuronnettomuuksista ja niiden uhista sosiaali- ja terveysministeriölle ja valvontaviranomaiselle. Näin varmistetaan se, että tieto erityistilanteista on hallinnonalan valmiusasioista vastaavien viranomaisten tiedossa.

58 §. Virka-apu. Pykälässä säädetään eräiden viranomaisten velvollisuudesta antaa virka-apua maakunnille häiriötilanteissa. Velvollisia antamaan virka-apua olisivat poliisi, puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja pelastusviranomaiset. Virka-apu perustuisi maakunnan pyyntöön. Myös sosiaali- ja terveysministeriö voisi pyytää virka-apua mainituilta viranomaisilta.

Virka-apua voitaisiin pyytää silloin kun se on ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamisen kannalta välttämätöntä. Ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin vakavasti vaikuttavat häiriötilanteet ja suuronnettomuudet saattavat olla laajuudeltaan niin mittavia tai erityisiä, että niissä tarvitaan asiantuntemusta, henkilöstöä, kalustoa tai tarvikkeita ja tietojärjestelmiä, joita ei sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilla ole käytettävissä tai saatavilla tilanteen hallitsemiseksi. Kyseisen kaltaisissa tilanteissa on tarpeen voida pyytää virka-apua muilta viranomaisilta.

59 §. Järjestämismvastuun siirtyminen eräissä tapauksissa. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien välisestä palvelujen järjestämismvastuusta niissä tapauksissa, joissa henkilö käyttää kotikuntalain 3 a §:ssä säädettyä oikeutta valita kotikunta. Näissä tapauksissa, jos uusi kotikunta on toisessa maakunnassa, palveluja koskeva järjestämismvastuu siirtyy muuttopäivästä lukien uuden kotikunnan mukaiselle maakunnalle. Pykälä vastaisi vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 a §:ä. Siihen ehdotetaan kuitenkin tehtäväksi ehdotettavasta laista johtuvat tekniset muutokset.

Pykälän mukaan silloin kun henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoidon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle ja hän käyttää kotikuntalain mukaista kotikunnan valintaoikeuttaan, palveluja koskeva järjestämismvastuu siirtyy muuttopäivästä lukien sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu. Jos sekä entinen että uusi kotikunta kuuluisivat samaan maakuntaan, ei muutto vaikuttaisi järjestämismvastuuseen.

Henkilön sijoitus voisi perustua myös muun kuin maakunnan viranomaisen päätökseen. Näin ollen myös esimerkiksi valtion mielisairaalassa hoidettavana olevalla henkilöllä olisi kotikuntaa koskeva valintaoikeus, vaikka hänet olisi sijoitettu sairaalaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksen perusteella. Myös näissä tilanteissa on perusteltua, että palvelujen järjestämismvastuu siirtyy uuden kotikunnan mukaiselle maakunnalle.

Uuden kotikunnan mukaisen maakunnan järjestämismvastuu koskee kaikkia henkilön tarvitsemia palveluja. Tämän mukaisesti hänelle tulee järjestää aiemmin tehtyjen päätösten mukaiset palvelut sekä myös mahdollisesti tarvittavat uudet palvelut.

Kotikunnan muuttuminen edellyttää muuttoilmoituksen tekemistä kotikuntalaissa säädetyllä tavalla. Kotikuntalain 7 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus on sidottu muuttopäivän ajankohtaan siten, että ilmoitus maistraatille on tehtävä aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. Kotikuntalain 3 a §:ssä tarkoitettussa tilanteessa henkilö on kuitenkin hänen kotikuntansa jo aiemmin tekemän päätöksen perusteella tosiasiallisesti muuttanut toisen kunnan alueelle. Näin ollen velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen ei voitaisi sitoa edellä mainituin tavoin tosiasiallisen muuton ajankohtaan, mutta henkilön kotikunnan muuttumisen edellytyksenä kuitenkin olisi, että hän tekee muuttoilmoitusta vas-

taavan ilmoituksen maistraatille. Kotikuntalain 7 §:n 1 momentissa säädetään tarkemmin ilmoitusvelvollisuudesta näissä tilanteissa.

Ehdotettavassa pykälässä säädetään järjestämisvastuun siirtymisestä laitoshoidossa, perhehoidossa tai asumispalveluissa olevan henkilön kotikunnan muuttuessa. Voimassa olevan sosiaalihuoltolain 42 b §:n perusteella entisen kotikunnan vastuu hoidon kustannuksista jatkuu kotikunnan muutoksesta huolimatta. Ehdotuksen perusteella kotikunnan muuttuessa myös kustannusvastuu siirtyy maakunnalle. Sosiaalihuoltolain 16 a §:n ja kotikuntalain 3 a §:n mukaista oikeutta kotikunnan vaihtamiseen on käytetty vuosina 2011—2012 hyvin vähän. Tehdyn selvityksen perusteella selvitykseen vastanneet 129 kuntaa tai yhteistoiminta-alueita ilmoittivat, että hieman alle 300 henkilöä oli vaihtanut kotikuntaa. Näiden siirtymisten kustannukset olivat kuntien ilmoitusten perusteella yleensä melko vähäiset. Suurin osa kunnista ilmoitti, että sosiaalihuoltolain ja kotikuntalain muutoksilla ei ollut taloudellista merkitystä. Niiden 21 kunnan osalta, jotka ilmoittivat lisäkustannuksista, vaikutus vaihteli 6 100 ja 340 000 euron välillä. Kustannusvastuun siirtymisen merkitys tulee lisäksi pieneneväksi järjestämisvastuun ja kustannusvastuun siirtyessä uudistuksen myötä nykyistä laajemmalle väestöpohjalle. Kustannusvastuu jääminen entiselle kotikunnalle on myös osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi.

Kuntien kyselyyn antamat vastaukset osoittivat, että sosiaalihuoltolain ja kotikuntalain muutoksilla ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ole ollut kovinkaan huomattavia vaikutuksia kunnille. Kotikunnan vaihtumisia ja siitä seuranneita palvelujen järjestämisvastuun siirtymisiä ei ole tapahtunut kovin suurena määränä, eikä muutosten kunnallistaloudellinen vaikutus ole ollut kovin merkittävä. Kuntien välisen kustannusvastuun toteuttaminen vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 b §:ssä tarkoitettulla tavalla on edellä sanotun perusteella osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Tämän vuoksi sosiaalihuoltolain 42 b § kumotaan järjestämislain säätämisen yhteydessä.

60 §. *Palvelujen järjestäminen maakunnan muuttuessa.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi menettelystä siinä tapauksessa, että henkilö hakee hoitopaikkaa muun kuin kotikuntansa mukaisen maakunnan alueelta. Pykälä vastaa pääpiirteissään vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 16 a §:ää. Tekstiä muutettaisiin vastaamaan ehdotettavaa sosiaali- ja terveydenhuollon uutta järjestämisrakennetta ja siihen tehtäisiin joitakin teknisiä muutoksia.

Henkilöllä, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta joka ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä ilman perhehoitoa, laitoshoidoa tai asumispalveluita, olisi pykälän 1 momentin perusteella oikeus hakea palveluja kyseiseen kunnan mukaiselta maakunnalta samoin perustein kuin muuton kohteena olevan kunnan asukkaalla. Sosiaalihuoltolain 16 a §:ssä käytetty termi ”itsenäinen asuminen” on epätarkoituksenmukainen, eikä sitä enää käytettäisi nyt ehdotettavassa pykälässä.

Sen maakunnan, jolle hakemus on tullut, tulisi pykälän 2 momentin mukaan tehdä henkilön palvelutarpeen arviointi yhteistyössä hakijan kotikunnan mukaisen maakunnan kanssa, sekä päättää siitä, myönnetäänkö palvelu vai ei. Hakemuksen vastaanottamisesta tulisi ilmoittaa henkilön palveluista hakemushetkellä vastaavalle kuntayhtymälle.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen syksyllä 2013 julkaiseman selvityksen (Ulla Lehtonen, Eeva Nykänen ja Marja Pajukoski: Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain 1.1.2011 voimaan tulleiden muutosten vaikutukset kunnissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 35/2013) mukaan sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaista oikeutta hakeutua toisen kunnan palvelujen piiriin ovat hyödyntäneet etupäässä vanhukset. Lisäksi muutto-oikeutta ovat käyttäneet jonkin verran vammaiset henkilöt, mielenterveyskuntoutujat, pitkäaikaissairaat henkilöt ja päihdekuntoutujat.

Pykälässä ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin siitä, minkä tyyppisiä palveluja hakemus voisi koskea tai minkä lain nojalla asiaa tulisi ensisijaisesti arvioida. Tältä osin hakemusoikeuden rajaus ohjaisi kuitenkin käytännössä asian harkintaa ja päätöksentekoa. Koska henkilö ei lähtökohtaisesti ainakaan oman arvionsa perusteella kykenisi asumaan uudessa kotikunnassaan ilman lainkohdassa tarkoitettuja palveluita, tulisivat arvioitaviksi lähinnä laitoshoitopalvelut tai asuminen sellaisessa hoito- tai hoivapaikassa tai asumispalveluyksikössä, johon voidaan järjestää ympärivuorokautisen asumisen mahdollistavat palvelut. Se seikka, mitä palveluja hakija saa hakemuksen tekohetkellä, ei saisi kuitenkaan yksinomaan vaikuttaa hakemuksen käsittelyyn. Palvelut tulee järjestää hakijan todellisista tarpeista lähtien eikä niiden tarvitse olla järjestetty samalla tavoin kuin hakemushetkellä. Asiakkaan tilannetta arvioitaessa ei myöskään saisi vedota esimerkiksi siihen, että hakijalle on jo järjestetty hänen tarvitsemansa palvelut. Ehdotettavalla säännöksellä ei olisi vaikutuksia asiakkaan oikeuteen valita terveydenhuollon palvelujen järjestäjä potilaan valinnanvapautta koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotettavaa hakemusmenettelyä voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa henkilö on toistaiseksi kyennyt asumaan kotonaan, mutta hänen olosuhteensa ovat nopeasti muuttumassa siten, että hoidon tarvetta ja hoito- ja asuinpaikan luonnetta on arvioitava uudelleen. Usein muuttoa omaisten lähelle aletaan miettiä juuri siinä vaiheessa, kun heikentynyt toimintakyky tai muutuneet elämänolosuhteet alkavat tehdä yksin asumisen vaikeaksi.

Uuden kotikunnan mukainen maakunta vastaisi jatkossa normaalien periaatteiden mukaisesti henkilön tarvitsemien palvelujen tuottamisesta. Uusi maakunta voisi myös myöhemmin arvioida henkilön palvelutarvetta uudelleen ja sijoittaa hänet palvelutarvettaan paremmin vastaavaan hoitopaikkaan kuin mikä oli käytössä muuton jälkeen.

Hakemusasian käsittelyssä ja päätöksenteossa tulisi noudattaa sosiaalihuoltolakia, sosiaalihuollon asiakaslakia sekä palvelutarpeen mukaan mahdollisesti sovellettavaksi tulevaa sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa erityislakia. Sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinnista kiireellisissä tapauksissa säädetään sosiaalihuoltolain 36 §:ssä. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 3 a §:ssä säädetään erikseen palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelman tekemisestä. Jos tämäntyyppiset erityissäännökset ovat sovellettavissa hakijaan, tulee niitä luonnollisesti noudattaa.

Hakemusasiaa käsittelevän tahon ja hakijan kotikunnan mukaisen maakunnan edellytetään toimivan yhteistyössä asiaa käsiteltäessä. Tämä olisi perusteltua, koska hakijan palveluista hakemushetkellä vastaavalla taholla on paras tieto hänen aiemmin tarvitsemistaan ja käyttämistään palveluista ja näin ollen mahdollisuus antaa merkittäviä tietoja hakemusasian päätöksentekoa varten. Yhteistyön käytännön toteutusta ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin, vaan asiaa tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Selvimmissä yksittäistapauksissa riittävä yhteistyö saattaisi toteutua viranomaisten välisellä tietojen vaihdolla. Hakemusasian liitteeksi voitaisiin myös edellyttää hakijan palvelusuunnitelma tai muu jo olemassa oleva aineisto, jota voitaisiin käyttää hyödyksi asian ratkaisussa. Sen maakunnan, jonka velvollisuutena on tuottaa hakijan palvelut hakemusajankohtana, olisi yleensäkin annettava hakemuksen käsittelyä varten kaikki tarvittavat tiedot. Hakemusasiaa käsittelevällä viranomaisella olisi salassapitomääräysten estämättä oikeus saada tarpeellisia tietoja muilta viranomaisilta ja muilta tahoilta sen mukaisesti kuin erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään.

Pykälän 2 momentin nojalla maakunnan olisi tehtävä hakemusasiassa aina päätös. Näin ollen hakijalla olisi mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta joko sosiaalihuoltolain 6 luvun säännösten tai niiden erityislakien säännösten perusteella, joita asian ratkaisussa on ensisijaisesti sovellettu.

Ehdotettavan muutoksen yhteydessä tulisi pyrkiä ehkäisemään sellainen menettely, että henkilö hakisi palvelutarpeen arviointia samanaikaisesti useasta paikasta esimerkiksi selvittääkseen sitä, mikä olisi hänen kannaltaan mahdollisimman hyvä vaihtoehto. Edellä kuvatun palvelutarpeen arviointia koskevan oikeuden epätarkoituksenmukaisen käytön estämiseksi henkilön hakemusta ei pykälän 3 momentin mukaan käsiteltäisi, jos hän on jo tehnyt vastaavan hakemuksen toiselle maakunnalle ja asian käsittely on vielä kesken. Hakemusmenettelyn valvonnan varmistamiseksi ehdotetaan, että sen tahon, jolle hakemus on tehty, tulee välittömästi ilmoittaa asiasta hakijan kotikunnan mukaiselle maakunnalle. Tällöin hakija voidaan nopeasti havaita ja estää sellainen menettely, jossa saman henkilön palvelutarpeen arviointi tulisi vireille useassa paikassa samanaikaisesti. Käytännössä kuntien ja kuntayhtymien välinen yhteydenpito on joka tapauksessa välttämätöntä palvelutarpeen arvioinnin suorittamiseksi, joten ilmoitusmenettelyn yhteydessä voidaan samalla sopia myös yhteistyöstä hakijan tilanteen ja hänen tarvitsemiensa palvelujen selvittämiseksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tarkemmin menettelystä sen jälkeen, kun maakunta on tehnyt hakijalle myönteisen päätöksen ja myöntänyt tälle hoitopaikan palveluineen. Henkilön tulisi tällöin määräajassa ensinnä ilmoittaa palvelujen vastaanottamisesta ja tämän jälkeen myös tosiasiallisesti muuttaa uuteen hoitopaikkaan tai asumispalveluyksikköön, jotta kotikunnan muutos ja palvelujen saaminen toteutuisi. Asetettava määräaika on tarpeen siitä syystä, että palvelutarpeen arviointi ja hoito- tai asumispaikkaa koskeva päätös eivät menetä merkitystään ja että henkilön nykyisen ja uuden kotikunnan mukaiset maakunnat voivat riittävästi vaurautua tilanteeseen.

Hakijan tulisi ensiksi kahden viikon määräajassa ilmoittaa ottavansa hoito- tai asumispalvelupaikan vastaan. Määräaika on perusteltua säätää lyhyeksi, jotta palvelujen vaatimien voimavarojen suunnittelu ja mitoitus eivät tarpeettomasti vaikeutuisi. Määräaika on katsottu voitavan säätää lyhyeksi myös siitä syystä, että tähän menettelyyn hakeutuvat henkilöt ovat käytännössä usein jo pitkään valmistautuneet vaihtamaan kotikuntaansa, jolloin heillä on palvelutarpeen arvioinnin ja päätöksenteon jälkeen hyvät edellytykset päättää asiasta lopullisesti.

Hakijan tulisi lisäksi kolmen kuukauden määräajassa päätöksen tiedoksi saamisesta tosiasiallisesti muuttaa osoitettuun hoito- tai asumispalvelupaikkaan. Muuttajan ilmoitusvelvollisuus on kotikuntalain 7 §:n nojalla sidottu muuttopäivään siten, että ilmoitus muutosta tehdään maistraatille aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. On tärkeää huomata, että tämä henkilön oma menettely olisi edellytyksenä sille, että hänen kotikuntansa todella muuttuisi ja että myös hänen tarvitsemiaan palveluja koskeva tuottamisvastuu siirtyisi päätöksen tehneelle maakunnalle.

Hakija voisi palvelutarpeen arvioinnin ja saamansa päätöksen jälkeen myös päättää, ettei ota tarjottua hoitopaikkaa tai palvelua vastaan. Hän voisi edelleen jättää tosiasiallisesti muuttamatta sellaiseen hänelle osoitettuun hoitopaikkaan, jonka hän on jo ilmoittanut ottavansa vastaan. Kummassakin tilanteessa menettely raukeaisi eikä henkilön kotikunta muuttuisi kotikuntalain 3 b §:n mukaisesti.

61 §. *Terveydenhuollon järjestäminen eräissä tapauksissa.* Pykälässä säädetään eräiden kolmansista maista tulleiden työntekijöiden rinnastamisesta kunnan asukkaisiin silloin kun he tarvitsevat terveyspalveluja. Säännös johtuu Euroopan Unionissa hyväksytyistä direktiiveistä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, jäljempänä yhdistelmälapadirektiivi edellyttää yhdenvertaisen kohtelun toteuttamista eli direktiivin tarkoittamia työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa muun muassa terveydenhuollossa. Säännöksen mukaan maakunnan asukkaaseen rinnastettaisiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, jotka ovat Suomessa työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa tai

jotka on vähintään kuusi kuukautta sellaisessa oltuaan rekisteröity työttömiksi työnhakijoiksi. Säännös on tarpeen, jotta myös tilapäisesti maassa oleskelevat työntekijät olisivat oikeutettuja julkisiin terveydenhuoltopalveluihin samoin perustein kuin maakunnan asukkaat.

Pykälä koskee myös Euroopan unionissa hyväksytyä direktiiviä 2009/50/EY eli direktiiviä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. Säännös on samansisältöinen nykyisen kansanterveyslain 14 §:n kanssa ja erikoissairaanhoidolain 3 §:n 1 momentin kanssa. Sisällöllisesti mainittujen direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä tehdyt muutokset kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidolakiin eivät muuttuisi tässä esityksessä eikä näiden työntekijöiden oikeuksiin tulisi muutosta.

62 §. Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito. Pykälässä säädetään maakuntien toiminnassa syntyneiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi henkilötietolain (523/1999) mukaisesti, että henkilötietolain 3 §:ssä tarkoitettu rekisterinpitäjä on maakunta sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoille. Järjestämisvastuussa olevan maakunnan rekisterinpitäjyyttä puoltavat muun muassa yhteisten rekisterien sisällä joustavasti mahdollistuva sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkon ja palveluntuottajien välisen työnjaon kehittäminen sekä säädökset ja vakiintuneet käytännöt, joissa järjestämisvastuullinen toimija toimii tietojen rekisterinpitäjänä. Tästä esimerkkinä on laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Maakunta toimisi täten rekisterinpitäjänä myös tapauksissa, joissa palvelut hankitaan ostopalveluna tai palvelusetelillä yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajilta.

Julkisen sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksiköiden tai rekisterinpitäjien toiminnan yhdistyessä ovat ennen yhdistymistä syntyneet rekisterit siirretty osaksi uuden organisaation vastaavaa käyttötarkoitusta varten olevaa asiakas- tai potilasrekisteriä. Tämän mukaisesti myös ennen maakuntien perustamista syntyneet asiakas- ja potilasasiakirjat siirtyvät osaksi maakunnan asiakas- ja potilasrekistereitä niiden käyttötarkoituksen mukaisesti.

Asiakas- ja potilasasiakirjojen käsittelyyn sovelletaan muutoin mitä niistä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja henkilötietolaissa. Näissä laeissa on säädetty muun muassa asiakas- ja potilastietojen ja niitä sisältävien asiakirjojen salassapidosta ja tietojen käsittelystä.

Pykälän 2 momentissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käytöstä maakunnan asiakas- ja potilasrekisterien toteutuksessa. Potilasasiakirjarekisteri muodostuu sähköisistä ja paperisista potilasasiakirjoista. Asiakastietolain mukaisessa kansallisessa arkistointipalvelussa (Kanta-palvelu) on maakuntien toiminnan alkaessa vuonna 2019 jo suurin osa hoidon kannalta merkityksellisestä tiedosta. Asiakastietolaki mahdollistaa myös vanhojen tietojen tallennuksen osaksi kansallista palvelua. Rekistereiden muuttaminen kaikissa käytössä olevissa potilasjärjestelmissä vaatisi laajan kehittämistyön ja aiheuttaisi merkittävästi kustannuksia. Sen vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että näiden rekistereiden muodostamisessa hyödynnettäisiin kansallista tietojärjestelmäpalvelua. Kansaneläkelaitoksen tulisi kansallisesta arkistointipalvelusta vastaavana toimijana toteuttaa tähän vaadittava toiminnallisuus. Koska kaikki asiakirjat eivät ole sähköisessä muodossa ja toisaalta koska sosiaalihuollon kansallinen tietojärjestelmäpalvelu ei ole välttämättä täysimääräisesti käytössä rekistereiden muodostamishetkellä, rajattaisiin säädös koskemaan valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun tallennettavia tietoja. Paperisten ja muiden asiakirjojen, joita ei voi

tallentaa sähköisesti, osalta rekisterinpitäjä voisi sopia tiedon tuottaneen toimijan kanssa säilytykseen liittyvistä järjestelyistä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

63 §. Henkilöstön ammattitaidon ylläpito. Pykälä velvoittaa maakuntaa huolehtimaan henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Säännös velvoittaa huolehtimaan siitä, että sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon henkilöstö osallistuu koulutuksensa, tehtäviensä, työn vaativuuden ja toimenkuvan perusteella riittävässä määrin koulutukseen siten, että se ylläpitää ja kehittää työntekijöiden ammattitaitoa ja osaamista. Mikäli työntekijöiden tehtäviä ja vastuuta muutetaan, on myös tämä otettava huomioon täydennyskoulutusta järjestettäessä. Täydennyskoulutuksen rahoitusvastuu on työnantajalla. Silloin kun palveluja ostetaan yksityiseltä palvelujen tuottajalta, sillä on rahoitusvastuu henkilökuntansa täydennyskoulutuksesta.

Lainkohdassa olevan valtuutussäännöksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkemmat säännökset täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

Ehdotettua pykälää osin vastaavat säännökset ovat tällä hetkellä muun muassa terveydenhuoltolain 4 ja 5 §:issä, joissa säädetään terveydenhuollon toimintaedellytyksistä ja henkilöstöstä.

64 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädetään muutoksenhausta laissa olevien säännösten perusteella annettuihin päätöksiin. Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta maakunnan viranomaisten tekemiin päätöksiin. Muutoksenhaku määräytyisi maakuntalain X luvussa säädetyn mukaisesti. Sen mukaan maakunnan toimielinten päätökseen tyytymätön voi hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentin mukaisesti valtion viranomaisten tekemien päätösten osalta sovellettaisiin muutoksenhaussa hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei lailla toisin säädetä. Säännös koskisi siten sekä valtioneuvostoa että valvontaviranomaista. Valtioneuvoston päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta.

Lisäksi 2 momentin perusteella valtioneuvoston lain 17 §:n perusteella tekemää päätöstä maakuntien yhteistyösopimuksesta on noudatettava muutoksenhausta huolimatta siihen saakka kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei synny tilannetta, jossa pitkään aikaan ei olisi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kannalta tärkeää yhteistyösopimusta.

65 §. Voimaantulo. Ehdotuksen mukaan lain voimaantulosta säädetään lailla.

1.3 Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta

1 luku Lain tarkoitus ja lakien voimaantulo

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä todetaan ehdotetun voimaantulolain tarkoitus. Lailla säädetään maakuntalain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta ja sen edellyttämistä toimenpiteistä. Lisäksi lakia sovelletaan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantuloon. Lakien voimaantulo edellyttää samalla, että maakunnilla pitää olla toimiva hallinto jo ennen järjestämisvastuun siirtymistä niille. Lisäksi tehtävien siirtyminen tarkoittaa, että niitä hoitavat yli 200 000 henkilöä siirtyvät maakuntien palvelukseen. Samoin toiminnan edellyttämät omaisuus- ja muut järjestelyt edellyttävät lailla säätämistä.

2 §. Lakien voimaantulo. Pykälässä säädetään maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon ajankohta. Tarkoituksena on, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Koska järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta ja pelastustoimesta siirtyy perustettaville maakunnille vuoden 2019 alusta lukien, on lakien voimaantulo kuitenkin tarpeen porrastaa siten, että osa säännöksistä tulee voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään ne pykälät, jotka tulevat voimaan tuolloin.

Pykälän 4 momentissa säädetään pelastustoimen palvelutasopäätösten voimassaolon siirtymäajasta. Ehdotetun momentin mukaan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 14 §:n mukaiset ensimmäiset palvelutasopäätökset tulee tehdä viimeistään [1 päivänä joulukuuta 2019]. Ennen ensimmäisen palvelutasopäätöksen tekemistä noudatetaan soveltuvin osin pelastuslain nojalla tehtyjä kyseistä aluetta koskeneita alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksiä.

3 §. Järjestämisvastuun siirtyminen. Pykälästä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtymisestä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Se tapahtuu 1 päivänä tammikuuta 2019. Kyseisestä ajankohdasta lukien kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole enää järjestämisvastuuta eikä siten myöskään rahoitusvastuuta näistä palveluista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuitenkin kuntien tehtäväksi järjestämislain 7 §:n mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan järjestämislain 37, 39 ja 41 §:ssä säädettyt valtion korvaukset sosiaalityöntekijöiden sekä lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen sekä sosiaalihuollon ja terveystieteen yliopistotasoiseen tutkimukseen suoritetaan ensimmäisen kerran vuoden 2019 toiminnan perusteella. Vuonna 2019 maksettavat korvaukset perustuvat siten vuonna 2018 voimassa oleviin säännöksiin, joiden perusteella korvauksia ei makseta yliopistoissa annettavaan sosiaalihuollon koulutuksen ja tutkimuksen perusteella.

2 luku **Maakuntien muodostaminen ja väliaikaishallinto**

4 §. Maakuntien perustaminen. Maakunta olisi maakuntalain 2 §:n mukaan julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi alueellaan itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädettäisiin. Tarkoituksena olisi, että vastuu maakuntalain 6 §:n perusteella määräytyvistä tehtävistä siirtyisi näitä tehtäviä nykyisin hoitavilta julkisen hallinnon viranomaisilta kokonaisuudessaan maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2019. Maakunnat olisi kuitenkin perustettava edellä todettua ajankohtaa aiemmin, jotta kyettäisiin valmistelevin toimenpitein varmistamaan, että maakuntien organisaatorakenne, hallinto, taloudelliset edellytykset, henkilöstö ja muut toimintaedellytykset olisivat siinä kunnossa, että maakunnat voisivat itsenäisinä julkisen hallinnon viranomaisina ja julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä ryhtyä vuoden 2019 alusta lukien hoitamaan niille säädettyjä tehtäviä ja käyttämään tehtäviin liittyvää toimivaltaa.

Tämän johdosta ehdotetaan, että maakuntalain 2 §:ssä tarkoitetut maakunnat julkisoikeudellisina yhteisöinä perustetaan 1 päivänä heinäkuuta 2017. Tämän ajankohdan ja vuoden 2019 alun välisenä aikana maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttäisi aloitusvaiheessa lain 3 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin ja 1 päivästä maaliskuuta 2018 lukien vaaleilla valittu maakuntavaltuusto.

5 §. Maakuntajako. Pykälässä säädettäisiin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen itsehallinnon (maakunta) perustamisen edellyttämästä maakuntajaosta ja perustettavien maakuntien nimistä. Ehdotettu maakuntajako ja maakuntien nimet perustuisivat pääosin

nykyisen maakuntajakolain (1159/1997) ja maakunnista annetun valtioneuvoston päätöksen (100/2015) nojalla määriteltyyn aluejakoon ja maakuntien nimiin. Esityksellä ehdotetaan Manner-Suomeen perustettavaksi 18 maakuntaa. Näiden lisäksi on myös Ahvenanmaan maakunta, jonka itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallintolaisissa (1144/1991). Manner-Suomea koskevasta maakuntajaon muuttamisesta, sen edellytyksistä ja menettelytavoista ehdotetaan säädettäväksi tähän esitykseen sisältyvässä maakuntajakolaisissa.

Tehtävät, joita uuden maakuntajaon mukaisilla hallintoalueilla tullaan hoitamaan, olisivat paljon laajemmat kuin ne tehtävät, joita maakuntien liitot hoitavat nykyisissä maakunnissa. Toisaalta uudetkin maakunnat hoitaisivat samoja tehtäviä kuin maakunnan liitot tällä hetkellä, mutta nämä tehtävät tulevat olemaan vain melko pieni osa perustettavien uusien maakuntien kaikista tehtävistä.

Perustettavien maakuntien tulisi muodostaa toiminnallisesti ja taloudellisesti yhtenäinen kokonaisuus myös niiden hoitamien tehtävien näkökulmasta. Selvänä erona nykyiseen tilanteeseen verrattuna olisi se, että perustettavien maakuntien alueilla hoidettaisiin tulevaisuudessa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, pelastustoimen tehtäviä sekä merkittäviä valtion aluehallinnosta siirtyviä hallintotehtäviä.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta nykyiseen maakuntajakoon ehdotetaan eräitä muutoksia. Sen sijaan maakuntien nimiin ei ehdoteta muutoksia, vaan ne säilyisivät ennallaan. Maakuntien alueet määriteltäisiin edelleen kuntapohjaisesti. Pykälän 1 momentissa todettaisiin maakunnat, niiden nimet ja mistä kunnista maakuntien alueet muodostuvat.

Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Etelä-Karjalan, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pirkanmaan, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Varsinais-Suomen ja Uudenmaan maakunnat ehdotetaan perustettavaksi samalla aluejaolla kuin ne ovat nykyisinkin. Muiden maakuntien alueisiin ehdotetaan tehtäväksi seuraavat muutokset:

– Heinävesi ehdotetaan liitettäväksi Pohjois-Karjalan maakuntaan. Nyt Heinävesi kuuluu Etelä-Savon maakuntaan. Heinävedellä on vakiintunut yhteistyö Pohjois-Karjalan kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä ja se kuuluu Pohjois-Karjalan kuntien kanssa osittain samaan toiminnalliseen alueeseen.

– Joroinen ehdotetaan liitettäväksi Pohjois-Savon maakuntaan. Nyt Joroinen kuuluu Etelä-Savon maakuntaan. Joroinen kuuluu Pohjois-Savoon kuuluvan Varkauden toiminnalliseen alueeseen.

– Iitti ehdotetaan liitettäväksi Päijät-Hämeen maakuntaan. Nyt Iitti kuuluu Kymenlaakson maakuntaan. Iitillä on vakiintunut yhteistyö Päijät-Hämeen kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja osa kunnasta kuuluu samaan toiminnalliseen alueeseen Päijät-Hämeen kanssa, vaikka pääosa kunnasta kuuluu samaan toiminnalliseen alueeseen Kouvolan kaupungin kanssa.

– Isokyrö ehdotetaan liitettäväksi Etelä-Pohjanmaan maakuntaan. Nyt Isokyrö kuuluu Pohjanmaan maakuntaan. Isokyröllä on vakiintunut yhteistyö Etelä-Pohjanmaan kuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.

Koska maakuntajako toimii myös vaalilain (714/1998) 5 §:ssä säädetyn eduskuntavaalien vaaliipiirijaon pohjana, vaikuttaisivat Heinäveden, Joroisten ja Iitin maakuntiin sijoittumista kos-

kevat ehdotukset myös vaalipiirijakoon. Tähän hallituksen esitykseen sisältyy tätä muutosta vastaava ehdotus vaalilain muuttamisesta.

Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus maakuntajakolakiin, jota koskeva lakiehdotus sisältyy tähän hallituksen esitykseen.

6 §. Väliaikainen valmistelutoimielin. Pykälässä säädettäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikaudesta, asettamisesta, kokoonpanosta ja järjestäytymisestä sekä maakunnan liiton vastuista valmistelutoimielimeen liittyen.

Maakunnan toiminnan käynnistämiseksi tarvitaan väliaikainen hallinto huolehtimaan niistä välttämättömistä valmistelevista toimista, joita olisi tehtävä lainsäädännön voimaantulon jälkeen, mutta ennen ensimmäisen vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimikauden alkamista, joka tapahtuisi lain 9 §:n 1 momentin mukaan 1 päivänä maaliskuuta 2018. Jo ennen maakuntavaltuuston toimikauden alkamista maakuntien perustamisen valmisteluun tulee sisältymään sellaista uuden organisaation hallinnon järjestämiseen liittyvää päätöksentekoa, joka ei voi perustua pelkästään yksittäisten viranhaltijoiden päätöksiin tai perustettavien maakuntien alueilla toimivien viranomaisten vapaaehtoisen yhteistyön varaan. Maakunnalle tarvitaan valmistelua varten monijäseninen valmistelutoimielin, joka vastaisi käytännön valmistelutyön organisomisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan väliaikainen valmistelutoimielin vastaisi maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto olisi valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus olisi aloittanut toimintansa. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet ovat säännöksen mukaan viranhaltijoita (virkamiehiä), joihin sovelletaan mitä kuntien ja maakuntien viranhaltijoista on säädetty. Väliaikaisen toimielimen tehtävänä ei ole poliittisia linjauksia vaativien asioiden valmistelu. Esityksen mukaan väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikausi ei päättyisi maakuntavaltuuston valintaan, vaan myös maakuntahallituksen tulisi olla aloittanut toimintansa, jotta väliaikainen valmistelutoimielin voisi siirtää vireillä olevat asiat maakunnan operatiivisesta toiminnasta vastaavalle toimielimelle. Käytännössä väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikausi tulisi olemaan noin puoli vuotta.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi väliaikaisen valmistelutoimielimen asettamista ja kokoonpanoa koskeva pääsääntö, jonka mukaan maakunnassa toimivien ja pykälässä erikseen mainittujen viranomaisten tulisi ensisijaisesti sopia valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja asettamisesta. Jos asiasta ei päästäisi aluetasolla sopimukseen, tulisivat pykälän 3 momentin säännökset sovellettaviksi. Vaikkei tässä momentissa asetetakaan mitään rajoituksia valmistelutoimielimen jäsenmäärälle, voitaisiin asia koskevissa neuvotteluissa kuitenkin ottaa huomioon pykälän 3 momentin säännökset. Koska valmistelutoimielimen tehtävät olisivat luonteeltaan lähinnä hallinnollisoperatiivisia, tulisi valmistelutoimielimeen ensisijaisesti valita henkilöitä, joilla olisi maakunnalle siirtyviä tehtäväaloja koskeva riittävä asiantuntemus. Säännöksen mukaan maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston olisi sovittava välittömästi tämän lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Maakunnan liitto johtaisi sopimusneuvotteluja ja asettaisi väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Maakunnan liiton olisi ilmoitettava asettamisesta valtiovarainministeriölle mahdollisimman pian asettamisen jälkeen. Maakunnan liiton tulisi lisäksi tiedottaa valmistelutoimielimen asettamisesta tarvittavassa laajuudessa maakunnassa. Saatuaan maakuntien ilmoitukset tulisi myös valtiovarainministeriön informoida valmistelutoimielinten asettamisesta ainakin niitä ministeriöitä, joiden toimialan tehtäviä maakunnassa hoidetaan.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi 2 momenttia täydentävä säännös, jolla viimekädessä varmistettaisiin, että kaikkiin perustettaviin maakuntiin asetettaisiin väliaikaiset valmistelutoimielimet. Jos maakunnan liitto ei olisi asettanut väliaikaista valmistelutoimielintä viimeistään kahden kuukauden kuluessa tämän lain voimaan tulosta, sen olisi säännöksen mukaan välittömästi ilmoitettava asiasta valtiovarainministeriölle. Valtioneuvosto asettaisi tällöin valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä. Tässä tapauksessa valmistelutoimielimessä olisi oltava maakunnan alueen kunnista yhteensä 6 jäsentä, sairaanhoitopiiristä 2 jäsentä, erityis- huoltopiiristä 1 jäsen, maakunnan liitosta 1 jäsen, pelastuslaitoksesta 1 jäsen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta 1 jäsen ja työ- ja elinkeinotoimistosta 1 jäsen sekä heidän varajäsenensä. Muilta osin valtioneuvosto voisi käyttää kokoonpanosta päättäessään tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Valmistelutoimielimen asettamista koskevaan päätökseen ei saisi säännöksen mukaan hakea muutosta valittamalla. Valituskielto on tässä tapauksessa tarpeellinen, koska valmistelutoimielimen toimikausi tulisi olemaan vain noin puolivuotta ja koska olisi erityisen tärkeää, että maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun voitaisiin ryhtyä mahdollisimman pikaisesti lain voimaan tultua.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi väliaikaisen valmistelutoimielimen järjestäytymistä koskevat säännökset. Kun väliaikainen valmistelutoimielin olisi asetettu, maakunnan liiton olisi säännöksen mukaan huolehdittava, että valmistelutoimielimen ensimmäinen kokous kutsuttaisiin koolle. Valmistelutoimielimen iältään vanhin edustaja johtaisi ensimmäisessä kokouksessa puhetta siihen saakka, kunnes valmistelutoimielin olisi valinnut itselleen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat. Maakunnan liiton olisi järjestettävä valmistelutoimielimelle kokous- ja työtilat sekä huolehdittava valmistelutoimielimen työskentelyedellytysten muusta varmistamisesta. Maakunnan liitto vastaisi myös valmistelutoimielimen toiminnan ja henkilöstön edellyttämistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävistä. Väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoituksesta säädettäisiin lain 8 §:ssä.

Pykälän 5 momentin mukaan väliaikaiseen toimielimeen sovellettaisiin miesten ja naisten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:ää julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanosta. Tasa-arvolaki ja mainittu säännös eivät nyt koske muodostettavien maakuntien toimintaa. Jatkossa tasa-arvolakia on tarkoitus muuttaa siten, että se koskee myös maakuntia.

7 §. Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja toimivalta. Pykälässä määriteltäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja se kuinka sen toimivalta olisi rajoitettu.

Pykälän 1 momentin mukaan väliaikainen valmistelutoimielin johtaisi maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttäisi sitä koskevaa päätösvaltaa maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti. Valmistelutoimielin voisi asettaa keskuudestaan jaostoja hoitamaan erikseen määrättyjä tehtäviä ja siirtää näitä tehtäviä koskevaa päätösvaltaa jaostolle.

Pykälän 2 momentissa kuvattaisiin valmistelutoimielimen tehtävät. Tehtäväluettelo ei olisi tyhjentävä. Tarkoituksena on kuitenkin, että tehtävän tulisi olla luonteeltaan maakunnan hallinnon ja toiminnan valmistelutehtävä tai siihen välittömästi liittyvä tehtävä. Valmistelutoimielimen ei myöskään tulisi ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka edellyttävät tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai poliittista arviointia taikka joiden vaikutukset olisivat maakunnan kannalta merkittäviä ja pitkävaikutteisia. Tällaiset tehtävät tulisi lähtökohtaisesti jättää maakuntavaltuuston hoidettaviksi. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon myös maakuntalain 16 luvun maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskeva sääntely.

Momentin 1 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle selvittää

maakunnille siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi.

Momentin 2 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua maakunnille siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden selvittämiseen.

Momentin 3 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua maakunnille siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen.

Momentin 4 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua maakunnille siirtyvien hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevien tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien ja ratkaisujen selvittämiseen.

Momentin 5 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle valmistella maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämistä. Tässä yhteydessä tulisivat valmisteltaviksi esimerkiksi ehdotus maakunnan hallintosäännöksi, johtamisjärjestelmäksi sekä tuotanto- ja yhteistyörakenteiksi.

Momentin 6 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle päättää maakunnan vuoden 2018 talousarviosta.

Momentin 7 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle osallistua ensimmäisten maakuntavaalien järjestämiseen. Tässä yhteydessä tulisi kysymykseen esimerkiksi maakuntavaalilautakunnan asettamisen valmistelu.

Momentin 8 kohdan mukaan valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakunnalle valmistella muut maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyvät asiat.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valmistelutoimielimen toimivallan rajoitusta koskevat säännökset. Valmistelutoimielimen toimivalta olisi momentin 1 kohdan mukaan rajoitettu siten, että se voisi nimittää henkilöitä vain määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen siten, että määräaika päättyisi viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Momentin 2 kohdan valmistelutoimielimen toimivalta olisi rajoitettu siten, että se voisi tehdä maakuntaa sitovia sopimuksia vain määräaikaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyisi viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Pykälän 4 momentin mukaan valmistelutoimielimen menettelyyn ja muutoksenhakuun valmistelutoimielimen päätöksistä sovellettaisiin maakuntalain säännöksiä.

8 §. Velvoite osallistua valmisteluun. Pykälässä asetettaisiin viranomaisille velvollisuus osallistua maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun ja antaa siihen tarvittaessa virka-apua. Säännöksessä erikseen todettuja viranomaisia olisivat maakunnan alueen kunnat, sairaanhoitopiiri, erityishuoltopiiri, maakunnan liitto, pelastuslaitos, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

kuksista annetussa laissa (897/2009) tarkoitetun kehittämis- ja hallintokeskuksen (Kehakeskus). Lisäksi muidenkin viranomaisten olisi tarvittaessa osallistuttava valmisteluun. Edellä tarkoitettujen viranomaisten olisi myös annettava väliaikaiselle valmistelutoimielimelle tarpeellista virka-apua sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

9 §. Tietojensaanti. Pykälällä turvattaisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen oikeus tietojen saamiseen. Väliaikaisella valmistelutoimielimellä olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maakunnan alueen sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, kunnalta, maakunnan liitolta, pelastuslaitokselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta valmistelutoimielimelle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet toimisivat virkavastuulla ja heitä koskisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.

10 §. Viestintä. Pykälässä asetettaisiin väliaikaiselle valmistelutoimielimelle velvollisuus viestiä ja tiedottaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta. Viestintä tulisi kohdentaa maakunnan alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Viestintäkeinoina voitaisiin käyttää esimerkiksi yleistä tietoverkkoa, tiedotustilaisuuksia, ilmoitusten julkaisemista lehdissä tai muita valmistelutoimielimen päättämiä viestintätapoja.

Aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luovat edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Viestinnän ohella tulisikin käyttää myös osallisuutta ja vaikuttamista tukevia keinoja. Tämän johdosta valmistelutoimielimen olisi pykälän mukaan varattava maakunnan alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille tarvittaessa mahdollisuus tulla kuulluksi valmistelussa olevista merkittävistä asioista.

Laissa asetetut kansalliskieliä ja saamen kieltä koskevat velvoitteet tulisi viestinnässä ottaa huomioon. Viestinnän sisällön osalta olisi puolestaan otettava huomioon salassapitosäännöksistä ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä johtuvat rajoitteet tietojen käsittelylle viestinnän yhteydessä.

11 §. Väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoitus. Pykälässä säädettäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoittamisesta. Toiminnan rahoitus perustuisi valtion varoista maksettavaan kiinteään määrärahaan ja tapauskohtaiseen valtionavustukseen.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion varoista maksettaisiin kullekin maakunnalle tämän lain voimaan tultua maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi määräraha. Määrärahan suuruus olisi X euroa.

Lisäksi valtio voisi pykälän 2 momentin mukaan myöntää avustusta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin väliaikaisen valmistelutoimielimen hakemuksesta. Valtionavustuksen myöntämisessä noudatettaisiin, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään erityisavustuksesta.

12 §. Ensimmäiset maakuntavaalit. Pykälässä määriteltäisiin ensimmäisten maakuntavaalien ajankohta sekä ensimmäisen maakuntavaltuuston toimikauden pituus ja valtuutettujen lukumäärä.

Pykälän 1 momentin mukaan ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä ja maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi vuoden 2018 maaliskuun alusta ja kestäisi vuoden 2021 toukokuun loppuun.

Pykälän 2 momentin mukaan ensimmäisissä maakuntavaaleissa valtuutettuja valittaisiin kuskakin maakunnassa maakuntalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu vähimmäismäärä. Maakuntalain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu asukasluvun määräytymispäivä olisi ensimmäisissä maakuntavaaleissa 31 päivänä elokuuta 2017. Muilta osin maakuntavaalien järjestämistä koskevat säännökset tulevat sisältymään yleiseen vaalilainsäädäntöön. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi maakuntavaalilautakunnan asettaminen, ehdokasasettelu, ääntenlaskenta ja maakuntavaalien tuloksen vahvistaminen.

13 §. Maakunnan järjestäytyminen. Pykälässä säädettäisiin maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestäytymisestä ensimmäisten maakuntavaalien toimittamisen jälkeen. Tähän ajankohtaan päättyisi myös lain 6 §:ssä tarkoitettun väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikausi.

Pykälän 1 momentin mukaan ensimmäisten maakuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen maakuntavaltuuston olisi viipymättä järjestäydyttävä ja valittava maakuntahallitus ja muut maakunnan toimielimet sekä ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin, jotka olisivat tarpeen maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan väliaikainen valmistelutoimielin valmistelisi maakuntavaltuuston ensimmäisessä kokouksessa käsiteltävät asiat ja kutsuisi maakuntavaltuutetut kokoukseen. Ensimmäisessä kokouksessa ialtään vanhin maakuntavaltuutettu johtaisi puhetta siihen saakka, kunnes valtuusto olisi valinnut puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat.

3 luku **Henkilöstö**

14 §. Henkilöstön asema. Pykälässä säädettäisiin henkilöstön asemasta maakuntaudistukseen liittyvässä muutostilanteessa.

Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, maakuntien julkisoikeudellisille laitoksille eli maakunnan palvelulaitoksille ja maakuntien omistamille yhtiölle. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta, siirretään maakuntien, maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien omistamien yhtiöiden palvelukseen myös koko kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö. Lisäksi siirretään se henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä.

Vastuu pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnille ja näiden maakuntien julkisoikeudellisille laitoksille eli maakunnan palvelulaitoksille. Ne järjestävät pelastustoimen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (xx/201x) 10 §:ssä tarkoitetuilla yhteistyöalueilla. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta, siirretään maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelukseen myös koko kuntien ja kuntayhtymien pelastustoimen organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö. Lisäksi siirretään se henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tekee pääasiallisesti pelastustoimen tehtäviä.

Kunnan ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään työsuhteisten osalta työsopimuslaissa (55/2001) ja viranhaltijoiden osalta kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003). Tehtävien ja toiminnan uudelleenjärjestelyihin sovelletaan myös EY:n liikkeenluovutusdirektiiviä (2001/23/EY).

Työnantajavaihdostilanteita sääntelee työ- ja virkamiesoikeudessa ns. liikkeenluovutusperiaate. Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan yrityksen, liik-

keen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 § 1 momentin mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan maakuntiin, maakuntien julkisoikeudellisiin laitoksiin eli maakuntien palvelulaitoksiin ja maakuntiin perustettaviin yhtiöihin siirtyminen, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen, katsotaan esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy sen maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan omistaman yhtiön palvelukseen, jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä.

Alueen pelastustoimen henkilöstö siirtyy sen pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen palvelukseen, jonka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitettuun yhteistyöalueeseen kyseinen alueen pelastustoimi maantieteellisesti kuuluu.

Liikkeen luovutuksessa luovutuksensaaja tulee sidotuksi aikaisempaa työnantajaa sitoneeseen työ- ja virkaehtosopimukseen siihen saakka, kunnes sen voimassaoloaika päättyy, vaikkei luovutuksensaaja olisikaan kyseisen työnantajaliiton jäsen (TyöehtosopimusL 436/1946, 5 §, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §). Tämän jälkeen aletaan soveltaa luovutuksensaajaa sitovaa työehto- tai virkaehtosopimusta. Tämä edellä kerrottu periaate koskee myös paikallisia työ- ja virkaehtosopimuksia. Mikäli paikallinen työ- ja virkaehtosopimus on toistaiseksi voimassaoleva, se sitoo luovutuksensaajaa, jollei luovuttaja tai luovutuksensaaja ole irtisanonut sopimusta.

Luovutuksensaajalla ei ole oikeutta pelkästään luovutuksen perusteella irtisanoa työ- tai virkasuhdetta. Työsopimuslain 7 luvun 5 §:n ja kunnallisen viranhaltijalain 39 §:n perusteella työntekijällä tai viranhaltijalla on liikkeen luovutuksen yhteydessä oikeus irtisanoa palvelussuhde päättymään irtisanomisaikaa noudattamatta luovutuspäivästä tai myöhemminkin viimeistään kuukauden kuluttua saatuaan tiedon luovutuksesta.

Liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- tai virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät etuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän tai viranhaltijan palkka- tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kuntien ja kuntayhtymien työ- ja virkasuhteinen, kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyy 1.1.2019 maakuntien, maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten tai maakuntiin perustettavien yhtiöiden palvelukseen. Määräaikaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy maakuntaan, maakunnan palvelulaitokseen tai maakunnan yhtiöön määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi.

Henkilöstö siirtyy suoraan voimaanpanolain nojalla maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen työsopimuslain ja kunnallisen viranhaltijalain liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti ns. vanhoina työntekijöinä ja säilyttää siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Uudistuksen yhteydessä lakkautetaan kokonaisia organisaatioita, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät, sairaanhoitopiirit ja vammaispalvelujen kuntayhtymät sekä alueen pelastustoimet ja niiden pelastuslaitokset. Näiltä osin kuntayhtymän palveluksessa 31.12.2018 oleva henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan maakuntiin, maakuntien julkisoikeudellisiin laitoksiin eli maakunnan palvelulaitoksiin tai maakuntiin perustettaviin yhtiöihin. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten sekä pelastuslaitosten henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen. Siirtymiseen ei vaikuta se, missä tehtävässä henkilö siirtymähetkellä työskentelee. Siten esimerkiksi kaikki kunnan terveystieteiden keskuksen alaisuudessa työskentelevät kunnan työntekijät ja viranhaltijat siirtyvät sen maakunnan palvelukseen, johon kyseisen kunnan terveystieteiden keskuksen järjestäminen siirretään. Samoin, jos kunta itse tuottaa vanhusten asumispalveluja, siirtyvät kaikki asumispalveluyksikössä työskentelevät kunnan viranhaltijat ja työntekijät maakunnan palvelukseen riippumatta siitä, missä tehtävissä he kyseisessä asumisyksikössä työskentelevät. Pelastuslaitosten henkilöstö siirtyy edellä pelastustoimen järjestämisestä vastaavien Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnan ja niiden palvelulaitosten palvelukseen.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien palveluksessa olevat muut kuin edellä tarkoitetut henkilöt, jotka työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä, siirtyvät maakunnan, maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan perustaman yhtiön palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä.

Kunnan eri hallinnonaloille yhteisten hallinto- ja muiden tukipalvelutehtävien hoitaminen on usein organisoitu esimerkiksi kunnan keskushallinnon yhteyteen tai muulla tavoin keskitetyksi hoidettavaksi. Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta, toimialasta riippumatta, ehdotetaan, että henkilö siirtyy maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan yhtiön palvelukseen, mikäli henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveyspalveluihin tai pelastustoimeen. Tukipalveluiksi katsotaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimintaa tukevat tehtävät kuten esimerkiksi keskitetty ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut tai kiinteistötoimi, tekniset palvelut sekä laboratoriot ja röntgenpalvelut.

Liikkeenluovutusperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan. Näin ollen henkilö voi siirtyä liikkeenluovutusperiaatteella kunnasta suoraan maakunnan julkisoikeudelliseen laitokseen eli maakunnan palvelulaitokseen tai yhtiöön. Mikäli palvelulaitokset tai yhtiöt perustetaan vasta maakuntien toiminnan jo alettua, siirtyy henkilö ensin maakuntaan ja sieltä palvelulaitoksen tai yhtiön palvelukseen.

Edellä mainittu tarkoittaa, että maakuntien väliaikaishallinnon ja kuntien välillä on selvitettävä kyseisten tehtävien tarkat henkilötyövuodet hyvissä ajoin ennen 31.12.2018. Tämän perusteella ao. maakunnan ja kuntien välillä sovitaan siitä, keiden henkilöiden osalta ehdotettu 3 momentin 50 %:n sääntö täyttyy siirtymisen edellytyksenä. Periaate tarkoittaa kuitenkin sitä, että henkilö siirtyy voimaanpanolain nojalla maakunnan palvelukseen, mikäli hänen tehtävistään

vähintään 50 % on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen tukitehtäviä.

Neuvotteluiden yhteydessä on tärkeää varmistua myös siitä, että välttämätön palvelutuotanto turvataan siirtymätilanteessa ja muutoinkin yhteen sovitetaan henkilöstöresurssit siten, että sekä maakunnilla että kunnilla on toimiva tukipalveluverkosto myös jatkossa. Ao. henkilöstön siirtymisestä työnantajalta toiselle tehdään osapuolia sitova sopimus.

Jos työpanos maakunnille siirtyvässä tehtävässä on alle 50 %, mahdollisesta siirtymästä sovi-
taan nykyisen palveluntuottajan ja maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan
yhtiön kesken. Tällöin näissäkin siirtymissä noudatetaan liikkeen luovutuksen periaatetta.

Ne kuntien ja kuntayhtymien omistamat yksityisoikeudelliset sosiaali- tai terveydenhuollon organisaatiot (yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset), joiden palvelutuotanto siirtyy kokonaisuudessaan maakuntiin osakekannan siirron tai vastaavan järjestelyn myötä, eivät kuulu liikkeenluovutuksen piiriin, koska omistuksen siirron tapauksessa työnantajaorganisaatio ei muutu. Mikäli siis sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavan yhtiön osakkeiden omistus siirtyy maakuntien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä maakunnalle, yhtiön toiminta jatkuu omistajavaihdoksesta huolimatta eikä henkilöstön työnantaja vaihdu.

Pykälän 4 momentissa säädetään siirtymäajasta, jonka aikana henkilöstön jatkosiirto maakunnan tai sen palvelulaitoksen yhtiöön luetaan niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakunnat voivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä ja henkilöstö siirtyy tällöin myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein, samoin kuin siirtyminen kunnasta ja kuntayhtymästä tapahtui. Näin voidaan tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten maakunnan palvelulaitoksen yhtiöön ja molemmat siirrot katsotaan samaksi liikkeenluovutukseksi. Säännös turvaa henkilöstön asemaa ja antaa käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen. Yhtiöittäminen voidaan tällöin tehdä hallitusti ja vaaleilla valitun maakuntavaltuuston johdolla. Maakunnan oman toiminnan yhtiöittämisestä säädetään lisäksi voimaanpanolain 43 §:ssä.

15 §. Lisäeläketurva. Pykälässä säädetään maakuntien yhtiöiden velvollisuudesta turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta.

Tässä laissa tarkoitettu henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä perustettaviin maakuntiin, maakuntien palvelulaitoksiin tai maakuntien perustamiin yhtiöihin ja säilyttää siirtymähetkellä työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Valtionhallinnon palveluiden yhtiöittämisissä on lisäeläke-etuudet turvattu siirtyvälle henkilöstölle. Vastaavasti on menetelty myös kuntien toimintojen yhtiöittämisvelvoitteen toimeenpanossa.

Eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin samanlaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin palvelukseen ennen vuotta 1993 tulleille on kuitenkin karttunut yksityistä sektoria parempaa eläketurvaa ja heillä eläkkeen karttuma oli 2,2 prosenttia vuodessa vuoden 1994 loppuun saakka. Kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta karttuneen lisäeläkkeen saa, jos jatkaa Kevan jäsenyhteisön palveluksessa henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikäänsä saakka. Vuonna 1960 tai sen jälkeen syntyneet työntekijät saavat lisäeläkkeen, jos palvelus jatkuu yhdenjaksoisena julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaiseen alimpaan vanhuuseläkeikään saakka. Niin ikään lisäturvan saa, jos tulee palvelussuhteensa jatkuessa työkyvyttömäksi. Julkisten alojen eläkkeen kartumisesta ennen vuotta 1995 ja palvelussuhteen yhdenjaksoisuusedellytyksistä säädetään vuoden 2017 alusta julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain (82/2016) 8 ja 9 §:ssä.

Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnat olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Ehdotetun muutoksen perusteella maakuntien palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttäisi näin myös mahdollisen lisäeläketurvan. Kevasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten mukaan maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavasti kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt. Maakunnan omistama yhtiö voisi näin ollen hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä työntekijän eläkelain mukaan. Jos yhtiö olisi Kevan jäsenyhteisö, henkilöstö säilyisi julkisen sektorin eläketurvan piirissä. Jos taas yhtiö ottaisi eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö menettäisi lakisääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntien perustamien yhtiöiden tulisi turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta. Edellytyksenä olisi lisäksi, että siirtyneen henkilön palvelussuhde jatkuu siinä yhtiössä, johon henkilö on siirtynyt, yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka. Ehdotus vastaa niitä sopimuksia, jotka on tehty henkilöstön kanssa valtion yhtiöittämissä tapauksissa ja kuntien osalta niitä tilanteita, joissa on ollut yhtiöittämisvelvoite.

Julkisten alojen eläkkeiden lisäeläke-etuudet voidaan turvata liittymällä Kevan jäsenyhteisöksi tai ottamalla yksityinen lisäeläkevakuutus. Lisäeläke-etuuden nykyarvo on arviolta keskimäärin noin 13 500 euroa lisäeläkeoikeutettua kohden, suurimmillaan jopa lähes 200 000 euroa.

Voimaannpanolakiin ehdotettava lisäeläke-etuuden turvaamista koskeva säännös ei koskisi sellaista maakunnan toiminnan uudelleenjärjestelyä, jonka maakunta toteuttaa maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen. Tällaisen toiminnan siirto perustuu maakunnan omiin päätöksiin eikä tässä laissa perustettaviin yhtiöihin. Tältä osin linjaus vastaisi nykykäytäntöä, jossa uudella toiminnan harjoittajalla ei ole ollut velvollisuutta huolehtia lisäeläke-etuuksien säilymisestä. Uusi yhtiö ei välttämättä olisi Kevan jäsenyhteisö, vaan se voisi valita yksityisen eläkevakuutusjärjestelmän.

16 §. *Yhteistoiminta maakuntia perustettaessa.* Pykälässä säädetään maakuntien, maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien yhtiöiden perustamista koskevien päätösten käsittelystä yhteistoiminnassa maakuntien, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Henkilöstön siirto maakuntiin ja maakuntien palveluyhtiöihin edellyttää yhteistoimintaa kunnissa ja kuntayhtymissä.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) 4 §:n mukaan yhteistoiminnassa käsitellään mm. henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavat muutokset työn organisaatiossa ja kunnan palvelurakenteessa, sekä palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteet, jos asialla voi olla olennaisia henkilöstövaikutuksia kuten liikkeen luovutusta.

Kun otetaan huomioon nyt kysymyksessä olevan uudistuksen poikkeuksellinen laajuus ja se, miten tärkeää on varmistaa sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuus palvelujen uudelleenjärjestelyn yhteydessä, ovat yhteistoimintaneuvottelujen oikea-aikainen käynnistys ja valmisteluun liittyvä avoimuus keskeisiä tekijöitä palvelujen siirron onnistumiselle. Yhteistoimintamenettely on käynnistettävä hyvissä ajoin ennen kuin kunnassa tai kuntayhtymässä tehdään sellaisia sosiaali- ja terveystalouden siirtoa koskevia päätöksiä, joilla on merkittäviä

henkilöstöä koskevia vaikutuksia. Lain 5 §:n nojalla kunnan on neuvoteltava valmisteilla olevien sosiaali- ja terveystalvelujen uudelleenjärjestelyjä koskevien toimenpiteiden perusteista ja vaikutuksista, jolloin kunnan on kiinnitettävä huomiota myös riittävien tietojen antamiseen henkilöstön edustajille ennen yhteistoimintaneuvottelujen käynnistymistä (ko. lain 6 §).

Saman lain 11 §:n mukaan luovuttajan ja luovutuksensaajan on selvitettävä ao. henkilöstön edustajille luovutuksen ajankohta, luovutuksen syyt, aiheutuvat seuraukset sekä suunnitellut työntekijöitä koskevat toimenpiteet.

Maakuntien väliaikaishallinto tulee tekemään maakuntia sitovia henkilöstöä koskevia päätöksiä ja sopimuksia. Tästä syystä on tarpeen säätää myös väliaikaishallinnolle velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita. Väliaikaishallinnon ajan henkilöstön edustajat valitaan maakunnan yhteistoimintaelimeen niin, että yhteistoimintalain 14 §:n mukainen yhteistoimintaelin kootaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samoja periaatteita noudattaen kuten kunnan yhteistoimintaelin. Henkilöstöä edustavat 19 §:ssä tarkoitettujen yhdistysten tai niiden rekisteröityjen paikallisten alayhdistysten nimeävät maakunnalliset edustajat, kunnallisten pääsopijajärjestöjen tarkemmin ohjeistamalla tavalla.

4 luku **Omaisuuksjärjestelyt**

17 §. Omaisuuksjärjestelyjen tavoitteet. Pykälässä säädettäisiin omaisuusjärjestelyjen tavoitteista ja järjestelyissä noudatettavista periaatteista. Järjestelyjen tavoitteena olisi turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Lähtökohtaisesti omaisuus seuraisi toimintaa eivätkä järjestelyt saisi johtaa tilanteeseen, jossa veronmaksajan kokonaisveroaste uhkasi kohota. Lähtökohtana olisi kuntien tasa-puolinen kohtelu ja ettei omaisuusjärjestelyillä vaaranneta kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti.

18 §. Sairaanhoidopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen siirtäminen maakuntiin. Pykälän 1 momentin mukaan erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 7 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen maakunnan liittojen kuntayhtymät siirrettäisiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntiin 1.1.2019 lukien. Sairaanhoidopiirit, erityishuoltopiirit ja maakuntien liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle.

Sairaanhoidopiirit ja maakunnan liitot ovat kuntalain (410/2015) tarkoittamia kuntayhtymiä. Kuntayhtymä on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka omaisuus, vastuut ja velat ovat sen jäsenkunnista erillisiä. Helsingin kaupunki muodostaa yksinään erityishuoltopiirin, muut erityishuoltopiirit ovat joko kuntayhtymiä tai sairaanhoidopiirin kuntayhtymä muodostaa samalla erityishuoltopiirin. Tämän vuoksi 2 momentissa säädettäisiin erikseen Helsingin erityishuoltopiiristä. Helsingin kaupungin muodostaman erityishuoltopiirin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset siirrettäisiin maakunnalle. Tämä edellyttää, että erityishuoltopiirin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset erotettaisiin Helsingin kaupungin muista varoista, veloista ja sitoumuksista.

Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien jäsenkunnille ja Helsingin kaupungille ei maksettaisi korvausta kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin siirtämisestä maakuntaan. Menettelyn yhteydessä sovellettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausuntoa 77/2006 sekä kunnan taseen

laadintaa koskevaa kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston yleisohjetta. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä eli kunnan taseeseen merkitty hankintameno poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Edellä mainitun yleisohjeen ja lausunnon mukaan kunnan peruspääoman alentamisen perusteena voi olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä alentuminen joko omaisuuden luovutuksen, menetyksen tai ylimääräisten poistojen taikka arvonalentumisten seurauksena.

Pykälän 3 momentin mukaan kuntayhtymä liitettäisiin siihen maakuntaan, jonka alueeseen kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat. Jos kuntayhtymän jäsenkunnat tulisivat kuulumaan eri maakuntiin, kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset tulisi jakaa maakuntien välillä jäsenkuntien peruspääoma-osuuksien suhteessa. Jako voitaisiin jättää toimittamatta, jos se vähäisten taloudellisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä olisi tarpeetonta. Momentin mukaan maakunnat voisivat kuitenkin sopia omaisuuden ja velkojen jakamisesta myös toisin.

Kaksi maakunnan liittoa ylläpitää aluepelastuslaitoksen toimintaa. Pelastuslaitosten tulevista alue-jaoista saattaa johtua, että osa maakunnan liiton omistamasta pelastuslaitoksen toimintaa varten tarvittavasta omaisuudesta on jaettava kahden maakunnan välillä, vaikka siirtyvän maakunnan liiton toiminta muutoin tulisikin kokonaisuudessaan yhteen maakuntaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa maakuntaan siirrettävä kuntayhtymä olisi perussopimuksensa mukaisesti huolehtinut muistakin tehtävistä kuin maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvista. Näiden tehtävien osalta jäsenkuntien olisi järjesteltävä toiminta uudelleen vuoden 2018 loppuun mennessä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi uuden kuntayhtymän perustamista tai jotakin muuta, jäsenkuntien päättämää tapaa hoitaa tehtävä.

19 §. *Selvitys kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuudesta ja vastuista.* Pykälässä säädettäisiin maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän omaisuudesta ja vastuista tehtävästä selvityksestä. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntaan siirrettävien, 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien tulisi tehdä maakunnalle 31.5.2018 mennessä yksityiskohtainen selvitys maakunnalle siirtyvästä omaisuudesta, maakunnan vastuulle siirtyvistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista, kuntayhtymän omaisuuden kirjanpidollisen arvostuksen perusteista sekä sellaisista olennaisista omaisuuserissä tapahtuneista muutoksista ja toiminnallisista sekä taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene kuntayhtymän viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä.

Kuntalain (410/2015) 113 §:n mukaan kuntayhtymän tilinpäätös on laadittava tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kuntayhtymän valtuuston tai yhtymäkokouksen on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Konsernitilinpäätös tulee laatia ja käsitellä samassa aikataulussa. Pykälän tarkoittama selvitys olisi siten lähtökohtaisesti mahdollista laatia vuoden 2017 tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen perusteella. Tilinpäätös ja konsernitilinpäätös ovat 31.5. tosiasiallisesti jo laadittuina, vaikka niitä ei vielä olisikaan käsitelty kuntayhtymän yhtymäkokouksessa tai valtuustossa.

Selvityksen tarkoituksena olisi varmistaa toimintaan liittyvän omaisuuden ja vastuiden onnistunut siirto maakunnille. Maakunnilla tulisi olla tieto siitä, minkälaista omaisuutta ja minkälaisia vastuita ja sitoumuksia niiden vastuulle on siirtymässä. Maakunnan toimintaan ja taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät tulisi tunnistaa ja mahdolliset riskit minimoida. Selvitys muistuttaisikin jossain määrin yrityskauppojen yhteydessä yleisesti käytettyä ns. due diligence -tutkimusta. Selvityksen tarkoituksena ei olisi selostaa uudelleen viimeisimmästä tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä ilmeneviä tietoja, vaan tarpeellisin osin syventää ja tarkentaa näistä jo ilmeneviä asioita.

Selvityksessä tulisi yksilöidä maakunnalle siirtyvä omaisuus niin yksityiskohtaisesti, että esimerkiksi lainhuudot kiinteistöille voidaan myöntää ja osakkeiden omistusoikeus todentaa. Selvityksestä tulisi tämän vuoksi ilmetä siirtyvän kiinteän omaisuuden kiinteistörekisteritiedot ja osakemuodossa olevasta omaisuudesta vastaavat yksilöintitiedot. Selvitys liittyy oleellisesti 32 §:ään, sillä selvitys vastaisi 32 §:n mukaan omaisuuden saantokirjaa. Myös toimitilojen ja maa-alueiden hallintaan oikeuttavat sopimukset tulisi selvityksessä yksilöidä ja luetteloida, jotta esimerkiksi maanvuokrasopimusten siirto olisi mahdollista rekisteröidä.

Kuntayhtymän omaisuuden osalta selvityksestä tulisi myös käydä ilmi periaatteet, joiden mukaan kuntayhtymän omaisuus on arvostettu. Lähtökohtaisesti tiedot ilmenevät tilinpäätöksestä, mutta tietoja olisi tarpeen mukaan selvityksessä täydennettävä.

Selvityksestä tulisi ilmetä maakunnan vastuulle siirtyvät velat ja vastuut. Vaikka kuntayhtymien velanotto ei ole ns. korvamerkittyä eli määrättyyn käyttötarkoitukseen otettua, selvityksestä tulisi mahdollisuuksien mukaan käydä ilmi mikä osuus kuntayhtymän veloista, vastuista ja sitoumuksista liittyy kuntayhtymän toimitiloihin. Tältä osin selvitys liittyy 31 §:n mukaiseen omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtoon maakuntien omistamalle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Selvityksessä tulisi myös tehdä selkoa esimerkiksi keskeneräisistä investoinneista ja niihin liittyvistä maksu- ja muista velvoitteista. Näiden vastuiden selvittäminen on oleellista, jotta voidaan varmistaa investointien toteuttamisen eli käytännössä rakentamisen jatkuminen häiriöttä siirtymävaiheessa. Vastuisiin sisältyvät myös esimerkiksi kuntayhtymän antamat takaussitoumukset sekä mahdolliset velkoihin liittyvät johdannaissopimukset tai muut vastaavat sitoumukset. Vastuissa tulisi ottaa huomioon kuntayhtymän konsernirakenteen seurauksena maakunnalle siirtyvät vastuut, jos ne eivät yksiselitteisesti ilmene tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. Selvityksestä tulisi ilmetä myös sellaiset taloudelliset riskit ja esimerkiksi oikeudenkäynteihin mahdollisesti liittyvät korvausvaateet, jotka eivät selkeästi ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan oikeudesta saada käyttöönsä tarpeellisiksi katsomaan lisätietoja ja asiakirjoja. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että maakunnalla on toiminnan käynnistyessä käytössään kaikki tarpeellinen tieto sekä korostaa tarvetta kuntayhtymän ja maakunnan väliseen yhteistyöhön selvitystä laadittaessa.

Pykälän 3 momentin mukaan pykälässä säädetyt selvityksen sisällöstä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä valtiovarainministeriön asetuksella. Asetuksen tarkoituksena olisi varmistaa, että selvitykset annettaisiin mahdollisimman yhdenmukaisina kustakin maakuntiin siirrettävästä kuntayhtymästä.

Pykälän 4 momentin mukaan Helsingin erityishuoltopiiriin sovellettaisiin, mitä pykälässä säädetään kuntayhtymistä. Helsingin erityishuoltopiiriin toimintaan liittyvät varat, velat ja sitoumukset tulisi erottaa Helsingin kaupungin muista varoista veloista ja sitoumuksista ja tehdä 1 momentissa tarkoitettu selvitys maakunnalle siirtyvästä omaisuudesta ja vastuista.

20 §. *Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat.* Pykälässä säädettäisiin kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen siirtymisestä maakunnan hallintaan. Pykälän 1 momentin mukaan toimitilat siirtyisivät maakunnan hallintaan 1.1.2019 lukien. Jos kunta ei itse omistaisi tiloja, vaan ne olisivat sen hallinnassa toimitilojen hallintaan oikeuttavan sopimuksen perusteella, kunta siirtäisi sopimuksen maakunnalle 22 §:ssä säädellyn mukaisesti. Jos maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvaa toimintaa ja kunnan muuta toimintaa olisi järjestetty samoissa toimitiloissa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia tilojen kustannusvastuun jakautumisesta esimerkiksi käytettävien tilojen suhteessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siirtymäkauden vuokrasopimuksesta. Maakunnan ja kunnan välillä solmittaisiin sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen käytössä olevien, kunnan omistamien toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se olisi voimassa vähintään 31.12.2021 saakka. Maakunnalla olisi yksipuolinen oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa vuodella ja sen tulisi ilmoittaa tämän oikeutensa käyttämisestä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaolon päättymistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 1 ja 2 momenteissa tarkoitetun siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä. Siirtymäkauden vuokrasopimuksen mukaisen vuokran tulisi kattaa kunnalle toimitilasta aiheutuvat kohtuulliset pääomakustannukset ja tilojen ylläpitokustannukset. Pääomakustannuksia ovat kiinteistöön sidotun pääoman kustannukset, jotka koostuvat koroista ja laskennallisista poistoista. Korkotekijä koostuu sidotulle pääomalle asetetusta tuottovaatimuksesta. Pääomakustannuksiin kuuluvat kiinteistön hankintaan ja omistamiseen liittyvät kustannukset sekä rasitteisiin tai lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvät kustannukset. Kiinteistön ylläpidon kustannuksiin kuuluvat mm. hallinto, käyttö ja huolto, ulkoaluiden hoito, siivous, lämmitys, sähkö, vesi ja jätehuolto.

Pykälän 4 momentin mukaan vuokran määräytymisestä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella.

21 §. *Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtaimen omaisuuden siirtyminen maakunnalle.* Pykälässä säädettäisiin kunnan irtaimen omaisuuden siirtymisestä maakunnalle. Pykälän 1 momentin mukaan maa-kunnalle siirtyisi 1.1.2019 lukien sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta.

Maakunnalle siirtyisi ensinnäkin kaikki sellainen irtain, joka olisi maakunnan hallintaan siirtyvässä toimitiloissa maakunnan järjestämisvastuulle siirtyneen toiminnan käytössä. Maakunnalle siirtyisi myös kaikki muu sellainen irtain omaisuus, joka selkeästi liittyisi sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan, kuten erilaiset koneet ja kalustot sekä materiaalit. Lisäksi maakunnalle siirtyisivät myös erilaiset immateriaaliset oikeudet ja luvat, kuten esimerkiksi ohjelmistolisenssit tai erilaiset sopimuksiin perustuvat käyttö- tai muut oikeudet, jotka liittyisivät maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan.

Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimintaan saattaa liittyä myös osakeyhtiömuodossa omistettua omaisuutta, kuten kiinteistöosakeyhtiöiden tai muiden osake-yhtiöiden osakkeita. Vaikka osakkeet ovat irtainta omaisuutta, ne eivät siirtyisi maakunnalle pykälän 2 momentissa säädetyjä osakkeita lukuun ottamatta. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnalle siirtyisivät kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jonka tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen. Yhtiön tosiasiallinen päätoimiala ei ratkeaisi pelkästään yhden tilikauden liikevaihdon jakautumisen perusteella, vaan se edellyttäisi useamman tilikauden tarkastelua. Liikevaihdon jakautumisen lisäksi tulisi tarkastella myös niitä tavoitteita ja perusteluja, joiden vuoksi yhtiö on perustettu. Lisäksi edellytettäisiin, että yhtiö on kirjanpitolain (1336/1997) 6—8 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tytäryhteisö, omistusyhteisyrittäjä tai osakkuusyrittäjä ja että kunnalla on yhtiön kanssa 1.1.2019 voimassa oleva sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta. Säännös tässä tarkoitettujen osakkeiden siirtymisestä maakunnan omistukseen tarvitaan, jotta kuntia voidaan kohdella tasapuolisesti niiden palvelujen järjestämistavasta riippumatta.

Pykälän perusteella maakunnalle siirtyvä irtain omaisuus on kunnan taseessa oleva erä. Irtaimistosta ei maksettaisi kunnalle korvausta, vaan kirjanpidollisessa käsittelyssä sovellettaisi

siin samoja periaatteita kuin 18 §:ssä säädettyjen kuntayhtymien jäsenosuuksien kohdalla. Irtaimiston poistuminen katettaisiin siis kunnan peruspääomaa alentamalla eli sovellettaisiin edellä 18 §:ssä mainittua kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjetta ja lausuntoa.

22 §. *Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle.* Pykälässä säädettäisiin kunnalta maakunnalle siirtyvistä sopimuksista ja vastuista.

Kunta siirtäisi maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1.1.2019 lukien. Jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja maakunnan välillä sopimuksen voimassaoloajan. Joissakin tilanteissa jouduttaneen myös harkitsemaan sopimuksen irtisanomista, jos se sopimusehtojen mukaisesti on mahdollista ja taloudellisesti sekä muista syistä perusteltua.

Maakunnan vastuulle siirtyisivät ensinnäkin erilaiset palvelujen ostoihin ja materiaalien hankintaan liittyvät sopimukset sekä esimerkiksi koneiden, laitteiden ja autojen leasingsopimukset tai muut vastaavat käyttöoikeussopimukset. Siirtyviin sopimuksiin lukeutuisivat siis muun muassa kunnan solmimat sopimukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta.

Kunta siirtäisi maakunnalle sellaiset sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin liittyvät vuokrasopimukset, joissa kunta itse on vuokralaisena, riippumatta siitä, mikä taho on vuokranantajana. Vuokranantajana voi siis edelleen olla esimerkiksi kunnan tytäryhteisö. Maakunnalle siirtyisivät kaikki sellaiset toimitilojen hallintaa koskevat sopimukset, joissa tosiasiallisesti on kyse toimitilan vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevasta sopimuksesta ja joissa kunta itse ei omista sopimuksen nojalla hallinnoimaansa tilaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin takaussitoumuksista, joita kunta on mahdollisesti antanut omistamansa, sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla toimivan yhtiön puolesta. Yhtiön osakeomistuksen siirtyessä 21 §:n mukaisesti maakunnalle, maakunta tulisi myös takaussitoumuksen antajaksi kunnan sijasta.

23 §. *Selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista ja kunnalta vuokrattavista toimitiloista.* Pykälässä säädettäisiin selvityksestä, joka kunnan tulisi tehdä maakunnalle siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta, sopimuksista ja toimitiloista. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi tehtävä 31.12.2017 mennessä maakunnalle yksityiskohtainen selvitys 20—22 §:ssä tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta sekä sopimuksista.

Selvityksessä tulisi yksilöidä, mitkä kunnan hallinnassa olevat toimitilat olisivat siirtymässä maa-kunnan hallintaan. Selvityksestä tulisi toimitilan yksilöinnin lisäksi käydä yksityiskohtaisesti ilmi hallinnoiko kunta tilaa omistuksen vai vuokrasopimuksen nojalla. Jos tila on kunnan omistuksessa, kunnan tulisi tehdä selkoa edellä 20 §:ssä määritellyistä tilan ylläpitokustannuksista ja tilaan liittyvistä kunnan kohtuullisista pääomakustannuksista. Jos kunta hallinnoi tilaa vuokrasopimuksen tai muun käyttöoikeussopimuksen nojalla, sopimus tulisi mahdollisimman tarkoin yksilöidä. Myös muut maakunnan vastuulle siirtyvät sopimukset tulisi yksilöidä ja luetteloida mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Mikäli sopimus olisi 22 §:n mukaisesti sellainen, ettei sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa eikä sitä olisi myös taloudellisesti tai muista syistä perusteltua irtisanoa, kunnan tulisi selvityksessä esittää, miten sopimukseen liittyvä vastuu jakautuisi ja käytännössä hoidettaisiin kunnan ja maakunnan välillä. Tarvittaessa kunnan ja maakunnan tulisi neuvotella asiasta.

Yksityiskohtaista luetteloa siirtyvästä irtaimistosta ei olisi välttämättä tarpeen tehdä, vaan lähtökohtaisesti maakunnalle siirtyisi toimitiloissa oleva, toimintaan liittyvä irtain omaisuus. Tältä osin selvityksen pohjana olisi perusteltua käyttää mahdollisuuksien mukaan kunnan käyttöomaisuuskirjan-pitoa. Selvityksessä tulisi kuitenkin erikseen luetteloida sellainen irtain omaisuus, jonka omistusoikeus tulee rekisteröidä, kuten esimerkiksi autot. Tältä osin selvitys liittyy 32 §:ään, jonka mukaan selvitykseen perustuva maakunnan päätös vastaisi omaisuuden saantokirjaa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnalla olisi oikeus pyytää kunnalta käyttönsä tarpeelliseksi katsomiaan lisäselvityksiä ja asiakirjoja. Maakunnan tulisi myös käynnistää neuvottelut kunnan kanssa, jos maakunta katsoisi 1 momentissa tarkoitettun selvityksen kunnalta saatuaan, että maakunnan hallintaan kunnan selvityksen mukaan siirtyvät toimitilat, irtaimisto ja sopimukset eivät turvaisi sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen järjestämistä maakunnan alueella. Kuten edellä on jo todettu, kunnan ja maakunnan on käytännössä perusteltua ja suositeltavaa neuvotella selvityksen tekemisen yhteydessä ja tehdä selvitys mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan olisi täydennettävä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä 30.6.2019 mennessä, mikäli 1 momentissa tarkoitetuissa toimitiloissa, siirtyvässä irtaimessa omaisuudessa tai sopimuksissa on tapahtunut olennaisia muutoksia 1 momentissa tarkoitettun selvityksen antamisen jälkeen ja mikäli maakunta katsoo selvityksen täydentämisen tarpeelliseksi. Koska selvityksen antamisen ja maakunnan toiminnan aloittamisen välillä on yksi kokonainen kalenterivuosi, on selvää, että olosuhteissa saattaa tapahtua muutoksia, joilla on merkitystä myös maakunnan toiminnan kannalta. Kunta on esimerkiksi saattanut solmia sopimuksia, jotka tulisi siirtää maakunnalle.

24 §. Maakunnan päätös. Pykälässä säädettäisiin päätöksestä, jonka maakunta tekisi 23 §:ssä säädetyn kunnan selvityksen perusteella. Maakuntavaltuusto käsittelisi edellä 23 §:ssä säädetyn kunnan selvityksen ja päättäisi sen perusteella 20 §:ssä säädetyn siirtymäkauden vuokrasopimuksen solmimisesta, 21 §:ssä säädetyn irtaimen omaisuuden siirtymisestä sekä 22 §:ssä säädettyjen sopimusten ja vastuiden siirtymisestä maakunnalle ja maakunnan vastuulle. Maakuntavaltuuston päätös tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen 1.1.2019 tapahtuvaa siirtymää.

25 §. Kunnan valitusoikeus. Pykälässä säädettäisiin kunnan oikeudesta valittaa maakuntavaltuuston päätöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalla olisi oikeus hakea hallinto-oikeudelta muutosta 24 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen. Valitukseen sovellettaisiin muutoin mitä hallintolain-käyttölaissa säädetään (586/1996). Pykälässä varauduttaisiin siihen, että kunnan ja maakunnan välillä ei välttämättä saavuteta neuvottelujen jälkeenkään yksimielisyyttä toimitilojen, siirtyvän irtaimen omaisuuden tai sopimusten osalta. Tällöin maakunta päättäisi asiasta 24 §:n mukaisesti ja kunnalla olisi päätökseen valitusoikeus.

Vaikka kunta olisi valittanut maakuntavaltuuston päätöksestä, maakunnalla olisi kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastus-toimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa irtaimistoa siihen saakka, kunnes hallinto-oikeuden päätös asiassa olisi lainvoimainen. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata palvelutoiminnan häiriötön jatkuminen. Maakunnan tulisi maksaa hallinnassaan olevista toimitiloista vuokraa siten kuin 20 §:ssä säädetään.

26 §. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymään. Pykälässä säädettäisiin kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta muihin kuin 18 §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymiin.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit sekä maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntaan 18 §:n mukaisesti. Muiden eli ns. vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien osalta sovellettaisiin kuntaa koskevia säännöksiä. Näihin kuntayhtymiin lukeutuisivat muun muassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) eli ns. Paras -lainsäädännön säännöksiin liittyen perustetut kuntayhtymät. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymiin tarkoittaisi käytännössä, että maakunta vuokraisi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta. Lisäksi kyseisten kuntayhtymien irtaimisto ja sopimukset siirtyisivät maakunnalle niiltä osin kuin irtaimisto ja sopimukset liittyisivät maakunnan järjestämismääräykselle kuuluviin palveluihin.

27 §. *Kuntayhtymän taseeseen kertyneet ali- ja ylijäämät.* Pykälässä säädettäisiin kuntayhtymien ali- ja ylijäämien käsittelystä ennen maakuntaan siirtämistä.

Kuntalain (410/2015) 117 §:n mukaan kuntayhtymän jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on kuntayhtymän perussopimuksessa sovittu. Edellä 18 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkuntien olisi pykälän mukaan katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Mahdollinen alijäämä tulisi siten olla katettuna kuntayhtymän viimeisessä, vuodelta 2018 laadittavassa tilinpäätöksessä.

Mikäli maakuntaan siirtyvän kuntayhtymän taseeseen on kertynyt ylijäämiä, jäsenkunnilla olisi mahdollisuus päättää ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan.

28 §. *Velkojen aseman turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta valtioneuvoston myöntämiseen kuntayhtymältä maakunnalle ja edelleen 31 §:ssä tarkoitettulle osakeyhtiölle siirtyville lainoille.

Perustuslain 82 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Valtiontakauksen myöntämisellä selkeytetäisiin kuntayhtymien velkojen asemaa muutostilanteessa ja varmistettaisiin kuntayhtymien tekemien rahoitusjärjestelyjen jatkuvuus. Valtiontakaus voitaisiin myöntää ennen xx.x.xxxx otetuille lainoille ja niihin liittyville lainoille ja niihin liittyville sitoumuksille. Määräajan asettaminen olisi tarpeen valtion vastuun rajoittamiseksi, ottaen huomioon taloudellisen vastuun siirtymiseen liittyvät ongelmalliset kannustinvaikutukset ja se, ettei valtiolla ole käytettävissä muita ohjauskeinoja kuntayhtymien lainanoton suhteen uudistukseen liittyvänä siirtymäaikana. Määräajan asettaminen selkeyttäisi myös velkojen asemaa. Myönnettävien takausten tarkkarajaisesta enimmäismäärästä päätettäisiin erikseen valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä sen jälkeen kun kuntayhtymät ovat antaneet 19 §:ssä tarkoitettua selvityksen siirtyvistä veloistaan ja niihin liittyvistä muista sitoumuksistaan.

29 §. *Ilmoitus velkoille ja sopimusosapuolille.* Pykälässä säädettäisiin velkoille ja sopimusosapuolille tehtävästä ilmoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi viimeistään 31.5.2018 lähetettävä kirjallinen ilmoitus maakunnan vastuulle siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkoille ja sopimusosapuolille. Maakunnan ilmoituksesta tulisi käydä ilmi, siirtyykö velka, vastuu tai sopimus maakunnalta edelleen 31 §:ssä tarkoitettulle kiinteistöosakeyhtiölle.

Pykälän 2 momentin mukaan velkoilla ja sopimusosapuolilla olisi oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 31.12.2018. Irtisanomisesta olisi ilmoitettava maakunnalle viimeistään 31.7.2018.

30 §. *Siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivallasta sen jälkeen, kun kuntayhtymä on antanut edellä 19 §:ssä tarkoitetun selvityksen.

Pykälän 1 momentin mukaan 18 §:ssä tarkoitetun eli maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän viranomainen ei saisi 19 §:ssä tarkoitetun, maakunnalle annetun selvityksen antamiseen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä maakuntaa sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata kuntayhtymien onnistunut siirtäminen maakuntiin sekä estää vaikutuksiltaan pitkäaikaisten ja taloudelliselta merkitykseltään suurten, maakuntaa sitovien päätösten tekeminen ilman maakunnan myötävaikusta. Säännös rajoittaisi siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivaltaa sellaisissa luonteeltaan periaatteellisissa, uusissa tai laajakantoisissa asioissa, joista päättämisen olisi katsottava kuuluvan maakunnalle. Tällaisina voitaisiin pitää esimerkiksi päätöksiä, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia maakunnan talouteen. Kuntayhtymän viranomaisilla olisi edelleen oikeus tehdä tarvittavia, tavanomaisia täytäntöönpanoluonteisia päätöksiä ja huolehtia muutoinkin kuntayhtymän hallintoon kuuluvista tehtävistä maakuntaan siirtämiseen saakka.

Pykälän 2 momentin mukaan 18 §:ssä tarkoitetun eli maakuntaan siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, joka on tehty edellä 19 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan, saisi valittaa kuntalaissa (410/2015) säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on tämän pykälän 1 momentin vastainen. Kuntayhtymän päätöksestä saisi valittaa kuntalaissa säädettyjen tahojen lisäksi myös maakunta. Maakunnan valitusoikeus olisi perusteltu, koska kuntayhtymän viranomaisten päätökset saattaisivat vaikuttaa olennaisesti maakunnan toimintaan ja talouteen tulevaisuudessa.

31 §. *Maakunnan omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirto valtakunnalliselle osakeyhtiölle.* Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset maakuntien yhdessä omistamalle, tätä tarkoitusta varten perustetulle osakeyhtiölle. Osakeyhtiöstä säädettäisiin tarkemmin [maakuntalaissa].

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan tulisi päättää 1 momentissa tarkoitettujen omistusten ja vuokrasopimusten siirrosta niin, että ne olisivat 1 momentissa tarkoitettujen osakeyhtiön omistuksessa ja hallinnassa 1.1.2019 lukien.

32 §. *Omaisuuden saanto.* Pykälän mukaan edellä 19 §:ssä säädetty selvitys sekä 24 §:ssä ja 31 §:ssä säädetty maakunnan päätös vastaavat omaisuuden saantokirjaa.

Kuntayhtymiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyy maakuntiin ja maakunnista edelleen maakuntien omistamaan osakeyhtiöön huomattava määrä erilaista omaisuutta. Mukana on muun muassa kiinteistöjä, maanvuokrasopimuksia sekä kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita. Samoin kunnista ja 26 §:ssä tarkoitetuista muista sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä saattaa siirtyä maakuntiin sellaista irtainta omaisuutta, joka vaatii esimerkiksi omistuksen rekisteröinnin. Erillisten saantokirjojen laatimisessa voisi olla huomattava määrä oikeusvarmuuden kannalta tarpeettomaksi katsottavaa työtä, kun otetaan huomioon, että omaisuus siirtyy maakunnalle yleisseuraantona ja että merkittävä osa omaisuudesta siirtyy edelleen maakuntien omistamaan osakeyhtiöön laissa olevan, maakuntia velvoittavan säännöksen perusteella.

Säännös ei kuitenkaan vapauta muista saannon lainvoimaisuuden saavuttamisen edellytyksistä, kuten esimerkiksi maakaassa tarkoitetun lainhuudon hankkimisesta.

33 §. *Siirrettävän kuntayhtymän tilinpäätöksen käsittely ja vastuuvapauden myöntäminen.* Pykälässä säädettäisiin maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien viimeisen tilinpäätöksen käsitteystä ja siihen liittyvästä vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.

Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien kaikki toimielimet tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta lakkaavat kuntayhtymän siirtyessä maakuntaan. Siirtyvän kuntayhtymän tarkastuslautakunnan tulee kuitenkin osallistua vielä ao. kuntayhtymän viimeisen toimintavuoden hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämiseen. Siirrettävän kuntayhtymän tilintarkastaja hoitaa myös sopimuksensa mukaisesti kuntayhtymän viimeisen kalenterivuoden hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen ja laatii tilintarkastuskertomuksen.

Kuntayhtymän tilinpäätöksen allekirjoittaminen tapahtuu kuntayhtymän jo lakattua. Pykälän 1 momentin mukaan kuntayhtymän tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen vuodelta 2018 allekirjoittaisivat maakunnan hallitus ja maakuntajohtaja. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntavaltuuston tulisi käsitellä tilinpäätökset ja päättää kuntayhtymän tilivelvollisille myönnettävästä vastuuvapaudesta kesäkuun 2019 loppuun mennessä. Säännös noudattaa kuntayhtymien purkamis- ja sulautumistilanteissa noudatettua käytäntöä, jonka taustalla on ollut ajatus siitä, että viimeisen tilinpäätöksen allekirjoittaminen ja käsittely sekä vastuuvapauden myöntäminen tapahtuvat siinä organisaatiossa, jolle lakkaavan kuntayhtymän toiminta siirtyy. Esityksen maakuntavaltuustolle tekisi muodollisesti maakunnan oma tarkastuslautakunta, mutta esitys perustuisi sisällöllisesti siirretyn kuntayhtymän tarkastuslautakunnan valmisteluun.

Pykälän 3 momentin mukaan siirrettävien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien tilinpäätökseen ja konsernitilinpäätökseen vuodelta 2018 sovellettaisiin muutoin mitä kuntalaissa (410/2015) säädetään tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. Lisäksi tilinpäätöksissä ja niiden käsittelyssä tulisi huomioida 27 §:n säännös siitä, että siirrettävien kuntayhtymisen mahdollisten alijäämien tulisi olla katettuina kyseisessä tilinpäätöksessä. Myös tilintarkastajan tulisi lausunnossaan todeta asian tila.

34 §. *Varainsiirtoveron suorittamisvelvollisuus.* Olennainen osa voimaanpanolain mukaisista varallisuudensiirroista kuuluu varainsiirtoverotuksen piiriin. Varainsiirtoverolain (931/1996) mukaan varainsiirtoveroa on suoritettava kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Vero on kiinteistön luovutuksessa neljä prosenttia ja arvopaperien luovutuksessa 1,6 tai kaksi prosenttia kauppahinnasta tai muusta vastikkeesta. Vastikkeen suorittamiseksi katsotaan muun muassa se, että luovutuksensaaja ottaa vastattavakseen luovuttajan velan.

Varainsiirtoverolain 10 §:n mukaan kunta ja kuntayhtymät eivät ole velvollisia maksamaan varainsiirtoveroa kiinteistön luovutuksesta. Verovapaus ei koske perustettavia maakuntia. Varainsiirtoverolain mukaan varainsiirtoveroa ei ole suoritettava kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta muun muassa sulautumisen tai elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 c §:n mukaisen jakautumisen perusteella. Veroa ei myöskään ole suoritettava viimeksi mainitun lain 52 d §:ssä tarkoitetun liiketoimintasiirron yhteydessä, jos kiinteistö tai arvopaperi on luovutettu toimintaa jatkamaan perustetulle yhtiölle sen osakkeita vastaan.

Mainitut sulautumista ja liiketoimintasiirtoa koskevat verovapaudet eivät koske maakuntaa eivätkä perustettavaa osakeyhtiötä niiden saadessa varat kuntayhtymiltä.

Kuntayhtymien siirtäminen varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen 18 §:n 1 momentin mukaisesti maakuntiin 1 päivänä tammikuuta 2019 vastaa kuitenkin luonteeltaan sulautumista, jollaisen yhteydessä tapahtuvasta varojen siirtymisestä ei varainsiirtoverotuksen periaatteiden ja lain säännösten mukaisesti olisi suoritettava varainsiirtoveroa, jos sulautuminen tapahtuisi esimerkiksi osakeyhtiöiden kesken.

Kun maakunnat siirtävät varat edelleen 31 §:n 1 momentissa tarkoitettulle tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettulle yhtiölle 31.12.2020 mennessä, toimenpiteen voidaan katsoa rinnastuvan liiketoimintasiirtoon, josta myöskään ei olisi suoritettava varainsiirtoveroa, jos siirtävänä tahona olisi osakeyhtiö.

Koska varainsiirtoveron kantaminen puheena olevista varallisuudensiirroista ei ole tarkoituksenmukaista, maakunta ja perustettava osakeyhtiö ehdotetaan vapautettavaksi niiden yhteydessä tapahtuvista kiinteistön tai arvopaperin luovutuksista suoritettavasta varainsiirtoverosta. Koska verovapaus mainituissa tilanteissa on varainsiirtoverolain yleisen järjestelmän mukaisista, varainsiirtoverovapaudesta maakunnalle ja perustettavalle osakeyhtiölle tulevaa etua ei ole pidettävä EU:n valtiontuki-sääntöjen kieltämänä valtiontukena. Verovapautta on pidettävä ”verojärjestelmän luonteen ja yleisen rakenteen” mukaisena Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla.

Verovapaus ei koskisi vastaavasti 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja, Helsingin erityishuolto- piirin toimintaan liittyvien varojen siirtämistä maakuntaan, koska vastaavaa oikeuttamisperusteita ei tältä osin voida esittää.

35 §. Kuntayhtymän veronalainen toiminta. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL) yritysjärjestelyjä koskevien säännösten puitteissa liiketoimintaa voidaan uudelleen organisoida ilman, että siitä aiheutuu välittömiä tuloveroseuraamuksia. EVL sisältää säännökset koskien sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa. Esimerkiksi sulautumista ja jakautumista koskevien säännösten soveltaminen edellyttää kuitenkin muun muassa, että yhteisö voi siihen sovellettavan lainsäädännön mukaan sulautua tai jakautua. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, erityishuolto- piirien kuntayhtymät ja maakunnan liittojen kuntayhtymät siirrettäisiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntiin 1.1.2019 erillisellä lain säännöksellä. Näiden siirtojen on katsottava luonteeltaan vastaavan järjestelyjä, jotka tavan-omaisten yritysten tekemänä olisi mahdollista toteuttaa sulautumisena ilman välittömiä veroseuraamuksia. Jos kuntayhtymät kuuluvat eri maakuntiin ja kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset ehdotetun 18 §:n 3 momentin mukaisesti jaetaan maakuntien välillä, rinnastuu kuntayhtymien jako puolestaan lähinnä EVL:n mukaiseen jakautumiseen. Näin ollen on perusteltua säätää, että siirtäville kuntayhtymille ei aiheutuisi tuloveroseuraamuksia kyseisistä siirroista. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että kuntayhtymän ei katsottaisi purkautuvan verotuksessa siltä osin kuin varat ja velat siirtyvät maakunnalle samoista arvoista. Sääntelyllä on merkitystä niiden siirrettävien toimintojen osalta, joita on mahdollisesti pidetty kuntayhtymän veronalaisena elinkeinotoimintana. Jos siirrettävää toimintaa ei ole pidetty siirtävän kuntayhtymän veronalaisena elinkeinotoimintana, ei omaisuussirroista maakunnalle muutoinkaan aiheutuisi tuloveroseuraamuksia. Jatkuvusperiaatteen mukaisesti siirtyvien kuntayhtymien toimintaan liittyvät verotuksessa poistamatta olevat hankinta-menot ja muut vähennyskelpoiset menot vähennettäisiin vastaanottavan maakunnan verotuksessa samalla tavalla kuin ne olisi vähennetty kuntayhtymän verotuksessa.

Koska vastaavat yritysjärjestelyt olisivat mahdollisia tavanomaisille yrityksille ilman välittömiä veroseuraamuksia, verovapaudesta ja jatkuvusperiaatteesta säätämistä ei olisi pidettävä EU:n valtiontukisääntöjen tarkoittamana kiellettyinä valtiontukena.

36 §. Siirto maakunnalta valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Maakunnat siirtäisivät 31 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset edelleen maakuntien yhdessä omistamalle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Maakunnat tulisivat omistamaan kyseisen osakeyhtiön osakkeita suoraan lain nojalla. Vaikka siirto ei tapahtuisi apporttina, voidaan siirron kuitenkin katsoa vastaavan luonteeltaan lähinnä järjeste-

lyä, joka tavanomaisten yritysten tekeminä olisi mahdollista toteuttaa EVL 52 d §:n tarkoittamana liiketoimintasiirtona. Verotuskäytännössä on esimerkiksi toimitilojen keskittäminen hyväksytty liiketoimintasiirroksi (KVL 1996/144). Näin ollen olisi perusteltua säätää, että siirtävälle maakunnille ei aiheudu välittömiä tuloveroseuraamuksia kyseisistä siirroista. Ehdotetulla sääntelyllä olisi merkitystä niissä tilanteissa, jossa siirrettävä omaisuus liittyisi toimintaan, josta maakunta olisi verovelvollinen.

Maakuntien verotuksessa siirrettävän omaisuuden veronalaiseksi luovutushinnaksi luettaisiin omaisuuden verotuksessa poistamatta oleva hankintamenon osa. Jatkuvuusperiaatteen mukaisesti vastaanottava yhtiö jatkaisi poistojen tekemistä samoista arvoista kuin mikä on omaisuuserien poistamaton hankintameno maakuntien verotuksessa. Siirtyviin varoihin kohdistuvat mahdolliset varaukset siirtyisivät vastaanottavalle yhtiölle.

37 §. Hankintamenon määräytyminen eräissä tapauksissa. Siltä osin kuin siirtyvä omaisuus on aikaisemmin kuulunut verovapaaseen toimintaan, ehdotetaan erikseen säädettäväksi niistä arvoista, joista vastaanottava maakunta ja varojen edelleen luovutuksen jälkeen osakeyhtiö voisi tehdä poistoja. Tällä sääntelyllä olisi merkitystä niissä tilanteissa, joissa maakunnalle jäävä toiminta katsottaisiin veronalaiseksi elinkeinotoiminnaksi, ja siltä osin kuin omaisuutta siirretään 31 § 1 momentissa tarkoitettulla tavalla osakeyhtiölle. Perustettava valtakunnallinen osakeyhtiö olisi muiden osakeyhtiöiden tapaa verovelvollinen kaikesta tulostaan.

Koska ei ole perusteltua, että vastaanottava maakunta tai osakeyhtiö voisi aloittaa poistojen tekemisen esimerkiksi käyvistä arvoista, pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että verovelvollisen aikaisemmin verovapaaseen toimintaan kuuluneiden varojen siirtyessä veronalaiseen toimintaan rahoitus-, vaihto- tai käyttöomaisuuden hankintamena pidettäisiin niiden kirjanpitoarvoa. Tämä koskisi kaikkea maakunnalle ja osakeyhtiölle siirtyvää omaisuutta, jos toiminta on aiemmin ollut verovapaata, jolloin siirtyvälle omaisuudelle ei ole osoitettavissa aiempaan verotuksessa poistamatonta hankintamenoa.

5 luku **Maakuntien palvelukeskukset**

38 §. Palvelukeskusten perustaminen. Pykälässä säädetään maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisesta. Ehdotuksen mukaan valtio huolehtisi palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Tarkoituksena on, että perustaminen olisi lähinnä tekninen toimenpide siten, että valtio suorittaisi yhtiöiden perustamisen edellyttämät käytännön toimenpiteen, kuten yhtiöjärjestyksen laatimisen ja kaupparekisteriin merkitsemisen edellyttämät järjestelyt. Näin perustamistoimet voidaan toteuttaa yksinkertaisimmin. Muussa tapauksessa perustettavien maakuntien pitäisi keskenään sopia, miten yhtiöt perustetaan.

Valtio huolehtii maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Palvelukeskusten osakkeet ja määräysvalta luovutetaan maakunnille x päivään x kuuta 201x mennessä.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen x prosenttia ICT-palvelukeskuksen osakkeista jää valtion omistukseen. Perusteena tälle on se, että palvelukeskus voisi tuottaa palveluja myös valtiolle.

Valtiolla on kaikissa maakuntalain laissa säädetyissä palvelukeskuksissa yhtiöjärjestyksessä määriteltyjä erityisen äänivallan osakkeita, jotka antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta tai yhtiön osakkeiden luovuttaminen muille ilman valtion suostumusta sekä vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman

ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä. Valtion omistuksessa olevilla osakkeilla Erityisen äänivallan osakkeilla on oikeus vaatia yhtiöjärjestyksessä määritellyissä asioissa yhtiön hallitukselle kuuluvan asian käsittely yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen päätös edellyttää tällöin, että erityisen äänivallan osakkeiden enemmistö puoltaa päätöstä.

39 §. *Osakkeiden jakautuminen maakuntien kesken.* Palvelukeskusten maakuntien omistukseen tulevat osakkeet jakautuvat maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Asukasluvuna otetaan huomioon maakuntiin kuuluvien kuntien asukasluku 31 päivänä joulukuuta 2017.

40 §. *Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana.* Palvelukeskukset voivat hankkia niiden tuottamisvastuulle kuuluvia palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja tämän lain voimaan tullessa palveluja kunnille ja kuntayhtymille tuottavilta yksityisiltä ja julkisoikeudellisilta palvelujen tuottajilta ilman kilpailutusta vuodesta 2019 alkaen enintään vuoden 2022 loppuun saakka.

Voimaanpanolain 38 §:n mukaisesti valtio huolehtisi maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisen toimenpiteistä. Valtakunnallisten palvelukeskusten perustamis- ja ylösajovaiheessa ne voisivat hankkia siirtymäkautena palveluja ja järjestelmiä kilpailuttamatta perustamisesta huolehtivalta julkisoikeudelliselta valtiotoimijalta (esim. Senaatti-kiinteistöt, Hansel Oy, Palkeet, Keha, Valtori, Haus Oy) ja muilta valtion konsernipalveluntuottajilta. Menettely yksinkertaistaa ja nopeuttaa maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamista sekä varmistaa palvelutoiminnan kannalta välttämättömien palveluiden saatavuuden siirtymäkautena. Julkisoikeudelliset palveluntuottajat julkisina hankintayksiköinä, kun oman tuotannon tueksi on hankittu palveluiden tuotantotehtäviä kuten tavaroita, palveluja ja järjestelmiä markkinoilta, ovat joko itse tai valtion yhteishankintayksikön toimesta kilpailuttaneet hankinnat julkisista hankinnoista annetun lain mukaisin menettelyin. Palvelukeskuksille kyse olisi vastaavasta mahdollisuudesta hankkia kilpailuttamatta palveluja valtion julkisoikeudellisilta palveluntuottajilta kuin ne voisivat hankkia kilpailuttamatta palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja yksityisiltä yrityksiltä siirtymäkauden aikana.

6 luku **Kuntien tuloveroprosentit siirtymäkauden aikana**

41 §. *Kunnan tuloveroprosentti vuosina 2019—2021.* Pykälässä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019—2021 sekä tulosveroprosentin muuttamisen rajauksista. Säännöksen tarkoituksena olisi toteuttaa hallituksen linjaus, jonka mukaan kokonaisveroaste ei nouse ja työn verotus ei kiristy.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,30 prosenttiyksiköllä.

Pykälässä säädettäisiin kunnallisveroprosenteille myös korotuskatto siirtymäkauden ajaksi. Vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Vuonna 2021 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi puolestaan olla enintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin korotusrajoituksen estämättä kunta voisi kuitenkin korottaa kunnan tuloveroprosenttia vuosille 2020 ja 2021 tuloveroprosenttia, jos se olisi välttämätöntä kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi, eikä maksuvalmiutta voida turvata riittävästi menojen pienentämällä, lainanotolla tai muulla toimenpiteellä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa kunnan maksuvalmius olosuhteiden muuttuessa ennakoimattomasti ja uudistuksen aiheuttamista arvaamattomista talousseuraamuksista huolimatta. Korottaminen edellyttää-

si, että kunta olisi selvittänyt muut keinot ylläpitää maksuvalmiuttaan. Päätös edellyttäisi, että kunta perustelee päätöksessään, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt menojen pienentämiseksi tai miksi maksuvalmiutta ei voida turvata lainanotolla tai muulla keinolla. Säännöksen mukainen korotusmahdollisuus koskisi vain vuosia 2020 ja 2021.

Vuoden 2021 jälkeen kunnanvaltuusto voisi vapaasti päättää kunnallisveroprosentin.

7 luku **Yhtiöittämisen siirtymäaika**

42 §. Yhtiöittäminen. Pykälässä säädettäisiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelulaitoksen tytäryhtiöiden perustamisen siirtymäajasta. Säännöksen mukaan järjestämislaissa säädetyn yhtiöittämisen tulisi olla tehtynä viimeistään 31.12.2020. Siirtymäaika mahdollistaa yhtiöittämisen toteuttamisen hallitusti maakuntavaltuuston johdolla. Määräaika on sama kuin 14 §:n 4 momentissa säädetty aikaraja, johon mennessä toteutettuihin henkilöstön siirto maakunnasta yhtiöön katsotaan liikkeen luovutukseksi.

8 luku **Erinäiset säännökset**

43 §. Muutostuki. Pykälässä säädetään uudistuksen toteuttamiseksi annettavasta muutostuesta. Muutostukea voitaisiin antaa kunnilla ja kuntayhtymille sekä perustettaville maakunnille. Muutostuen vastuuministeriöitä olisivat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö, joiden tehtävänä olisi huolehtia muutostuesta. Lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos osallistuisi osaltaan uudistuksen valmisteluun ja toteutukseen antamalla asiantuntija-apua.

Pykälän 2 momentin perusteella maakunnille voitaisiin osoittaa taloudellista muutostukea vuosina 2017—2018. Taloudellisen tuen määrä päätettäisiin erikseen.

44 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädetään muutoksenhausta maakunnan ja 6 §:ssä tarkoitetun väliaikaisen toimielimen päätöksiin, joihin haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavaltuutuksesta.

Muutoin voimaantulon nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaiissa säädetään.

45 §. Kumottavat lait. Pykälässä säädetään järjestämislain säätämisen takia kumottavat lait, joissa on säädetty maakunnille siirtyviin tehtäviin ja palveluihin liittyvästä hallinnosta ja tehtävistä. Vastaavat säännökset ovat ehdotettavassa järjestämislaissa. Kumottavia lakeja ovat:

- 1) kansanterveyslaki (66/1972);
- 2) erikoissairaanhoitolaki (1062/1989); ja
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992).
- 4) pelastuslaki (379/2011); ja
- 5) laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003).

46 §. Voimaantulo. Pykälässä säädetään voimaantulon voimaan tulosta. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Lain 45 § ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019, jolloin järjestämisvastuu siirtyy maakunnille.

1.4 Maakuntien rahoituslaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Ehdotettavan maakuntien rahoituslain tarkoituksena on säännellä maakuntien valtion rahoituksen kokonaistasosta ja kohdentumisesta maakuntakohtaisesti. Ehdotettavassa laissa ei säädettäisi maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien alasta, vaan näiden tehtävien laajuudesta ja laadusta säädettäisiin erikseen yleisellä tasolla maakuntalain 2 luvun 1 §:ssä ja tarkemmin erillislainsäädännössä. Maakuntalaissa ja erityislainsäädännössä säädetään myös maakunnan toiminnan ohjauksesta.

Hallitus on linjannut, että maakunnille siirretään myös muita tehtäviä kuin sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Valmistelun ollessa kesken näihin ei lain valmisteluvaiheessa ole voitu varautua. Jos maakuntien tehtävien laajuutta tai laatua koskevia säädöksiä tarkistetaan, otetaan muutokset huomioon 5 §:ssä säädetyllä tavalla valtion rahoituksen tarkistuksessa. Uudet tehtävät voivat lisätä tarvetta tarkastella erityisesti maakuntien asukasperusteista rahoitusta.

Jos maakuntien tehtävät tulevat jatkossa poikkeamaan merkittävästi lainvalmisteluvaiheen tilanteesta, on laissa ehdotettua valtion rahoitusta tarkistettava perusteellisemmin. Lisäksi valtion rahoitusta on erikseen tarkistettava tilanteessa, jos jollekin maakunnalle annetaan muista poikkeavia tehtäviä. Maakunnille osoitettavien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävän ja pelastustoimen järjestämisen rahoitusta koskevat ehdotukset valmistellaan erikseen osana maakuntauudistusta ja niistä otetaan tarvittaessa säännökset lakiin.

Lähtökohtana on, että valtion rahoitus olisi kattava maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien kaikkien tehtävien hoitamiseen, eikä maakunnilla olisi valtion rahoituksen ja palveluista perittävien asiakas- ja käyttömaksujen lisäksi muita merkittäviä tulolähteitä. Lain soveltamisalaa ei ole siten tarpeen erikseen säännellä tarkemmin.

2 §. Määritelmät. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin lain soveltamisen kannalta keskeisimpien määritelmien sisällöstä.

Pykälän 1 kohdassa maakunnalla tarkoitetaan maakuntalain (xx/xxxx) 1 luvun 1 pykälän mukaista maakuntaa.

2 kohdassa perushinta olisi maakunnan laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, jonka määrä vahvistettaisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Perushinta olisi valtion rahoituksen laskennan lähtökohta. Perushinnat ovat väline, jolla säädellään maakuntien kokonaisrahoituksen määrää ja rahoituksen jakautumista eri määräytymisperusteille. Lain perusteella säädettäisiin vuosittain ikäluokkien sekä maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, vieraskielisyyden, asukas- tiheyden sekä muiden lakisääteisten tehtävien perushinnoista. Esimerkiksi muiden lakisääteisten tehtävien perushinta määrättäisiin jakamalla muiden lakisääteisten tehtävien toteutuneet kustannukset asukasmäärällä ja tekemällä näin saatuun määrään 5 ja 6 pykälien mukaiset tarkistukset.

3 kohdassa maakuntaindeksi muodostuisi yleisestä ansiotasoindeksistä, jonka painokerroin olisi 0,45, kuluttajahintaindeksistä, jonka painokerroin olisi 0,40 ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksesta, jonka painokerroin on 0,15. Maakuntaindeksiä koskeva ennuste julkistettaisiin julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydes-

sä. Maakuntaindeksin laskemisesta vastaisi valtiovarainministeriö, ja sen laskennasta voitaisiin säätää tarkemmin ehdotetun 23 pykälän mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

Yleisen ansiotasoindeksin käyttö maakuntaindeksiä laskettaessa olisi perusteltua, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat eivät voi suoraan vaikuttaa ansiotasoindeksin kehitykseen ja tämä hillitsee myös tuottajien välistä palkkakilpailua. Näin vältettäisiin mahdollinen tilanne, jossa tuottajilla ei olisi riittäviä kannusteita täyden valtion rahoituksen tapauksessa hillitä palkkauskustannusten kasvua. Lisäksi kilpailun lisääntyminen tullee yhdenmukaistamaan julkisen ja yksityisen sektorin palkanmuodostusta.

Kuluttajahintaindeksillä pyritään mittaamaan muiden kuin palkkojen ja palkkasidonnaisten maksujen kustannustasossa tapahtuneita muutoksia. Käytännössä tämä kuvaa lähinnä tavaroiden ja palvelujen hintojen muutoksia. Yleisen kuluttajahintaindeksin käytölle on samat perusteet kuin yleisen ansiotasoindeksin käytölle.

Palkkasidonnaisina maksuina pidetään kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä maakuntien työnantajina suorittamia sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja. Yksittäiset maakunnat eivät voisi vaikuttaa lakisääteisten palkkasidonnaisten maksujen määräytymiseen.

Maakunnilla ei tulisi olemaan merkittäviä omia rakennusinvestointeja, siksi esimerkiksi investointien hintakehitystä kuvaavia rakennuskustannusindeksiä ei katsottaisi tarpeelliseksi ottaa huomioon. Kustannuspohjassa olevien poistojen määrä on niin pieni, ettei niiden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista monimutkaistaa indeksiä.

Lain voimaantulon jälkeen maakunta hankkisi palvelujen järjestäjänä pääsääntöisesti palveluja ja palvelukokonaisuuksia, joissa työpanoksen osuus olisi huomattavan suuri. Siksi maakuntaindeksiä muodostettaessa suurin paino tulisi asettaa palkkasidonnaisille menoille. Palkkauskustannusten osuus kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista oli lähes puolet vuonna 2014. Lisäksi palvelujen ostot olivat noin kolmanneksen sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista. Myös ostopalvelujen kustannuksista suuri osa muodostuu henkilöstömenoista.

Pykälän 4—6 kohdissa ehdotettavat varainhoitovuoden, asukastiheyden ja vieraskielisen henkilön käsitteet vastaisivat sisällöltään nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 4 §:n vastaavia määritelmiä.

7 kohdassa työkyvyttömällä henkilöllä tarkoitettaisiin työkyvyttömyyseläkettä kansaneläkelain, työntekijän eläkelain, julkisten alojen eläkelain tai yrittäjän eläkelain perusteella saavaa henkilöä.

Alimman koulutuksen suorittaneella henkilöllä tarkoitettaisiin 8)-kohdan mukaan henkilöä, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai oppivelvollisuuden muun suorittamisen jälkeen muuta tutkintoa.

Ei-työllisellä henkilöllä tarkoitettaisiin henkilöä, joka saa työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea, saa lapsen hoitoa varten kotihoidon tukea, on vanki tai suorittaa asepalvelusta tai siviilipalvelusta tai on päätoiminen opiskelija tai koululainen. Määritelmä sisältää myös ne henkilöt, jotka eivät muista syistä johtuen ole työmarkkinoiden käytettävissä ja joista ei löydy tilastointia varten rekisteritietoa, esimerkiksi tietoa työsuhteista ja eläkevakuutuksista tai verottajalta tuloista.

Pykälän 10 kohdassa ei-parisuhteessa olevalla tarkoitettaisiin henkilöä, jonka siviilisäädyksi on väestötietojärjestelmään kirjattu muu kuin avioliitossa (naimisissa) tai rekisteröidyssä parisuhteessa.

Pykälän 11 kohdassa toimeentulotuen asiakkaalla tarkoitettaisiin henkilöä, jolle maksetaan toimeentulotukea.

2 luku **Valtion rahoituksen periaatteet**

3 §. *Valtion rahoitus maakunnille.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin valtion rahoituksen pääasiallisesta kohdentamisesta maakunnille yhtäältä asukasmäärän ja toisaalta palvelutarvetta ja palvelujen kustannuksia kuvaavien kertoimien perusteella.

Maakuntien nettokustannukset olisivat vuoden 2016 tasossa noin 17,67 miljardia euroa. Näistä noin 17,25 miljardia euroa muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 420 miljoonaa euroa pelastustoimen kustannuksista. Nämä kustannukset (17,67 miljardia euroa) rahoitettaisiin valtion rahoituksella.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä päätettyjen periaatelinjausten mukaan maakunnilla ei olisi omaa verotusoikeutta ainakaan välittömästi uudistuksen voimaantulon jälkeisinä vuosina. Tarkoituksena myös on, että maakunnilla olisi vain rajattu oikeus lainanottoon tai valtioneuvoston lähinnä oman maksuvalmiutensa turvaamiseksi. Näin ollen maakuntien tulot koostuisivat käytännössä lähes yksinomaan valtion rahoituksesta sekä palvelujen tuottamisesta perittävistä asiakas- ja käyttömaksuista.

Maakuntien kustannuksiin sisällytetään myös poistot ja siten maakuntien rahoituksessa otettaisiin huomioon myös poistotasoa vastaavat investoinnit. Maakunnat rahoittaisivat tällä valtion rahoituksella suoraan omistukseensa tekemät investoinnit, jotka tulisivat todennäköisesti kohdistumaan pääasiassa laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon. Merkittävät toimitiloihin kohdistuvat investointihankkeet toteutettaisiin valtakunnallisen, maakuntien yhdessä omistaman toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskusosakeyhtiön kautta.

Maakunnan perimien asiakas- ja käyttömaksujen maksutuotossa voi uudistuksen voimaantulon jälkeen olla edelleen merkittäviä maakuntakohtaisia eroja, jotka johtuvat muun muassa palvelujen käyttäjien tulorakenteen vaihtelusta maakunnittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevat säännökset on tarkoitettu uudistaa. Maksusäännösten uudistusten on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti sote- ja maakuntauudistuksen kanssa vuoden 2019 alusta lukien. Maksusäännösten uudistaminen käynnistyy vuoden 2017 aikana, minkä vuoksi maksujen ja maksukertymien muutosta ei tässä vaiheessa ole mahdollista ennakoita. Myöskään valtion rahoituksen myöhempi tarkistaminen maksutulosten arvioitua pienemmän tai suuremman kertymän vuoksi ei ole todennäköisesti tarkoituksenmukaista ottaen huomioon maksutulosten suhteellisen pieni osuus suhteessa valtion rahoitukseen sekä erillisen tarkistusmenettelyn aiheuttamat kustannukset. Näin ollen säännös kuvaisi lähinnä valtion rahoituksen yleistä käyttöalaa eikä velvoittaisi ottamaan maakunnan asiakas- ja käyttömaksujen suuruutta maakuntakohtaisesti huomioon valtion rahoituksen määräytymisperusteena.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtion rahoituksen kohdentamisperusteista yhtäältä asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden sekä toisaalta palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella. Rahoituksesta 10 prosenttia kohdennettaisiin asukasperusteisesti, 89 prosenttia kohdennettaisiin palvelutarpeiden perusteella ja 1 prosentti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon 3 luvussa ehdotettu asukasmäärään perustuva rahoitus muodostaisi 7,5 prosenttia eli 1 325,24 miljoonaa euroa, ikäryhmäperusteinen rahoitus

tus olisi 38 prosenttia eli 6 726,69 miljoonaa euroa, palvelutarpeeseen perustuva rahoitus olisi 49 prosenttia eli 8 6321,78 miljoonaa euroa. Maakunnille korvattaisiin myös yhden prosentin eli 176,42 miljoonan euron mukaisesti harvasta asutuksesta ja saman verran myös vieraskielisten asukkaiden palvelutarpeista aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi maakunnat saisivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen yhden prosentin rahoituksen, joka myös olisi 176,42 miljoonaa euroa. Maakunnille maksettaisiin valtion rahoitusta 4 luvun muita lakisääteisiä tehtäviä varten asukasmäärän perusteella 2,5 prosenttia, joka olisi 441,05 miljoonaa euroa. Säännöstä voidaan pitää perusteltuna valtion rahoituksen kohdentamisperusteiden pääasiallisena linjauksena, vaikka vastaavaa säännöstä ei sisälly nykyiseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin.

Pykälän 2 momentin perusteella valtion rahoituksen kustannuspohja vastaisi suuruudeltaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä vastaavaan piiriin kuuluvien maakunnan tehtävien 8 pykälässä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten sekä maakunnan muiden lakisääteisten tehtävien 14 pykälässä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten yhteismäärää. Yksittäiselle maakunnalle myönnettävässä valtion rahoituksessa ei siten huomioitaisi maakuntakohtaisia laissa säädetyn mukaisesti perittyjä asiakas- tai käyttömaksuja.

Pykälän 3 momentin nojalla valtio voisi myöntää maakunnalle lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia siten kuin siitä erikseen säädetään. Tarkoituksena yleisesti on, että maakuntien lainanotto-oikeus olisi merkittävästi rajattu ja mahdollinen vain lyhytaikaisiin tarkoituksiin erityisesti maksuvalmiuden turvaamiseksi. Maakuntien lainanottoa rahoituslaitoksilta ei suljettaisi pois, mutta lainanotto valtiolta olisi maakunnille todennäköisesti edullisin vaihtoehto. Valtiolta tapahtuva lainanotto olisi hallinnollisesti helppo toteuttaa. Valtion lainananto tapahtuu valtion lainanannosta ja valtion takauksesta annetun lain (449/1988) puitteissa. Maakuntien lainanottomahdollisuutta valtiolta puoltaa muun muassa se, että valtio pystyisi suoraan seuraamaan ja kontrolloimaan maakuntien lainanottoa. Esimerkki valtion talousarviosta myönnettävistä lainoista on valtion talousarvion momentti 32.20.83, jossa on Tekesin hallinnoimat lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Maakuntien muista lainanottomahdollisuuksista rahoituslaitoksilta säädettäisiin maakuntalain 103 pykälässä.

4 §. Maakunnan päätösvalta rahoituksen käytössä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan itsenäisestä päätösvalasta valtion rahoituksen käytössä. Säännös vastaisi maakuntien itsehallinnon rajoitusta ja ohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja olisi tarpeen erityisesti palvelujärjestelmän yhtenäisen alueellisen ja valtakunnallisen järjestämisen sekä kustannusten ohjauksen turvaamiseksi.

Ehdotettavan 1 momentin nojalla maakunta päättäisi itsehallintonsa rajoissa saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Tämä valtion rahoituksen yleiskatteisuutta kuvaava periaate vastaisi käytännössä nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä omaksuttua periaatetta, vaikka vastaavaa nimenomaista säännöstä ei ole nykyisessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa.

Pykälän 2 momentin nojalla maakunnalla olisi oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä siten kuin niistä erikseen säädetään sekä päättää maksutulojen käytöstä. Maksutuloilla ei olisi välitöntä vaikutusta valtion rahoituksen suuruuteen siten, että esimerkiksi maksutulojen ennakoitua suurempi kasvu aiheuttaisi valtion rahoituksen alentamisen.

Maakunnan tulisi saamansa valtion rahoituksen ja perimiensä maksutulojen turvin rahoittaa sekä järjestämiensä palvelujen aiheuttamat toimintamenot että tarpeelliset investoinnit. Pykälän 3 momentin nojalla investointien rahoittaminen edellyttäisi kuitenkin, että investointi sisäl-

tyy maakuntalain 12 §:ssä säädettyyn valtioneuvoston hyväksymään maakuntien investointisuunnitelmaan.

5 §. *Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset.* Valtion rahoituksen tarkoituksena on turvata maakunnille riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on vastuu perusoi-keuksien toteutumisesta ja koska maakunnan rahoitus perustuu pääasiassa valtionrahoitukseen, valtiolla on vastuu huolehtia maakunnan rahoituksen riittävydestä. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan, että annettaessa maakunnalle tehtäviä on huolehdittava myös maakuntien riittävästä taloudellisista edellytyksistä tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaate koskee myös maakuntien rahoitusta.

Pykälän 1 momentin mukaisesti valtion rahoituksen perusteena olisivat maakuntien yhteenlas- ketut käyttökustannukset vähennettynä asiakas- ja käyttömaksutuloilla, joiden tarkastelu toteu- tettaisiin valtakunnallisena. Valtion rahoitus laskettaisiin siten nettomenoperusteisesti.

Pykälän 2 momentin mukaisesti vuotuisessa kustannuspohjan tarkistamisessa otettaisiin hu- omioon maakuntien lakisääteisiin tehtäviin kohdistuvat muutokset ja uudet tehtävät. Koska maakuntien tulorahoitus koostuisi käytännössä yksinomaan valtion rahoituksesta sekä asiakas- ja käyttömaksutuloista, ei nykyiseen kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun la- kiin sisältyviä kustannustenjaon tarkistamista koskevia säännöksiä olisi tarpeen sisällyttää eh- dotettavaan lakiin.

6 §. *Valtion rahoituksen tarkistaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtion rahoi- tuksen määräytymisperusteet tarkistettaisiin vuosittain ottamalla huomioon maakuntien toteu- tuneet nettokustannukset. Lain voimaantulovaiheessa tarkistus tehtäisiin käyttämällä varain- hoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja kuntien toteutuneista kustannuksista. Rahoi- tuksen määräytymisperusteiden tarkistaminen tehtäisiin uusimpien käytettävissä olevien tieto- jen perusteella. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vuotuisessa kustannustason tarkistik- sessä laskennalliset kustannukset tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Maa- kuntien rahoitus tulee kuitenkin kokonaisuudessaan valtiolta, kun taas kuntien rahoituksesta valtionosuus muodostaa vain osan.

Asukasmääriin perustuvat laskennallisten kustannusten perusteet, jotka sisältyvät ehdotetun lain 3 ja 4 lukuihin, muodostettaisiin lähtökohdiltaan samoin kuin nykyisessä vuonna 2015 voimaan tulleessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009, muutos 676/2014) 6 pykälässä on säädetty. Lain perusteella valtion rahoitusta varten säädettäisiin vuosittain 8 pykälän 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisesta perushinnasta, 10 pykä- län mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön perushinnasta sekä 14 pykälän mukaisten muiden tehtävien perushinnoista. Lisäksi lain nojalla säädettäisiin vuosittain pe- rushinnoista 11 pykälän mukaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen, 12 pykä- län mukaisen asukastiheyskertoimen ja 13 pykälän mukaisen vieraskielisyyskertoimen perus- teella kohdennettavan rahoituksen laskentaa varten.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion rahoituksen tarkistus tehtäisiin siten, että toteutuneita kustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisesti, vaan niiden huomioimisessa voitaisiin käyttää harkintaa. Maakuntien toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon vain siinä mää- rin, että julkisen talouden kantokyky voidaan turvata eikä maakuntien velvollisuus perustus- lain 19 pykälässä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen vaaran- nu. Toteutuneiden kustannusten vuosimuutosta laskettaessa ei otettaisi huomioon maakuntien tehtävämutouksista aiheutunutta kustannusten muutosta.

Maakuntien käyttökustannukset huomioitaisiin siten, että niiden vuosittainen kasvu vastaisi enintään uuden lain 2 pykälässä määritellyn maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Ehdotetun 29 pykälän mukaisesti siirtymäajalla vuosina 2020—2021 kustannustason nousu huomioitaisiin maakuntaindeksin ja 1 prosenttiyksikön lisäyksellä. Ehdotettu säännös yhdessä ehdotetun 29 pykälän kanssa johtaisivat noin 2,8 miljardin euron säästöön vuoteen 2030 mennessä. Säännös muodostaisi siten kytköksen julkisen talouden kestävyttä turvaaviin laskelmiin ja uudistukselle esitetyn 3 miljardin euron säästötavoitteen saavuttamiseen. Säännös merkitsisi sitä, että maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun tulisi hidastua merkittävästi. Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019—2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sote- ja maakuntauudistuksella pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi historiassa toteutunutta matalammaksi.

Sote- ja maakuntauudistuksella saavutettavissa olevat tuottavuuden paraneminen ja tehokkuushyödyt hidastavat maakuntien rahoitustarpeen kasvua. Maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen vuosittaiseen tarkistukseen on siksi rahoitusperiaatteen näkökulmasta perusteltua ottaa käyttöön erityinen rajoite. Rajoite myös osaltaan kannustaa julkisen rahoituksen ohjauksen tehostamiseen ja saavutettavissa olevien tehokkuushyötyjen toteuttamiseen. Palvelujärjestelmän sisällöllisen ohjauksen tehostamiseen pyritään lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyvillä säännöksillä, jotka koskevat palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjausta sekä yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta, suunnittelua ja kehittämistä.

Maakunta voi omalla päätöksenteollaan vaikuttaa kustannuskehitykseen kehittämällä palveluprosesseja kustannustehokkuutta ja -vaikuttavuutta tavoitellen. Käyttökustannuksista hieman yli puolet muodostuu henkilöstökuluista, minkä vuoksi palkkakehityksellä ja työn tuottavuuden parantamisella on keskeinen merkitys. Sote- ja maakuntauudistusta varten tehdyn vaikutusarvioinnin perusteella vuoden 2014 menotasoon ja siihen perustuvaan ennustettuun menojen kehitykseen verrattuna määrätietoisesti parhaita käytäntöjä omaksumalla, maakuntien johtamisella ja valmistelussa olevilla lainsäädäntöuudistuksilla olisi mahdollista saada 3 miljardin euron aleneminen menotasossa. Ehdotettavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja maakuntalaki sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan erityislainsäädännön muutokset sisältävät uudistuksia, joiden tarkoituksena on mahdollistaa menotason suhteellinen aleneminen hallitusohjelmassa asetettujen säästötavoitteiden mukaisesti. Käytettävissä olevalle rahoitukselle ehdotettava rajoitin edistäisi resurssien kustannusvaikuttavaa kohdentamista, kun samalla ohjattaisiin ja valvottaisiin palvelujärjestelmää sen varmistamiseksi, että asukkaiden perusoikeudet toteutuvat.

Jos maakuntien rahoitus tarkistettaisiin automaattisesti vastamaan toteutuneita kustannuksia, maakunnilla ei olisi kannustinta hidastaa kustannusten nousua. Valtion laskennallisen rahoituksen tason tarkistusta ei tulisi kuitenkaan täysin irrottaa maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista.

Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskeva rahoitusperiaate johtuu perustuslain 19 §:n säännöksistä oikeudesta riittävin sosiaali- ja terveystalouteen sekä perustuslain 22 §:ssä säädetystä julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien toteutuminen, mikä tarkoittaa myös riittävien voimavarojen osoittamista perusoikeuksien toteuttamiseen. Perustuslain mukainen rahoitusperiaate tässä yhteydessä viittaa erityisesti siihen, että voimavarojen on annettava mahdollisuudet saada lain mukaisesti perustellun tarpeen mukaisesti riittävät sosiaali- ja terveystaloudet. Voimavarojen riittävyyttä tulee tällöin arvioida viime kädessä yk-

silöiden tarpeen, eikä keskimääräisen väestön perusteella. Lisäksi toteutuneessa kustannustasossa vaikuttavat maakunnan muut lakisääteiset velvoitteet.

Maakuntien toteutunut kustannustaso on osaltaan viitetietoa viime kädessä perustuslakiin perustuvista yksilöiden tarpeista ja siten yksi mittari arvioitaessa oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin edellyttämää rahoitustarvetta. Tämän mukaisesti rahoituksen tarkistuksessa olisi yhtenä lähtökohtana käytettävä toteutuneita kustannuksia. Perustuslain mukaista tarvetta maakuntien rahoituslain järjestelmässä kuvaavat myös laissa säädetyt palvelutarvekriteerit, joiden toteutuneen muutoksen perusteella voidaan arvioida palvelujen kysynnän määrässä tapahtunutta kehitystä. Siten palvelutarpeissa tapahtuneet muutokset olisi perusteltua ottaa huomioon, ja ehdotetun 15 pykälän mukaisesti rahoitusperusteita tarkistettaisiin määräajoin vähintään 4 vuoden välein lain voimaantulon jälkeen.

Valtion rahoituksen tarkistus tulisi tehdä siten, että maakuntien velvollisuus perustuslain 19 pykälässä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ei vaarannu. Samanaikaisesti olisi huolehdittava julkisen talouden kantokyvyn turvaamisesta siten kuin on niin kutsutussa finanssipoliittisessa laissa (869/2012) asetettu tavoitteeksi julkisen talouden velkaantumisen taittamiseksi ja kestävyysvajeen kattamiseksi. Tämä tulisi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti tapahtua säästöillä, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun julkishallinnon palvelurakenteen uudistuksilla sekä kasvua tukevilla ja julkista palvelutuotantoa tehostavilla toimilla.

Järjestämislakia 31 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi arviointimenettelystä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittain.

Pykälän 2 ja 3 momentin mukaisesti valtion rahoituksessa huomioitava kustannustason muutos määräytyisi maakuntaindeksin mukaisesti. Maakuntaindeksin muodostuksessa yleisenä periaatteena olisi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaiseen, selkeään ja läpinäkyvään indeksiin, joka kuvaa riittävän hyvin maakuntien kustannustason nousua. Hintaindeksin laskennasta voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ehdotetun lain 23 pykälän mukaisesti.

Tulevaisuudessa maakuntien rahoituksen valtakunnallisessa mitoituksessa voitaisiin ottaa laskennallisissa perusteissa huomioon palvelutarpeen vuosimuutos ja erottaa se hintakehityksen ja maakunnan omista päätöksistä johtuvista seikoista, jotka koskisivat vaikutuksia kysyntään ja tehokkuuseroja.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan maakunnan maksutulojen yhteismäärän vuosittaista tarkistamista siten, että huomioiduksi tulisivat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisten indeksitarkistusten lisäksi myös mahdolliset muut maakuntien päättämät maksumuutokset. Maakuntien omasta päätöksenteosta johtuvat maksumuutokset tulisivat siten valtion rahoituksessa huomioiduiksi viiveellä. Maakunnan perimien asiakas- ja käyttömaksujen toteutuneen yhteismäärän erotus verrattuna valtion rahoituksen määräytymisen yhteydessä arvioituun maksujen yhteismäärään ei vaikuttaisi takautuvasti valtion rahoituksen tarkistamiseen. Maakuntien talouden yleisessä suunnittelussa ja ohjauksessa sekä mahdollisissa erityistilanteissa maksutulojen suuruus ja vaikutus tulisi kuitenkin ottaa huomioon. Tässä tarkoitettuna erityistilanteena voisi olla esimerkiksi valtion rahoituksen sekä maakunnan perimien maksutulojen keskinäisen suhteen merkittävä tarkistaminen.

Pykälä vastaisi joiltakin osin nykyisessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa olevia säännöksiä, esimerkiksi 54 pykälää laskennallisten kustannusten ja lisäosien pe-

rushinnoista säätämisestä, 57 pykälää valtionosuustehtävän ja kustannustason muutoksesta sekä 58 pykälää kustannustenjaon tarkistamisesta.

7 §. *Taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus.* Valtion rahoituksen yhdessä maakuntien asiakas- ja käyttömaksujen kanssa tulisi riittää maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämiseen. Olisi kuitenkin varauduttava sellaisiin poikkeustilanteisiin, joissa maakunnan saama valtion rahoitus ja sen asiakasmaksutulot olisivat liian pienet sen lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Maakuntien taloudellisten vaikeuksien laajuus voisi vaihdella paljon, ja myös taloudellisten vaikeuksien syyt ja niiden korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet voisivat vaihdella huomattavasti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnalle voitaisiin myöntää valtion lyhytaikaista lainaa tai valtiontakausta maksuvalmiusongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Tämä voisi maakunnan tilapäisissä ja suhteellisen lievissä taloudellisissa ongelmissa olla riittävä keino tilanteen korjaamiseen.

Olisi tarpeen varautua myös maakunnan vakavampiin taloudellisiin ongelmiin, jotka ovat pitkäkestoisia ja joiden taustalla saattaa olla hyvin erilaisia syitä, esimerkiksi palvelujen järjestämisessä tai palvelurakenteessa. Näissä tilanteissa pykälän 1 momentissa tarkoitettua valtion lainaa tai takausta ei voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena keinona maakunnan taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Pykälän 2 momentin perusteella valtion varoista voitaisiin myöntää maakunnalle valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti valtionavustusta, jos maakunnan taloudelliset vaikeudet olisivat pitkäkestoisia ja uhkaisivat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään. Valtionavustuksen myöntäminen edellyttäisi, että avustusta voitaisiin pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi.

Valtionavustuksen myöntämiseen tulisi olla riittävän korkea kynnys niin, ettei valtionavustuksella rahoitettaisi liian suurta osuutta palvelujen järjestämisestä suhteessa laskennalliseen valtion rahoitukseen. Valtionavustusta ei tulisi myöskään myöntää liian pitkäkestoisesti sellaisen maakunnan palvelujärjestelmän rahoitukseen, jonka ongelmien taustalla on rakenteellisia, erillisiä korjaustoimenpiteitä edellyttäviä ongelmia. Tästä syystä maakuntalain 110 pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että valtionavustuksen myöntäminen käynnistäisi aina maakuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn. Käytännössä arviointimenettelyn arviointiryhmän arvioisi erilaisia toimenpiteitä maakunnan ongelmien ratkaisemiseksi sekä mahdollista valtionavustuksen tarvetta ja kohdentamista jatkossa osana ehdotuksiaan. Arviointimenettely tarjoaisi siten mahdollisuuden maakunnan taloudellisen ja toiminnallisen tilanteen yksityiskohtaiseksi selvittämiseksi. Maakunnan talouden tasapainottamiselle voisi olla useita erilaisia ratkaisutapoja, joissa voitaisiin esimerkiksi käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotetaan mukaista toiminnallista ohjausta ja selvittää tarvittaessa mahdollisuudet maakunnan palvelurakenteen muutoksiin.

Valtionavustusten tarkemmista myöntämisperusteista voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtionavustuksiin varattavan määrärahan suuruudesta tulisi erikseen päättää viimeistään valtion vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä.

3 luku **Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus**

8 §. *Maakunnan laskennallinen rahoitus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, miten maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien valtion rahoitus lasketaan ja mistä se koostuu. Pe-

rushintojen määräytymistä on selvitetty lakiehdotuksen 2 pykälän 2 kohdan ja 6 pykälän perusteluissa. Perushinnat olisivat siten laissa kunkin laskennallisen valtion rahoituksen osan laskennan lähtökohta, jota korotettaisiin lain 10—13 pykälässä säädetyillä korotustekijöillä (kertoimilla).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valtion rahoituksen perusteesta, joka muodostuisi asukasperusteisesta osuudesta ja maakunnan ikärakenteeseen perustuvasta osuudesta. Asetuksella säädetyt perushinnat kerrottaisiin asianomaisiin ikäryhmiin kuuluvien maakunnan asukkaiden määrällä. Asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista säädettäisiin vuosittain ehdotetun lain 23 pykälän nojalla valtioneuvoston asetuksella voimassa olevaa lakia vastaavasti.

Pykälän 2 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennalliseen 1 momentissa tarkoitettujen perushintojen laskennan perusteella saatuun summaan lisättäisiin ehdotetun lain 10—13 pykälien mukainen laskennallinen rahoitus, joiden laskenta ei perustu ikäryhmittäisiin perushintoihin.

Pykälän 3 momentissa olisi säädetty yhdeksästä ikäryhmästä, joille vahvistettaisiin valtioneuvoston asetuksella perushinnat ja joiden mukaisesti maakunnan laskennallinen valtion rahoitus määrättäisiin. Ikäryhmät olisivat seuraavat: 0—5-vuotiaat, 6-vuotiaat, 7—12-vuotiaat, 13—15-vuotiaat, 16—18-vuotiaat, 19—64-vuotiaat, 65—74-vuotiaat, 75—84-vuotiaat sekä 85 vuotta täyttäneet ja iäkkäämmät. Ikäryhmäjaottelu vastaisi kuntien peruspalvelujen valtionosuuden laskennassa käytettyä jaottelua.

Maakunnan peruspalvelujen laskennallisten kustannusten ikärakenneosa maakunnalle i:

PH 0—5 v. * asukasmäärä i 0—5 v. +

PH 6 v. * asukasmäärä i 6 v. +

PH 7—12 v. * asukasmäärä i 7—12 v. +

PH 13—15 v. * asukasmäärä i 13—15 v. +

PH 16—18 v. * asukasmäärä i 16—18 v. +

PH 19—64 v. * asukasmäärä i 19—64 v. +

PH 65—74 v. * asukasmäärä i 65—74 v. +

PH 75—84 v. * asukasmäärä i 75—84 v. +

PH 85 v. ja yli * asukasmäärä i 85 v. ja yli

missä

PH 0—5 v. on 0—5-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 0—5 v. on 0—5-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 6 v. on 6-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 6 v on 6-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 7—12 v. on 7—12-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 7—12 v. on 7—12-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 13—15 v. on 13—15-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 13—17 v. on 13—15-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 16—18 v. on 16—18-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 16—18 v. on 16—18-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 19—64 v. on 19—64-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 19—64 v. on 19—64-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 65—74 v. on 65—74-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 65—74 v. on 65—74-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,

PH 75—84 v. on 75—84-vuotiaiden perushinta, asukasmäärä i 75—84 v. on 75—84-vuotiaiden lukumäärä maakunnassa i,
PH 85 v. ja yli on 85-vuotiaiden ja sitä iäkkäämpien perushinta, asukasmäärä i 85 v. ja yli on 85-vuotiaiden ja sitä iäkkäämpien lukumäärä maakunnassa i.

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarveperusteisesta laskennallisesta rahoituksesta 8 pykälän 2 momentissa säädetyn ikärakenteen mukaan määräytyvän rahoituksen paino olisi 43,8 prosenttia ja 10 pykälässä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekertoimen mukaisen rahoituksen paino olisi 56,2 prosenttia. Nämä osuudet muuttuisivat, jos 8 pykälän 4 momentissa tarkoitettujen terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painoja muutettaisiin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin terveydenhuollon 58,02 prosentin, vanhustenhuollon 22,19 prosentin ja sosiaalihuollon 19,80 prosentin painoista, kun sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallista rahoitusta kohdennettaisiin ikäryhmien ja palvelujen käytön perusteella.

9 §. *Ikäryhmien ja palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden painokertoimet.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon valtion rahoituksen tarvetekijöistä ja niiden painoista, jotka muodostaisivat osan valtion rahoituksen määrittymisperusteesta. Pykälä vastaisi osin nykyisessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 7 pykälässä säädettyä kuitenkin siten, että tarvetekijöitä ehdotetaan lisättäväksi nykysäännökseen verrattuna ja näille uusia painokertoimia.

Tarvetekijät ja painokertoimet perustuvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2013 julkaistuun tutkimukseen, jossa kuntatasolla saatavista sosiaali- ja terveydenhuollon tiedoista etsittiin parhaiten sosiaali- ja terveydenhuollon menoja selittävät tekijät. Ehdotetun pykälän mukaisesti kullekin sairaudelle määritettäisiin erilliset painokertoimet niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella. Lisäksi sosioekonomista asemaa kuvaavina muuttujina käytettäisiin toimeentulotuen, työkyvyttömiä, ei parisuhteessa olevien, ainoastaan alimman koulutustason omaavien sekä työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden lukumäärää. Tiedot väestön ikä- ja sukupuolirakenteesta, sosioekonomisesta asemasta ja sairastavuudesta saataisiin Eläketurvakeskuksesta, Kansaneläkelaitokselta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta sekä Tilastokeskuksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin terveydenhuoltoa koskevista tarvetekijöistä, jotka ovat erilaisia ikäluokkia, henkilön terveydentilaa ja palvelujen käyttöä koskevia indikaattoreita. Terveydenhuollon palvelujen käytössä on eroja siinä, miten kustannukset jakautuvat eri ikäryhmien kesken. Ikä ei itsessään ole terveydenhuollon palvelujen käytön taustalla. Ikä selittää kustannuksia parhaiten perusterveydenhuollossa, mutta se on huono selittäjä kustannusten jakautumiselle palvelujärjestelmän tai sen osien osalta. Mukana ovat Suomessa yleiset sairaudet, kuten diabetes, reuma, keuhkoastma ja sepelvaltimotauti, jotka ovat tilastollisesti merkittävästi yhteydessä terveydenhuollon kustannuksiin. Neurologisten tautien osalta tarvekertoimen laskennassa huomioitaisiin Parkinsonin tauti ja MS-tauti (multipple skleroosi) sekä sydämen rytmihäiriöiden osalta eteisvärinä ja sydämen vajaatoiminta. Nämä ovat tarvetekijöitä myös nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 7 pykälässä. Lisäksi tarvetekijänä mukana olisi alle 55-vuotiaiden työkyvyttömiä osuus, kuten aiemminkin. Uusina tarvetekijöinä mukana ehdotetaan otettavaksi aiempaa laajemmin myös muita sosioekonomisia, kuten toimeentuloon, työllisyyteen ja koulutukseen liittyviä, tekijöitä. Toimeentulotukiasiakkailta, vähän koulutetuilla ja työttömillä on usein heikompi terveydentila ja siten suurempi tarve terveydenhuollon palvelujen käyttämiselle. Terveydenhuollon rahoituksen tarvetekijänä huomioitaisiin myös siviilisäätty ja yli 80-vuotiaiden osalta yksin asuminen, sillä parisuhteessa ja useamman henkilön kotitaloudessa elävillä on tutkimusten mukaan parempi terveydentila ja alhaisempi

kuolleisuus kuin eronneilla ja iäkkäämpien henkilöiden osalta yksin asuvilla. Siviilisäädyn vaikutus terveyteen liittyy parisuhteen terveyttä edistäviin vaikutuksiin, kuten sosiaaliseen tukeen ja verkostoihin, terveellisiin elintapoihin ja taloudellisiin resursseihin. Näiden tarvetekijöiden huomiointi vaikuttaisi huomattavasti iän merkitykseen kustannusten selittämisessä. Toisaalta iän vaikutus tältä osin kuitenkin tasoittuu, kun huomioitaisiin muut pykälässä esitetyt terveydenhuollon käyttöön vaikuttavat tarvetekijät.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vanhustenhuollon palveluja koskevista tarvetekijöistä, jotka olisivat osin samoja kuin 1 momentissa mainitut. Vanhustenhuollon palvelujen rahoituksen tarvetekijänä huomioitaisiin kuten nykyisinkin ikäluokat ja sairauksista diabetes, epilepsia, psykoosit, neurologiset taudit ja sydämen rytmihäiriöt sekä uutena dementia. Vanhustenhuolto on ikäsidonainen palvelu, vaikka palvelujen käytössä on ikäihmisten osalta suuria eroja. Miesten ja naisten välinen ero vanhustalvelujen käytön kustannuksissa on merkittävä: yli 85-vuotiailla naisilla keskimääräinen vanhustenhuollon kustannus oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2013 julkaiseman tutkimuksen mukaan yli 18 000 euroa, kun vastaavan ikäryhmän miehillä kustannus oli noin 11 000 euroa. Toisaalta yli 85-vuotiaat naiset käyttävät vanhustalveluja huomattavasti miehiä enemmän. Ero johtuu ensisijaisesti elinajan odotteesta; iäkkäät naiset asuvat yleensä yksin, kun taas iäkkäät miehet voivat useammin tukeutua puolison tarjoamaan hoivaan kotona. Yksin asuminen on tärkeä riskitekijä vanhustalvelujen käytössä. Näistä syistä johtuen ehdotetaan, että vanhustalveluja koskevana tarvetekijänä huomioitaisiin erikseen 85 vuotta täyttäneet henkilöt sukupuolen mukaisten painokertoimien mukaisesti. Lisäksi painokerroin laskettaisiin erikseen koskien 80 vuotta täyttäneitä ilman parisuhdetta eläviä henkilöjä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sosiaalihuollon rahoituksen perustana olevista ikäluokista ja tarvetekijöistä, jotka eivät sisällä yksittäisiä sairauksia. Ehdotetuista tarvetekijöistä ainoastaan alle 55-vuotiaat työkyvyttömät henkilöt on huomioitu nykyisin voimassa olevassa kunnan perustalvelujen valtionosuuslain 7 pykälässä. Työkyvyttömyyseläke selittää voimakkaasti sosiaalihuollon palvelujen käyttöä, mutta tarvetekijöinä ehdotetaan huomioitavaksi myös muita sosioekonomisia tekijöitä. Kaikkiaan sosiaalihuollon kustannukset muodostuvat hyvin erilaisista palveluista, kuten sosiaalitoimen asumistalveluista, lastensuojelusta, vammaistalveluista ja päihdehuollosta. Myös sosiaalihuollon palvelujen käytössä iällä on suuri merkitys, sillä lähes 50 prosenttia ehdotetuista sosiaalihuollon tarvetekijöistä määräytyisi iän perusteella. Sosiaalihuollon rahoituksen tarvetekijöinä ehdotetaan huomioitavaksi henkilöt, jotka eivät 20 vuotta täytettyään ole suorittaneet perustasteen jälkeistä tutkintoa. Lisäksi tarvetekijöinä ehdotetaan huomioitaviksi maakunnassa asuvat henkilöt, jotka saavat toimeentulotukea tai jotka eivät työikäisinä ole työelämässä, kuten kotiäidit ja vangit.

10 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin. Edellä 8 ja 9 pykälässä ehdotettujen tietojen perusteella jokaiselle maakunnalle laskettaisiin asukaskohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, joka kuvaisi asukkaiden palvelutarpeita suhteessa maan keskiarvoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekertoimen laskennassa hyödynnettäisiin tietoja muun muassa väestön ikä- ja sukupuolirakenteesta, sairastavuudesta ja sosioekonomisesta asemasta.

Pykälän 1 momentin mukaisesti ikäluokkiin perustuvan rahoituksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekertoimeen perustuvan rahoituksen tarkoituksena on korvata terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon maakunnalle aiheuttamia kustannuksia. Kullekin maakunnalle muodostuisi vuosittain maakuntakohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, joka kuvaisi maakunnan palvelutarpeita muihin maakuntiin verrattuna.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Maakunnan asukaskohtainen tarvekerroin

määritellään kertomalla eri tekijöiden painotetut kertoimet tekijöiden yleisyydellä maakunnassa, laskemalla nämä painot yhteen ja lopulta jakamalla maakunnan asukasluvulla.

Siten sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeiden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle $i = \text{SOTEKi} * \text{PHHV} * \text{asukasmäärä } i$;

missä

SOTEKi on sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin maakunnalle i ,
PHHV on maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta ja
asukasmäärä i on asukasmäärä maakunnassa i .

Laskennassa käytettävässä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinnasta säädettäisiin vuosittain 23 pykälässä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella voimassa olevaa lakia vastaavasti. Momentti vastaa osin kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 7 pykälän 6 momentissa säädettyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kulloinkin käytettävästä tilastovuodesta ja käytettävien tilastojen lähteestä. Tietoina käytettäisiin Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Tilastokeskuksen tilastoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta, jotka ovat kulloinkin käytettävissä olevat kaikkien tekijöiden osalta samaa ajankohtaa koskevat uusimmat tiedot. Momentti vastaa osin voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 7 pykälän 7 momentissa säädettyä.

11 §. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen tarkoituksena olisi kannustaa ja tukea maakuntia toteuttamaan monipuolisia ja suunnitelmallisia toimia, jotka kohdistuisivat erityisesti kansansairauksien ehkäisyyn, ikääntyvän väestön toimintakyvyn edistämiseen ja tapaturmien vähentämiseen sekä syrjäytymisen ehkäisyyn, sosiaalisen hyvinvoinnin ja työllistymisen edistämiseen. Pykälä tulisi sovellettavaksi ensi kerran valtion rahoituksen määräytymisperusteena vuonna 2022. Maakuntien valtion rahoituksesta noin 1 prosentti perustuisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Maakunnat vastaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 8 pykälän mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä osana maakunnan toimintaa sekä strategista suunnittelua ja johtamista. Lisäksi maakunnat vastaisivat muun muassa terveydenhuoltolain (1326/2010) 2 luvun ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) 2 luvun mukaisista ehkäisevistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, joiden toteutus olisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien vastuulla. Lisäksi maakuntien tehtävänä olisi tarjota tukea ja asiantuntemusta kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työn tueksi.

Kunnat ovat määritelleet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä ehkäisevän toiminnan eri tavoin ja sen myötä ne arvioivat myös siihen liittyvät kustannukset hyvin eri tavoin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on raportoinut terveydenhuollossa terveyden edistämisen hallinnollisiksi menoiksi noin 25,4 miljoonaa euroa vuonna 2014. Äitiys-, lasten- ja perhesuunnittelun neuvolatoiminnan toteutuneet menot olivat noin 123,10 miljoonaa euroa. Ehkäisevää työtä tehdään myös muun muassa osana perusterveydenhuollon vastaanottotoimintaa, sosiaalihuollon palveluja ja työterveyshuollon palveluja. Tarkempien lukujen määrittäminen edellyttäisi jatkossa yhdenmukaista määrittelyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluille.

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä vaikuttavia ovat toimet, joilla kavennetaan terveys- ja hyvinvointieroja, vähennetään ennenäikaista kuolleisuutta sekä ylläpidetään työ- ja toimintakykyä. Erityisesti sosioekonomiset hyvinvointi- ja terveyserot ovat Suomessa suuret.

Vuoden 2015 sosiaalibarometrin mukaan väestön hyvinvointi on kääntynyt laskuun vuoden 2013 jälkeen. Hyvinvointiin vaikuttavat erityisesti työttömyys ja kotitalouksien toimeentulo-ongelmat. Työttömillä ja työkyvyttömyysetuuksilla olevilla henkilöillä on tutkitusti myös heikompi terveys kuin työssä olevilla. Siksi väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen edellyttää toimia, jotka kohdistuvat työllisyyden hoitoon (erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn), toimeentulon edellytysten turvaamiseen sekä työ- ja toimintakyvyn edistämiseen. Vaikuttavuuteen päästään, kun yksittäisten interventioiden sijaan hyvinvointia ja terveyttä edistetään kokonaisvaltaisoin yhteiskuntapoliittisin toimin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tiedetään olevan ominaista, että kustannusvaikuttavuuden aikaansaamiseksi tarvitaan usein samanaikaisesti monia eri toimia.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä tulisi tavoitella pitkän aikavälin suunnitelmallisia toimia, jotka ovat vaikuttavia. Toiminnan tuloksellisuus näkyy muutoksina väestön hyvinvoinnin ja terveydentilassa varsin hitaasti. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa ja prosesseissa vaikutukset näkyvät nopeammin. Toiminnan sisällöllisillä ja rakenteellisilla muutoksilla voidaan tavoitella suurempia muutoksia, mutta vaikutusten saaminen kestää kauemmin. Näistä syistä johtuen tarvitaan eri toimenpiteitä, jotka tähtäävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuuden toteutumiseen maakunnissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen laskentatavasta, jonka perusteella kullekin maakunnalle määräytyisi maakuntakohtainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Laskennassa käytettävässä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta säädettäisiin vuosittain 23 pykälässä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella. Perushinta kerrottaisiin maakunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi maakuntakohtaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelystä. Kerroin kuvaisi maakunnan toimintaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kertoimen muodostamisen lähtökohtana olisivat maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosindikaattorit, joista säädettäisiin yksityiskohtaisesti 23 pykälässä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella. Toimintaa kuvaavia indikaattoreita olisi 5 ja niitä painotettaisiin kertoimen laskennassa 50 prosenttia, tulosindikaattoreita olisi 4 ja myös niitä painotettaisiin kertoimen laskennassa 50 prosenttia. Kertoimen käyttöönottovaiheessa toimintaa kuvaavien ja tuloksia koskevien indikaattoreiden samansuuruiset painot olisivat perusteltuja, jotta minimoitaisiin mahdolliset tarkastelun vääristymät. Pyrkimyksenä olisi myös minimoida, ettei yksittäisen indikaattorin merkitys kasvaisi liian suureksi. Kun otetaan huomioon myös tuleva sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva asiakkaiden valinnanvapaus ja palvelujen monituottajamalli, olisi perusteltua pitäytyä tasapainoisesti sekä toimintaprosessien että tulosten tarkastelussa.

Indikaattorien valinnassa lähtökohtana olisi, että tiedot ovat saatavilla kaikista maakunnista ja että voidaan tulevaisuudessa lisääntyvästi hyödyntää tuoteistettua rekisteritietoa. Kertoimeen sisällyttävien indikaattorien tulisi olla tulevaisuudessa myös muutettavissa, jolloin mahdollisuudet niitä koskevien tulosten manipulointiin vähenisivät.

Toimintaa kuvaavat indikaattorit koskisivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevia maakunnan toimia. Indikaattorit koskisivat terveystarkastusten toteutumista äitiys- ja lastenneuvolassa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa sekä opiskelun ja työelämän ulkopuolella oleville, elintapaneuvonnan toteutumista tyypin 2 diabeteksen riskiryhmään kuuluville sekä päihteiden käytön mini-intervention, jolla tarkoitetaan erityisesti alkoholinkäytön puheeksiottoa, riskikulutuksen tunnistamista sekä neuvontaa ja seurantaa alkoholinkäytön vähentämiseksi, toteuttamista terveydenhuollon asiakkaille. Toimintaa kuvaavana indikaattorina

tarkasteltaisiin myös maakunnan tulottomien kotitalouksien osuutta kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Indikaattorit koskisivat erityisesti merkittävien kansansairauksien ehkäisyä sekä työkykyisyyden ylläpitoa ja syrjäytymisen ehkäisyä.

Tulosindikaattorit mittaisivat maakunnan väestön hyvinvoinnin ja terveydentilan muutosta. Muutokset väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä näkyvät indikaattoreissa yleensä hitaammin kuin muutokset toimintaprosesseissa, tämä puoltaisi toimintaa kuvaavien indikaattorien painottamista. Toisaalta tulosten tarkastelu on tärkeää, jotta pystyttäisiin tarkastelemaan keskeisten terveys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tulosindikaattoreiksi valittaisiin sellaisia muuttujia, joilla voidaan perustellusti olettaa olevan yhteys ehkäisevään toimintaan. Indikaattorit koskisivat ikääntyneiden toimintakyvyn edistämistä ja tapaturmien vähentämistä, jolloin tarkasteltaisiin vammojen ja myrkytysten johdosta aiheutuneita ikääntyneiden sairaalahoidon määriä sekä kaatumisen tai putoamisen seurauksena aiheutuneiden kuolemien määriä. Syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyyn sekä työllisyyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen osalta tarkasteltaisiin maakunnassa asuvien toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden asukkaiden osuuden vähenemistä sekä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavien 16—24-vuotiaiden osuutta vastaavanikäisestä väestöstä.

Maakuntakohtainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin laskettaisiin keskiarvona toimintaa kuvaavien indikaattoreiden keskiarvosta ja toiminnan tulosta kuvaavien kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta. Tulosindikaattoreista laskettaisiin kahden viimeisimmän vuoden erotus kuvaamaan tapahtunutta muutosta. Kaikki indikaattorit skaalattaisiin niin, että vaihteluväliksi tulee 0—100. Yksittäisen toimintaa mittaavan indikaattorin painoarvo olisi osuus kaikista toimintaa mittaavista indikaattoreista jaettuna kahdella. Vastaavasti yksittäisen tulosindikaattorin painoarvo olisi osuus kaikista tulosindikaattoreista jaettuna kahdella. Täten yksittäisen toimintaa mittaavan indikaattorin painoarvo kertoimen laskennassa olisi 0,125 ja tulosindikaattorin 0,1.

Pykälän 3 momentin mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa määriteltäessä valtioneuvoston asetuksella säädettävien 2 momentin mukaisten indikaattorien osalta käytettäisiin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämän kansallisen terveystietojärjestelmän, Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ylläpitämän väestötietojärjestelmän, Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen eläketietojärjestelmien sekä Tilastokeskuksen tietoja. Lisäksi käytettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusjärjestelmän (Hilmo), perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisterin (AvoHilmo), Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetin sekä toimeentulotukirekisterin tietoja.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sekä ehkäiseviä sosiaali- ja terveystalv palveluja koskevat tilastoaineistot edellyttävät lainvalmisteluhetkellä kehittämistä. Suurimmat puutteet ovat sosiaalipalvelujen, toimintakyvyn ja työterveyshuollon tietopohjassa. Ongelmia tuottaa myös sosioekonomisten tietojen rutiininomainen yhdistäminen muihin rekisteritietoihin. Kertoimen kehittämiseksi tilastoaineistoja ja indikaattorien määrittelyä koskevia kriteereitä tulisi kehittää siten, että ne hyvin ilmentäisivät maakuntien toimia.

Kerrointa laskettaessa käytettäisiin varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden ja sitä edeltäneen vuoden tilastotietoja, joista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tulosindikaattorissa mitataan muutosta ja siten laskennassa tarvittaisiin useamman vuoden tietoja.

Jos kertoimen laskemiseksi tarpeellisia tilastotietoja ei olisi saatavilla 3 momentin mukaiselta ajanjaksolta, käytettäisiin kertoimen laskemiseksi uusimpia käytettävissä olevia tietoja. Jos

tietoja ei olisi kyseessä olevan maakunnan osalta lainkaan saatavilla, kirjattaisiin maakunnalle laskentaa varten alin mahdollinen arvo. Tämä kannustaisi maakuntia panostamaan tietotuotannon laadun ja raportoinnin kehittämiseen ja ajantasaiseen tuottamiseen.

12 §. Asukastiheyskerroin. Asukastiheyskertoimen perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta maakunnalle aiheutuvia kustannuksia. Asukastiheyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteena. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 12 pykälä, mutta pykälässä ei esitetä säädettäväksi kertoimen enimmäisrajan. Maakuntien osalta enimmäisrajan ei voitaisi katsoa olevan tarkoituksenmukainen, sillä se voisi kohdistua vain harvoihin maakuntiin ja vaikutus voisi näiden maakuntien osalta olla merkittävä. Laskennassa käytettäisiin Tilastokeskuksen yleisiä väestö- ja pinta-alatilastoja. Maakuntien valtion rahoituksesta noin 1 prosentti perustuisi asukastiheuteen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden asukastiheyskertoimen määräytymisperusteesta, jonka perusteella kullekin maakunnalle määräytyy maakuntakohtainen asukastiheyskerroin. Maakunnan asukastiheyskerroin saataisiin jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys maakunnan asukastiheydellä. Laskennassa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen tietoja maakuntien maapinta-alasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnalle asukastiheyskertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Asukastiheyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella. Kertoimen perushinnasta säädettäisiin 23 pykälän nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavasti:

$PH_{ASTIH} * asukasmäärä_i * ASTIHK_i$

missä

PH_{ASTIH} on asukastiheyden perushinta, asukasmäärä i on asukkaiden lukumäärä maakunnassa i ja $ASTIHK_i$ on asukastiheyskerroin maakunnalle i .

Asukastiheyskerroin laskettaisiin maakunnalle seuraavasti:
 $ASTIHK_i = asukastiheys\ kokomaa : asukastiheys_i$

missä

$ASTIHK_i$ on maakunnan asukastiheyskerroin, asukastiheys kokomaa on koko maan keskimääräinen asukastiheys ja asukastiheys i on maakunnan i asukastiheys

13 §. Vieraskielisyyskerroin. Vieraskielisyyskertoimen tarkoituksena on korvata vieraskielisten asukkaiden maakunnalle aiheuttamia kustannuksia. Vieraskielisyyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteena. Pykälä vastaisi yleiseltä periaatteeltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 9 pykälää, mutta kertoimen laskentatapa ehdotetaan säänneltäväksi yk-

sinkertaisemmin vastaavalla tavalla kuin asukastiheyskerrointa laskettaessa. Vieraskielisyyskertoimen perusteella muodostuisi noin 1 prosentti maakuntien valtion rahoituksesta.

Pykälän 1 momentin nojalla maakunnan vieraskielisyyskerroin laskettaisiin jakamalla maakunnan vieraskielisten asukkaiden osuus vastaavalla koko maan keskimääräisellä vieraskielisten asukkaiden osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta. Vieraskielisten lukumäärässä ei otettaisi huomioon ruotsin- ja saamenkielisiä asukkaita, mutta huomioitaisiin kaikki ikäluokat.

Pykälän 2 momentin mukaan vieraskielisyyden perusteella määräytyvä maakunnan laskennallinen rahoitus laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty vieraskielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskerroimella. Vieraskielisyyskertoimen perushinnasta säädettäisiin 23 pykälän nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Vieraskielisyyskerroin maakunnalle i:

$$[\text{VKK}]_i = (\text{vieraskielism i}) / (\text{asukasmäärä i}) / (\text{vieraskielism maassa}) / (\text{asukasmäärä maassa})$$

missä

vieraskielism maassa on vieraskielisten lukumäärä koko maassa
asukasmäärä maassa on asukasmäärä koko maassa
vieraskielism i on vieraskielisten lukumäärä maakunnassa i
asukasmäärä i on asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset maakunnalle i
= PH VIERK * VKK i * asukasmäärä i

missä

PH VIERK on vieraskielisyyden perushinta,
VKK i on vieraskielisyyskerroin maakunnalle i ja
asukasmäärä i on asukkaiden lukumäärä maakunnassa i.

4 luku **Maakuntien muiden tehtävien rahoitus**

14 §. *Asukaskohtainen perushinta.* Perushinta olisi maakunnan laskennallisten kustannuksien ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, ja se olisi siten laissa maakunnan muiden kuin ehdotetun lain 3 luvussa tarkoitettujen tehtävien valtion rahoituksen laskennan lähtökohta. Esityksen mukaisesti maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen ei liittyisi valtion rahoituksen laskennassa erillisiä kertoimia. Pykälässä tarkoitettu perushinta muodostettaisiin maakunnalle ehdotetun lain 3 pykälässä tarkoitettujen lakisääteisten tehtävien hoitoon, joita olisivat lainvalmisteluvaiheessa erityisesti pelastustoimen tehtävät. Perushinnan muodostamisessa ennen lain soveltamista huomioitaisiin maakunnille nykyisiltä maakuntien liitoilta, aluehallintovirastoilta ja elinkeinokeskuksilta siirtyvien tehtävien kustannukset.

Pykälä vastaisi nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 4 pykälän 2)-kohtaa sekä 54 ja 57—59 pykälässä säädettyä. Laissa tarkoitetuista perushinnoista säädettäisiin vuosittain ehdotetun lain 23 pykälän nojalla valtioneuvoston asetuksella.

5 luku **Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen**

15 §. *Valtion rahoituksen hallinnointi.* Pykälän 1 momentin nojalla valtiovarainministeriö valmistelisi yhteistoiminnassa maakunnan lakisääteisistä tehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa maakunnan lakisääteisten tehtävien muutosten vaikutukset valtion rahoituksen perusteisiin valtion talousarvion valmistelua varten. Säännös vastaisi nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 46 pykälää.

Pykälän 2 momentin nojalla lain 3 pykälän 1 momentissa säädettyjen rahoituksen kohdentamisperusteiden prosenttiosuudet, lain 8 pykälän 4 momentissa säädetyt tehtäväkohtaiset painot, 9 pykälässä säädetyt ikäryhmien ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä koskevien tarvetekijöiden painokertoimet sekä 11 pykälän 2 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot tarkistettaisiin määräajoin vähintään 4 vuoden välein lain voimaantulovuoden jälkeen. Säännös vastaisi periaatteeltaan nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 7 pykälän 5 momenttia, joka koskee ainoastaan sairastavuuskertoimen kustannustekijän painokertoimen tarkistamista. Kaikkien valtion rahoituksen määräytymisessä ja kohdentamisessa käytettävien laskentaperusteiden suhdetta on kuitenkin syytä arvioida säännöllisin väliajoin, mistä johtuen ehdotettava säännös olisi soveltamisalaltaan selvästi aiempaa laajempi. Kun kyse on uudesta valtion rahoituksen mallista, uusista rahoituksen määräytymisperusteista ja myös uudenlaisesta hallinnollisesta toimintamallista, on perusteltua toteuttaa tarkistus vähintään neljän vuoden välein. Tämä aikataulutus mahdollistaisi tarkistusten huomioimisen hallituskausittain, jolloin olisi mahdollisuus arvioida rahoitusmallia suhteessa julkistalouden kokonaisuuteen.

16 §. *Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen.* Pykälä vastaa asiasisällöltään nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 48—49 pykälää. Valtiovarainministeriö päättäisi maakunnan valtion rahoituksesta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

2 momentissa säädettäisiin valtion rahoituksen maksamisesta keskitetysti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta, josta on säädetty valtioneuvoston asetuksella Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (229/2009). Valtion rahoitus maksettaisiin maakunnille varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä. Valtiovarainministeriö lähettäisi palvelukeskukselle tiedoksi 1 momentin mukaiset valtion rahoitusta koskevat päätökset.

17 §. *Laskuvirheen oikaisu.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi laskuvirheen oikaisusta ja se vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 50 pykälää. Säännöksen perusteella voitaisiin oikaista valtion rahoitusta koskevan päätöksen laskuvirhe. Säännös koskisi päätösten lisäksi myös muita valtion rahoitusta koskevaa maksamista koskevia tietoja, eikä laskuvirheen edellytettäisi olevan ilmeinen. Valtion rahoitusta koskevaa päätöstä koskeva virhe voitaisiin korjata myös, vaikka korjaaminen johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen ja vaikka virhe ei olisi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Menettely poikkeaisi hallintolain (434/2003) 51 pykälässä säännellystä kirjoitusvirheen korjaamisesta siltä osin, että se koskisi myös muita kuin päätöksiä eikä laskuvirheen edellytettäisi olevan ilmeinen.

18 §. *Saamatta jääneen etuuden suorittaminen.* Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 51 pykälää. Pykälän nojalla maakunnalla olisi oikeus saada uusien tietojen perusteella saamatta jäänyt valtion rahoitus. Merkitykseltään vähäisiä etuuksia ei tarvitsisi välttämättä suorittaa ja kaikissa tapauksissa maksu voitaisiin myöhentää seuraavan vuoden valtion rahoituksen yhteydessä suoritettavaksi.

19 §. Perusteettoman edun palauttaminen. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 pykälää. Pykälän mukaan valtiovarainministeriön olisi määrättävä perusteeton etu palauttavaksi, jos se ei olisi vähäinen tai edunsaajan kannalta kohtuuton. Palauttavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtion rahoitus on maksettu. Jos palautettava valtion rahoitus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palauttavaksi. Palautettava valtion rahoitus saataisiin vähentää myös myöhemmistä suorituksista.

20 §. Suoritusvelvollisuuden raukeaminen. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 53 pykälää. Edellä 18—19 pykälässä tarkoitettu valtion rahoituksen suorittamisvelvollisuus raukeaisi viiden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jona rahoitus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

6 luku **Erinäiset säännökset**

21 §. Valtion rahoituksen määräytyminen siirrettäessä kunta toiseen maakuntaan. Pykälä vastaa osin nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 62 pykälää. Siirrettäessä maakunnan osa toiseen maakuntaan valtion rahoitus laskettaisiin siten, että maakuntajaon muutoksen voimaantulovuonna laajentuva maakunta saisi siirtyvän asukasmäärän mukaisen osan siitä valtion laskennallisesta rahoituksesta, jonka supistuva maakunta olisi saanut, jos maakuntajaon muutosta ei olisi tehty. Laajentuva maakunta saisi siten supistuvan maakunnan valtion rahoituksen perusteilla supistuvan maakunnan valtion rahoituksesta maakunnasta siirtyvän osan asukasmäärän ja muiden 3 luvun mukaisten laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteiden mukaisen osuuden.

22 §. Uhkasakko. Pykälä vastaa osin nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 b pykälää. Ehdotetaan, että laissa säädettäisiin aluehallintoviraston oikeudesta sakon uhalla määrätä valtion rahoitusta saava maakunta noudattamaan velvoitteitaan, jos maakunta jättäisi noudattamatta valtion rahoituksen kohteena olevia tehtäviä järjestäessään laissa tai lain nojalla säädetyt tai määrätyn velvoitteen. Uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

23 §. Asetuksenantovaltuus. Pykälässä säädettäisiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista, asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön perushinnasta, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, asukastiheyden perushinnasta ja vieraskielisyyden perushinnasta sekä maakunnan muiden tehtävien perushinnasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteena käytettävistä indikaattoreista ja niiden painokertoimista sekä tilastotiedoista, joita käytettäisiin kertoimen laskennassa. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää valtion rahoituksen perusteena olevan maakuntien kustannustason tarkistuksen ja maakuntaindeksin laskennasta.

7 luku **Muutoksenhaku**

24 §. Oikaisumenettely. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 64 pykälää. Oikaisua voisi hakea valtionosuuden myöntämistä koskevaan päätökseen. Oikaisuvaatimusaika olisi kolme kuukautta päätöksestä tiedon saamisesta ja se olisi tehtävä valtiovarainministeriölle kirjallisesti. Päätökseen olisi liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

25 §. Muutoksenhaku. Pykälä vastaa nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 65 pykälää. Pykälän mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 a ja 7 pykälän mukaisesti hallintovalituksella. Muihin päätöksiin ei saisi hakea muutosta valittamalla.

8 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

26 §. Voimaantulo. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa koskevaa 11 pykälää sovellettaisiin kuitenkin vasta vuoden 2022 alusta. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi varainhoitovuodelle 2019.

27 §. Valtion rahoituksen määräytyminen vuonna 2019. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtion rahoitus vuonna 2019 vastaisi siten kuin ehdotetun lain 3 pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntien lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Rahoituksen taso määritettäisiin uusimpien käytössä olevien vuoden 2016 kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menojen perusteella täydennettynä maakuntien muiden lakisääteisten tehtävien kustannuksilla ja tarkistettuna kustannustason arvioitua muutosta vastaavasti vuoden 2019 tasolle. Maakuntien kustannuskehitystä tarkistettaisiin valtiovarainministeriön tuottamalla maakuntaindeksillä. Lisäksi maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden ja laadun muutos otettaisiin huomioon ehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettusti.

Kuntien jäljelle jäävien tehtävien valtionosuuteen lisättäisiin laskennallisten kustannusten määräytymiskriteereihin uutena elementtinä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteeri. Sen osuus laskennallisesta rahoituksesta on 56 miljoonaa euroa. Valmistelussa on oletettu, että osa kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä saavutetuista hyödyistä näkyisi maakunnissa palvelutarpeen vähenemisenä, minkä vuoksi puolet kuntien valtionosuuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteeristä on tarkoitus rahoittaa vähentämällä osuus maakuntien rahoituksesta. Tämä tapahtuisi vähentämällä 28 miljoonaa euroa pykälässä ehdotetun mukaisesta maakuntien rahoituksesta vuonna 2019.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion rahoituksen kohdentamisesta kullekin maakunnalle sillä yhteismäärällä, joka aiheutuisi kustannuksina kyseisen maakunnan alueen kunnille 1 pykälässä tarkoitetuista lakisääteisistä tehtävistä.

28 §. Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020—2023. Pykälässä säädettäisiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valtion rahoituksesta siirtymävaiheessa vuosina 2020—2023. Tarkoituksena on, että siirtymäkauden aikana maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä siirryttäisiin asteittain menoperusteisesta rahoituksesta ehdotettavan lain mukaisten uusien määräytymisperusteiden mukaisesti määräytyvään laskennalliseen valtion rahoitukseen.

Valtion rahoituksen taso määritettäisiin uusimpien käytössä olevien kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menojen perusteella täydennettynä maakuntien muiden lakisääteisten tehtävien kustannuksilla, kunnes maakuntien ensimmäiset tilinpäätöstiedot olisivat valmistuneet. Ensimmäiset tiedot maakuntien kustannusrakenteesta ja toteutuneista käyttökustannuksista saataisiin vuoden 2019 tilinpäätösten valmistumisen jälkeen loppuvuonna 2020. Maakuntien kustannuskehitystä tarkistettaisiin vuosittain valtiovarainministeriön tuottamalla maakuntaindeksillä, joka ottaisi huomioon oikeassa suhteessa työvoimakustannuksissa, tavaroiden ja palvelujen hankinnoissa ja muissa menoissa tapahtuneet hintojen muutokset.

Pykälän 1 momentin nojalla valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vuonna 2020 siten, että rahoituksesta 80 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 20 prosenttia lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Maakuntien palvelutehtävistä aiheutuvien kustannusten määrittelyssä käytettäisiin uusimpia käytettävissä olevia kustannustietoja. Lainvalmisteluvaiheessa näiden tietojen arvioidaan olevan vuotta 2017 koskevia kustannustietoja. Vuonna 2021 valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vastaavasti siten, että rahoituksesta 60 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 40 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuotta 2018 koskevia kustannustietoja. Valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vuonna 2022 vastaavasti siten, että rahoituksesta 40 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 60 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuotta 2019 koskevia kustannustietoja. Vuonna 2023 valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyisi vastaavasti siten, että rahoituksesta 20 prosenttia määräytyisi maakunnan lakisääteisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten perusteella ja 80 prosenttia tämän lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella. Kustannustietoina arvioidaan käytettävän vuotta 2020 koskevia kustannustietoja.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan selvyuden vuoksi säädettäväksi erikseen, että lain 6 pykälää sovellettaisiin valtion rahoituksen kokonaistason määrittämiseen vuosina 2020—2023. Maakuntien kustannukset huomioitaisiin 6 pykälässä säädettävällä tavalla siten, että valtion rahoituksen laskennan pohjana olevista maakunnan toteutuneista käyttökustannuksista ja niiden kasvusta otettaisiin huomioon vain osa. Tämä osa vastaisi lain 5 pykälän 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittaista kasvua enintään prosenttimäärällä, joka olisi maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Säännös olisi keskeisen tärkeä lakiehdotuksen tavoitteena olevan julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamiseksi. Tästä syystä säännöstä tulisi soveltaa jo siirtymäaikana 2020—2023 mahdollisimman kattavasti eikä pelkästään siihen valtion rahoituksen osuuteen, joka määräytyisi ehdotettavan lain 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

29 §. *Valtion rahoituksen tasoa koskeva poikkeussäännös vuosina 2020—2021.* Pykälän mukaan valtion rahoituksen tarkistus tehtäisiin siirtymäajalla vuosina 2020—2021 siten, että maakuntien toteutuneita käyttökustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisesti, vaan huomioimalla enintään uuden maakuntaindeksin toteutunutta muutosta lisättynä 1 prosenttiyksiköllä vastaava vuosittainen kasvu. Säännöksen taustalla olisivat lakiehdotuksen 6 pykälän 2 momentin osalta esitetyt perusteet. Koska kyse on vuodesta 2019 alkaen uudeltaisesta rahoitusjärjestelmästä perustuslaissa säädettyjen peruspalvelujen rahoitukseen ja koska vuosina 2020—2023 siirrytään asteittain uuden rahoitusjärjestelmän mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen laskennalliseen rahoitukseen, olisi vuosina 2020—2021 perusteltua huomioida maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista suurempi osuus. Lisäksi olisi tarpeen huomioida, että maakuntien rahoituksen määrittelyssä ja tarkistuksissa käytetään vuosina 2019—2021 kuntien toimintaan liittyvää tietoaineistoa ja maakuntien käyttötaloustietoja pystytään täysimääräisesti käyttämään vasta koskien varainhoitovuotta 2022.

1.5 Maakuntajakolaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Maakuntajako. Pykälässä säädettäisiin maakuntajaon perusteista ja maakuntajakolain suhteesta muuhun maakuntia koskevaan sääntelyyn. Pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu maakuntiin, joilla on itsehallinto siten kuin maakuntalaissa säädetään. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntaa suuremmalla alueella säädetään lailla. Maakuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (maakunta) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa. Maakuntalakiin sisältyvät keskeiset säännökset maakuntien hallinnosta, taloudenpidosta ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista.

Pykälän 2 momentissa säädetään maakunnan alueesta, johon edellytetään kuuluvaksi vähintään kaksi kuntaa. Tämä on luonnollinen edellytys, koska kyse on perustuslaissa tarkoitettusta itsehallinnosta kuntia suuremmalla alueella. Lisäksi maakunnan on momentin mukaan muodostettava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Nämä edellytykset tulee ottaa huomioon myös maakuntajakoa muutettaessa. Yhdistyvillä maakunnilla tai toiseen maakuntaan siirtyvällä kunnalla tulee olla yhteinen maaraja. Alueiden yhtenäisyys ja toiminnallisuus perustuu muun muassa asukkaiden asiointiin ja työssäkäyntiin alueella, yhteisiin yhteisöihin, yhteistyöhön alueella ja alueellisiin palveluihin. Suomen ympäristökeskus on julkaissut selvityksen yhdyskuntarakenteen toiminnallisista alueista vuonna 2012. Selvitys perustuu suurelta osin pendelöintiin ja asiointiin alueilla. Toiminnallisen kokonaisuuden muodostumista voi osoittaa myös yhdistyvien maakuntien tai toiseen maakuntaan siirtyvän kunnan kuuluminen samaan yhteistyöalueeseen sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan uudesta maakuntajaosta perustettaessa alueellista itsehallintoa säädetään voimaanpanolaissa. Voimaanpanolain 5 §:ssä mainitaan 18 maakuntaa nimeltä ja niihin kuhunkin kuuluvat kunnat. Ehdotetut maakunnat ovat Uudenmaan maakunta, Varsinais-Suomen maakunta, Satakunnan maakunta, Kanta-Hämeen maakunta, Pirkanmaan maakunta, Päijät-Hämeen maakunta, Kymenlaakson maakunta, Etelä-Karjalan maakunta, Etelä-Savon maakunta, Pohjois-Savon maakunta, Pohjois-Karjalan maakunta, Keski-Suomen maakunta, Etelä-Pohjanmaan maakunta, Pohjanmaan maakunta, Keski-Pohjanmaan maakunta, Pohjois-Pohjanmaan maakunta, Kainuun maakunta ja Lapin maakunta.

Momentin mukaan maakuntajakoa voidaan muuttaa maakuntajakolaissa säädettyjen edellytysten täytyessä valtioneuvoston päätöksellä. Lisäksi eduskunta voisi säätää lailla kaikenlaisista maakuntajaon muutoksista.

Maakuntajaon muuttamista koskeva valtioneuvoston päätös olisi luonteeltaan hallintopäätös. Se ei kuitenkaan olisi sellainen jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskeva päätös, johon sovelletaan sellaisenaan kaikkia hallintoasioissa yleisesti noudatettavia lakeja kuten hallintolakia (434/2003) ja hallintolainkäyttölakia (586/1996), vaan ehdotetussa laissa säädettäisiin osin niistä poikkeavista, muun muassa muutoksenhaussa noudatettavista menettelyistä.

2 §. Maakuntajaon muuttaminen. Pykälässä määriteltäisiin erilaisissa maakuntajaon muutostilanteissa käytettävät käsitteet. Pykälän 1 momentin mukaan lain yläkäsitteenä olisi maakuntajaon muuttaminen, jota käytettäisiin kun tarkoitetaan kaikkia laissa mainittuja erilaisia maakuntajaon muutostilanteita. Maakuntajaon muuttaminen jakautuisi alakäsitteisiin maakuntien yhdistyminen ja kunnan siirtäminen toiseen maakuntaan.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin käsite maakuntien yhdistyminen. Maakuntien yhdistymisellä tarkoitettaisiin maakuntajaon muutostilanteita, joissa maakuntien määrä vähenee eli ainakin yksi kokonainen maakunta lakkaa. Momentissa lueteltaisiin ne vaihtoehdot tavat, joilla maakuntien yhdistyminen voi tapahtua. Momentin 1 kohta koskisi tilanteita, joissa yksi tai useampi maakunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan maakuntaan. Maakuntien yhdistyminen on hallinnollisesti yksinkertaisinta toteuttaa tällä tavalla, sillä yhden maakunnan toimintoihin voidaan liittää yhdistyvän tai yhdistyvien maakuntien toiminnot ilman, että täytyy luoda alusta asti kokonaan uusi organisaatio. Tämä voi olla tarkoituksenmukainen tapa toteuttaa esimerkiksi maakuntalaissa tarkoitetun arviointimenettelyn perusteella tehtävä maakuntien yhdistyminen. Momentin 2 kohta koskisi tilanteita, joissa useampi maakunta lakkaa ja maakunnat perustavat yhdessä uuden maakunnan. Momentin 3 kohta koskisi tilanteita, joissa maakunnan alue jaetaan kahden tai useamman maakunnan kesken siten, että jaettava maakunta lakkaa.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan siirtämisellä kuuluvaksi toiseen maakuntaan tarkoitettaisiin maakuntajaon muuttamista, jossa maakuntien lukumäärä ei muutu.

3 §. Maakuntajaon vaikutukset valtion hallintoon. Pykälän mukaan maakuntajako olisi valtion viranomaisten toimialuejaon perustana. Valtion viranomaisten toimialueiden tulisi, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että viranomaisen toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Jos toimialue pienempi kuin maakunta, sen on oltava kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

Tästä lähtökohdasta maakuntajaon ei tarvitse myötäillä nyt olemassa olevia valtion aluejakoja, vaan ne tulee sopeuttaa maakuntajakoon. Pykälässä tarkoitettuna erityisenä syynä maakuntajaosta poikkeavaan toimialuejakoon voisivat olla esimerkiksi kielelliset tai painavat toiminnalliset perusteet.

Koska maakunnissa järjestetään vaalit, on maakuntajaolla ja eduskuntavaalien vaalipiiriäolla keskinäinen yhteys. Tällä hetkellä vaalipiirit pääsääntöisesti muodostuvat yhdestä tai useammasta maakunnasta, mutta Helsinki ja Uusimaa muodostavat tästä poikkeuksen. Uuden maakuntajaon ja eduskuntavaalien vaalipiiriäon välillä tulee olemaan samanlainen yhteys.

4 §. Kuntajaon muutosten huomioon ottaminen. Pykälään sisältyisi viittaus kuntarakennelakiin. Jos kunta lakkaa kuntien yhdistymisen seurauksena, päättää valtioneuvoston kuntarakennelain 35 §:n mukaisesti, mihin maakuntaan uusi kunta kuuluu. Lähtökohtaisesti olemassa olevaan kuntaan yhdistyvä kunta tai siirrettävä kunnan osa tulevat osaksi sitä maakuntaa, johon olemassa oleva kunta kuuluu, ellei tältä osin toisin päätetä. Sen sijaan, jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista, on valtioneuvoston päätettävä, mihin maakuntaan kyseinen uusi kunta kuuluu.

2 luku **Maakuntajaon muuttaminen**

5 §. Maakuntajaon muuttamisen edellytykset. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Ehdotettuja edellytyksiä sovellettaisiin kaikissa maakuntajaon muutostilanteissa. Edellytykset koskisivat siten sekä maakuntien yhdistymistä että kunnan siirtämistä kuuluvaksi toiseen maakuntaan. Edellytysten tulisi myös täytyä riippumatta siitä, kenen esityksestä maakuntajaon muutos on tullut vireille. Lain 10 §:n 2 momentissa säädettäisiin lisäksi maakuntien yhdistymistä koskevan päätöksenteon edellytyksenä olevasta yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustojen kannan huomioon ottamista päätöksenteossa.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin lain 1 §:n 2 momentissa säädettyihin edellytyksiin, jotka maakuntien tulee aina täyttää myös maakuntajaon muutoksen jälkeen. Maakuntien tulee siten muodostua vähintään kahdesta kunnasta sekä yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin neljästä edellytyksestä, joista ainakin yhden tulisi täytyä kaikissa maakuntajaon muutostilanteissa. Maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä olisivat maakuntien toimintakyvyn, talouden ja palvelujen järjestämisen, asukkaiden elinolosuhteiden, elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseen liittyvät tekijät. Edellytykset olisivat luonteeltaan vaihtoehtoisia, joten jo yksikin voi olla riittävä maakuntajaon muutoksen toteuttamiseksi. Edellytykset ovat osittain päällekkäisiä ja käytännössä niitä yleensä jouduttaisiin arvioimaan kokonaisuutena. Edellytysten täyttymistä arvioisivat ensisijaisesti muutoksen kohteena olevat maakunnat ja kunnat tehdesään esityksen maakuntajaon muuttamisesta. Ministeriön aloitteesta tehtävissä maakuntajaon muutoksissa arviointi sisältyisi maakuntajakoselvitykseen.

Momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä siitä, että muutos edistää muutoksen kohteena olevan maakunnan toimintakykyä. Maakunnan toimintakykyä edistävästä tekijöistä säännöksessä mainittaisiin erikseen esimerkkinä maakunnan toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Momentin 2 kohdassa säädettäisiin maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä siitä, että muutos parantaa asukkaiden palveluja tai muutoin asukkaiden elinolosuhteita. Elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamista koskevasta edellytyksestä säädettäisiin 3 kohdassa. Momentin 4 kohdan mukaan maakuntajakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos on tarpeen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseksi. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen maakuntajaon kanssa.

Edellytyksiä ei arvioitaisi pelkästään muutoksen kohteena olevien maakuntien kannalta, vaan sen alueen näkökulmasta, johon maakuntajaon muutos vaikuttaa. Alue voisi olla muutoksen kohteena olevia maakuntia suppeampi tai laajempi kokonaisuus, esimerkiksi maakunnan osa tai useamman maakunnan muodostama alue.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Aluejaotuksen keskeisenä perustana on perustuslain 122 §:n 1 momentti, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän tulkinnassa on otettava huomioon myös perustuslain 17 §, jossa säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 21/2009 vp) on mahdollisista aluejakovaihtoehdoista valittava se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset oikeudet.

6 §. Maakuntajaon muuttamisen vireillepano. Pykälässä säädettäisiin maakuntajaon muuttamisen vireillepanosta.

Pykälän 1 momentin mukaan esityksen maakuntajaon muuttamisesta voisi tehdä muutoksen kohteena oleva maakunta tai kunta. Vireillepano tapahtuisi lähtökohtaisesti samalla tavalla sekä maakuntien yhdistymistä että kunnan siirtämistä koskevien esitysten osalta. Maakuntajaon

muuttamista koskeva esitys tulisi käsitellä kyseisen maakunnan maakuntavaltuustossa tai kunnan valtuustossa.

Esitys toimitettaisiin valtiovarainministeriölle. Esitys katsottaisiin tulleeeksi vireille silloin, kun se on saapunut valtiovarainministeriön kirjaamoon.

Maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen sisällöstä säädettäisiin erikseen 7 §:ssä. Maakuntien yhdistymistä koskevan esityksen voisivat tehdä maakunnat yhdessä, yksittäinen maakunta tai yksittäinen kunta. Maakuntien yhdessä tekemään esitykseen tulisi liittää mainitussa pykälässä tarkoitetut selvitykset. Niiden perusteella valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen maakuntien yhdistymisestä ilman, että olisi välttämättä tarpeen toimittaa 8 §:ssä tarkoitettua maakuntajakoselvitystä. Yksittäisen maakunnan tai kunnan esityksen jatkovalmistelu edellyttäisi käytännössä maakuntajakoselvityksen toimittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi panna maakuntajaon muuttamisen vireille määräämällä toimitettavaksi 8 §:ssä tarkoitetun maakuntajakoselvityksen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntajakoselvitys voisi tulla vireille myös maakuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn yhteydessä arviointiryhmän ehdotuksesta. Valtiovarainministeriö käynnistäisi arviointimenettelyn maakuntalain 110 §:ssä säädettyjen maakunnan taloutta koskevien perusteiden täytyessä. Valtiovarainministeriön tulisi käynnistää arviointimenettely myös sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta tilanteessa, jossa maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja on vaarantunut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

7 §. *Maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan tai kunnan tekemän maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen sisällöstä. Esityksessä on perusteltava maakuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu alueen eheyteen ja toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseen liittyvät edellytykset sekä muut 5 §:ssä tarkoitetut maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Valmisteltaessa maakuntajaon muutosesitystä maakunnilla on muun lainsäädännön kuten ehdotetun maakuntalain asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia koskevan 5 luvun ja hallintolain 41 §:n perusteella velvollisuus tiedottaa asian vireillä olosta ja varata maakunnan asukkaille mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Maakuntalaissa keskeisiä säännöksiä maakuntien yhdistymisen valmistelussa olisivat erityisesti maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva 23 §, viestintää koskeva 28 § sekä maakunnan kansanäänestystä koskeva 25 §. Hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisten tulee varata edellä mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännöksen tarkoituksena on ohjata ja tiedottaa vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä. Mainitun pykälän 2 momentissa edellytetään, että asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä ilmoitetaan asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Maakuntien yhdistymistä koskevassa tilanteessa tämä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi ilmoittamista maakuntalehdessä, tiedotteiden lähettämistä koteihin tai erilaisten kuulemistilaisuuksien järjestämistä. Ilmoituksista tai tiedotteista tulisi ilmetä muun muassa asiaa valmistelevan viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä sekä miten asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada asiasta lisätietoja. Kunnilla vastaava velvollisuus asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen perustuu hallintolain ohella kuntalain 5 luvun säännöksiin.

Pykälän 2 momentti koskisi maakuntien yhdessä tekemän esityksen sisältöä sekä tällaiseen esitykseen liitettäviä selvityksiä. Maakuntien yhteiseen esitykseen maakuntajaon muuttamisesta edellytettäisiin liitettäväksi selvitys keskeisistä maakunnan yhdistymiseen ja uuden maakunnan hallinnon järjestämiseen liittyvistä seikoista. Lain 10 §:n 2 momentissa säädetään maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen edellytyksistä. Valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen maakuntien yhdistymisestä nyt kyseessä olevan maakuntien yhteisen esityksen perusteella. Tällöin ei välttämättä vaadittaisi erikseen 8 §:ssä tarkoitetun maakuntajakoselvityksen toimittamista, jos jo maakuntien esitykseen sisältyisi päätöksenteon edellyttämä selvitys. Maakuntajakoselvittäjän tulisi laatia vastaava selvitys silloin, kun kyse on muusta kuin maakuntien tekemästä esityksestä.

Momentin mukaan maakuntien esitykseen maakuntien yhdistymisestä on liitettävä maakuntavaltuustojen yhtäpitävä päätös esityksestä ja siihen liittyvä maakuntien selvitys yhdistymisen toteuttamiseen liittyvistä seikoista. Toisin kuin nykyään kuntien yhdistyessä, maakuntien yhdistyessä ei edellytettäisi erillisen yhdistymissopimuksen tekemistä yhdistyvien maakuntien välillä. Muutoksen valmistelemiseksi ja sitä koskevan valtioneuvoston päätöksenteon pohjaksi vaadittaisiin kuitenkin maakunnilta lähtökohtaisesti yhdistymissopimusta vastaavanlaista muutoksen edellytysten ja sen toteuttamisen periaatteiden selvittämistä sekä yhtäpitäviä maakuntavaltuustojen päätöksiä niiden hyväksymisestä.

Momentin 1 kohdan mukaan maakuntien yhteiseen esitykseen liitettävässä selvityksessä tulee ilmetä maakuntien yhdistymisen toteuttamistapa ja ajankohta. Toteuttamistavalla tarkoitetaan 2 §:n 2 momentissa mainittuja kolmea vaihtoehtoista tapaa, joilla maakunnat voivat yhdistyä. Näitä ovat maakunnan tai maakuntien yhdistyminen olemassa olevaan maakuntaan, maakuntien yhdistyminen perustamalla uusi maakunta ja maakunnan alueen jakaminen kahden tai useamman maakunnan kesken. Maakuntien yhdistymisen ajankohdan osalta tulee ottaa huomioon 10 §:n 4 momentissa säädetty valtioneuvoston päätöksenteon aikataulu. Päätös maakuntien yhdistymisestä tulee tehdä viimeistään yhdistymisen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, valtioneuvoston päätös tulee tehdä jo vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Myös valtioneuvoston päätöksen valmistelulle on tarpeen jättää riittävästi aikaa.

Momentin 2 kohdan mukaan tulee selvittää yhdistymisen perusteella syntyvän uuden maakunnan hallinnon periaatteita. Tällaisia periaatteellisia asioita voisivat olla esimerkiksi luottamuselinorganisaation rakenne ja kokoonpano. Sanamuoto antaa maakunnille mahdollisuuden päättää siitä, millaista yksityiskohtaisuuden tasoa selvityksessä käyttää ja kuinka paljon asioista jätetään ratkaistavaksi myöhemmin yhdistymisen valmisteluvaiheessa.

Momentin 3 kohdan mukaan selvitykseen tulisi kaikissa tapauksissa sisältyä ehdotus uuden maakunnan nimestä.

Momentin 4 kohdan mukaan selvityksen tulisi myös aina sisältää periaatteet, joilla yhdistyvien maakuntien palvelujärjestelmät sovitetaan yhteen uuden maakunnan palvelujärjestelmäksi. Tähän liittyisi palvelulaitoksissa ja yhtiöissä tuotettujen palvelujen ohella suunnitelma yhteistyöalueiden palvelujen yhteensovittamisesta. Jos maakunnan kielellinen asema muuttuu yhdistymisen johdosta, tulisi selvittää myös sitä, miten suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla äidinkielellään samanlaisten perusteiden mukaan turvataan.

Momentin 5 kohdan mukaan selvityksestä tulee ilmetä uuden maakunnan taloudenhoidossa noudatettavat yleiset periaatteet. Yhdistyvien maakuntien välisen keskinäisen luottamuksen säilymisen kannalta ja uuden maakunnan taloudellisen tilanteen kannalta olisi tärkeää, että maakunnat välttävätkin menoja lisäävien päätösten tekemistä ennen yhdistymisen voimaantuloa.

ja hoitavat uuden maakunnan taloutta vastuullisesti. Silloin kun kyse on maakunnan arviointimenettelyyn perustuvasta yhdistymisestä, yhdistyvien maakuntien viranomaisten toimivaltaa rajoitettaisiin maakuntalain 111 §:n perusteella arviointimenettelyn ja maakuntien yhdistymisen voimaantulon välisenä aikana. Mainittu säännös ei koske tilanteita, joissa maakunnat valmistelevat omasta esityksestään toteuttavaa, niin kutsuttua vapaaehtoista yhdistymistä. Ennen maakuntien yhdistymisen voimaantuloa ja heti maakuntien yhdistymisen jälkeen vastuun ottaminen uuden maakunnan taloudesta vaatii tällöinkin erityisen suurta päättäväisyyttä. Maakuntien tulisi yhdessä selvittää muun muassa uuden maakunnan ensimmäisen talousarvion lähtökohdista, mahdollisen kumulatiivisen alijäämän kattamista, investointisuunnitelmien koordinoimista sekä henkilöstöpolitiikan linjauksia.

Momentin 6 kohdan mukaan maakuntien yhdistymisesitykseen tulisi liittää myös selvitys asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien toteuttamisen keinoista uudessa maakunnassa. Asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista säädetään maakuntalain 5 luvussa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakunnan ja kunnan henkilöstön osallistumisesta maakuntajaon muuttamista koskevan esityksen valmisteluun. Valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

8 §. Maakuntajakoselvityksen määrääminen. Pykälässä säädettäisiin maakuntajakoselvityksen määräämisestä. Maakuntajakoselvitys vastaisi lähtökohtaisesti kuntarakennelain 4 luvussa säädettyä, kuntajaon muutosten valmisteluun liittyvää erityistä kuntajakoselvitystä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi määrätä toimitettavaksi maakuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa muutoksen kohteena olevia maakuntia ja siirrettäväksi ehdotettua kuntaa kuultuaan yhden tai useamman maakuntajakoselvittäjän. Maakuntajakoselvitys voisi koskea sekä maakuntien yhdistymistä että kunnan siirtämistä kuuluvaksi toiseen maakuntaan tai joissakin tapauksissa niitä molempia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntajakoselvityksen vireille tulosta. Momentin 1 kohdan mukaan maakuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ensinnäkin valtiovarainministeriön aloitteesta.

Momentin 2 kohdan mukaan valtiovarainministeriö voi määrätä maakuntajakoselvityksen toimitettavaksi maakunnan tai kunnan esityksestä.

Momentin 3 kohdan mukaan maakuntajakoselvitys voitaisiin määrätä toimitettavaksi myös tietyn osan maakunnan asukkaita sitä esittäessä. Tällöin edellytetään, että vähintään 20 prosenttia maakunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen maakuntajakoselvityksen toimittamisesta. Esityksen voisivat ehdotetun säännöksen mukaan tehdä ne maakunnan asukkaat, joilla olisi äänioikeus, jos esityksen teko hetkellä toimitettaisiin maakuntavaalit. Kuntarakennelain mukaan kuntien yhdistymistä koskevan erityisen kuntajakoselvityksen tekemiseksi vaaditaan vastaavasti vähintään 20 prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista.

Maakunnan äänioikeutettujen asukkaiden tekemään esitykseen tulisi sisältyä lista niistä henkilöistä, jotka kannattavat esitystä. Nimen lisäksi kunkin henkilön tulisi merkitä listaan allekirjoituksensa, minkä maakunnan asukas hän on, ja syntymäaikansa. Syntymäaika olisi tarpeen, jotta ministeriössä olisi mahdollista arvioida, onko henkilö ikänsä puolesta äänioikeutettu. Koska maakuntajakoselvityksen määrääminen olisi momentin 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriön harkittavissa, voitaisiin maakunnan asukkaiden tekemä esitys käsitellä minis-

teriössä, vaikka esitykseen liitettyyn nimilistaan mahdollisesti sisältyisi virheitä. Näin ollen listassa olevat yksittäiset virheet eivät estäisi ministeriötä käsittelemästä esitystä.

Aloiteoikeus tarjoaa maakunnan asukkaille vaikuttamismahdollisuuden tilanteessa, jossa muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustot tai jokin niistä vastustaa mutta huomattava osa maakuntien asukkaista kannattaa maakuntien yhdistymistä.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntalain 109 §:ssä tarkoitetussa maakunnan arviointimenettelyssä ollutta maakuntaa koskeva maakuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitussa pykälässä tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä olevista maakunnan talouteen liittyvistä edellytyksistä säädetään maakuntalain 110 §:ssä ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskykyyn liittyvistä edellytyksistä sekä sosiaali- ja terveysministeriön aloiteoikeudesta arviointimenettelyn käynnistämiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä.

9 §. Maakuntajakoselvityksen toimittaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin muutoksen kohteena olevien maakuntien velvollisuudesta osallistua maakuntajakoselvitykseen ja maakuntajakoselvittäjän ehdotuksen laatimiseen.

Maakuntajakoselvittäjän on laadittava ehdotus maakuntien yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan. Maakuntien tai kunnan esitystä vastaavasti ehdotuksessa tulisi perustella maakuntajaon muuttamisen tarve sekä selvittää, miten 5 §:ssä tarkoitetut kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Maakuntien yhdistymistä koskevaan ehdotukseen tulee sisällyttää myös 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua maakuntien yhteistä esitystä vastaava selvitys muutoksen toteuttamiseen liittyvistä seikoista. Selvittäjän olisi tarvittaessa laadittava ehdotus 19 §:ssä tarkoitettua kunnan siirtämiseen liittyvästä maakuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä. Taloudellinen selvitys koskee maakunnan omaisuuden jakamista tilanteissa, joissa kunta siirretään kuuluvaksi toiseen maakuntaan.

Maakuntajakoselvittäjä ei olisi ehdotusta ja siihen liittyviä selvityksiä valmistellessaan sidottu muutoksen kohteena olevien maakuntien ja kuntien kantoihin, vaan voisi itsenäisesti esittää esimerkiksi niistä poikkeavia kompromissiratkaisuja.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos maakuntajakoselvittäjä katsoo maakuntajakoselvityksen perusteella maakuntajaon muuttamisen tarpeelliseksi, hänen olisi tehtävä muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustoille ehdotus maakuntajaon muutoksesta. Jos kyse olisi kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan, ehdotus olisi tehtävä myös siirrettävän kunnan valtuustolle.

Ehdotus on käsiteltävä kaikkien muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustoissa ja muutoksen kohteena olevan kunnan valtuustossa.

Pykälän 3 momentin mukaan selvittäjän tulee toimittaa esityksensä maakuntajaon muuttamisesta valtiovarainministeriölle. Selvittäjän tulee liittää esitykseen muutoksen kohteena olevien maakuntien maakuntavaltuustojen ja muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että selvityksen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset suoritettaisiin valtion varoista.

Pykälän 5 momentti koskee maakuntajakoselvittäjän asemaa. Maakuntajakoselvittäjään sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä kuntarakennelain 17 §:ssä säädetään kuntajakoselvittäjän asemasta.

Kuntarakennelain 17 §:n 1 momentin mukaan kuntajakoselvittäjä voidaan ottaa virkasuhteeseen. Kuntajakoselvittäjään, jota ei ole otettu virkasuhteeseen, sovelletaan kuntarakennelain mukaisia tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta. Vastaava koskisi momentin mukaan myös maakuntajakoselvittäjää.

Maakuntajakoselvittäjä toimii tehtävässään virkavastuulla niissäkin tilanteissa, joissa hän ei ole virkasuhteessa selvittäjän asettaneeseen valtiovarainministeriöön. Kuntajakoselvittäjät on pääsääntöisesti otettu ministeriön palvelukseen määräaikaiseen virkasuhteeseen selvityksen tekemisen ajaksi ja niin on tarkoitus toimia myös maakuntajakoselvittäjien ollessa kyseessä. Tämä ei kuitenkaan tulevaisuudessa ole välttämättä aina mahdollista. Valtiovarainministeriöllä ei välttämättä aina ole mahdollisuutta ottaa maakuntajakoselvittäjiä virkasuhteeseen muun muassa työnjohtoon käytettävissä olevien voimavarojen ollessa rajallisia. Tällöin tehtävän hoidon kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, että selvittäjä on virka- tai työsuhhteessa muuhun organisaatioon. Maakuntajakoselvittäjäksi määrättäisiin kuitenkin aina tietty henkilö eikä esimerkiksi organisaatiota.

Maakuntajakoselvittäjän tehtävän voidaan katsoa olevan luonteeltaan sellainen, että siinä on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen vallan käytöstä. Selvittäjä vastaa maakuntajaon muuttamista koskevan asian valmistelusta. Siihen liittyen selvittäjä vastaa muun muassa siitä, että maakunnan asukkaiden näkemykset tulevat esityksen valmisteluvaiheessa kuulluiksi lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja että maakuntajaon muutosesitys muutoinkin täyttää sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Selvittäjällä on lakiin perustuva tietojensaantioikeus. Joissakin tapauksissa maakuntajaon muuttaminen edellyttää nimenomaan selvittäjän ehdotusta, jonka sisältöön myös valtioneuvosto on sidottu päätöksenteossaan. Selvittäjä on siten varsin itsenäisessä asemassa. Selvittäjä ei kuitenkaan tee lopullisia päätöksiä maakuntajaon muuttamisesta, vaan hänellä on asiassa valmisteleva rooli. Siten kyse ei ole sellaisesta perustuslaisesta tarkoitettusta merkittävää julkista valtaa käyttöä sisältävästä julkisesta tehtävästä, jota ei voitaisi antaa muulle kuin viranomaiselle.

Virkavastuu maakuntajakoselvittäjän tehtävän hoitamisessa koskisi myös yksityisen työnantajan palveluksessa olevia selvittäjiä, jotka eivät muutoin kuulu virkavastuun piiriin. Sovellettavaksi voisivat tulla rikoslain (39/1889) 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset, koska tehtäviä hoitaessaan maakuntajakoselvittäjät olisivat rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä. Edellä mainitun perusteella maakuntajakoselvittäjään sovellettaisiin muun muassa lahjusten ottamista, virkasalaisuuden rikkomista, virka-aseman väärinkäyttämistä sekä virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain säännöksiä. Sovellettavaksi voisivat tulla myös vahingonkorvauslain (412/1974) säännökset.

Maakuntajakoselvittäjää koskisivat myös julkisuuslain 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Siten selvittäjä ei saisi paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan tehtävässään toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Selvittäjä ei saa myöskään käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Kuntarakennelain 17 §:n 2 momentissa säädetään kuntajakoselvittäjän oikeudesta saada tehtävänsä suorittamisessa tarvittavia tietoja. Nyt ehdotetun momentin mukaan maakuntajakoselvittäjällä olisi vastaavasti salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot sekä muuta apua. Lisäksi selvittäjällä olisi vastaavat oikeus saada maakuntien palvelulaitosten ja laitoskonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot sekä muuta apua.

Maakuntajakoselvittäjän tiedonsaantioikeus koskisi sellaisia maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä maakuntien palvelulaitosten ja laitoskonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta sekä palvelujen järjestämistä koskevia salassa pidettäviä tietoja, jotka olisivat tarpeen selvittäjän tehtävän suorittamiseksi. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 24 §:n 17 kohdassa tarkoitettut maakunnan tai maakuntakonsernin liikesalaisuuksia sisältävät asiakirjat. Sen sijaan selvittäjän tehtävässä tarpeellisiksi ei katsottaisi yksilötason tietoja kuten esimerkiksi yksittäistä palvelujen saajaa koskevia tietoja. Selvittäjä voi tarvita tehtävänsä suorittamiseksi tietoja myös valmisteluvaiheessa olevista asioista ja asiakirjoista sekä esimerkiksi pöytäkirjoista, jotka on laadittu ainoastaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten. Nämä asiakirjat eivät julkisuuslain mukaan yleensä ole ehdottomasti salassa pidettäviä, vaan tiedon antaminen niistä on viranomaisen omassa harkinnassa.

Kuntarakennelain 17 §:n 3 momentin mukaan kuntajakoselvittäjän tehtävään määrättävällä henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus. Vastaavasti valtiovarainministeriö vastaisi maakuntajakoselvittäjää asettaessaan siitä, että tehtävään määrättävällä henkilöllä on riittävä asiantuntemus ja kokemus ja että hän on muutoinkin tehtäväänsä sopiva. Tehtävän luonteen vuoksi olennaista olisi henkilön nauttima luottamus kyseessä olevien maakuntien ja kuntien keskuudessa.

Kuntarakennelain 17 §:n 4 momentin mukaan selvityksestä maksettavan korvauksen perusteista määräisi valtiovarainministeriö. Vastaavasti kuin kuntajakoselvittäjä myös maakuntajakoselvittäjä voisi olla virkasuhteessa ministeriöön, jolloin korvauksena tulisivat kyseeseen lähinnä hänelle itselleen maksettava palkka ja erilaiset kulukorvaukset. Jos selvittäjä olisi tehtävää toimittaessaan muualla virka- tai työsuhteessa, korvaus voitaisiin suorittaa hänen työntantajalleen esimerkiksi selvitystehtävän vaatiman työajan ja muiden tehtävän suorittamisessa syntyneiden kustannusten perusteella.

10 §. Päätöksenteon edellytykset. Pykälässä säädetään maakuntajaon muuttamista koskevan päätöksen tekemisen edellytyksistä sekä päätöksentekoa edeltävästä maakuntien kuulemisesta ja muusta valmistelusta.

Pykälän 1 momentin mukaan päätöksenteko kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. Valtioneuvosto tekee päätökset valtiovarainministeriön esittelystä.

Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on kaikissa maakuntajaon muutostilanteissa, että 5 §:ssä tarkoitettut maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Muutoksen jälkeenkin muutoksen kohteena olevien maakuntien tulee 1 §:n 2 momentin mukaisesti muodostua vähintään kahdesta kunnasta sekä yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Lisäksi maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä on, että muutos parantaa maakunnan vastuulla olevien palvelujen järjestämisedellytyksiä tai asukkaiden elinolosuhteita, elinkeinojen toimintamahdollisuuksia taikka yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Jonkin näistä neljästä vaihtoehdoista seikasta tulee täytyä, että muutos voidaan tehdä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakuntien yhdistymistä koskevan päätöksenteon edellytyksenä olevasta yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustojen kannan huomioon ottamista päätöksenteossa. Jos kyse olisi niin kutsutusta maakuntien vapaaehtoisesta yhdistymisestä, päätöksen tulisi perustua joko muutoksen kohteena olevien maakuntien yhteiseen esitykseen tai maakuntajakoselvittäjän ehdotukseen, joka on hyväksytty maakuntien maakuntavaltuustoissa.

Valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä lain edellytysten täytyessä myös vastoin maakuntavaltuustojen tahtoa, jos muutos tehtäisiin maakuntalain 109 §:ssä tarkoitetun maakunnan arviointimenettelyn perusteella. Tällöin edellytettäisiin, että maakunnassa ovat täyttyneet joko taloutta tai sosiaali- ja terveystalouden järjestämiskykyä koskevat maakunnan arviointimenettelyn edellytykset. Maakunnan taloutta koskevista arviointimenettelyn edellytyksistä säädetään maakuntalain 110 §:ssä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskykyä koskevista edellytyksistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä. Edellytysten täytyessä valtiovarainministeriö käynnistäisi omasta tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta maakunnan arviointimenettelyn. Arviointimenettelyssä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien edustajista sekä puolueettomasta puheenjohtajasta koostuva arviointiryhmä arvioisi maakunnan edellytyksiä selvittää tehtävistään sekä talouden tervehdyttämiseksi ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Arviointiryhmä voisi esittää maakuntajakoselvityksen asettamista, jos se arvioisi maakuntien yhdistymisen olevan ratkaisu tilanteeseen. Valtiovarainministeriö asettaisi maakuntiin yhden tai useamman maakuntajakoselvittäjän, jotka valmistelisivat yhdistymistä koskevan ehdotuksensa yhdessä maakuntien kanssa. Maakuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhdistymisestä, vaikka maakunnan tai maakuntien maakuntavaltuustot sitä vastustaisivat.

Pykälän 3 momentin mukaan valtiovarainministeriön on maakuntajaon muuttamista koskevaa päätöstä valmistellessaan kuultava niitä maakuntia ja kuntia, joita muutos koskee, sekä selvittävä, miten muutos vaikuttaa valtion viranomaisten toimialuejakoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin.

11 §. Päätös maakuntajaon muuttamisesta. Pykälässä säädettäisiin maakuntajaon muutoksen päätöksenteon ja voimaantulon ajankohdista sekä päätöksen julkaisemisesta ja tiedoksiannosta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätös maakuntajaon muuttamisesta olisi tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Jos maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, päätös maakuntajaon muuttamisesta on tehtävä vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntajaon muutos tulisi voimaan aina kalenterivuoden alusta. Tämä koskisi sekä maakuntien yhdistämistä että kunnan siirtämistä maakunnasta toiseen.

Maakuntien yhdistyminen voisi tulla voimaan myös kesken maakuntavaalikauden. Lain 12 §:ään sisältyisivät säännökset uuden maakunnan maakuntavaltuuston ja muun hallinnon muodostamisesta vaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Sen sijaan kunnan siirtämistä koskevat muutokset ehdotetaan määrättäväksi tulemaan voimaan aina vasta seuraavien maakuntavaalien jälkeen, vaaleja seuraavan vuoden alusta. Näin muutoksessa voidaan ottaa huomioon myös siirtyvän kunnan asukkaiden edustus uuden maakuntansa maakuntavaltuustossa.

Pykälän 3 momentin mukaan päätös maakuntajaon muuttamisesta on julkaistava Suomen sädöskokoelmassa ja toimitettava julkaistavaksi muutoksen kohteena olevassa maakunnassa siten kuin maakunnan ilmoitukset maakunnassa julkaistaan. Päätös maakuntajaon muutoksen hylkäämisestä on annettava erikseen tiedoksi esityksen tekijälle.

3 luku **Maakunnan hallinnon muodostaminen**

12 §. *Maakuntavaltuuston muodostaminen kesken vaalikauden.* Uudelle maakunnalle tulisi saada toimivaltainen maakuntavaltuusto mahdollisimman pian sen jälkeen, kun valtioneuvosto on päättänyt yhdistymisestä. Kuntien yhdistymistä koskevasta kuntarakennelain sääntelystä poiketen, maakunnissa ei edellytettäisi toimitettavaksi ylimääräisiä maakuntavaaleja yhdistymisen vuoksi. Jos maakuntien yhdistyminen tulee voimaan siten, että voimaantulovuotta edeltävänä vuotena toimitetaan maakuntavaalit, vaalit toimitettaisiin 14 §:n 1 momentin mukaisesti jo uutta maakuntajakoa noudattaen. Jos sen sijaan edellisenä vuotena ei ole maakuntavaalivuosi, uuden maakunnan maakuntavaltuusto valitaan yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuutetuista ja sen toimikausi jatkuu vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimikauden alkuun saakka.

Pykälän 1 momentin mukaan maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen jälkeen yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustot valitsevat keskuudestaan uuden maakunnan maakuntavaltuustoon valtuutetut ja varavaltuutetut, joiden toimikausi kestäisi maakuntavaalikauden loppuun. Näin muodostettu maakuntavaltuusto valitsisi 13 §:n mukaisesti uudelle maakunnalle maakuntahallituksen, joka vastaisi muutoksen toimeenpanosta ja uuden maakunnan hallinnon järjestämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan uuden maakunnan maakuntavaltuustoon valitaan valtuutettuja maakuntalain 18 §:ssä säädetty asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäismäärä.

Momentin mukaan valtuutettuja valitaan kustakin yhdistyvistä maakunnasta niiden asukaslukujen suhteen mukaan määräytyvä määrä. Maakuntavaltuustossa edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata yhdistyvien maakuntien maakuntavaltuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien maakuntavaaleissa saamaa ääniosuutta uuden maakunnan alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

13 §. *Uuden maakunnan maakuntahallitus.* Pykälässä säädettäisiin yhdistymisen johdosta syntyvän uuden maakunnan maakuntahallituksen valitsemisesta, tehtävistä, toimikaudesta sekä muusta hallitukseen sovellettavasta sääntelystä. Maakunnalle ei asetettaisi kuntien yhdistymistilanteita vastaavasti erillistä yhdistymishallitusta valmistelemaan yhdistymistä. Koska uudella maakunnalla olisi yhdistymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä lähtien maakuntavaltuusto, valtuusto voisi valita suoraan uuden kunnan maakuntahallituksen.

Pykälän 1 momentin mukaan 12 §:ssä tarkoitettu uuden maakunnan maakuntavaltuusto valitsee ensimmäisessä kokouksessaan uuden maakunnan maakuntahallituksen jäsenet ja varajäsenet. Uuden maakunnan valtuuston ensimmäisen kokouksen kutsuvat koolle ja kokouksen valmistelusta vastaavat yhdistyvien maakuntien maakuntahallitukset yhdessä.

Pykälän 2 momentin mukaan uuden maakunnan maakuntahallituksen tehtävänä on huolehtia uuden maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta.

Maakuntahallituksen toimikausi alkaa heti valinnan jälkeen. Maakuntahallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Pykälän 3 momentin mukaan uuden maakunnan maakuntahallituksesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä maakuntahallituksesta säädetään.

14 §. Maakuntajaon muutoksen huomioon ottaminen vaaleissa. Pykälässä säädetään maakuntavaalien toimittamisesta tilanteessa, joissa maakuntajaon muutos on tulossa voimaan vaalivuotta seuraavan vuoden alusta.

Pykälän 1 momentin mukaan, jos maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan maakuntavaalit, ne on toimitettava muutoksen kohteena olevissa maakunnissa joutta maakuntajakoa noudattaen.

Pykälän 2 momentti koskee maakuntavaalilautakunnan muodostamista pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa. Maakuntien yhdistyessä 1 momentissa tarkoitettuna ajankohtana vaalilain 12 a §:ssä tarkoitettuna maakuntavaalilautakuntana toimisi vaalivuoden alusta lukien kyseisten maakuntien maakuntavaalilautakunnista yhdistetty maakuntavaalilautakunta, jonka puheenjohtajana toimisi suurimman yhdistettävän maakunnan maakuntavaalilautakunnan puheenjohtaja. Tällaisen maakuntavaalilautakunnan työskentelyyn sovelletaan, mitä vaalilain 12 b §:ssä säädetään.

Yhdistetyt maakuntavaalilautakunnat olisivat esimerkiksi kahden maakunnan yhdistyessä 10-jäsenisiä, mutta koska tilanne olisi vain väliaikainen, se ei aiheuttaisi kohtuutonta haittaa lautakunnan toiminnalle.

Pykälän 3 momentti koskee maakuntavaalilautakunnan muodostamista tilanteessa, jossa maakunnan alue jaetaan kahden tai useamman maakunnan kesken taikka jossa kunta siirretään maakunnasta toiseen, ja tätä koskeva muutos tulee voimaan vaaleja seuraavan vuoden alusta lukien. Tällöin maakunnan alueen tai kunnan vastaanottavan maakunnan valtuuston on valittava kyseisen maakunnan maakuntavaalilautakuntaan vaalilain 12 a §:n mukaan kuuluvien jäsenten lisäksi yksi tai useampia jäseniä tai varajäseniä, jos siirrettävän maakunnan osan tai kunnan asukasluvun suhde maakunnan asukaslukuun tätä edellyttää.

15 §. Muiden luottamushenkilöiden toimikausi ja viranhaltijoiden viranhoidon alkaminen. Pykälän 1 momentin mukaan yhdistyvien maakuntien luottamushenkilöiden toimet päättyvät maakuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Pykälän 2 momentin mukaan uuden maakunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat ryhtyvät hoitamaan toimiaan uuden maakuntavaltuuston päättämästä ajankohdasta, kuitenkin viimeistään maakuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Pykälän 3 momentissa säädetään yhdistyvien maakuntien yhdistymisen voimaantuloa edeltävän vuoden hallinnon ja talouden tarkastamisesta. Uuden maakunnan tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat tarkastavat yhdistyvien maakuntien tarkastuslautakuntien ja tilintarkastajien valmistelun pohjalta yhdistyvien maakuntien hallinnon ja talouden maakuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävältä vuodelta siten kuin maakuntalain 14 luvussa säädetään. Tarkastus koskee myös maakuntajaon muutoksen valmistelua.

4 luku **Maakuntajaon muutoksen vaikutukset**

16 §. Henkilöstön asema. Pykälän mukaan maakuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Pykälää sovellettaisiin sekä maakuntien yhdistyessä että kunnan siirtyessä toiseen maakuntaan.

17 §. *Omaisuuuden ja velkojen siirtyminen maakunnan lakatessa.* Pykälän mukaan maakuntien yhdistyessä siirtyvät lakkaavan maakunnan oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet uudelle maakunnalle. Pykälä vastaa asiallisesti kuntarakennelain 36 §:n 1 momenttia, jossa säädetään omaisuuden ja velkojen siirtymisestä kunnan lakatessa.

18 §. *Lakkaavan maakunnan viranomaisen toimivalta.* Pykälässä rajoitettaisiin yhdistyvien maakuntien viranomaisten päätöksentekoa uutta maakuntaa koskevissa asioissa ennen yhdistymisen voimaantuloa. Maakuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen lakkaavan maakunnan viranomaisen ei saisi päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia. Lakkaavan maakunnan viranomaisen saisi päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta maakuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.

Säännös rajoittaisi yhdistyvän maakunnan viranomaisen toimivaltaa sellaisissa luonteeltaan periaatteellisissa, uusissa tai laajakantoisissa asioissa, joista päättämisen olisi katsottava kuuluvan uudelle maakunnalle. Tällaisina voitaisiin pitää esimerkiksi päätöksiä, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia uuden maakunnan talouteen. Luonnollisesti yhdistyvien maakuntien viranomaiset voisivat myös edelleen tehdä tarvittavia täytäntöönpanoluonteisia päätöksiä ja huolehtia muutoinkin maakunnan hallintoon kuuluvista tehtävistä lähtökohtaisesti kuten ennenkin maakuntien yhdistymiseen asti.

19 §. *Taloudellisen selvityksen toimittaminen.* Pykälässä säädettäisiin kunnan siirtämiseen liittyvästä maakuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä. Sääntely vastaa lähtökohtaisesti kuntarakennelain 37 §:ssä säädettyä taloudellista selvitystä, joka liittyy kunnan osan siirtämiseen toiseen kuntaan.

Pykälän 1 momentin mukaan muutoksen kohteena olevien maakuntien on toimitettava maakuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana.

Pykälän 2 momentin mukaan, sellainen kiinteä omaisuus ja siihen kohdistuva vuokra- tai muu käyttöoikeus sekä kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä irtain omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee maakunnan palvelujen järjestämistä kyseisen kunnan alueella asuville henkilöille, siirtyy sille maakunnalle, johon alue siirretään.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan on korvattava 2 momentissa tarkoitettu omaisuus alueen luovuttavalle maakunnalle. Korvauksen määrässä otetaan huomioon maakunnalle muutoksesta aiheutuvia velvoitteita ja taloudellisia vaikutuksia siten kuin maakunnat sopivat.

Pykälän 4 momentin mukaan muu muutoksen kohteena olevan maakunnan omaisuus sekä varat ja velat siirtyvät toiselle maakunnalle vain, jos maakunnat niin sopivat.

Pykälän 5 momentin mukaan omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien maakuntien kesken ei saa vaarantaa velkojen tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Jollei oikeudenhaltijana ole valtio, vastuuta sitoumuksesta ei saa siirtää toiselle maakunnalle ilman velkojan tai muun oikeudenhaltijan suostumusta.

5 luku **Erinäiset säännökset**

20 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta maakuntien yhdistymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen maakuntien yhdistymisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena

oleva maakunta ja sen jäsen. Muuttamisesityksen hylkäävään päätökseen saa tämän lisäksi hakea muutosta esityksen tekijä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen kunnan siirtämisestä toiseen maakuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva maakunta ja sen jäsen sekä muutoksen kohteena oleva kunta ja sen jäsen.

Maakunnan asukkailla ei ole esitysoikeutta maakuntajaon muuttamisesta, vaan oikeus esittää maakuntajakoselvitystä.

Pykälän 3 momentin mukaan valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun maakuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädös-kokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Pykälän 4 momentissa säädetään valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanosta. Maakuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

21 §. Erityinen valitusoikeus maakunnan viranomaisen päätöksestä. Pykälä vastaisi asiallisesti kuntarakennelain 54 §:ssä säädettyä valitusoikeutta muutoksen kohteena olevan kunnan viranomaisen päätöksestä ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty maakuntajaon muuttamista tarkoittavan valtioneuvoston päätöksen antamisen jälkeen, mutta ennen maakuntajaon muutoksen voimaantuloa, saa valittaa maakuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on maakuntajaon muuttamista koskevien perusteiden tai tämän lain 18 §:n vastainen.

Pykälän 2 momentin mukaan valitusoikeus on myös 13 §:ssä tarkoitettulla uuden maakunnan maakuntahallituksella.

22 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön ja maakuntauudistuksen lainsäädännön kanssa.

Lailta kumottaisiin voimassa oleva maakuntajakolaki (1159/1997). Mainitun lain mukainen maakuntajako olisi voimassa vuoden 2018 loppuun.

1.6 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

1 luku Yleiset säännökset

Luvussa säädettäisiin lain soveltamisalasta, poikkeuksista soveltamisalaan, suhteesta muuhun lainsäädäntöön sekä laissa käytettävistä määritelmistä.

1 §. Soveltamisala. Pykälässä määriteltäisiin ne kunnan tehtävät, joista aiheutuviin käyttökustannuksiin maksettaisiin tämän lain perusteella valtionosuutta. Näitä tehtäviä kutsuttaisiin valtionosuustehtäviksi. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 1 §:ää, mutta sen 1 momenttiin sisältyvässä lakiluettelossa olisi otettu huomioon maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät. Eräät tehtävät jakautuisivat kunnan ja maakunnan välille.

Perusopetuslaissa (628/1998); varhaiskasvatuslaissa (36/1973); lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996); kirjastolaissa (908/1998); kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) sekä taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) säädettyt kunnan tehtävät ja niiden luonne valtionosuustehtävinä säilyisivät nykyisellään.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvetaista annetussa lain (980/2012) 4 §:n mukaan kunnan eri toimialojen on toimittava yhteistyössä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä kunnassa toimivien julkisten tahojen, yritysten sekä ikääntyneitä väestöä edustavien järjestöjen ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi. Lain 5 §:n mukaan Kunnan on laadittava suunnitelma toimenpiteistään ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen ja omaishoidon järjestämiseksi ja kehittämiseksi.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 11 §:n mukaan kunnan on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Lain 12 §:ssä säädetään terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä kunnassa. Kunnan on seurattava asukkaittensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle vuosittain, minkä lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmistettava laajempi hyvinvointikertomus. Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia. Kunnan on nimettävä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 8 §:n 1 momentin mukaan kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Lisäksi lain 10 §:n mukaan lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Tarvittaessa on järjestettävä erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa. Palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota lasten ja nuorten tarpeisiin ja toivomuksiin.

Lastensuojelulain (417/2007) 3a §:ssä säädetään ehkäisevästä lastensuojelusta. Kunta järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana. Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua on muun muassa tuki ja erityinen tuki, jota annetaan esimerkiksi opetuksessa, nuorisotyössä ja päivähoitossa. Lain 12 §:ssä säädetään lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja

lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi laadittavasta kunnan toimintaa koskevasta suunnitelmasta, joka on otettava huomioon kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 6 §:n mukaan kunnan viranomaisten on edistettävä ja seurattava vammaisten henkilöiden elinoloja sekä pyrittävä toiminnallaan ehkäisemään epäkohtien syntymistä ja poistamaan haittoja, jotka rajoittavat vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista. Lain 7 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle. Lain 12 §:n mukaan kunnan tulee vammaisten henkilöiden olosuhteiden edistämiseksi toimia yhteistyössä eri viranomaisten, laitosten, vammaisjärjestöjen sekä muiden sellaisten yhteisöjen kanssa, joiden toiminta läheisesti liittyy vammaisten henkilöiden elinoloihin.

Terveystensuojelulain (763/1994) Elintarvikelain (23/2006) ja säteilylain (592/1991) mukaiset kunnan tehtävät olisivat siirtymässä maakunnalle.

Ympäristösuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) säädetään ympäristönsuojeluun liittyvistä kunnan tehtävistä. Nämä tehtävät ovat edelleen jäämässä kuntien tehtäviksi.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) 5 §:n mukaan kunta huolehtii ehkäisevän päihdetyön tarpeen mukaisesta organisoinnista alueellaan ja nimeää ehkäisevän päihdetyön tehtävistä vastaavan toimielimen. Toimielimen tehtävänä on huolehtia kunnan päihdeolojen seurannasta ja niitä koskevasta tiedotuksesta; huolehtia siitä, että päihdehaittoja ja niiden vähentämistä koskevaa tietoa tarjotaan yksityisille henkilöille ja koko väestölle; lisätä ja tukea päihdehaittoja ehkäisevien toimien osaamista kaikissa kunnan tehtävissä; esittää ja edistää ehkäisevän päihdetyön toimia kunnan hallinnossa, erityisesti [sosiaali- ja terveydenhuollossa], sivistys-, liikunta- ja nuorisotoimessa sekä elinkeinotoimessa sekä huolehtia siitä, että kunnan toimet sovitetaan yhteen poliisin, alkoholilain (1143/1994) ja tupakkalain (693/1976) noudattamisen valvonnan, elinkeinoelämän ja erityisesti ehkäisevään päihdetyöhön osallistuvien yleishyödyllisten yhteisöjen ehkäisevään päihdetyöhön kuuluvien ja sitä tukevien toimien kanssa. Lain 6 §:n mukaan kunnan tulee ehkäisevän päihdetyön yhteydessä edistää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia päihteiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi viranomaisyhteistyöllä, viranomaisille annettavilla lausunnoilla sekä kunnan omilla toimilla.

Hallituksen esitys (HE 15/2016) tupakkalain (693/1976) muuttamiseksi on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Hallituksen esityksen mukaan 1 §:ssä säädettäisiin voimassa olevan tupakkalain 24 §:n 1 momenttia vastaavasti, että kunta huolehtisi paikallisesta toiminnasta tupakkoinnin lopettamiseksi. Lisäksi momentissa säädettäisiin kunnan valvontatehtävistä vastaavasti kuin voimassa olevan tupakkalain 14 a §:n 1 momentissa ja 17 §:n 1 momentissa. Myös tupakan vastikkeiden ja sähkösavukkeiden myynti ja muu luovuttaminen sekä omavalvonta tulisivat tupakkalain nojalla kunnan valvottaviksi, kun voimassa olevan tupakkalain mukaan kunta on valvonut ainoastaan niitä koskevan myynninedistämiskiellon noudattamista. Kunta valvoisi alueellaan markkinointi- ja esilläpitokieltojen noudattamista ja nykyiseen tapaan tupakointikieltojen ja -rajoitusten noudattamisen valvonta jäisi kunnan tehtäväksi.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaan kunta järjestää osana oppilas- ja opiskelijahuoltoa koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon. Uudistuksen yhteydessä kouluterveydenhuolto, psykologit ja kuraattorit siirtyvät maakuntiin ja ns. muu yhteisöllinen oppilashuolto jää kuntiin. Tämä tarkoittaa, että valtaosa kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomenteilla nykyisin olevista oppilashuollon valtionosuuksista siirtyy maakuntiin (sosiaali- ja terveystoimen osuus). Kunnille jää kuitenkin edelleen organisointi ja yhteensovittamistehtäviä oppilas- ja

opiskelijahuoltolakiin liittyen. Toiminta on pystyttävä yhteen sovittamaan maakuntien kanssa palvelujen (terveydenhuolto, psykologit ja kuraattorit) järjestämiseksi kouluissa. Lähtökohtana on, että palveluita järjestetään lähipalveluna eli kouluissa. Valtionosuuksien laskennan kustannuspohjissa oppilas- ja opiskelijahuollon kustannukset ovat jo valmiiksi jakautuneet opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin kuntien valtionosuuksien määräytymisen lisäksi myös oppilaan kotikunnan maksamaan korvaukseen toiselle kunnalle ja kuntayhtymälle sekä perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettulle opetuksen järjestäjälle sekä yliopistolle että valtiolle, jos ne järjestävät oppilaalle esi- ja perusopetusta. Oppilaan kotikunnan maksamasta korvauksesta käytettäisiin nimitystä ”kotikuntakorvaus”. Kotikuntakorvauksesta säädettäisiin laissa tarkemmin 6 luvussa.

Pykälän 3 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella Ahvenanmaan maakunnassa.

2 §. Poikkeukset soveltamisalasta. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalan poikkeuksista. Pykälän 1 momentti sisältäisi luettelon siitä lainsäädännöstä, jonka mukaisten tehtävien aiheuttamiin käyttökustannuksiin ei myönnettäisi valtionosuutta. Luettelo vastaisi pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä, mutta siitä poistettaisiin viittaukset maakunnalle siirtyviin tehtäviin eli sosiaaliseen luototukseen, toimeentulotukeen, kuntouttavaan työtoimintaan sekä terveydenhuollon opetuksen ja tutkimuksen järjestämiseen. Pääosa luettelossa mainituista tehtävistä olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti sellaisia tehtäviä, joiden rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Luettelon kohdissa 1—5 mainitut tehtävät ovat kunnan vapaaehtoisia tehtäviä eli kunta voi päättää, missä määrin se niitä järjestää. Lisäksi niiden rahoitus perustuu joko oppilasta kohden määrättyyn yksikköhintaan tai opetus- ja ohjaustuntien määrään sekä tuntia kohden määrättyyn yksikköhintaan. Myös luettelon kohta 6 eli taiteen perusopetuksen rahoitus edellyttää opetusmäärätietojen keräämistä. Maakunta- ja keskuskirjastoina (kohta 7) toimivat vain opetus- ja kulttuuriministeriön määräämät kirjastot kunnan suostumuksella. Kohdassa 8 tarkoitettua lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kunnallisen lisän maksamisesta ja määrästä päättää kunta.

Pykälän 2 momentissa rajattaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti ulkomailla annettava esi- ja perusopetus lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain perusteella ei maksettaisi valtionosuutta käyttökustannuksista aiheutuviin menoihin eivätkä kunnat olisi velvollisia maksamaan kotikuntakorvausta ulkomailla annettavan opetuksen perusteella. Erillinen säännös on tarpeellinen, koska perusopetuslaki koskee myös ulkomailla annettavaa opetusta.

Pykälän 3 momentin viittaussäännöksen mukaan perusopetuslain (628/1998) 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyyn oppivelvollisuuteen perustuvaa opetusta sekä sisäoppilaitoksessa ja koulukodissa järjestettävää perusopetusta rahoitettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti tässä laissa säädettävän ikäluokkapohjaisen valtionosuusjärjestelmän lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetyllä rahoituksella.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että edellä 1 momentin 3—5 ja 7 kohdassa sekä 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa.

3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, miltä osin lakia sovellettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisiin valtionosuuksiin ja rahoitukseen. Tätä lakia sovel-

lettaisiin rahoituksen maksamiseen. Lain 21 ja 22 §:ssä tarkoitetun kustannustenjaon tarkistuksen piirissä olisivat myös 2 §:n 3—5 kohdassa sekä 3 momentissa tarkoitetut kustannukset eli lisäopetus, muiden kuin oppivelvollisten perusopetus, sisäoppilaitosmuotoinen perusopetus, opetus koulukodissa ja pidennettyyn oppivelvollisuuteen perustuva opetus.

4 §. Määritelmät. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti laissa käytettävistä määritelmistä.

Varainhoitovuodella (1 kohta) tarkoitettaisiin kalenterivuotta, jolle valtionosuudet myönnetään. Perushinta (2 kohta) olisi laissa kunnan laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta tai peruste, jonka määrä vahvistettaisiin vuosittain asetuksella. Perushinta olisi laissa kunkin valtionosuuden osan laskennan lähtökohta, jota korotettaisiin pääasiassa korotustekijöillä. Lain 17 §:ssä säädetään laskennallisten kustannusten ja 18 §:ssä lisäosien perushinnoista säätämisestä valtioneuvoston asetuksella.

Asukastiheydellä (3 kohta) tarkoitettaisiin kunnan asukkaiden määrää maaneliökilometrillä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Asukastiheys otettaisiin huomioon 10 §:n asukastiheyskertoimessa.

Kaksikielisellä kunnalla (4 kohta) tarkoitettaisiin kielilain (423/2003) 5 §:n mukaista kaksikielistä kuntaa. Kaksikielisyys otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 8 §:n kaksikielisyyskertoimessa. Saamelaisten kotiseutualueen kunnalla (5 kohta) tarkoitettaisiin saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettua kuntaa. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta säädettäisiin 15 §:ssä voimassa olevaa lakia vastaavasti.

Saaristokunnalla (6 kohta) tarkoitettaisiin saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa. Saaristoisuus otettaisiin lain 9 §:ssä huomioon voimassa olevaa lakia vastaavasti saaristoisuuskertoimessa.

Voimassa olevan lain määritelmäluettelossa on 7. kohtana työpaikkaomavaraisuus. Määritelmää ei enää esitetä lakiin otettavaksi, koska siihen liittyen ei enää erikseen säädettäisi laskentakerrointa tai lisäosaa.

Vieraskielisellä (7 kohta) tarkoitettaisiin henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen. Vieraskielisyys otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 7 §:n vieraskielisyyskertoimessa.

Saamenkielisellä (8 kohta) tarkoitettaisiin henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen saamen kielen. Saamenkielisyys otettaisiin huomioon voimassa olevaa lakia vastaavasti 15 §:n saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosassa.

Oppivelvollisella (9 kohta) tarkoitettaisiin perusopetuslain (628/1998) 25 §:ssä tarkoitettua oppivelvollista ja koulutustaustalla (10 kohta) tarkoitettaisiin ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden osuutta vastaavasta ikäluokasta.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että kunnan asukkaalla tarkoitettaisiin henkilöä, jonka kotikunta kyseinen kunta on kotikuntalain (201/1994) mukaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan asukkaan, asukasmäärän sekä ikäluokan määrätymishetkestä. Jollei laissa olisi toisin säädetty, tiedot määräytyisivät väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/209) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevien tietojen mukaan.

2 luku **Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat**

Luvussa säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteista, laskennallisten kustannusten määräytymisestä ja valtionosuuteen myönnettävistä lisäosista.

5 §. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Pykälässä säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisesta ja laskentatekijöistä. Laskentatekijöitä kutsutaan valtionosuusperusteiksi.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina eli valtionosuusperusteina käytettäisiin lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuustehdävien laskennallisia kustannuksia sekä työttömyyden, syrjäisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnalle myönnettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuutena euromäärä, joka saadaan, kun lain 6—11 §:n mukaisesti laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden perusteella lasketut euromäärät lasketaan yhteen ja niistä vähennetään kunnan omarahoitusosuus, josta säädettäisiin 19 §:ssä. Summaan lisättäisiin lisäosat, joista säädettäisiin lain 12—15 §:ssä. Voimassa olevassa laissa työttömyys on huomioitu työttömyyskertona, nyt se esitettäisiin huomioitavaksi työttömyyden lisäosan muodossa, josta säädettäisiin lain 13 §:ssä. Lisäosien määräytymisperusteista poistuisi voimassa olevan lain mukainen työpaikkaomavaraisuuden lisäosa. Uutena tulisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa, josta säädettäisiin lain 14 §:ssä. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti 15 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaussäännös 4 lukuun, jossa säädettäisiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä 5 lukuun, jossa säädettäisiin valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja vähennyksistä.

6 §. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin laskennallisten kustannusten laskentatapa. Se perustuisi perushintoihin, jotka 17 ja 18 §:n mukaisesti säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella voimassa olevaa lakia vastaavasti. Asetuksella säädetyt perushinnat kerrottaisiin asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin muodostuneeseen ikäluokittaisten laskennallisten kustannusten summaan lisättäisiin ikäluokkiin sitomattomat muut laskennalliset kustannukset, joiden laskentavasta säädettäisiin erikseen 7—11 §:ssä.

Ikäluokkiin sitomattomia kustannuksia olisivat 7 §:ssä säädettävä vieraskielisyyskerroin, 8 §:ssä säädettävä kaksikielisyys, 9 §:ssä säädettävä saaristoisuus, 10 §:ssä säädettävä asukastiheys sekä 11 §:ssä säädettävä koulutustaustakerroin. Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi sairastavuuskertoimesta. Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä huomioitaisiin 14 §:ssä säädettävässä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosassa. Voimassa olevan lain mukaan ikäluokkiin sitomattomissa kustannuksissa on myös työttömyyskerroin. Tämä esitettäisiin huomioitavaksi työttömyyden lisäosana, josta säädettäisiin lain 12 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ne ikäluokat, joille vahvistettaisiin valtioneuvoston asetuksella 17 §:n mukaisesti perushinnat. Ikäluokat muuttuisivat voimassa olevasta laista. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiin siirtyessä maakunnille kuntiin jäävät valtionosuustehtävät koostuvat merkittävästä osin varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta. Perushinnat vahvistettaisiin ensinnäkin niille ikäluokille, jotka ovat varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen piirissä. Nämä olisivat 0—5, 6-, 7—12 ja 13—15 -vuotiaat. Lisäksi säädettäisiin perushinta 16 vuotta täyttäneille ja vanhemmille eli niille ikäluokille, joihin kohdistuvat kunnan muista valtionosuustehtävistä johtuvat laskennalliset kustannukset.

Peruspalvelujen laskennallisten kustannusten ikäränneosa muodostuisi siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

7 §. Vieraskielisyyskerroin. Vieraskielisyyskerroimen tarkoituksena olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti korvata vieraskielisten asukkaiden kunnalle aiheuttamia kustannuksia. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan vieraskielisyyskerroin saataisiin laskemalla vieraskielisten eli muiden kuin suomen, ruotsin tai saamenkielisten asukkaiden osuus kunnan asukasmäärästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella. Vieraskielisten lukumäärässä otettaisiin huomioon kaikki ikäluokat. Kerrointa laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja varahoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Pykälän 2 momentissa määritettäisiin vieraskielisyyden perusteella määräytyvä kunnan laskennallisen kustannuksen laskentatapa. Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset saataisiin kertomalla asukasta kohden määritelty vieraskielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja 1 momentissa säädetyllä kunnan vieraskielisyyskerroimella. Vieraskielisyyskerroimen perushinnasta säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti 17 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

8 §. Kaksikielisyys. Voimassa olevaa lakia vastaavasti kaksikielisyyden perusteella laskettavien laskennallisten kustannusten tarkoituksena olisi korvata kaksikielisyydestä kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Pykälän 1 momentissa määritettäisiin kaksikielisyydestä aiheutuvien kustannusten laskentatapa. Kaksikielisyys määritellään kielilain (423/2003) 5 §:ssä. Kaksikielisyyden perushinnasta säädettäisiin 17 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisyyskerrointa laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja kunnan ruotsinkielisten asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Kaksikielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

9 §. Saaristoisuus. Voimassa olevaa lakia vastaavasti saaristoisuuden perusteella laskettavien laskennallisten kustannusten tarkoituksena olisi korvata kunnalle kunnan saaristo-olosuhteista aiheutuvia kustannuksia. Saaristokunnalla tarkoitettaisiin 4 §:n määritelmän mukaisesti saariston kehityksen edistämistä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa eli kuntaa, jonka valtioneuvosto on asetuksella määritellyt saaristokunnaksi.

Pykälän 1 momentissa määritettäisiin saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset. Kustannukset laskettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kertomalla

asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä. Perushinnasta säädettäisiin 17 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan saaristoisuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saaristokunnassa, jossa vähintään puolet asukkaista asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saadaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 3.

Pykälän 3 momentin mukaan saaristoisuuden perusteella määräytyviä kunnan laskennallisia kustannuksia laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

10 §. Asukastiheyskerroin. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti asukastiheyskertoimesta, jonka perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kertoimen määräytymisperusteesta. Kunnan asukastiheyskerroin saataisiin jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys kunnan asukastiheydellä. Laskennassa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen kunnittaisia tietoja maapinta-alasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle asukastiheyskertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella. Kertoimen perushinnasta säädettäisiin 17 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Kerroin rajattaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti korkeintaan 20:een, koska muutoin kuntien väliset erot muodostuisivat perusteettoman suuriksi.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

11 §. Koulutustaustakerroin. Koulutustaustakertoimen perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata oppilaiden vanhempien koulutustaustan eroista kunnalle aiheutuvia palvelutarpeiden eroja. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin koulutustaustakertoimen määräytymisperusteesta, jonka perusteella kullekin kunnalle määräytyy kuntakohtainen koulutustaustakerroin. Kertoimen laskentatapaa muutettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna. Kunnan koulutustaustakerroin saataisiin laskemalla ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54 -vuotiaiden asukkaiden osuus kunnan vastaavasta ikäryhmästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella. Kerrointa laskettaessa käytettäisiin Tilastokeskuksen koulutustilaston tietoja ilman tutkintoa olevien lukumäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Tämän kertoimen perushinnasta säädettäisiin 17 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laskettaisiin siten seuraavalla laskentakaavalla: [kaava]

12 §. Työttömyyden lisäosa. Pykälässä säädettäisiin työttömyyden perusteella määräytyvästä lisäosasta. Voimassa olevassa laissa kunnan työttömyystilanne otetaan huomioon kunnan työttömyyskertoimena, koska sen avulla kunnille on kompensoitu työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia toimeentulotukeen ja muuhun sosiaalihuoltoon. Työttömyysastekerroin siirrettäisiin laskennallisista kustannuksista lisäosiin, koska kunnilla ei ole työttömyyden hoitoa koskevia valtionosuustehtäviä ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät tehtävät siirtyvät maakunnalle. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle myönnettäisiin työttömyyden perusteella määräytyvänä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyyden perushinta kunnan asukasluvulla ja työttömyyskertoimella. Työttömyyden perushinnasta säädettäisiin 18 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella vuosittain.

Pykälän 2 momentin mukaan työttömyyskerroin saataisiin jakamalla kunnan työttömien osuus kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella.

Pykälän 3 momentin mukaan työttömyyskerrointa laskettaessa käytettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoa varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden työttömien osuudesta työvoimasta.

Työttömyyden perusteella määräytyvä lisäosa laskettaisiin siten seuraavalla kaavalla: [kaava]

13 §. Syrjäisyyden lisäosa. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti syrjäisyyden perusteella kunnalle maksettavasta lisäosasta. Lisäosan tarkoituksena on korvata syrjäisyydestä kunnalle aiheutuvia lisäkustannuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan syrjäisyyden lisäosan laskentatapa. Syrjäisyyden lisäosa laskettaisiin syrjäisyyden lisäosan perushinnan, kunnan syrjäisyyksluvun ja sen asukasmäärän tulona. Erittäin syrjäisessä kunnassa, jonka syrjäisyysluku on ilman pyöristystä vähintään 1,5 kunnan lisäosa on kolminkertainen. Syrjäisyyden lisäosan perushinnasta säädettäisiin vuosittain 18 §:n perusteella annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niiden kuntien syrjäisyyden lisäosasta, joiden syrjäisyysluku on vähintään 1,0 ilman pyöristystä, mutta pienempi kuin 1,5. Pykälän 3 momentissa annettaisiin valtioneuvostolle voimassa olevaa lakia vastaavasti valtuutus säätää syrjäisyyden laskennassa käytettävistä syrjäisyyden lisäosan määräytymisperusteista.

Syrjäisyyden perusteella määräytyvä lisäosa laskettaisiin seuraavalla kaavalla: [kaava]

14 §. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle kunnalle jäisi edelleen vastuu asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Lain 1 §:ssä lueteltaisiin kyseiset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät, kunnalle lainsäädännössä osoitetut tehtävät. Pykälässä säädettäisiin uudesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosasta, jonka tarkoituksena olisi korvata kunnalle asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvien, 1 §:ssä lueteltujen tehtävien sekä muiden tähän liittyvien toimenpiteiden kustannuksia sekä kannustaa niihin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ruoka- ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä muihin tehtäviin, jotka jäävät kuntien hoidettavaksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskentatavasta. Lain 18 §:n nojalla valtioneuvoston päättäisi vuosittain hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, joka kerrottaisiin kunnan asukasluvulla sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntakohtaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelystä. Kuntakohtainen kerroin kuvaisi kunnan toimintaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kerroin määräytyisi peruskoulutukseen, liikuntaan ja kunnan johtamiseen liittyvien, kunnan toimintaa kuvaavien toiminnallisten indikaattorien sekä toiminnan tulosta ja aikaansaataa muutosta osoittavien tulosindikaattoreiden perusteella. Toiminnallisista ja toiminnan tulosta osoittavista indikaattoreista sekä niiden antamien tulosten pisteytyksestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Toiminnallisia indikaattoreita olisi 29 ja tulosindikaattoreita 8. Kuntakohtainen kerroin laskettaisiin keskiarvona toiminnallisten indikaattoreiden tulosten keskiarvosta ja tulosindikaattoreiden kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta.

Toimintaa kuvaavien toiminnallisten indikaattorien lukumäärä olisi melko suuri, mutta se on tarpeen, jotta kunnan toimintaa voitaisiin arvioida mahdollisimman laajasti. Tavoitteena on myös ehkäistä osa-optimoinnin mahdollisuutta: jos indikaattoreita olisi vain muutama, olisi mahdollista, että kuntien toiminta suuntautuisi vain mitattaviin asioihin. Esitettävät indikaattorit mittaavat kunnan toimintaa laajasti aina johtamisesta, seurannasta ja arvioinnista, resursseista ja kuntalaisten osallisuuden edistämisestä toiminnan järjestämiseen saakka.

Tulosindikaattoreilla mitattaisiin muutosta. Indikaattorit edustavat eri ikäryhmiä ja oleellista on, että kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa indikaattoreihin. Jotta kunnan väestörakenne, sairastuvuus tai esimerkiksi työttömyystilanne eivät määrittäisi kunnan tulosta, mitattaisiin lähtökohtaisesti muutosta näissä indikaattoreissa.

Pykälän 3 momentin mukaan indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kuntakohtaista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa määriteltäessä käytettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Terveyden edistämisen vertailutietojärjestelmää varten kunnilta keräämiä tietoja, THL:n kouluterveyskyselyssä kerättyjä tietoja, THL:n toimeentulotukirekisterin tietoja, THL:n erikoissairaanhoito- ja perusterveydenhuoltotilaston hoitoilmoitustietoja, Tilastokeskuksen kunnilta keräämiä tietoja, Tilastokeskuksen tutkintorekisterin tietoja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten määrästä, Eläketurvakeskuksen eläketietojärjestelmän tietoja työkyvyttömyyseläkettä saavista sekä työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja nuorisotyöttömien määrästä.

Toiminnalliset indikaattorit perustuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kunnilta ja kouluilta suoraan kerättäviin kolmeen eri tiedonkeruuseen. Tiedot kerätään kahden vuoden välein. Liikunnan tiedot kerätään parillisina vuosina. Kuntajohdon ja peruskoulujen tiedot kerätään parittomina vuosina. Tiedonkeruut toteutetaan yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Opetushallituksen, Suomen Kuntaliiton ja Valtion liikunta-neuvoston kanssa. Tiedonkeruut osoitetaan peruskoulujen rehtoreille, liikunnasta vastaaville viranhaltijoille sekä kunnanjohtajille. Tiedot voidaan todentaa kunnan asiakirjoista, joita ovat esimerkiksi kunnan tarkastuskertomus, talousarvio- ja taloussuunnitelma, koulukohtainen ope-tussuunnitelma ja kunnan palkkatilasto.

Kertoimen määrittelyssä käytettäisiin viimeisimpiä, käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei olisi lainkaan saatavilla, saisi kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisimman arvon. Tällä kannustettaisiin kuntia laadukkaaseen tiedon tuottamiseen.

Kuntakohtaisina saatavat tiedot julkaistaan jo tällä hetkellä THL:n ylläpitämässä verkkopalveluissa palveluissa Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetissa (www.sotkanet.fi) ja TEA-

viisarissa (www.teaviisari.fi). Tiedot ovat avoimesti kaikkien tarkasteltavissa. Tiedot raportoidaan voimassa olevalla kuntajaolla.

[Kaava]

15 §. *Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta, jonka tarkoituksena on korvata asianomaisille kunnille saamenkielestä aiheutuvia palvelutarpeita ja lisäkustannuksia. Saamelaisten kotiseutualueen kunta ja saamenkielinen henkilö määriteltäisiin lain 4 §:n mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosan laskentatapa. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta säädettäisiin 18 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella vuosittain. Kunnan saamenkielisten osuudella tarkoitettaisiin saamenkielisten osuutta kunnan koko väestöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan kerrointa laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja kunnan saamenkielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

[kaava]

16 §. *Kertoimien ja määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa.* Pykälässä säädettäisiin 6—15 §:ssä tarkoitettujen kertoimien ja määräytymistekijöiden laskennasta siinä tilanteessa, että kertoimia ja määräytymistekijöitä laskettaessa ei olisi käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitetun ajankohdan mukaisia tietoja. Jollei pykälässä olisi muuta säädetty, laskennassa käytettäisiin viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja.

3 luku **Perushintojen säätäminen, valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjako**

Luvussa säädettäisiin laskennallisten kustannusten sekä lisäosien perushintojen säätämismenetelmästä, valtionosuusprosentista ja kunnan omarahoitusosuudesta sekä valtion ja kuntien välisestä kustannusten jaosta.

17 §. *Laskennallisten kustannusten perushinnoista säätäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin vuosittain varainhoitovuotta varten 6 – 11 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perushinnat. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin siten seuraavat perushinnat:

6 §:n 2 momentin mukaan ikäluokille 0—5 -vuotiaat, 6 -vuotiaat, 7—12 -vuotiaat, 13—15 -vuotiaat, 16 vuotta täyttäneet ja vanhemmat

- 7 §:n mukainen vieraskielisyyden perushinta
- 8 §:n mukainen kaksikielisyyden perushinta
- 9 §:n mukainen saaristoisuuden perushinta
- 10 §:n mukainen asukastiheyden perushinta
- 11 §:n mukainen koulutustaustakertoimen perushinta

[Lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä säädettäisiin miten perushinnat vuodelle 2019 säädettäisiin.]

Pykälän 2 momentin mukaan perushintaa säädettäessä otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 1 §:ssä säädettyjen valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset 20 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla ja kustannustason arvioidut muutokset 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Lisäksi otettaisiin huomioon ne tarkistukset, jotka 21 §:n mukaisesti tehdään vuosittain valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi.

18 §. *Lisäosien perushinnoista säätäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 12—15 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin siten seuraavat perushinnat

- 12 §:n mukainen työttömyyden perushinta
- 13 §:n mukainen syrjäisyyden perushinta
- 14 §:n mukainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta
- 15 §:n mukainen saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta.

Pykälän 2 momentin mukaan lisäosien perushintaa säädettäessä otettaisiin huomioon kustannustason arvioidut muutokset 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

19 §. *Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus.* Pykälässä säädettäisiin valtionosuusprosentista ja kunnan omarahoitusosuudesta. Pykälän 1 momentissa säädettävä valtionosuusprosentti ja kuntien omarahoitusosuus kuvaavat valtionosuutta ja kuntien omarahoitusosuutta kaikkien kuntien tasolla valtakunnallisesti eikä yksittäisen kunnan saamaa valtionosuutta tai omarahoitusosuutta valtionosuustehtävien kustannuksista. Valtionosuusprosentti ja vastaavasti kunnan omarahoitusosuus tarkistetaan käytännössä vuosittain, mikä johtuu kuntien tehtäviin liittyvistä lainsäädäntömuutoksista ja myös muista, lähinnä valtion talousarviossa tehtävistä muutoksista kuten säästötoimista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista. Momentti liittyy pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitteisiin vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnan asukaskohtaisen omarahoitusosuuden laskennasta. Kunnan omarahoitusosuus olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saataisiin vähentämällä kaikkien kuntien 6—11 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä siitä tässä pykälässä säädetyn valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euro-määrä maan asukasmäärällä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kuntakohtaisesta omarahoitusosuudesta. Kunnan omarahoitusosuus laskettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kertomalla 3 momentissa säädetyllä laskentakaavalla saatu asukaskohtainen omarahoitusosuus kunnan asukasmäärällä.

20 §. *Valtionosuustehtävän ja kustannustentason muutos.* Pykälä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä. Lain 1 §:ssä säädettyjen valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutos otettaisiin 1 momentin mukaisesti huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Lain 2 momentin mukaan kustannustason muutos määräytyisi kuntien peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen. Voimassa olevaa lakia vastaavasti hintaindeksin laskennasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tilastokeskus tuottaa ja julkaisee kuntien peruspalveluiden hintaindeksin. Indeksiksi lasketaan Tilastokeskuksen julkaiseman kunnan palkansaajien ansiotason muutoksen, Tilastokeskuksen julkaisemien kuluttaja-, tukku- ja rakennuskustannusindeksien muutosten sekä kuntien palkkasidonnaisten maksujen muutosten perusteella. Palkkasidonnaisina maksuina pidetään kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä kuntien työnantajina suorittamia kansaneläke-, sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja. Kuntien peruspalveluiden hintaindeksissä painotetaan 1 momentissa mainittujen hinta- ja kustannusindeksien kehitystä kuntien ja kuntayhtymien opetus- ja kulttuuritoimen tilinpäätösten mukaisilla kustannusosuuksilla. Kustannuksiksi luetaan henkilöstön palkkausmenot sivukuluineen, tavaroiden ja palveluiden ostot sekä muut käyttökustannukset.

21 §. Kustannustenjaon tarkistaminen. Pykälässä säädettäisiin kustannustenjaon tarkistuksen kohteesta ja toteuttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistusmenetelmä koostuisi kahdesta osasta; laskennallisten kustannusten, perushintojen ja rahoituksen tarkistamisesta sekä 19 §:ssä tarkoitetun valtionosuusprosentin säätämisestä. Perushinnat sekä rahoitus tarkistettaisiin

vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Valtionosuusprosentin määrittäminen tapahtuisi kokonaisarviointin pohjalta kuten nykyisinkin ja siinä otettaisiin huomioon useita eri tekijöitä, kuten rahoituksen riittävyys lakisääteisten kunnallisten palveluiden järjestämiseen, määrittelyhetkellä voimassa oleva valtionosuusprosentti, palveluiden kehittämistarpeet, kunnan peruspalvelujen kustannuskehitykseen vaikuttaneet tekijät, valtion toimenpiteiden johdosta muuttuneet kuntien kustannukset tai rahoitus, vallitseva valtion ja kuntien taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kustannustenjaon tarkistuksen piirissä olevista perushinnoista ja rahoituksesta. Kustannustenjaon tarkistus koskisi lain 6—11 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perushintoja eli eri ikäluokille säädettäviä perushintoja sekä vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustakertoimen perushintaa. Lisäksi tarkistus koskisi opetus ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisen lisäopetuksen, muille kuin oppivelvollisille annettavan perusopetuksen, pidennetyn oppivelvollisuuden sekä sisäoppilaitos- ja koulukotimuotoisen perusopetuksen rahoitusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtion osallistumisesta 2 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin. Valtio osallistuu kustannuksiin 19 §:ssä säädetyllä prosentiosuudella. Tässä valtionosuusprosentissa otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon 2 momentissa tarkoitettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain perusteella säädetty rahoitus.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin perushintojen ja valtionosuusprosentin säätämisen sekä kustannustenjaon tarkistuksen ajankohdista. Momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen perushinnat ja rahoitus määrättäisiin sekä valtionosuusprosentti säädettäisiin varainhoitovuositain. Kustannustenjaon tarkistus suoritettaisiin vuosittain.

22 §. Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset. Pykälässä säädettäisiin mitkä käyttökustannukset otettaisiin huomioon 21 §:ssä tarkoitettussa kustannustenjaon tarkistuksessa.

Pykälän 1 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon kuntien, kuntayhtymien sekä muiden opetuksen järjestäjien 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien käyttökustannukset. Lisäksi tarkistuksessa otettaisiin huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella rahoitettavien tehtävien järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset, jotka aiheutuvat perusopetuslain 1 §:ssä tarkoitettua lisäopetuksen järjestämisestä; perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen järjestämisestä; perusopetuslain 46 §:n mukaisesta muille kuin oppivelvolliselle järjestettävästä perusopetuksesta ja perusopetuksen järjestämisestä sisäoppilaitosmuotoisesti ja koulukodissa.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin ne käyttökustannukset, joita ei otettaisi huomioon kustannustenjaon tarkistuksessa. Tarkistuksessa ei voimassa olevaa lakia vastaavasti otettaisi huomioon käyttökustannuksia, jotka aiheutuvat perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoiminnasta; perusopetuslain 9 §:ssä tarkoitettua maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta; [sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa tarkoitettua sosiaalisen luototuksen luottopääomasta ja luottotappiosta]; lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua kunnallisesta lisästä sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:n perusteella maksettavasta valtion korvausta vastaavasta osuudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä kustannuksista, joita ei pidettäisi 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä aiheutuvina käyttökustannuksina. Voimassa olevaa lakia vastaavasti tällaisina kustannuksina ei pidettäisi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 36 §:ssä tarkoitettua, perustamishankkeelle säädetyä vähimmäiseuromäärän ylittävästä perustamishankkeesta aiheutuvia kustannuksia; maa-alueen hankkimisesta tai vuokraamisesta aiheutuneita kustannuksia; tavarankäytön ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa lukuun ottamatta yksityisen opetuksen järjestäjän ja yliopiston tavarankäytön ja palvelun hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa; lainojen hoitokustannuksia eikä laskennallisia korkoja ja poistoja; kustannuksia, joihin myönnetään erikseen lakiin tai valtion talousarvioon perustuvaa valtion rahoitusta, jos rahoituksen myöntämisessä edellytetään kunnan rahoitusosuutta; kunnan maksullisen palvelutoiminnan kustannuksia sekä kustannuksia, jotka merkitsivät käyttökustannuksien huomioon ottamista tai valtion rahoituksen kohdistumista toimintaan kahteen kertaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti niistä käyttökustannuksista, joihin myönnetään rahoitusta Euroopan yhteisöjen talousarviosta. Tällaiset käyttökustannukset saataisiin lukea käyttökustannuksiksi siltä osin kuin Euroopan yhteisöjen talousarviosta myönnettävä ja sitä vastaava valtion talousarvion mukainen erillinen kansallinen rahoitus ei niitä kata.

23 §. Käyttökustannuksia koskeva tietojen keruu ja tietopohja. Pykälässä säädettäisiin kustannustenjaon tarkistuksessa tarvittavien tietojen keräämisestä ja tietopohjasta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään 22 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten perusteena Tilastokeskuksen Kuntataloustilastosta saatavia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön esi- ja perusopetuksesta keräämiä kustannuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, minkä vuoden tietoja kustannustenjaon tarkistuksessa käytettäisiin. Kustannustenjaon tarkistuksessa käytettäisiin varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja toteutuneista kustannuksista.

4 luku Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

24 §. *Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.* Pykälässä säädettäisiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen merkitys ja vaikutus muuttuisi huomattavasti kuntien verotulorakenteen muuttuessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen myötä. Kuntien verotuloissa kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat. Tähän liittyen kiinteistövero esitetään otettavaksi tasauksessa huomioon. Myös tasausraja muuttuu, kun kuntien tuloveroprosentit alenevat verotulojen siirtyessä kunnalta maakunnalle. Kuntien tuloveroprosenttien alentamista on käsitelty verotusta koskevassa hallituksen esityksen osassa.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle myönnettäisiin verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 100 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Kunta saisi tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Voimassa olevaan lakiin verrattuna tasauslisäprosenttia siis nostettaisiin. Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa käytettäisiin nykyiseen tapaan koko maan keskimääräistä laskennallista tuloveroprosenttia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tasausvähennyksestä. Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, kunnan valtionosuuteen tehtäisiin tasausvähennys. Voimassa olevan lain laskentatapaa muutettaisiin niin, että tasausvähennyksen laskennasta poistettaisiin luonnollinen logaritmi ja tasausvähennysprosenttia alennettaisiin. Tasausvähennys olisi 15 prosenttia tasausrajan ylittävistä asukaskohtaisesta euromäärästä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen kustannusneutraalisuudesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Voimassa olevaa lakia vastaavasti kuntien valtionosuuksia vähennettäisiin, jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset. Vastaavasti jos kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisättäisiin kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että 3 momentin mukaista kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei otettaisi huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa huomioon otettavista verotuloista. Laskennassa otettaisiin huomioon voimassa olevan lain mukaisesti kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero). Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna tilanne muuttuisi kiinteistöveron osalta sen tullessa 50 prosentin osalta tasauksessa huomioonotettavaksi. Kiinteistöverolain (654/1992) 14 §:ssä tarkoitettujen voimaloitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten sijaintikuntaan sovellettaisiin kuitenkin mainittujen laitosten osalta mainitun lain 11 §:ssä tarkoitettujen yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä painotettua kiinteistöveroprosenttia. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti tarkempia säännöksiä verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista.

5 luku Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

Luvussa säädettäisiin kuntien valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja vähennyksistä.

25 §. *Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan valtionosuuden korottaminen olisi valtion talousarvion rajoissa mahdollista, jos kunta hakee korotusta ja on ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntataloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Avustuksella tuettaisiin kuntaa sellaisessa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi lainsäädäntötoimista johtuva valtionosuuksien tai kunnan muiden tulojen merkittävä muutos. Poikkeuksellinen ja merkittävä muutos kunnan veropohjassa voi syntyä myös esimerkiksi äkillisten työpaikkojen menetyksen seurauksena. Kunnan talouden tilannetta arvioidaan kokonaisuutena eikä pelkkä valtionosuusperusteiden muutos tai tulojen muutos tarkoita automaattisesti tarvetta harkinnanvaraisen valtionosuuden myöntämiseen. Lähtökohtana arvioinnissa ovat kunnan tilinpäätöstiedot, jotta kuntia voidaan arvioida mahdollisimman tasapuolisesti. Lisäksi arvioinnin tukena käytetään muuta kunnan toimittamaa aineistoa ja perusteluja.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Suunnitelman tulee olla hakemuksen liitteenä. Valtionapuviranomainen voi asettaa avustuksen myöntämiseksi ja käytölle myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Ehdot voivat liittyä muun muassa siihen, että jos kunta on jo kuntalain (410/2015) 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä, kunnan tulee toteuttaa arviointiryhmän esityksen mukaiset toimenpiteet. Valtionosuuden korotus voitaisiin seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos kunnan talouden tasapainotussuunnitelmaa tai avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

26 §. *Perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa tarkoitetun yksityisen perusopetuksen järjestäjälle toiminnan aloittamiseen myönnettävän rahoituksen vähentämisestä kaikille kunnille maksettavista valtionosuuksista rahoituksen yhteismäärää vastaavalla euromäärällä. Rahoituslaissa tarkoitetun rahoituksen tarkoituksena on taata yksityisen opetuksen järjestäjän toiminnan rahoitus aloittamisvuonna ja sitä seuraavana vuonna, jolloin järjestäjä ei ole oikeutettu kotikuntakorvaukseen. Jotta rahoitus olisi neutraali valtio-kuntasuhteessa, vastaava määrä on vähennettävä kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on asukasta kohden yhtä suuri.

27 §. *Maakuntien perustaminen vuonna 2019 ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja vähennyksistä, joilla tasattaisiin kunnista maakuntiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Tehtävien järjestämisvastuun siirron yhteydessä kunnista maakuntiin siirtyvät tulot ja kustannukset vastaavat koko maan tasolla toisiaan. Kunnista maakuntiin siirtyvät tulot ja kustannukset eivät kuitenkaan kuntakoh-

taisesti vastaa toisiaan, vaan joissakin kunnissa tuloja siirtyy euromääräisesti enemmän kuin kustannuksia ja vastaavasti toisissa kunnissa menoja siirtyy euromääräisesti enemmän kuin tuloja. Tehtävien järjestämistäsiin siirtyessä kunnilta maakunnille kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin [xx] prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosenttien alentamista on käsitelty hallituksen esityksessä verotusta koskevassa osassa. Kunnallisveroprosenttien alentaminen vaikuttaa merkittävästi verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tasausrajan piiriin kuuluvien verotulojen vähentyessä, joten myös tästä aiheutuvia vaikutuksia pyrittäisiin rajoittamaan. Vaikutusten rajoittaminen on tarpeen, koska kunnallisveroprosentin euromääräinen tuotto vaihtelee kunnittain huomattavasti ja tasasuuruinen kunnallisveroprosentin leikkaus tarkoittaa erilaisia euromääräisiä summia asukaskohtaisesti laskettuna. Asukasta kohden lasketut, maakunnalle siirtyvät menot vaihtelevat myös kunnittain huomattavasti. Kustannusten erot johtuvat tarve- ja olosuhde-eroista, mutta myös palvelujen saatavuuteen ja käyttöön sekä laatuun ja tehokkuuteen liittyvistä eroista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä, jos tehtävien järjestämistäsiin siirtyessä maakunnalle kunnan tulot vähenevät enemmän kuin mitä kunnasta maakunnalle siirtyvien tehtävien kustannukset ovat. Kunta saisi valtionosuuden lisäystä niin, että kustannukset ylittävistä tulojen siirtymisestä kunnalle hyvittäisiin 60 prosenttia. Jos kunnasta maakunnalle siirtyisi kustannuksia enemmän kuin tuloja, kunnan valtionosuuteen tehtäisiin vähennys. Kunnan valtionosuutta vähennettäisiin tällöin niin, että kunnan saama hyöty rajoitettaisiin 60 prosenttiin. Tämä tarkoittaisi, että kunnan saamasta valtionosuudesta vähennettäisiin 60 prosenttia siitä summasta, joka saadaan, kun vähennetään kunnasta maakuntaan siirtyvien kustannusten euromäärästä kunnasta maakuntaan siirtyvien tulojen euromäärä. Valtionosuuteen tehtävää lisäystä tai vähennystä laskettaessa käytettäisiin vuonna 2018 voimassa olevia valtionosuusperusteita. Tämä tarkoittaisi, että myös verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus otettaisiin laskennassa huomioon sellaisena kuin se toteutuisi ilman kunnallisveroprosentin vuonna 2019 tapahtuvaa leikkausta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuden lisäysten ja vähennysten laskennasta. Laskennan lähtökohtana käytettäisiin Tilastokeskuksen laatimia lopullisia kunnittaisia tulotietoja vuodelta 2016 sekä kustannustietoja vuosilta 2015 ja 2016. Kustannustietojen osalta käytettäisiin edellä mainittujen vuosien keskiarvoa. Lähtökohtana käytettyjen tietojen pohjalta laadittaisiin arvio vuoden 2018 kustannuksista ja tuloista. Arviossa otettaisiin huomioon valtion toimenpiteistä vuosina 2017 ja 2018 aiheutuvat muutokset kunnan tuloihin ja kustannuksiin, kuntien päätökset kunnallis- ja kiinteistöveroprosenteista sekä valtiovarainministeriön ennusteet tulo- ja kustannuskehityksestä.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnalle siirtyviä kustannuksia laskettaessa kunnan kustannuksina otettaisiin huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon nettokustannukset siten, että niistä on vähennetty toimintatuotot. Tilastokeskuksen tilastoissa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväluokkaan kirjautuvat myös päivähoidon kustannukset. Nämä kustannukset on vähennetty siirtyvistä kustannuksista. Siirtyviin nettokustannuksiin sisältyisivät myös tehtäväluokkaan kohdistetut poistot ja arvonalentumiset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitosten liikeylijäämä.

Kunnan tuloina otettaisiin huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudet, veroperustemuutosten johdosta tehtävät valtionosuuden lisäykset eli ns. verokompensaatiot sekä kunnallisverotulot ja kunnan osuus yhteisöverotuloista. Verontilityslakiin sisältyviä yhteisöveron jako-osuuksia koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että kuntien jako-osuus yhteisöverosta alenisi. Asiaa on käsitelty tarkemmin verotusta koskevassa hallituksen esityksen osassa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina käytetään voimassa olevan lain mukaan valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia, jotka perustuvat pääosin ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Ikäryhmittäisistä kustannuksista siirrettäisiin 62,5 prosenttia. Tämän lisäksi siirrettäisiin lisäosista ja veromenetysten kompensatiosta sairastavuuden osuutta vastaava osuus eli 71 prosenttia. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa sekä vaikutusarviointi osissa on tarkemmin käsitelty kunnista maakuntiin siirtyviä kustannuksia sekä peruspalvelujen valtionosuudesta maakuntien rahoitukseen siirrettäviä osia.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettun arvion tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuksien lisäysten ja vähennysten kustannusneutraalisuudesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutettaisiin kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Jos kunnille 1 momentin perusteella maksettavat valtionosuuden lisäykset yhteensä ovat suuremmat kuin valtionosuuteen tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaavat euromäärä. Jos kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa tarkoitettuja kuntien valtionosuuksiin lisättäviä tai vähennettäviä määriä laskettaessa ei otettaisi huomioon varainhoitovuoden 2019 alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

27 b §. *Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus.* Pykälässä säädettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla tasattaisiin järjestelmämuutoksesta kunnille aiheutuvia taloudellisia muutoksia.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin kunnan talouden tasapainotila ja kunnan talouden tasapainotilan muutos. Kunnan talouden tasapainotilan ilmaisisi vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotus. Edellä 1 momentissa tarkoitettun tasauksen laskemiseksi arvioitaisiin ensin kunnan talouden tasapainotila vuonna 2018 eli tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden tehtävien järjestämisvastuiden siirrot maakunnalle eivät vielä olisi tapahtuneet ja voimassa olisivat edelleen tällä hetkellä voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain mukaiset valtionosuusperusteet. Näin saatu tasapainotila vähennettäisiin siitä tasapainotilasta, joka kunnalle olisi muodostunut, jos tämän lain mukaiset, uudistetut valtionosuuden määräytymisperusteet sekä 27 §:n 2 momentissa tarkoitettut, sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvat kunnan tulojen ja kustannusten siirrot olisivat olleet voimassa vuonna 2018. Näin saatu erotus olisi kunnan tasapainotilan muutos.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle maksettavan järjestelmämuutostasauksen määrästä. Vuonna 2019 kunnan valtionosuutta lisättäisiin tai vähennettäisiin 2 momentissa tarkoitettua tasapainotilan muutosta vastaava määrä. Vuodesta 2020 alkaen kunnan valtionosuuteen lisättäisiin tai siitä vähennettäisiin vuosittain 25 euroa asukasta kohden niin, että 2 momentissa tarkoitettu kunnan tasapainotilan muutos rajoitettaisiin kokonaisuudessaan 100 euroon asukasta kohden.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin järjestelmämuutostasauksien toteuttamisesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Tasauksien maksamiselle ei osoitettaisi eril-

listä määrärahaa, vaan siirtymätasaus rahoitettaisiin valtionosuusjärjestelmän sisällä. Kunta-kohtaista valtionosuutta vähennetään tai lisätään maksettavien tasauksien vuoksi siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

28 §. *Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset.* Pykälässä säädettäisiin määräajan voimassa olevista, kuntien valtionosuuteen kohdistuvista lisäyksistä ja vähennyksistä.

Lain voimaan tullessa on voimassa edelleen vuosina 2016—2019 toteutettava kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen vuosittain indeksikorotusta vastaavalla määrällä 6,32 euroa asukasta kohden.

[Vuoden 2019 verotuksessa toteutettavien veroperustemuutosten huomioon ottaminen]

6 luku **Kotikuntakorvaus**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti esi- ja perusopetukseen liittyvästä kotikuntakorvauksesta, sen maksuvelvollisuudesta ja määräytymisestä.

29 §. *Kotikuntakorvauksen maksuvelvollisuus.* Pykälän 1 momentin mukaan oppilaan kotikunta olisi velvollinen suorittamaan kotikuntakorvauksen, jos oppilaan esi- ja perusopetuksen järjestäisi muu kuin oppilaan kotikunta. Kotikuntakorvaus määräytyisi sen mukaan, mikä on oppilaan kotikunta ja minkä ikäinen oppilas on varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Kotikuntakorvaus koskisi 6—15-vuotiaita ja 16-vuotiaita oppivelvollisuuttaan suorittavia, mutta ei kuitenkaan alle 6-vuotiaita perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyä oppivelvollisuutta suorittavia oppilaita, joiden osalta opetusministeriö myöntää rahoituksen suoraan koulutuksen järjestäjille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kotikuntakorvauksesta silloin, kun opetuksen järjestäjä ei järjestäisi opetusta lainkaan tai vain osan vuodesta. Oppilaan kotikunnalla ei olisi velvollisuutta suorittaa kotikuntakorvausta siltä osin kuin opetuksen järjestäjä ei järjestäisi opetusta varainhoitovuonna. Maksuvelvollisuus lakkaisi opetuksen lakkaamista seuraavan kuukauden alusta. Täten kunnalla ei olisi maksuvelvollisuutta esimerkiksi heinäkuussa, jos opetusta ei järjestettäisi enää syksyllä. Säännös ei koskisi toiminnan laajentumista tai supistumista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin opetuksen järjestäjän toiminnan siirtymisestä varainhoitovuonna toiselle opetuksen järjestäjälle. Tällöin uudella opetuksen järjestäjällä olisi oikeus saada kotikuntakorvaus samoin perustein kuin sillä, jonka toimintaa opetuksen järjestäjä tosiasiallisesti jatkaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin selvyiden vuoksi, että oppilaan kotikunta määräytyisi varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevan väestörekisteritiedon mukaan.

30 §. *Kotikuntakorvauksen määräytyminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntakorvauksen määräytymisestä. Pykälän 1 momentin mukaan kotikuntakorvaus määräytyisi kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien esi- ja perusopetuksen toteutuneiden kustannusten perusteella erikseen 6-, 7—12- ja 13—15-vuotiaille. Pykälän 2 momentin mukaan toteutuneet kustannukset määräytyvät 22 §:n mukaisesti vähennettynä kuitenkin kustannuksilla, jotka aiheutuvat erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan perusopetuslain 4 a §:ssä tarkoitettun opetuksen tuesta sekä pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksesta siltä osin kuin ne ylittävät toteutuneen kotikuntakorvauksen tason.

Pykälän 3 momentin mukaan kotikuntakorvauksen perusosa laskettaisiin jakamalla 1 momentissa tarkoitettujen kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6—15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6—15-vuotiaiden määrä saataisiin kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7—12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13—15-vuotiaiden määrä luvulla 1,60 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus Oppilaan kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa 6-vuotiaan osalta luvulla 0,61, 7—12-vuotiaan osalta luvulla 1,00 ja 13—15-vuotiaan osalta luvulla 1,60. Pykälän 4 momentin mukaan muulle oppivelvolliselle oppilaalle kotikuntakorvaus määräytyisi 13—15-vuotiaiden kotikuntakorvausperusteen perusteella.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin muiden opetuksen järjestäjien kuin kunnan kotikorvauksesta. Muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saisi 94 prosenttia 1—4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista. Pykälän 6 momentin mukaan valtiovarainministeriö päättäisi kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Pykälän 7 momentin mukaan kunnat voisivat keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa sopia kotikuntakorvauksesta myös toisin kuin mitä tässä pykälässä säädetään.

31 §. Kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvaus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntaa vailla olevan oppilaan kotikuntakorvauksesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtio olisi velvollinen suorittamaan opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen, jos oppilaalla ei ole kotikuntaa Suomessa. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyisi sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään. Yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaukseen sovellettaisiin lisäksi, mitä säädetään 30 §:n 5 momentissa. Sen mukaisesti yksityinen opetuksen järjestäjä kuin kunta saisi 94 prosenttia 30 §:n 1—4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista.

Pykälän 2 momentin mukaan valtio maksaisi yksityiselle koulutuksen järjestäjälle, jolle on määrätty erityiseksi koulutustehtäväksi järjestää perusopetusta muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, kotikuntakorvauksena niiden oppilaiden osalta, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, 57 prosenttia 1 momentissa tarkoitettua kotikuntakorvauksesta.

32 §. Kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnan ollessa Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla kotikuntakorvauksesta silloin, kun esi- ja perusopetusta saavan 6—15-vuotiaan tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla oppivelvollisella oppilaalla on kotikunta Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälän 1 momentin mukaan valtio on velvollinen maksamaan asianomaiselle kunnalle tai opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyisi sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään.

Pykälän 2 momentin mukaan yksityisen opetuksen järjestäjän järjestäessä opetusta 1 momentissa tarkoitettulle oppilaalle, valtion velvollisuuteen suorittaa kotikuntakorvaus sovellettaisiin lisäksi, mitä säädetään 30 §:n 5 momentissa yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvauksesta.

33 §. [Erikoissairaanhoidossa olevan,] koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvaus. Pykälässä säädettäisiin [voimassa olevaa lakia vastaavasti erikoissairaanhoidossa olevan,] koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvauksesta.

[Pykälän 1 momentin mukaan kunta, joka on perusopetuslain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esiopetusta ja perusopetusta saavan oppilaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta hoidon

aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle korvauksen, joka lasketaan kertomalla opetuksesta opetuspäivää kohden aiheutuva keskimääräinen todellinen vuosikustannus niiden päivien määrällä, jolloin sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunta järjestää oppilaalle opetusta. Perusopetuslain 4 a §:n 3 momentissa tarkoitettua tukea saavan oppilaan kotikunta on velvollinen maksamaan tukitoimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen tukea tarjoavan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle.]

Pykälän 2 momentin mukaan kunta, joka on lastensuojelulain 57 §:ssä tarkoitettussa koulukodissa perusopetusta saavan oppilaan kotikunta opetuksen aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta koulukotiopetuksen järjestäjälle osana lastensuojelutoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia korvauksen, joka lasketaan kertomalla niiden koulun työpäivien määrä, joina oppilaalle on annettu opetusta, opetuksesta koulun työpäivää kohden aiheutuvilla keskimääräisillä todellisilla vuosikustannuksilla.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta, joka on lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sijoitetun esi- tai perusopetusta saavan oppilaan kotikunta opetuksen aikana, on velvollinen maksamaan opetusta järjestävälle kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle oppilaan esi- tai perusopetuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin edellä 1—3 momentissa tarkoitettua korvausta varainhoitovuodelle laskettaessa huomioon otettavista vähennyksistä. Momentin mukaan vähennyksenä otettaisiin huomioon oppilaan osuus opetuksen järjestäjälle maksettavasta seuraavasta rahoituksesta:

- 1) 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa tarkoitettua varainhoitovuoden lopun tilanteen mukaan oppilaasta varainhoitovuodelle päätetystä kuntakohtaisesta oppilaan iän mukaan määräytyvästä kotikuntakorvauksesta;
- 2) pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaan opetuksesta varainhoitovuodelle maksettavasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 14 §:ssä tarkoitettua korotuksesta; ja
- 3) koulukotiopetuksesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 15 §:ssä tarkoitettua koulukotikorotuksesta.

Pykälän 5 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettua oppilaan perusopetuslaissa tarkoitettua opetuksen järjestäjän ollessa muu kuin oppilaan kotikuntalaisessa tarkoitettu kotikunta, tulee mainitun opetuksen järjestäjän maksaa 1 momentissa mainittua korvausta vastaava korvaus oppilaan kotikuntalain mukaiselle kotikunnalle. Korvattava määrä on enintään varainhoitovuodessa tässä momentissa tarkoitettulle opetuksen järjestäjälle maksettava osuus tämän pykälän 4 momentissa tarkoitettua rahoituksesta.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien oikeudesta sopia korvauksen määräytymisestä keskenään.

[34 §. Korvaus opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kuntien välisestä kustannusten korvaamisesta. Pykälän mukaan opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluista järjestämisvastuussa oleva kunta voisi laskuttaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen käyttämisestä aiheutuneet henkilöstökustannukset oppilaan tai opiskelijan kotikunnalta. Säännös tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa perusopetuksessa olevan oppilaan tai lukiossa tai ammatillisessa peruskoulutuksessa olevan opiskelijan kotikunta on eri kuin koulun tai oppilaitoksen sijaintikunta. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien välistä laskutusta koskevat erimielisyydet ratkais-

taisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.] [pykälän tarpeellisuus vielä tarkistettavana]

35 §. *Arvonlisäveron huomioon ottaminen yksityiselle opetuksen järjestäjälle ja yliopistolle maksettavissa kotikuntakorvauksissa.* Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain säännöksiä, mutta sen sanamuotoa täsmennettäisiin toteamalla myös yliopistot. Säännöksen perusteella valtio maksaisi yksityisille opetuksen järjestäjälle sekä yliopistoille kotikuntakorvausten yhteydessä oppilasta kohden euromäärän, joka vastaa yksityisten perusopetuksen järjestäjien maksamien arvonlisäverojen osuutta yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista arvonlisäverottamista kotikuntakorvauksista. Säännöksen tarkoituksen on ottaa huomioon myös piilevä arvonlisävero, jota yksityiset koulutuksen järjestäjät ja yliopistot eivät muuta kautta voi vähentää.

36 §. *Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta. Kunnan ja muun opetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle kotikuntakorvausten keskitettyä maksamista varten tiedot esi- ja perusopetusta saavista oppilaiden määrästä sekä oppilaiden iät ja kotikunnat niiden oppilaiden osalta, joista ne ovat oikeutettua saamaan kotikuntakorvauksen. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia määräyksiä tietojen toimittamisesta.

37 §. *Kotikuntakorvausta koskeva tiedonsaantioikeus.* Jotta valtiovarainministeriö ja oppilaan kotikunta voisivat tarkistaa, onko kunta velvollinen suorittamaan kotikorvauksen, ministeriöllä ja kotikunnalla olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti pyynnöstä oikeus saada kunnalta tai muulta opetuksen järjestäjältä kotikuntakorvauksen luotettavuuden tarkistamiseksi oppilaiden nimet ja henkilötunnukset niiden oppilaiden osalta, joiden kotikunta asianomainen kunta on ja joiden opetuksesta vastaa muu perusopetuksen järjestäjä.

38 §. *Kotikuntakorvausta koskeva riita.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kotikuntakorvausta koskevan riidan ratkaisemisesta. Kotikuntakorvausta koskevissa riita-asioissa osapuolena ovat kotikuntakorvauksen maksaja (oppilaan kotikunta) ja saaja sekä usein myös toinen kunta. Valtiovarainministeriö ei ole asiassa osapuoli vaikka se hoitaa kotikuntakorvauksia koskevat vähennykset ja yhdistää tiedot kotikuntakorvauksen maksamista varten. Kotikuntakorvausta koskevat riita-asiat käsiteltäisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

7 luku **Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuden hallinnoinnista ja maksamisesta.

39 §. *Valtionosuuden hallinnointi ja maksaminen.* Valtiovarainministeriö valmistelisi yhteistoiminnassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä tarvittaessa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tässä laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten.

40 §. *Valtionosuutta koskeva neuvottelu.* Pykälässä säädettäisiin valtionosuutta koskevasta neuvotteluelvoitteesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön olisi yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön on neuvoteltava osana kuntalain (410/2015) 11 §:ssä tarkoitettua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siitä, miten valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset kehittyvät, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

41 §. *Valtionosuuden myöntäminen sekä päätös verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta.* Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevaan lakia. Valtiovarainministeriö päättäisi kunnan valtionosuudesta sekä tasauksesta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus perustuisi hakemukseen ja valtiovarainministeriö päättäisi hakuajoista.

42 §. *Valtionosuuksien ja kotikuntakorvauksien maksaminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuksien, kotikuntakorvauksien ja muun rahoituksen maksamisesta keskitetysti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kautta. Yhdistetty maksaminen koskisi sekä valtiovarainministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalojen rahoitusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietojen toimittamisesta. Valtiovarainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö toimittavat Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle 1 momentissa tarkoitettujen euromäärien maksamista varten seuraavat tiedot:

- 1) 41 §:ssä tarkoitettut valtionosuuspäätökset sekä päätökset verotuloihin perustuvasta tasauksesta;
- 2) 5 luvussa tarkoitettut muut tiedot valtionosuuksiin tehtävistä vähennyksistä ja lisäyksistä;
- 3) 36 §:ssä tarkoitettujen tietojen perusteella tiedot kultakin kunnalta kuntien valtionosuuden maksamisen yhteydessä vähennettävistä 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista sekä kunnalle ja muulle opetuksen järjestäjälle maksettavista 29 §:ssä ja 30 §:n 1—5 momentissa sekä 31 ja 32 §:ssä tarkoitetuista kotikuntakorvauksista;
- 4) yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista 35 §:ssä tarkoitetuista arvonlisäverosuuksista;
- 5) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6, 7 ja 10—22 §:ssä tarkoitettut valtionosuudet ja rahoitukset; sekä
- 6) vapaasta sivistystyöstä annetun lain 17 §:ssä tarkoitettut valtionosuuspäätökset.

Pykälän 3 momentin mukaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä pykälässä tarkoitettujen euromäärien kunnille ja muille valtionosuuden tai rahoituksen saajille varainhoitovuoden alusta, kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan ollessa 2 momentissa tarkoitettujen päätöksien mukaan velvoitettu suorittamaan enemmän kuin, mitä kunnalle maksetaan, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus perii erotuksen kunnalta siten kuin 3 momentissa säädetään maksamisesta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tarkistusten huomioonottamisesta maksatuksessa. Siltä osin kuin valtionosuuksia, rahoitusta tai valtionavustuksia tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 50 §:n 2 momentin nojalla, tarkistukset otetaan huomioon 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuksien, kotikuntakorvauksien ja muun rahoituksen maksamisen yhteydessä varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä.

Pykälän 6 momentissa säädetään valtiovarainministeriön oikeudesta päättää harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen maksamisen ajankohdasta.

43 §. Laskuvirheen oikaisu. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti laskuvirheen oikaisusta. Menettely poikkeaa hallintolain (434/2003) 51 §:ssä kirjoitusvirheen korjaamisesta siltä osin, että se koskisi myös muita kuin päätöksiä eikä laskuvirheeltä edellyttäisi sen olevan ilmeinen. Lisäksi päätöksessä oleva virhe voitaisiin korjata, vaikka korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen ja virhe ei olisi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Säännöksen perusteella voitaisiin oikaista sekä valtionosuuspäätöksessä että verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauspäätöksessä oleva laskuvirhe. Lisäksi voitaisiin korjata kotikuntakorvausta koskevassa päätöksessä sekä valtiovarainministeriön Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle toimittamassa maksuluettelossa olevia laskuvirheitä. Säännös on välttämätön, koska kunnan valtionosuuden laskenta edellyttää monia laskutoimituksia suhteellisen lyhyessä aikataulussa. Tällöin virheiden mahdollisuus kasvaa.

44 §. Saamatta jääneen etuuden suorittaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain säännöksiä. Kunnalla olisi mahdollisuus hakea uusien tietojen perusteella saamatta jäänyttä valtionosuutta vielä 51 §:ssä säädetyn oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetyn ajan jälkeenkin. Säännöstä ei sovellettaisi kotikuntakorvaukseen, jota koskevat riidat käsiteltäisiin hallintoriitaasioina hallinto-oikeuksissa. Suoritettavalle määrälle on maksettava korkolain (633/1982) 3 § 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtionosuus olisi tullut maksaa. Jos saamatta jääneen etuuden merkitys on vähäinen ja sen maksamisesta aiheutuvat menot olisivat epäsuhteessa verrattuna asian taloudelliseen merkitykseen, ei etuutta kuitenkaan suoritettaisi. Valtiovarainministeriö voisi myös päättää, että saamatta jäänyt etuus maksetaan myöhemmin seuraavan valtionosuuden yhteydessä

45 §. Perusteettoman edun palauttaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Jos kunta on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtionosuutta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtionosuus tai kotikuntakorvaus on maksettu. Jos palautettava etuus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palautettavaksi. Valtiovarainministeriö voi päättää, että palautettava etuus vähennetään myöhemmin seuraavan valtionosuuden yhteydessä.

46 §. Suoritusvelvollisuuden raukeaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain säännöstä. Velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt etuus tai palauttaa perusteetta saatu etuus raukeaa viiden vuoden kuluessa sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona etuus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

8 luku **Erinäisiä säännöksiä**

47 §. Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuksien laskennasta kuntien yhdistyessä. Kuntien yhdistyessä uuden kunnan valtionosuudet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus lasketaan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteena. Kunnan asukasmääränä pidetään kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien yhteenlaskettuja kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun asukasmääriä. Edellä 6 §:ssä tarkoitettu laskennalliset kustannukset, 7—11 §:ssä tarkoitettu kertoimet ja 12—15 §:ssä tarkoitettu lisäosat saadaan yhdistämällä asianomaisten kuntien laskennallisten kustannusten, kertoimien ja lisäosien perusteet.

48 §. *Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuden määräytymisestä silloin, kun kunnan osa siirretään toiseen kuntaan. Laajentuvan kunnan valtionosuudet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lasketaan kunnan laajentuvan alueen osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan kunnan valtionosuuden määrittämisen perusteena. Valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus sen kunnan osalta, josta siirretään osa toiseen kuntaan, jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan ja laajentuvan kunnan tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa supistuvan kunnan asukasluku jakautuu niiden kesken. Opetus- ja kulttuuritoimissa laskennallisiin opiskelija-, opetustunti-, ohjaustunti-, opiskelijaviikko-, opiskelijatyövuosi- ja henkilötyövuosimääriin perustuva valtionosuus myönnetään niille kunnille, jotka kuntajakoa muutettaessa saavat hoidettavakseen kyseisten palveluiden järjestämisen.

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä säädettyä sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

49 §. *Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtionosuuden määräytymisestä silloin, kun kunta yhdistetään kahteen tai useampaan kuntaan. Lakkaavan kunnan alueen osalta lasketaan uusien tai laajentuvien kuntien valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lakkaavan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka olisivat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määrittämisen perusteena.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettut valtionosuudet jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna uusien tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa lakkaavan kunnan asukasmäärä jakautuu muiden kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kesken. Pykälän 3 momentin mukaan opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisiin opiskelija-, opetustunti-, ohjaustunti-, opiskelijaviikko-, opiskelijatyövuosi- ja henkilötyövuosimääriin perustuva valtionosuus myönnetään niille kunnille, jotka kuntajakoa muutettaessa saavat hoidettavakseen kyseisten palveluiden järjestämisen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asukasmäärän perusteesta. Kunnan alueiden asukasmäärän perusteena pidetään kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun asukasmäärää.

Pykälän 5 momentin mukaan pykälässä säädettyä sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

50 §. *Uhkasakko.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti uhkasakosta. Jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta.

9 luku **Muutoksenhaku**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta.

51 §. Oikaisumenettely. Jos kunta on tyytymätön valtiovarainministeriön päätökseen, joka koskee valtionosuuden myöntämistä, verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta tai kotikuntakorvauksen perusosan euromäärää, kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä valtiovarainministeriölle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Oikeus vaatia päätöksen oikaisua koskisi myös 25 §:ssä säädettyä harkinnanvaraisista kunnan valtionosuuden korotusta, koska korotus on osa valtionosuuden myöntöpäätöstä. Ministeriön päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

52 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

10 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

53 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta 1.1.2019 eli samanaikaisesti, kun tehtävien järjestämistä vastuu siirtyy maakunnalle.

54 §. Kumottavat säännökset. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) kumoamisesta siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

Pykälän 2 momentin mukaan ennen tämän lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi sekä valtionosuuden ja kotikuntakorvausten maksamiseksi varainhoitovuodelle 2019.

55 §. Voimaantulosäännökset.

Valtionosuutta koskevien laskelmien tarkistaminen. Pykälässä säädettäisiin 27 ja 27 b §:ssä tarkoitettujen laskelmien tarkistamisesta vuonna 2019.

Pykälän 1 momentin mukaan 27 §:ssä ja 27 b §:ssä tarkoitetut laskelmat tarkistettaisiin vuonna 2019. Kyseisissä pykälissä tarkoitetut laskelmat tehtäisiin uudelleen Tilastokeskuksen vuosilta 2017 ja 2018 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2018 tulotietojen perustella. Uudet laskelmat olisivat vuodesta 2020 lukien 27 §:n ja 27 b §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laskelmien tarkistamisen vaikutuksista. Jos tarkistuksen jälkeen todettaisiin, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin 1 momentissa tarkoitetun laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennetään tai lisätään kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruusina erinä vuosina 2020—2023.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tässä pykälässä tarkoitettujen tarkistusten kustannusneutraaliudesta kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Tässä pykälässä tarkoitetut tarkistukset toteutettaisiin valtionosuusjärjestelmän sisällä. Kuntien valtionosuutta vähennetään tai lisätään siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettua laskelmien tarkistamisesta.

1.7 Vuoden 2019 tuloveroasteikkolaki

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ansiotuloveroasteikon rakennetta säädettäessä vuoden 2019 ansiotuloveroasteikosta. Asteikon alarajaa alennettaisiin nykyisestä 16 700 eurosta 3 100 euroon. Tämä tarkoittaisi sitä, että ansiotuloista alettaisiin maksaa valtion tuloveroa nykyistä alemmalla tulotasolla eli nykyistä useampi verovelvollinen maksaisi valtion tuloveroa. Asteikkoon myös lisättäisiin tulo-luokkia siten, että asteikossa olisi 7 tuloluokkaa nykyisen 4 sijaan. Tuloluokkien tuloajat ja marginaaliveroasteet mitoitettaisiin niin, että uudistuksen vaikutukset ansiotulojen verotukseen olisivat mahdollisimman neutraalit.

1.8 Tuloverolaki

3 §. Yhteisö. Pykälässä säädetään yhteisön määritelmästä. Tuloverolaissa yhteisöllä tarkoitetaan muun muassa valtiota ja sen laitosta, kuntaa ja kuntayhtymää sekä seurakuntaa ja muuta uskonnollista yhdyskuntaa. Pykälään lisättäisiin uusi 2 kohta, jonka mukaan yhteisöllä tarkoitettaisiin myös maakuntalaisia tarkoitettuja maakuntia. Maakunnat olisivat siten tuloverolain mukaisia yhteisöjä valtion, kuntien ja kuntayhtymien tapaan.

21 §. Osittain verovapaat yhteisöt. Pykälässä säädetään eräiden yhteisöjen velvollisuudesta suorittaa tuloveroa. Nämä niin sanotut osittain verovapaat yhteisöt suorittavat tuloveroa vain kunnalle tuloverolain 124 §:n 3 momentissa tarkoitettua alennettua tuloveroprosentin mukaan. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan osittain vero-vapaita yhteisöjä ovat kunta, kuntayhtymä, maakunta sekä näiden palveluksessa olevia varten perustettu eläkelaitos, eläkesäätiö tai –kassa tai muu vastaava eläkelaitos, -säätiö tai –kassa, joka saa avustusta yhteiskunnan varoista.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa kunnan ja kuntayhtymän yhteydessä on jo nykyisin mainittu myös maakunta. Vuodelta 1988 olevan tulo- ja varallisuusverolain esitöiden mukaan maakunta on kuitenkin merkitty luetteloon nimenomaisesti Ahvenanmaan maakunnan verovelvollisuusaseman selkeyttämiseksi (HE 109/1988 vp). Tämän vuoksi 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että luettelossa mainittaisiin nimenomaisesti maakuntalain mukaiset maakunnat sekä Ahvenanmaan maakunta. Ahvenanmaan itsehallintolain 66 §:ssä on lisäksi säädetty, että Ahvenanmaan maakunnalla on sama oikeus verovapauteen ja siihen rinnastettavaan etuuksiin kuin valtiolla.

Koska kyse on alueellisesta hallinnosta, ehdotetaan että maakuntien verovelvollisuus vastaisi kuntien ja kuntayhtymien verovelvollisuutta. Tämän vuoksi 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntien verovelvollisuus vastaisi kuntien ja kuntayhtymien verovelvollisuutta. Maakunnat olisivat siten verovelvollisia ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Vero määräytyisi tuloverolain 124 §:n 3 momentin mukaisen alennettua verokannan mukaan. Pykälän 4 momentissa säädetty poikkeus, jonka mukaan kunnat eivät ole verovelvollisia omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta, ei koskisi maakuntia.

31 §. Luonnollisia vähennyksiä koskevat erityiset säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädetään esimerkkiluettelo tulonhankkimisesta johtuneista menoista. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan tulon hankkimisesta johtuneita menoja ovat muun ohessa valtiollisen luottamustehtävän hoitamisesta välittömästi aiheutuneet kohtuulliset kustannukset ja kunnallisista luottamustoimista maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilömaksu. Koska myös maakuntaa johtaisi vaaleilla valittu valtuusto, ehdotetaan 1 mo-

mentin 5 kohtaa muutettavaksi siten, että myös maakunnan luottamustoimista maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilö-maksu katsottaisiin tulohankkimisesta johtuneeksi menoksi vastaavalla tavalla kuin kunnallisesta luottamustehtävästä maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilö-maksu.

49 §. Osittain verovapaat luovutusvoitot. Pykälässä säädetään tilanteista, joissa muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan luovutushinnasta voidaan vähentää vähintään 80 prosenttia, jos kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Säännöksessä on siis jo nykyisellään mainittu maakunta. Koska Suomessa ei tällä hetkellä kuitenkaan ole muita juridisesti maakuntana pidettäviä oikeushenkilöitä kuin Ahvenanmaan maakunta, ehdotetaan säännöstä täsmennettäväksi. Koska maakunnat on perusteltua rinnastaa myös tässä yhteydessä valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään, ehdotetaan pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettavaksi siten, että luovutushinnasta voitaisiin vähentää vähintään 80 prosenttia, jos kiinteää omaisuutta luovutettaisiin maakuntalaissa tarkoitetulle maakunnalle.

82 §. Stipendi, apuraha ja tunnustuspalkinto. Valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä taikka pohjoismaiden neuvostolta saadut stipendit, opintorahat, ja muut apurahat sekä palkinnot ovat lähtökohtaisesti verovapaita. Muulta kuin edellä mainitulta taholta saadut stipendit, opintorahat ja muut apurahat sekä palkinnot ovat kuitenkin veronalaista tuloa siltä osin, kuin niiden sekä julkisyhteisöiltä ja Pohjoismaiden neuvostolta saatujen stipendien, muiden apurahojen, opintorahojen ja palkintojen yhteenlaskettu määrä tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen verovuonna ylittää valtion taiteilija-apurahan vuotuisen määrän.

Selvyyden vuoksi pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös maakunnilta saatujen stipendien, opintorahojen ja muiden apurahojen sekä palkintojen verotuskohtelu vastaisi muilta julkisyhteisöiltä saatujen vastaavien suoritus-ten verotuskohtelua.

97 a §. Opintorahavähennys. Lakiin lisättäisiin uusi 97 a §. Pykälässä säädettäisiin opintorahavähennyksestä, joka korvaisi nykyisen 105 §:ssä säädetyn kunnallisverotuksen opintorahavähennyksen. Pykälän sisältö vastaisi muuten nykyistä 105 pykälää, mutta opintorahavähennys myönnettäisiin myös valtionverotuksessa samansuuruisena kuin kunnallisverotuksessa.

100 §. Valtionverotuksen eläketulovähennys. Pykälän 2 momentissa säädettyjä vähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Täyden eläketulovähennyksen määrä laskettaisiin siten, että nykyisen luvun 3,8 sijaan luvulla 1,53 kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennettäisiin progressiivisen tuloveroasteikon alimman verotettavan tulon määrä ja jäännös pyöristettäisiin seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään.

Pykälän 3 momentissa säädettyjä vähennyksen vähentymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi siten, että jos verovelvollisen puhdas ansiotulo on suurempi kuin täyden eläketulovähennyksen määrä, eläketulovähennystä pienennettäisiin nykyisen 44 prosentin sijaan 28 prosentilla määrästä, jolla puhdas ansiotulo ylittää täyden eläketulovähennyksen määrän.

101 §. Kunnallisverotuksen eläketulovähennys. Myös kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädettyjä määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen luvun 1,39 sijaan luvulla xxx kerrotun täyden kansaneläkkeen määrästä vähennettäisiin 1 480 euroa ja jäännös pyöristettäisiin seuraavaan täyteen kymmenen euron määrään. Jos verovelvollisen puhdas ansiotulo ylit-

täisi täyden eläketulovähennyksen määrän, vähennystä pienennettäisiin nykyisen 54 prosentin sijaan 80 prosentilla ylimenevän osan määrästä.

104 §. *Kunnallisverotuksen invalidivähennys.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, jolloin kunnallisverotuksen invalidivähennys poistuisi tuloverotuksesta.

105 §. *Kunnallisverotuksen opintorahavähennys.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska jatkossa opintorahavähennys myönnettäisiin myös valtion verotuksessa. Uudesta opintorahavähennyksestä ehdotetaan säädettäväksi lain 97 a §:ssä.

106 §. *Kunnallisverotuksen perusvähennys.* Kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää ehdotetaan alennettavaksi nykyisestä 3020 eurosta 2 960 euroon. Myös vähennyksen poistumaprosenttia ehdotetaan alennettavaksi nykyisestä 18 prosentista 12 prosenttiin.

125 §. *Työtulovähennys.* Pykälän 2 momentissa säädettyjä vähennyksen määräytymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Vähennyksen kertymäprosenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähennys olisi nykyisen 11,8 prosentin sijasta 21 prosenttia vähennyksen myöntämiseen oikeutettujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi nykyistä 1 260 eurosta 1 730 euroon. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 22 500 euroa vähennyksen määrä pienenesi nykyisen 1,46 prosentin sijaan 1,97 prosentilla puhtaan ansiotulon 22 500 euroa ylittävältä osalta. Tällä hetkellä puhtaan ansiotulon raja on 33 000 euroa.

126 §. *Valtionverotuksen invalidivähennys.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, jolloin valtionverotuksen invalidivähennys poistuisi tuloverotuksesta.

1.9 Laki Verotusmenettelystä

16 §. *Meno- ja vähennystietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädetään sivullisten yleisestä tiedonantovelvollisuudesta Verohallinnolle koskien meno- ja vähennystietoja. Pykälän 11 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän, joka perii maksamistaan palkkioista tuloverolain 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja luottamushenkilömaksuja, on toimitettava Verohallinnolle tarpeelliset tiedot perimistään luottamushenkilömaksuista. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös maakuntien tulisi toimittaa Verohallinnolle vastaavat tiedot perimistään luottamushenkilömaksuista.

18 §. *Viranomaisen yleinen tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädetään viranomaisten yleisestä tiedonantovelvollisuudesta Verohallinnolle. Pykälän 5 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot kiinteistöistä, niillä olevista rakennuksista, maapohjan ja rakennusten ominaisuuksista, kaavoituksesta ja omistajista. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntien viranomaisilla olisi vastaava ilmoittamisvelvollisuus hallussaan olevista tiedoista kuin valtion ja kunnan viranomaisella.

Pykälän 6 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot myöntämistään elinkeino-, työllistämisen- ja niihin verrattavista tuista ja avustuksista sekä niiden saajista ja maksetuista määristä. Tiedonantovelvollisuus koskee myös muuta yhteisöä, jonka myöntämisen edellä tarkoitettujen tukien ja avustusten rahoitus tapahtuu kokonaan tai osaksi julkisista varoista. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntien viranomaisilla olisi vastaava ilmoittamisvelvollisuus kuin valtion ja kuntien viranomaisilla.

20 §. *Viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädetään viranomaisten erityisestä tiedonantovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on Verohallinnon pyynnöstä annettava tai esitettävä tarkastettaviksi sellaiset tiedot, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että julkisyhteisönä mainittaisiin myös maakunta valtion ja kunnan lisäksi.

91 a §. *Kunnan ja seurakunnan tuloveroprosentin ilmoittaminen.* Pykälässä säädetään kunnan ja seurakunnan tuloveroprosentin ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tulee ilmoittaa tuloveroprosentti neljännesprosenttiyksikön tarkkuudella. Koska kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa nykyistä huomattavasti alhaisemmat, ehdotetaan 1 momenttia muutettavaksi siten, että kunnan tulisi ilmoittaa tuloveroprosentti prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella. Muutos koskisi ensimmäisen kerran vuoden 2022 tuloveroprosentin ilmoittamista.

91 b §. *Kunnan tuloveroprosentin tarkkuus vuosina 2019—2021.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti säännös, jossa säädettäisiin kuntien tuloveroprosentin tarkkuudesta vuosina 2019—2021. Kuntien tulisi ilmoittaa tuloveroprosentti Verohallinnolle prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella kyseisen siirtymäkauden ajan.

1.10 Verontilityslaki

12 §. *Veronsaajaryhmien jako-osuudet.* Pykälässä säädetään yhteisöveron jako-osuuksista. Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien osuutta yhteisöveron tuottoon. Tämän vuoksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien osuus olisi jatkossa 19,28 prosenttia yhteisöverosta nykyisen 30,34 prosentin sijaan. Valtion osuus yhteisöverosta puolestaan kasvaisi nykyisestä 69,66 prosentista 80,72 prosenttiin.

1.11 Verohallintolaki

30 §. *Verotuskustannukset ja niiden jakautuminen.* Pykälässä säädetään verotuskustannuksista ja niiden jakautumisesta eri veronsaajien kesken. Verotuskustannuksista huolehtii valtio ja se perii muilta veronsaajilta 2 momentin mukaiset osuudet verotuskustannuksista.

Esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia kuntien ja valtion verokertymien jakautumiseen. Tämän vuoksi 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtio perisi kunnilta 1 momentissa tarkoitetuista vuotuisista kustannuksista 15,8 prosenttia nykyisen 30,8 prosentin sijaan. Kuntien osuus verotuskustannuksista siten pienenesi 15 prosenttiyksiköllä ja valtion osuus puolestaan kasvaisi 15 prosenttiyksiköllä. Evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien osuus säilyisi nykyisessä 3,4 prosentissa ja Kansaneläkelaitoksen osuus säilyisi 5,9 prosentissa.

1.12 Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kun lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijoita. Sana kunnallinen ehdotetaan muutetta-

vaksi sanaksi kunnan. Sana on käytännössä vakiintunut ja on vastaavasti muutettu uudessa kuntalaissa.

1 §. Soveltamisala. Lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi siten, että lakia sovellettaisiin myös maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijoihin.

2 §. Viranhaltija ja virkasuhde. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan sen sisältöä.

Lisäksi pykälään soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia vastaavasti kuin ehdotetaan laajennettavaksi lain soveltamisalaa.

3 § 2 momentti, 6 § 1 ja 2 momentti, 25 § 1 momentti, 39 § 2 mom. Pykälissä säädetään niiden nykyisen sanamuodon mukaan kussakin pykälässä kunnan oikeudesta tai velvollisuudesta suhteessa kunnan viranhaltijaan. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia, ehdotetaan säännöksiä sovellettavaksi myös maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijoihin.

5 §. Virkasuhteeseen ottaminen. Pykälä ehdotetaan erotettavaksi kahdeksi eri momentteiksi. Ensimmäiseen momenttiin jäisivät säännökset, joiden mukana julkisesti avoimena olleeseen virkasuhteeseen voidaan ottaa vain sitä hakuajana hakenut, kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö. Maakunnan avoimena olevaan virkasuhteeseen voitaisiin ottaa vain sitä määräajana hakenut henkilö.

Verrattaessa avoimen ja julkisen hakumenettelyn sekä suostumusmenettelyn etuja ja haittoja maakunnan johtavia viranhaltijoita otettaessa suostumusmenettelyä puoltaisi muun muassa hyvien hakijoiden saaminen erityisesti yksityisen sektorin kanssa kilpailevissa tuotannon johtamistehtävissä toimivien henkilöiden joukosta. Toisaalta avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset edellyttävät julkista hakumenettelyä. Myös suostumusmenettelyllä hakuun suostuneet henkilöt pitäisi edellyttää julkistettavaksi ja vertailu kaikkien hakijoiden kesken pitäisi valmistella yhdessä. Tällöin suostumusmenettelyn peruste niiden hakijoiden houkuttelemiseksi, jotka eivät halua olla mukana julkisessa vertailussa menettää merkityksensä.

Pykälän toiseksi momentiksi erotettaisiin voimassa olevan pykälän säännökset, joiden mukaan kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaan muuhunkin virkaan voidaan suostumuksensa perusteella ottaa sellainen henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, jos hänen kelpoisuudestaan on esitetty selvitys. Lisäksi säännöstä esitetään täsmennettäväksi siten, että kyse olisi nimenomaan kunnan virasta. Täsmennys tarkoittaa sitä, että voimassa oleva asiantila kunnissa ei muutu.

5 a §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta sopia sopimuksella (karenssisopimus) määräajasta, jonka aikana ehdollisesti rajoitetaan viranhaltijan oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin. Karenssisopimuksella sovittaisiin määräajasta rajoitusajasta siirtyä toiseen palvelusuhteeseen tai tehtävään taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu toiminta, kuten toimiminen toimitusjohtajana tai hallitusammattilaisena.

Sopimus tehtäisiin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa asianomaisen viranomaisen todettua säännöksessä asetettujen kriteerien täyttyvän. Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että

viranhaltijalla olisi virkasuhteessaan pääsy salassa pidettäviin tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi toisen työnantajan palveluksessa taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisessa tai muussa vastaavassa toiminnassa. Harkinnassa siitä, voidaanko tietoa käyttää olennaisella tavalla omaksi tai toisen hyödyksi, tulisi ottaa huomioon, voisiko viranhaltija käyttää hyödyksi esimerkiksi tietoja kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista. Harkinnassa on myös otettava huomioon, onko viranhaltijalla sellaista tietoa, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä.

Karenssisopimus voitaisiin asettaa virkasuhteeseen nimittämisen tai tehtävien muuttamisen edellytykseksi. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi hakijaa tai viranhaltijaa tekemään sopimusta. Nimityksen edellytyksenä oleva karenssisopimus olisi syytä mainita jo virkasuhteen hautilmoituksessa, jos sellaista edellytetään.

Sopimus tehtäisiin pääsääntöisesti ennen virkasuhteeseen ottamista, mutta tarvittaessa myös virkasuhteen aikana, ennen kuin viranhaltija aloittaa tehtävissä, jotka edellyttävät rajoitusajasta sopimista.

Pykälä koskisi kaikkia viranhaltijoita. Pykälän kohderyhmää ei ole mahdollista rajata vain osaan viranhaltijoista, koska pykälässä tarkoitettuja tehtäviä voi olla kaikilla hallinnonaloilla ja eri organisaatioasoilla. Kyse olisi sen tiedon laadusta, johon viranhaltijalla virkasuhteessaan oli pääsy. Karenssisopimuksen piiriin kuuluvat ne viranhaltijat, joilla on pääsy muun muassa arkaluontoiseen tai merkittävää taloudellista arvoa omaaviin tietoihin. Tähän ryhmään kuuluvat ensisijaisesti ylimmät viranhaltijat, mutta myös ne muut viranhaltijat, jotka käsittelevät esimerkiksi julkisia hankintoja ja sopimuksia tai joilla on muuten pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan käyttää esimerkiksi taloudellisessa toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssisopimuksen tekemistä ja sen asettamista virkasuhteeseen ottamisen tai uusissa tehtävissä aloittamisen edellytykseksi tulisi harkita, jos viranhaltijan tulevissa tehtävissä työskenneltäisiin salassa pidettävien tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tiedon parissa. Myös palvelussuhteen kestäessä karenssisopimus tulisi tehdä ennen kuin viranhaltijan tehtävät muutetaan sellaisiksi, joissa viranhaltijalla on pääsy salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon.

Pykälän 3 momentin mukaan rajoitusajaksi voitaisiin sopia enintään 12 kuukautta virkasuhteen päättymisestä. Rajoitusajan keston harkinnassa on otettava huomioon, voisiko viranhaltija käyttää hyödyksi virka-asemassaan saamia tietoja esimerkiksi kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista, ja onko viranhaltijalla sellaista tietoa tai osaamista, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä. Rajoitusajan kestoä harkittaessa huomioitaisiin myös missä vaiheessa hänen tiedossaan olevat salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaama tieto on menettänyt sellaisen merkityksen, että sitä voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Viranhaltijalle maksettaisiin rajoitusajasta palvelussuhteen päättyessä maksettavaa säännöllisen työajanpalkkausta vastaava korvaus. Korvaus maksettaisiin kuukausierissä. Korvaus tarkoittaa sopimukseen perustuvalta rajoitusajalta maksettavaa korvausta, eikä se ole rajoitusajalta maksettavaa palkkausta.

Pykälän 3 momentin mukaan karenssisopimukseen voitaisiin ottaa myös määräys sopimussakosta, joka voi enimmäismäärältään vastata kaksinkertaisesti rajoitusajalta maksettavaa korvausta. Esityksen mukaisella sopimussakon enimmäismäärällä vahvistetaan karenssisopimuksen tavoitteena olevaa ennaltaehkäisevää vaikutusta ja pyritään varmistamaan, että sopimussakon vaikuttavuus on tavoitteiden mukainen rajoitusajan alusta loppuun. Sopimussakon enim-

määsmäärällä pyritään käytännössä myös siihen, että sopimussakon taloudellinen vaikutus ei kumoutuisi, jos sopimusta rikottaisiin välittömästi rajoitusajan alkaessa. Jos sopimussakosta ei ole sovittu, sopimuksen rikkomisesta seurannut mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi vahingonkorvausta koskevien säännösten mukaisesti.

Pykälän 4 momentin mukaan viranhaltijalla olisi virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen karenssisopimuksessa sovittua rajoitusaikaa vastaavana määräaikana ilmoitettava 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle siirtymisestä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka elinkeinon-, ammatinharjoittamisen tai muun toiminnan aloittamisesta. Ilmoituksen saatuaan edellä mainitun viranomaisen tulee harkita suhteessa ilmoituksessa kuvattuihin tehtäviin, onko kyse tehtävistä, joissa voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 2 momentissa tarkoitettuja tietoja. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomaisen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitetusta tilanteesta.

Viranomaisen käy virkamiehen kanssa rajoitusajan tarpeellisuuden selvittämiseksi keskustelun, jossa arvioidaan tarve karenssisopimuksen mukaiselle rajoitusajalle. Jos viranhaltija on joko suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden aikana siirtymässä sellaisen työnantajan palvelukseen tai aloittamassa muissa sellaisissa tehtävissä, joissa viranhaltija voisi hyödyntää virkasuhteessa saamia erityisen arkaluonteisia tietoja, sopimuksen ehto karenssista tulee voimaan. Jos viranhaltija aikoo siirtyä suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden kestäessä sellaisiin tehtäviin, joissa hän ei voi hyödyntää saamia tietoja tai viranomaisen toiminnan kannalta rajoitusaikaan ei ole muuten tarvetta, viranomaisen voi päättää, että karenssisopimuksen ehto karenssiajasta ei toteudu, eikä viranomaisella ole velvoitetta maksaa viranhaltijalle virkasuhteen päättymisen jälkeisen rajoitusajan korvausta. Tällöin viranhaltija ei ole estynyt työskentelemästä uuden työnantajan palveluksessa tai muussa tehtävässä. Lisäksi kunnan tai yritystoiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen parissa työskentelevän viranhaltijan tehtäviä tulee heti muuttaa irtisanomisajaksi niin, että hän ei käsittele tietoja, joita hän voisi käyttää hyödyksi siirtyesään pois kunnan palveluksesta.

Rajoitusajan tarpeen ja keston arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuitenkin myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Karenssisopimus ei koskisi viranhaltijaa, jos virkasuhde päättyisi työnantajasta johtuvasta syystä. Jos virkasuhde päättyy esimerkiksi määräaikaisen virkasuhteen päättymiseen, virkasuhteen purkamiseen koeaikana tai virkasuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen viranhaltijasta johtuvasta perusteesta, karenssisopimus pysyisi viranhaltijaa velvoittavana. Samoin sopimus sitoisi viranhaltijaa, jos viranhaltija irtisanoutuu virkasuhteesta työnantajasta riippumattomasta syystä.

16 a §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään myös maakunnan luottamustehtävän hoitamista varten sekä viittaus maakuntalain (xx/201) 78 §:ään. Lisäksi pykälän sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi vastamaan kuntalain sanamuotoa oikeudesta saada vapaata kunnan luottamustehtävän hoitamista varten.

48 §. *Virantoimituksesta pidättämisessä noudatettava menettely.* Pykälässä säädetään kunnan toimivaltaisesta viranomaisesta virantoimituksesta pidättämisestä päätettäessä. Virantoimituksesta päättää kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty muu viranomaisen. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi maakunnan viranhaltijoihin, ehdotetaan pykälään vastaavasti lisättäväksi maakuntahallituksen ja maakuntajohtajan toimivallasta päättää virantoimituksesta pidättämisestä.

50 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta työnantajan tekemään päätökseen. Oikaisuvaatimusta haetaan siten kuin kuntalaisissa säädetään oikaisuvaati-

muksesta. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia, ehdotetaan säännökseen lisättäväksi oikaisuvaatimuksen tekemisestä maakuntalaissa säädetty.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan korjattavaksi kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain nimi.

53 §. *Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maakuntavalituksen tehneelle vastaava korvausvelvollisuus kuin kunnallisvalituksen tehneelle.

1.13 Laki kunnallisista työehtosopimuksista

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kuin lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia.

1 §. Pykälässä kunnallinen sopimusvaltuuskunta oikeutetaan tekemään työehtosopimus kunnan ja kuntainliiton puolesta. Kunnallinen sopimusvaltuuskunta on muutettu lailla 254/1993 kunnalliseksi työmarkkinalaitokseksi. Nyt samassa yhteydessä annettavassa hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä, maakuntalain mukaisia maakuntia sekä maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakunnan palvelulaitoksia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tekisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen sekä jäsenyhteisönä olevan osakeyhtiön tai säätiön puolesta työehtosopimuksen. Lisäksi säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliiton tilalle muutetaan kuntayhtymä. Kuntainliitot muuttuivat kuntayhtymiksi lain muutoksella 979/1992.

Myös pykälän 2 ja 3 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan tilalle Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

1 a §. Pykälässä säädetään päätösvallan siirtämisestä asioissa, joissa työehtosopimuksen soveltamista tai työntekijän palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta on jätetty kunnan tai kuntainliiton harkintaan. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä, liittovaltuusto yhtymävaltuustolla ja johtosääntö hallintosäännöllä. Myös viittaus kunnallislakiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi voimassa olevaan kuntalakiin (410/2015).

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen oikeudesta työehtosopimuksessa niin sovittaessa, päättää työehtosopimuksen soveltamisesta, työntekijän palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta. Myös maakuntavaltuusto voisi siirtää päätösvaltaansa muulle maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen viranomaiselle.

2 §. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, joka voisi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tekemään puolestaan työehtosopimuksen hallituksen tai sen jaoston määräämissä rajoissa.

1.14 Kunnallinen virkaehtosopimuslaki

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kuin lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia ja maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia.

1 §. Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälään 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnallinen viranhaltija korvataan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijalla.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Viittausta kunnallislain 98 §:ssä tarkoitettuihin tilapäisiin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin ei tarvita, koska tällaista mainintaa ei kunnalaissa enää ole. Muutoin viranhaltijan käsite tulee kattavasti säädellyksi jo 1 momentissa.

2 §. Pykälässä säädetään siitä, mistä virkaehtosopimuksella ei saa sopia. 3 momentin toista kohtaa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja samaan yhteyteen lisätään maakunta ja maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakunnan palvelulaitos.

4 momentissa säädetään, että asiasta on voimassa, mitä niistä on virkaehtosopimuksen lisäksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan suostumuksella sopimuspalkkaisen viranhaltijan kanssa yksittäistapauksessa sovittu. Tätä momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutetaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi. Kunnallinen sopimusvaltuuskunta on muutettu lailla 254/1993 kunnalliseksi työmarkkinalaitokseksi. Nyt samassa yhteydessä annettavassa hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:sta, joka valvoo kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten sekä eräiden kuntayhteisöjen työnantajaedunvalvontaa. Tästä johtuen pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT korvaisi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan.

3 §. Pykälän 1 momentissa kunnallinen sopimusvaltuuskunta määrittää virkaehtosopimuksen osapuoleksi eli oikeutetaan tekemään virkaehtosopimus kunnallisissa palvelussuhteissa. Tämä momentti ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, joka olisi sopimusosapuoli.

Lisäksi 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kun sanasta kunnallinen on luovuttu, lisätään selvyyden vuoksi kuntayhtymä kunnan rinnalle, jotta molempien palvelussuhteet tulevat katetuiksi. Edellisen lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelussuhteet.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi valtuuttaa kunnan tai kuntainliiton omasta puolestaan tekemään virkaehtosopimuksen sopimuksen määräämissä rajoissa. Tämä momentti ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, joka voisi valtuuttaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen tekemään puolestaan virkaehtosopimuksen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n määräämissä rajoissa. Tästäkin momentissa kuntainliitto ehdotetaan muutettavaksi kuntayhtymäksi.

Myös pykälän 3 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan tilalle Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

Sen lisäksi ehdotetaan, että 4 momentissa kunnan ja kuntayhtymän rinnalle lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos.

5 §. Pykälässä määritellään virkaehtosopimukseen sidotut ja määritellään tiettyjä oikeuksia kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle. Tarkoituksena ei ole muuttaa pykälän sisältöä, mutta koska nyt samassa yhteydessä annettavassa hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:sta, joka valvoo kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja maakunnan julkisoikeudellisen laitoksen eli maakunnan palvelulaitoksen sekä eräiden kuntayhteisöjen työnantajaedunvalvontaa, ehdotetaan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan sanalla Kunta- ja maakuntatyönantajat KT kaikissa pykälän momenteissa. Samalla ehdotetaan, että lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos virkaehtosopimukseen sidotuksi ja lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos kaikkiin momentteihin, joissa mainitaan myös kunta. Tämän lisäksi tarkistetaan pykälän sanamuotoa siten, että kuntainliiton tilalle kaikissa momenteissa, joissa kuntainliitto esiintyy, tulee kuntayhtymä.

5 a §. Pykälässä säädetään päätösvallan siirtämisestä asioissa, joissa virkaehtosopimuksen soveltamista tai viranhaltijan palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta päättäminen on jätetty kunnan tai kuntainliiton harkintaan. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä, liittovaltuusto yhtymävaltuustolla ja johtosääntö hallintosäännöllä. Myös viittaus kunnallislakiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi voimassa olevaan kuntalakiin (410/2015).

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi toinen momentti, jossa maakunnalla ja maakunnan julkisoikeudellisella laitoksella eli maakunnan palvelulaitoksella olisi vastaavasti kuin kunnalla ja kuntayhtymällä oikeus, virkaehtosopimuksessa niin sovittaessa, päättää virkaehtosopimuksen soveltamisesta, viranhaltijan palkasta tai muusta palvelussuhteen ehdosta. Myös maakuntavaltuusto voisi siirtää päätösvaltaansa muulle maakunnan viranomaiselle vastaavasti kuin kunnanvaltuusto tai yhtymävaltuusto.

8 §. Pykälän toisessa momentissa määritellään työnsulku ja lakko. Momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja momenttiin lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos kunnan ja kuntayhtymän rinnalle.

3 momentissa säädetään, että työnsulkuun ryhtymisestä päättää kunnallinen sopimusvaltuuskunta. Ehdotetaan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan edellä esitetyin perustein Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla. Samoin pykälän 3 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja momenttiin lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos kunnan ja kuntayhtymän rinnalle.

11 §. Pykälässä säädetään, että kunnallisen sopimusvaltuuskunnan asiana on valvoa että kunnat ja kuntainliitot noudattavat tämän lain säännöksiä ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Kuten edellä, ehdotetaan pykälää tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla ja kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä. Sen lisäksi ehdotetaan, että kunnan ja kuntayhtymän rinnalle lisätään maakunta ja maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakunnan palvelulaitos.

13 §. Pykälän 1 momentissa säädetään kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle tai viranhaltijayhdistykselle oikeus saattaa sellainen asia, jonka jompikumpi katsoo voivan saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetysti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutetaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi.

14 §:ä, jossa säädetään kunnallisesta virkariitalautakunnasta, ehdotetaan muutettavaksi siten, että perustetaan kaksi virkariitalautakuntaa, ehdotetaan, että 13 §:n 1 ja 2 momentteihin lisätään sana asianomainen, jotta erotetaan toisistaan ehdotetut kaksi virkariitalautakuntaa.

14 §. Pykälän 1 momentissa säädetään kunnallisesta virkariitalautakunnasta, sen kokoonpanosta, toimikaudesta ja nimittäjästä, joka on valtakunnansovittelija. Koska kuntien ja maakuntien tehtävät eroavat toisistaan edellyttää niiden työoloihin perehtyminen erilaista asiantuntemusta. Näin ollen on perusteltua, että maakuntia ja maakuntien palvelulaitoksia varten ehdotetaan perustettavaksi oma virkariitalautakunta kunnallisen virkariitalautakunnan rinnalle. Tässä yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi myös kunnallinen virkariitalautakunta nimeltään kuntien virkariitalautakunnaksi terminologian yhtenäistämiseksi.

Pykälän 2 momentissa mainittu kunnallinen sopimusvaltuuskunta ehdotetaan muutettavaksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi.

15 §. Pykälässä säädetään virkariitalautakunnan järjestäytymisestä. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi monikkomuotoon, jotta molemmat tässä laissa perustettavat virkariitalautakunnat on otettu huomioon.

Pykälän 2 momentti, jossa säädetään, että lautakunnan menot suoritetaan valtion varoista, ehdotetaan myös muutettavaksi monikkoon, jotta molemmat tässä laissa perustettavat virkariitalautakunnat on otettu huomioon.

19 §. Pykälässä säädetään kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle ja asianomaiselle viranhaltijayhdistykselle keskenään toisin sopimisen mahdollisuus 13—18 §:ssä säädetystä. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta korvataan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla.

20 §. Pykälässä säädetään virkaehtosopimukseen sidotun säännösten rikkomisen seuraamuksista. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mallin mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, kuntainliitto kuntayhtymäksi ja momenttiin lisättäisiin maakunta ja maakunnan julkisoikeudellinen laitos eli maakunnan palvelulaitos.

Myös pykälän 4 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi edellä esitetyn mallin mukaisesti siten, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta muutettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ksi, kuntainliitto kuntayhtymäksi ja momenttiin lisättäisiin maakunta ja maakunnan palvelulaitos. Samassa momentissa säädetään myös hyvityssakkojen määrästä, jotka tässä yhteydessä ehdotetaan tarkistettaviksi valtioneuvoston tällä hetkellä voimassa olevan asetuksen (1241/2014) mukaisiksi.

21 §. Pykälässä säädetään, mitä on otettava huomioon hyvityssakkoa tuomittaessa. 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja momenttiin lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos.

25 §. Pykälässä säädetään työtaistelun piiriin kuuluvan viranhaltijan palkkauksesta ja muista taloudellisista eduista. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kuntainliitto korvataan kuntayhtymällä ja pykälään lisätään maakunta ja maakunnan palvelulaitos.

28 §. Pykälässä säädetään kuukauden määräaika virkaehtosopimuksen allekirjoittamisesta, jonka kuluessa kunnallisen työmarkkinalaitoksen on toimitettava jäljennös tai tekninen tallenne sopimuksesta työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaavalle ministeriölle. Pykälää ehdotetaan

muutettavaksi siten, että kunnallinen työmarkkinalaitos korvataan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla.

Voimaantulosäännöksen osalta ehdotetaan, että ennen lain voimaantuloa tapahtuneeseen virkaehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan aikaisempaa lakia. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että hyvityssakkojen kolmivuotistarkastelu on samanaikaista valtion ja evankelis-luterilaisen kirkon kanssa.

29 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana. Pykälän perusteella ei ole koskaan annettu asetusta. Pykälä ei myöskään täytä voimassa olevan perustuslain (731/1999) 80 §:n vaatimuksia asetuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

1.15 Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa

Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kun lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös maakunnissa ja maakuntien julkisoikeudellisissa laitoksissa eli maakuntien palvelulaitoksissa.

1 §. Lain tarkoitus. Esitetään, että lain tarkoitus laajennetaan koskemaan yhteistoimintaa myös maakunnassa ja maakunnan julkisoikeudellisessa laitoksessa eli maakunnan palvelulaitoksessa. Yhteistoiminnan tavoite esitetään laajennettavaksi koskemaan toimintaa myös maakunnassa ja maakunnan palvelulaitoksessa ja esitetään myös maakunnan palvelutuotannon tuloksellisuuden ja henkilöstön työelämän laadun edistämistä.

2 §. Soveltamisala. Lain soveltamisalaa esitetään muutettavaksi siten, että lakia sovellettaisiin myös yhteistoimintaan maakunnissa ja maakuntien julkisoikeudellisissa laitoksissa eli maakuntien palvelulaitoksissa ja että työntekijällä tarkoitetaan myös maakuntaan tai maakunnan palvelulaitokseen virka- tai työsuhteessa olevaa.

3 § 1 momentti, 4 § 1 momentti 1 kohta ja 2 momentti, 4 a § 1 ja 2 momentti, 6 § 2 ja 3 momentti, 10 § 4 momentti, 14 §, 15 § 1 momentti, 19 §, 24 § 1 momentti. Pykälissä säädetään niiden nykyisen sanamuodon mukaan kussakin pykälässä olevan kunnan oikeudesta tai velvollisuudesta suhteessa kunnan henkilöstöön yhteistoiminnan osapuolena. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntaa ja maakunnan palvelulaitosta yhteistoiminnan osapuolena, ehdotetaan säännöksiä sovellettavaksi myös maakuntaan ja maakunnan palvelulaitokseen yhteistoiminnan osapuolena.

Tämän lisäksi on 3 §:n 5 momenttiin lisätty viittaus lakiin kunnan ja maakunnan viranhaltijasta ja 4 §:n 2 momenttiin on lain muutettavaksi esitetyn soveltamisalan vuoksi lisätty talousarvioehdotuksen antajaksi maakunta, sekä lopullisen talousarvioehdotuksen tekijäksi maakuntahallitus tai maakuntavaltuusto.

Esityksen 18 §:ään on lisätty viittaus kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslakiin.

Esityksen 19 §:n 1 momenttiin on lisätty viittaus Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:hen ja 2 momenttiin viittaus kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslakiin. Sopimisoikeus on vain Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lla ja asianomaisilla työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtakunnallisilla yhdistyksillä. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asema perustuu siitä annettuun lakiin (xx/201x), jonka mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT toimii maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuslain (x/201x) x §:n mukaan virkaehtosopimuksen sopimusosapuolina ovat Kun-

ta- ja maakuntatyönantajat KT ja sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu viranhaltijan etujen valvominen maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen palvelussuhteissa (viranhaltijayhdistys) ja jonka kanssa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT harkitsee tarkoituksenmukaiseksi virkaehtosopimuksen tekemisen. Asianomaisilla viranhaltijoiden valtakunnallisilla yhdistyksillä tarkoitetaan näitä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tunnus-tamia yhdistyksiä, joiden kanssa se on tehnyt pääsopimuksen.

Tämän lain x §:ssä (voimaantulosäännös) esitetään, että maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen tämän lain 6 §:n 2 momentissa säädetty tietojen antamisvelvollisuus tulee sovellettavaksi vasta X vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Olisi kohtuutonta säätää perustettavalle ja juuri toimintansa aloittavalle maakunnalle ja maakunnan palvelulaitokselle velvollisuus toimittaa momentissa tarkoitettut tiedot heti toiminnan alkuvaiheessa.

1.16 Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

1 §. Soveltamisala. Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisala. Laki koskisi kuntalain (410/2015) mukaisten kuntien ja kuntayhtymien lisäksi maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien, maakunnan julkisoikeudellisten laitosten sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen jäsenyhteisöjen työnantajaedunvalvonnan järjestämistä. Kuntien ja kuntayhtymien osalta edunvalvonnan järjestämisessä ei tapahtuisi muutosta nykyiseen verrattuna. Voimassaolevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain mukaan (254/1993) kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa toimii kunnallinen työmarkkinalaitos. Lakiesitys korvaisi kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain, joka samalla kumottaisiin.

Maakuntalain mukaiset maakunnat olisivat uusia työnantajayksiköitä. Maakuntien pääasialliset tehtävät muodostuisivat tällä hetkellä kuntien ja kuntayhtymien hoidettavina olevista tehtävistä. Maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestäminen samaan organisaatioon kuntien ja kuntayhtymien kanssa on perusteltua ottaen huomioon maakuntien tehtäväalue, työnantajaedunvalvonnan jatkuvuus, työ- ja virkaehtosopimustoiminnan koordinaatio, työvoimakustannusten hallitseminen, palkkakilpailun välttäminen ja työrauhan turvaaminen. Maakuntien rinnalle erittäin merkittäväksi toimijaksi tulisivat sote-palvelutuotannossa kuntien ja maakuntien omistamat yhtiöt, jotka ovat vapaaehtoisesti liittyneet Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi. Maakuntiin rinnastuvat maakuntalaissa tarkoitettut maakuntakonserniin kuuluvat maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli palvelulaitokset..

2 §. Kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että 1 §:ssä tarkoitettujen yhteisöjen työnantajaedunvalvojana toimisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen organisaatio. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT korvaisi nykyisen kunnallisen työmarkkinalaitoksen. Uusi nimi kuvaisi paremmin muuttuvaa jäsenyhteisörakennetta.

Voimassaolevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain mukaan kunnallinen työmarkkinalaitos kuuluu osana Suomen Kuntaliitto ry:een. Esityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei enää olisi osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, vaan itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Muutoksella korostettaisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n itsenäistä asemaa jäsenyhteisöjensä edunvalvojana. Jatkossakin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voisi tehdä yhteistyötä muun ohessa Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa normaalien sopimusjärjestelyjen kautta.

Esityksen 2 § merkitsisi sitä, että uudella työnantajayhteisöllä olisi toimivalta edustaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi maakuntalain mukaisia maakuntia sekä maakuntien julkisoikeudellisia laitoksia eli maakuntien palvelulaitoksia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Kunnat, kuntayhtymät, maakunnat sekä maakuntien palvelulaitokset olisivat esityksen 4 §:n

mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäseniä suoraan lain nojalla. Kuntien ja kuntayhtymien osalta tilanne ei muutu nykyisestä järjestelmästä

Esityksen 2 §:ssä säädettäisiin selvyyden vuoksi nimenomaisesti, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT on julkisoikeudellinen yhteisö. Tämä ei sinänsä toisi muutosta nykytilaan, sillä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen on katsottu olevan julkisoikeudellinen laitos ilman erityistä sääntelyäkin.

3 §. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävistä. Voimassaolevassa kunnallista työmarkkinalaitosta koskevassa laissa työmarkkinalaitoksen tehtävät on säännelty suppeasti lain 2 §:ssä. Säännöksen mukaan työmarkkinalaitoksen tehtävänä on toimia kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Tältä osin esityksen 2 § vastaa nykyistä sääntelyä. Työmarkkinalaitos neuvottelee voimassaolevan lain mukaan kuntien ja kuntayhtymien puolesta virka- ja työehtosopimukset sekä suorittaa muut sille lain mukaan kuuluvat tehtävät. Työmarkkinalaitos voi myös antaa suosituksia yleistä palvelussuhdetta koskevissa asioista, palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja työelämän laadusta.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät on perusteltua määritellä laajemmin vastaamaan niitä tehtäviä, joita kunnallinen työmarkkinalaitos käytännössä tälläkin hetkellä hoitaa. Tällä on merkitystä toisaalta Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimivallan selkeyttämisen ja toisaalta jäsenmaksuperusteiden näkökulmasta.

Pykälän 1 momentin 1 kohta vastaa kunnallista työmarkkinalaitosta koskevan lain 2 §:ssä säädettyjä työmarkkinalaitoksen tehtäviä. Kohdassa on lisäksi huomioitu maakuntia koskevan työ- ja virkaehtosopimustoiminnan kuuluminen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtäviin.

Pykälän 2 ja 3 kohtien tehtävät koskevat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asemaa ja toimintaa työmarkkinakeskusjärjestönä sekä keskusjärjestötason neuvottelutoiminnassa että työelämläinsäädännön valmistelussa. Tehtävät eivät ole uusia verrattuna kunnallisen työmarkkinalaitoksen käytännössä hoitamiin tehtäviin nähden, koska työmarkkinalaitos on ollut osallinen ko. toimintaan nykyisinkin.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT edustaisi esityksen 4 kohdan mukaan jäsenyhteisöjään eläkkeitä ja muuta sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön valmistelussa. Esitys vastaisi olemassa olevaa tilannetta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on julkisten alojen eläkelain (81/2016) 174 §:n mukaan kunnalliseen eläketurvaan liittyvän lainsäädännön kehittämiseen liittyvien kysymysten käsittelyä varten kuntien eläkeneuvottelukunta. Neuvottelukunta toimii valmistelu-, neuvottelu- ja lausunnonantaelimenä. Sosiaali- ja terveysministeriö määrää jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan jäsenistä kolme määrätään kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kolme kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Lisäksi neuvottelukuntaan nimetään yksi asiantuntijajäsen ja hänelle henkilökohtainen varajäsen Kevan ehdottamista henkilöistä.

Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöistä merkittävä osa kuuluisi julkisten alojen eläkelain soveltamispiiriin, eläke-edunvalvonta painottuisi julkisten alojen eläkelain valmisteluun. Eläkelainsäädännön valmistelu ja uudistukset koskevat kuitenkin tyypillisesti eläkejärjestelmää kokonaisuudessaan, kuten esim. vuoden 2017 työeläkeuudistusta koskeva sopimus, jossa Kunnallinen työmarkkinalaitos on ollut sopijaosapuolena. Näin ollen Kunta- ja

maakuntatyönantajat KT:n tehtävänä olisi laajasti eläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön valmisteluun osallistuminen.

Sosiaaliturvaa koskevalla lainsäädännöllä on osittain merkittäviä vaikutuksia työnantajien henkilöstökustannuksiin. Työnantajakeskusjärjestöillä on merkittävä asema tämän lainsäädännön valmistelussa. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n asema työmarkkinakeskusjärjestönä korostuu esityksen myötä, joten on perusteltua todeta sen tehtävät myös mainitun lainsäädännön valmistelussa. Kunnallinen työmarkkinalaitos osallistuu nykyisinkin keskusjärjestönä ko. asioita koskevaan valmisteluun.

Esityksen kohdat 5, 6, 8 ja 9 ovat myös tehtäviä, joita nykyisinkin hoidetaan kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa ilmeisenä ja olennaisena osana työmarkkinatoimintaa. Työmarkkinatutkimus ja siihen liittyvän tiedonhallinta, muun ohessa sopimustoimintaan liittyvä kustannuslaskenta ovat olennainen ja välttämätön osa toimintaa. Henkilöstöjohtamiseen, tuloksellisuuteen ja työelämän laatuun liittyvä tutkimus ja kehittämistoiminta palvelevat jäsenyhteisöjen toiminnan kehittämistä ja kustannusten hallintaa. Kunta-alalla on voimassa nykyisen työmarkkinalaitosta koskevan lain mukaisesti työelämää koskevia suosituksia, joiden laatiminen voi olla perusteltua myös tulevaisuudessa asioista, joista kollektiivisopimusten tekeminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Tämän mukaisesti esityksen 8 kohdassa säädettäisiin, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voi antaa suosituksia yleisistä palvelussuhdetta ja työelämän kehittämistä koskevista asioista kuten kunnallinen työmarkkinalaitos nykyisinkin. Suositukset koskevat asioita, joista ei tehdä jäsenyhteisöjä sitovia työ- ja virkaehtosopimuksia. Suositukset ovat pääsääntöisesti yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa laadittuja. Kohdan 9 mukainen työnantajaviestintä on merkittävä osa työnantajaedunvalvontaa ja jäsenyhteisöjen palvelua.

Esityksen kohdassa 7 säädettäisiin voimassaolevaa käytäntöä vastaavasti jäsenyhteisöjen kansainvälisen edunvalvonnan hoitamisesta. Säännösesityksen mukaiseen edustamiseen kuuluu myös varsinaisen järjestötoiminnan ulkopuolella tapahtuva vaikuttaminen kansainvälisissä työnantajaedunvalvontaan kuuluvissa asioissa.

Lakiesityksen 10 kohdan mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT hoitaisi sille lain mukaan kuuluvat muut tehtävät. Esitys vastaa nykyistä sääntelyä. Esityksen voimaantulosäännöksen mukaan se mitä muussa lainsäädännössä on säädetty kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, koskisi esityksen voimaantulon jälkeen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:tä. Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle muussa laissa säädetty tehtävät siirtyisivät suoraan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle. Tällaisia tehtäviä on muun ohessa työtuomioistuimesta annetussa laissa (646/1974), työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004) sekä julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016). Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävistä säädettäisiin esityksessä suhteellisen kattavasti. Koska kaikkia tehtäviä ei ole mahdollista luetella tyhjentyvästi, on perusteltua todeta yleisesti toimivalta muidenkin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT: n toimialaan kuuluvien työnantajaedunvalvontaan liittyvien tehtävien osalta.

4 §. Jäsenyhteisöt. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöistä. Säännös merkitsisi sitä, että kuntien, maakuntien ja kuntayhtymien jäsenyys Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä olisi lakisääteistä. Maakuntiin rinnastuisivat myös maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli palvelulaitokset, joista säädetään maakuntalaissa. Säännös vastaisi kuntien ja kuntayhtymien osalta kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa nykyistä sääntelyä. Kaikkien maakuntien jäsenyys samassa työnantajaedunvalvonnasta vastaavassa organisaatiossa olisi perusteltua toiminnan samankaltaisuuden ja sopimustoiminnan yhtenäisyyden kannalta. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen työnantajaedunvalvonnan piiriin

kuuluvat nykyisinkin mm. perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja erityissairaanhoidon julkiset yksiköt.

Lain 1 §:n mukaisesti Kunta- ja maakuntatyönantajat KT edustaisi työnantajajärjestönä myös eräitä yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Esityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi voisi liittyä 4 §:n 2 momentissa mainittu yhteisö. Jäsenyhteisöksi voisi liittyä samanlainen yhteisö, joka julkisten alojen eläkelain mukaan voi liittyä KEVA:n jäsenyhteisöksi.

Jäsenyhteisöksi liittyminen olisi 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen osalta vapaaehtoista toisin kuin muiden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen. Mainitut 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut yhteisöt voivat harkintansa mukaan järjestää työnantajaedunvalvontansa muillakin tavoilla.

Yksityisoikeudellisten yhteisöjen jäsenyyden edellytyksistä säädettäisiin 2 momentissa. Yhteisöjen jäsenyyden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssa hyväksyisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallitus. Mikäli jäsenyhteisössä tapahtuu sellaisia muutoksia, että edellytykset eivät enää täyty, tulisi jäsenyhteisön ilmoittaa tästä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle, jonka hallitus toteaisi yhteisön jäsenyyden päättyvän. Esityksen 4 §:n 5 momentin mukaan ko. yhteisö voisi erota Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyydestä 6 kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen. Perustetta eroamiseen ei tarvittaisi. Vastaavasti ko. yhteisö voitaisiin erottaa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyydestä. Erottaminen voisi olla mahdollista esim. tilanteessa, jossa yhteisö ei enää täyttäisi 2 momentissa säädettyjä jäsenyyden edellytyksiä, ei maksaisi jäsenmaksuosuuttaan tai toimisi vastoin sitä sitovia työehtosopimuksia.

5 §. Toimielimet. Pykälässä säädettäisiin Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksenteon organisoinnista päätöksentekuelinten osalta. Päätöksenteko jakautuisi kahdelle tasolle, jossa ylimpänä elimenä olisi hallitus. Eri jäsenyhteisöryhmien päätöksenteon itsenäisyyden varmistamiseksi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä olisi kutakin jäsenyhteisöryhmää edustava jaosto. Päätöksenteon itsenäisyyteen liittyy olennaisesti esityksen 8 §, jossa säädettäisiin hallituksen ja jaostojen toimivalta lakiesityksen 3 §:ssä säädetyissä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:lle kuuluvissa tehtävissä.

6 §. Jaostot. Pykälässä säädettäisiin jaostojen kokoonpanosta ja nimittämismenettelystä. Jaostojen jäsenmäärä olisi 9. Jäsenmäärä olisi tarkoituksenmukaista pitää suhteellisen pienenä toiminnan tehokkuuden vuoksi. Jaostot valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Kuntajaoston ja maakuntajaoston jäsenet ja varajäsenet määräisi valtiovarainministeriö kuten nykyisinkin kunnallisen työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan jäsenet. Esityksen kuntajaoston jäsenistä tekisi kuntien keskusjärjestö. Maakuntajaoston jäseniä koskevan esityksen tekisivät maakunnat.

Kunta ja maakuntajaostojen jäsenet tulisi määrätä kunta- ja maakuntavaalien osoittamien poliittisten voimasuhteiden mukaisesti ottaen huomioon alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat. Jäsenten tulisi edustaa työntajaa edustavia luottamushenkilöitä tai työ- tai virkasuhteessa olevia. Koska jaostot tulisivat edustamaan eri jäsenyhteisöryhmiä, voitaisiin kuhunkin jaostoon määrätä vain sellaisia jäseniä, jotka edustavat ko. ryhmään kuuluvia työnantajia.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toiminnan luonteen ja eturistiriitojen välttämiseksi on tarpeen säätää, että jaostoihin ei voida määrätä henkilöitä, jotka toimivat työ- virkaehtosopimusten allekirjoittajajärjestöissä luottamustehtävissä tai ovat niiden palveluksessa.

Yritysjaooston jaoston jäsenet valittaisiin yritysten edustajakokouksessa. Edustajakokouksen järjestämisestä ja tehtävistä, kuten jaoston jäsenten valinnan tarkemmasta järjestämisestä, määrättäisiin yritysjaooston 9 §:n mukaisessa työjärjestyksessä.

7 §. Hallitus. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ssä olisi esityksen mukaan hallitus, johon kuuluisi 15 jäsentä. Hallitus olisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ylin päättävä toimielin. Hallituksen ja jaostojen päätösvallasta säädettäisiin 8 §:ssä.

Hallituksen kokoonpano määräytyisi siten, että jaostojen puheenjohtajat olisivat asemansa perusteella hallituksen jäseniä. Jaostot valitsisivat keskuudestaan muut hallituksen jäsenet siten, että kullakin jaostolla olisi oikeus nimittää hallitukseen jäsenet, joiden lukumäärä määräytyisi jaoston edustamien työnantajien viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan yhteenlasketun palkkasumman mukaisessa suhteessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n edustamien työnantajien koko palkkasummaan. Näin turvattaisiin jaostojen painoarvo hallituksen päätöksenteossa. Koska jaostojen palkkasummien suhteet voivat muuttua hallituksen toimikauden aikana, on perusteltua säätää, että hallituksen kokoonpanoa tulee tarkistaa kesken toimikauden, mikäli muutokset ovat merkittäviä.

Hallitus valittaisiin nelivuotiskaudeksi. Hallituksen jäsenten valinta jaostojen jäsenistä on tarkoituksenmukaista, jotta turvataan hallituksen ja jaostojen toiminnan yhdenmukaisuus, tiedonkulku ja koordinaatio.

8 §. Toimielinten päätösvalta. Pykälässä säädettäisiin hallituksen ja jaostojen toimivallasta. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät määriteltäisiin lain 3 §:ssä. Tehtävistä valtaosa olisi sellaisia, jotka koskevat kaikkia jäsenyhteisöjä. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n yleinen toimi- ja päätösvalta kuuluisi esityksen mukaan hallitukselle ylimpänä toimielimenä. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Olellainen osa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tarkoitusta ja toimintaa ovat työ- ja virkaehtosopimuksista neuvottelemine ja sopiminen. Näillä sopimuksilla on merkittävä vaikutus jaostojen edustamien työnantajien toimintaan ja talouteen. Eri jäsenyhteisöryhmien toiminnan luonteen, rahoitusaseman sekä riippumattomuuden turvaamiseksi on perusteltua, että kukin jaosto päättäisi itsenäisesti työ- ja virkaehtosopimuslakien mukaisista tehtävistä. Jaostot hyväksyisivät näin ollen jäsenyhteisöjään sitovat työ- ja virkaehtosopimukset. Jaostot asettaisivat myös tavoitteet työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluille ja päättäisivät osaltaan mm. työtaistelutoimenpiteistä. Tästä säädettäisiin pykälän 4 momentissa.

Hallituksen päätöksenteko olisi pääosin kaikkia jäsensektoreita koskevaa, jolloin näkökulma olisi laajempi kuin yksittäisen sektorin näkökulma. Tällöin on luonnollista, että suuri osa päätöksistä olisi yksimielisiä. Joka tapauksessa pääsääntönä olisi, että päätökset voitaisiin tehdä enemmistöpäätöksinä.

Vaikka työ- ja virkaehtosopimusten tekeminen on jaostojen tehtävänä, voivat 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettut keskusjärjestötasoiset sopimukset ja suositukset merkittävästi vaikuttaa työ- ja virkaehtosopimusten tekemisen edellytyksiin. Näissä asioissa on turvattava kunkin jäsenyhteisösektorin vaikutusmahdollisuus, vaikka eri sektoreiden intressit eroaisivat toisistaan, ja varmistettava kaikkien sektoreiden mukanaolo päätöksenteoissa näissä merkittävisissä asioissa.

Näiden asioiden osalta noudatettaisiin 8 §:n 3 momentin mukaista erityistä päätöksentekojärjestystä, jossa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Tämä parantaisi hallituksen päätöksentekokykyä tilanteissa, joissa päätöksiä ei tehdä yksinkertaisella enemmistöllä. Lain 8 §:n 3 momentin a-kohdan mukaan päätös voitaisiin tehdä, jos päätöksen

kannalla on enemmistö hallituksen jäsenistä ja vähintään puolet sen sektorin edustajista hallituksessa, jota päätös koskisi. Momentin b-kohdan mukaan päätös voitaisiin tehdä myös, jos sen kannalla on 2/3 hallituksen jäsenistä ja vähintään 1/3 sitä jaostoa edustavista hallituksen jäsenistä, jota päätös koskisi. Hallituksen määräenemmistö laskettaisiin hallituksen jäsenten kokonaismäärästä samoin kuin jaostoja edustavien hallituksen jäsenten määrät. Hallituksen päätös voi syntyä kummalla tahansa edellä esitetyistä tavoista.

Lain 8 §:n 5 momentissa säädettäisiin hallituksen ja jaostojen mahdollisuudesta siirtää päätösvaltaansa muualle.

Päätösvalta Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa olisi hallituksella ja jaostoilla. Käytännössä ei ole aina tarkoituksenmukaista ajallisesti ja asioiden merkityksen vuoksi kutsua kokoon hallituksen tai jaoston kokousta. Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vastaavasti kuin voimassa olevassa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa, että työmarkkinalaitoksen päätösvaltaa voidaan siirtää sen asettamalle toimikunnalle tai työmarkkinalaitoksen toimihenkilölle. Silloin kun kysymys on 3 §:n 1 momentin 1) kohdassa tarkoitettusta työ- ja virkaehtosopimusten tekemisestä ja muista sanotussa kohdassa tarkoitetuista asioista, päätösvaltan siirtäminen tulee kysymykseen vain silloin, kun asia koskee yksittäistä jäsenyhteisöä ja sillä ei ole katsottava olevan laajempaa periaatteellista merkitystä. Lisäksi, jos päätösvaltan siirtäminen koskisi 3 momentissa tarkoitettuja asioita, siirtämisestä päätettäisiin momentin mukaisessa erityisessä järjestyksessä.

9 §. *Työjärjestys, valmistelu ja täytäntöönpano.* Pykälän n 1 momentin mukaan hallitus päättäisi omasta työjärjestyksestään ja vahvistaisi jaostojen työjärjestykset. Laissa säädettäisiin sen 10 §:ssä vain tärkeimmistä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n taloutta ja hallintoa koskevista asioista kuten talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksymisestä sekä vastuuvapauden myöntämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallituksen ja jaostojen toiminnasta määrättäisiin työjärjestyksissä, jotka hyväksyisi hallitus. Työjärjestykset sisältäisivät määräykset toimielinten kokoontumisesta, päätösvaltaisuudesta, päätöksentekojärjestyksestä ja muista tarpeellista toimintaan liittyvistä asioista. Yritysjaoston työjärjestyksessä olisi myös määräykset edustajakokouksen järjestämisestä ja edustajakokouksen tehtävistä.

Lisäksi säädettäisiin myös Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimiston asemasta. Päätöksenteon valmistelu ja täytäntöönpano, neuvottelutoiminta ja muiden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävien hoitamisesta huolehtisivat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT palveluksessa olevat henkilöt. Henkilöstö olisi suoraan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palveluksessa, kun nykyisin henkilöstö on Suomen Kuntaliitto ry:n palveluksessa. Muutos on otettu huomioon myös siirtymäsäännöksessä, jonka mukaan henkilöstö siirtyisi uuden organisaation palvelukseen liikkeenluovutuksena.

10 §. *Hallinto ja talous.* Voimassaolevan lainsäädännön mukaan kunnallisen työmarkkinalaitoksen talousarvion hyväksyy ja tilintarkastajat valitsee sekä vastuuvapauden myöntää kuntien keskusjärjestö. Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei enää esityksen mukaan olisi osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, talousarvion vahvistaminen kuuluisi jatkossa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallitukselle samoin kuin tilintarkastajien valitseminen. Vastuuvapauden myöntämisestä päättäisi jatkossa valtiovarainministeriö. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan hallitus hyväksyisi johtosäännön, jossa olisi määräyksiä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT toiminnasta, hallinnosta ja taloudenhoidosta. Hallinnon ja toimin-

nan yksityiskohtaisempi järjestäminen olisi työmarkkinalaitoksen johtajan ja hänen varamiehensä tehtäv.

11 §. Jäsenyhteisöjen maksuosuudet. Voimassa olevan lain mukaan kunnallisen työmarkkinalaitoksen menot peritään maksuosuuksina vain kunnilta. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan maksuosuudet perittäviksi kaikilta jäsenyhteisöiltä. Muutos olisi tasapuolinen ja perustuu maksun määräämisperusteiden uudistamiseen.

Voimassaolevan lain 6 §:n mukaan työmarkkinalaitoksen menot peritään kunnilta ”puoliksi niiden veroäyrien luvun mukaan, jotka kunnassa on määrätty edellisenä vuotena toimitetussa kunnallisverotuksessa, ja puoliksi saman vuoden tammikuun 1. päivän asukaslukujen mukaisessa suhteessa”. Kuntien maksuosuuksista voidaan periä ennakkoja. Maksuosuusennakot peritään kunakin vuonna alkuvuodesta. Sen jälkeen kun ao. vuoden tilinpäätös valmistuu, laskeetaan lopulliset maksuosuudet ja kunnille joko palautetaan liikaa maksettuja maksuja tai peritään tarvittava määrä maksuja lisää. Kunnallinen työmarkkinalaitos ei tuota jäsenmaksuilla voittoa tai tappiota, vaan maksujen kokonaismäärä vastaa toteutunutta tilinpäätöstä.

Lakiesityksen 4 §:n mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöinä olisivat kaikki kunnat ja kuntayhtymät sekä kaikki maakunnat ja lisäksi 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä. Maksuosuuksien määräytyminen voimassaolevan lain mukaisesti asukasluvun ja veroäyrien (verotettavien tulojen) mukaan ei ole mahdollista kaikkien jäsenyhteisöjen osalta. Maksuosuudet ehdotetaan määräytyviksi siten, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n menot perittäisiin jäsenyhteisöiltä niiden viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen palkkasumman mukaan. Kunkin jäsenyhteisön palkkasumman suhteellinen osuus Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen koko palkkasummasta määräisi ao. jäsenyhteisön maksuosuuden Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tilinpäätöksen mukaisista kuluista. Jäsenmaksuperusteiden muuttaminen asukasluku- ja veroäyriperusteisesta laskentatavasta palkkasummaperusteiseksi voi vaikuttaa suurestikin yksittäisten kuntien maksuosuuksiin, vaikka kerättyjen jäsenmaksujen kokonaismäärä pysyisi samana.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT voisi 4 momentin mukaan periä jäsenyhteisöiltään korvauksia sille erikseen annettua palvelusta kuten kunnallinen työmarkkinalaitos nykyisinkin. Jäsenille annettava palvelu voi olla esim. oikeudenkäynneissä avustaminen tai laajemmat konsultaatiot työ- ja virkaehtosopimusten soveltamisessa, kuten palkkausjärjestelmien laatiminen. Hallitus päättäisi palvelusta perittävän korvauksen perusteet.

12 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin jäsenyhteisöjen oikeudesta hakea muutosta niille 11 §:n 1 momentissa määrättyyn maksuosuuteen. Koska jäsenyhteisöt ovat velvollisia osallistumaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n kustannusten maksamiseen, on perusteltua, että niillä on mahdollisuus saada maksuosuutensa oikeellisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Esitys vastaa pääosin nykyistä kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa sääntelyä. Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei esityksen mukaan olisi enää osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, tulisi jäsenmaksuosuutta koskeva oikaisuvaatimus tehdä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallitukselle aikaisemman kuntien keskusjärjestön hallituksen sijasta.

13 §. Esteellisyys ja virkavastuu. Voimassa olevan kunnallista työmarkkinalaitosta koskeva lain mukaan työmarkkinalaitoksen luottamushenkilöiden ja toimihenkilöiden esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylaissa (598/82) säädetään. Luottamushenkilöt ja toimihenkilöt ovat työmarkkinalaitoksesta annetun lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan virkavastuun alaisia.

Esitys vastaa asiallisesti voimassaolevaa kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa sääntelyä. Säännöksiin on tarpeen tehdä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uudesta organisaatiosta johtuvat tekniset muutokset sekä täsmennykset virkavastuun määrittelyssä.

14 §. *Julkisuus ja tietojensaantioikeus.* Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n 3 §:n mukaisten tehtävien hoitaminen ja 11 §:n mukaisten maksuosuuksien määrittely edellyttävät erilaisten tietojen saamista jäsenyhteisöiltä. Osa tarvittavista tiedoista voi olla sellaisia, että lainsäädännössä voi olla rajoituksia niiden luovuttamiselle. Tietojensaannin turvaamiseksi on tarpeellista säätää Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n oikeus tietojen saantiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain estämättä. Esitys vastaa nykyistä kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaa sääntelyä.

Eri valtion viranomaiset voivat koota Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöiltä sellaisia tietoja, joita Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tarvitsee tehtäviensä hoitamisessa. Erityisesti tämä koskee Tilastokeskusta, mutta myös muilla viranomaisilla voi olla tällaisia tietoja. Tuleva kansallinen tulorekisteri on myös eräs tarpeellinen tietolähde. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tiedonsaannin turvaamiseksi esitetään säädettäväksi, että sillä on oikeus saada valtion viranomaisilta jäsenyhteisöjensä niille toimittamia tietoja. Tietojensaantioikeus toteuttaa periaatetta, jonka mukaan yhdelle viranomaiselle kertaalleen ilmoitettuja tietoja ei tarvitse kerätä uudelleen, vaan myös muut tietoja tarvitsevat julkisoikeudelliset tahot voivat hyödyntää samoja tietoja.

Valtiovarainministeriön edustajalla olisi esityksen 6 §:n mukaan puhe ja läsnäolo-oikeus maakuntajaoston kokouksissa. Tämän tehtävän hoitamiseksi olisi perusteltua säätää, että valtiovarainministeriöllä olisi julkisuuslain säännösten estämättä oikeus saada Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:ltä ja maakunnilta tarvittavat tiedot em. tehtävän hoitamiseksi. Vastaavasti valtiovarainministeriöllä olisi oikeus saada sellaiset tiedot, joita se tarvitsee xx lain xx §:ssä säädettyä päätöksentekoa varten.

15 §. *Voimaantulo.* Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan päivänä kuuta 201 .

Tarkoitus on, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT aloittaa toimintansa (heinäkuun 1 päivästä 2017) eli samasta ajankohdasta kuin maakuntien väliaikaishallinto. Se voi siis toimia maakuntasektorin puolesta ennakkollisesti. Kunta- ja maakuntatyönantajat tulisi heti perustamisestaan kuntasektorin työnantajaedunvalvojaksi.

Laila kumottaisiin Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta 12 päivänä maaliskuuta 1993 annettu laki (254/93) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

16 §. *Siirtymäsäännökset.* Lakiesityksen 6 §:n 7 momentin mukaan yritysjaoston jäsenet valitaan yritysten edustajakokouksessa yritysjaoston työjärjestyksessä määrättyllä tavalla. Koska Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimintaa aloitettaessa ei ole olemassa jaoston hyväksymää työjärjestystä, on tarpeen säätää menettelytavoista, joiden mukaan yritysten ensimmäinen edustajakokous järjestetään. Ensimmäinen edustajakokous valitsisi yritysjaoston jäsenet ja vahvistaisi jaoston työjärjestyksen. Työjärjestystä voitaisiin tarpeen mukaan muuttaa jaoston toiminnan alettua.

Lakiesityksen voimaantulon yhteydessä ei ole heti mahdollista järjestää Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallintoa esityksen edellyttämällä tavalla, ottaen huomioon mm. kunta- ja maakuntavaalien ajankohdat. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksenteon turvaamiseksi olisi tarpeen säätää, että siirtymävaiheessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätösvaltaa käyttäisi Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/93) 2 §:ssä tarkoitettu

valtuuskunta. Valtuuskunnan toimikausi jatkuisi siihen saakka, kun Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uudet jaostot on määrätty ja uusi hallitus on valittu.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen henkilöstö on voimassaolevan lainsäädännön perusteella työsuhteessa Suomen Kuntaliitto ry:een. Lakiesityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT ei olisi osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, joten henkilöstön työnantaja tulisi jatkossa olemaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Henkilöstön aseman järjestämiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että henkilöstö siirtyy Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n palvelukseen noudattaen työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n uusi hallitus nimittäisi organisaation ylimmän johtajan. KT Kuntatyönantajien työmarkkinajohtaja toimisi sitä ennen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ylimpänä johtajana ilman erillistä nimittämistä.

Kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, voimassa olevat sitoumukset ja sopimukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät Kunta- ja maakuntatyönantajille, kuitenkin vain, jollei niiden sisällöstä muuta johdu. Työ- ja virkaehtosopimuksissa ja muissa vastaavissa työmarkkinasopimuksissa Kunta- ja maakuntatyönantajat tulisi osapuoleksi Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tilalle.

1.17 Laki Kevasta

2 §. Kevan tehtävät. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Keva hoitaa kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa. Kevan tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi maakuntien ja maakuntien julkisoikeudellisten laitosten eli maakuntien palvelulaitosten henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta huolehtiminen, koska maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset olisivat Kevan jäsenyhteisöjä.

3 §. Kevan jäsenyhteisöt. Pykälässä säädetään Kevan lakisääteisistä jäsenyhteisöistä sekä yhteisöistä, jotka voivat valita Kevan eläketurvansa hoitajaksi.

Pykälän 1 momentissa säädetään Kevan lakisääteisistä jäsenyhteisöistä, joita ovat kunnat ja kuntayhtymät sekä Keva ja Kuntien takauskeskus. Kevan lakisääteisiin jäsenyhteisöihin ehdotetaan lisättäväksi maakunnat sekä maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset. Muutoksen tarkoituksena on turvata maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelukseen siirtyvän henkilöstön mahdollisen lisäeläketurvan ja alempien eläkeikien säilyminen sekä Kevan jäsenyhteisöjen rahoittaman eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys.

Pykälän 2 momentissa säädetään yhdistyksistä, osakeyhtiöistä ja säätiöistä, jotka voisivat halutessaan liittyä Kevan jäsenyhteisöksi. Kun maakunnat ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset olisivat pykälän 1 momenttiin ehdotetun muutoksen mukaan Kevan lakisääteisiä jäsenyhteisöjä, niiden omistamat ja määräysvallassa olevat yhteisöt sekä yhdistykset voisivat 2 momentin 1, 2 ja 4 kohdan perusteella liittyä Kevan jäsenyhteisöksi samaan tapaan kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt sekä kunnalliset yhdistykset.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä lakisääteisten jäsenyhteisöjen määräämisvallassa oleva osakeyhtiö tai säätiö, jonka avulla tuotetaan palveluja, joita kunnat hoitavat lakiin perustuen tai lakisääteisiä palveluja välittömästi palvelevia toimintoja.

Määräysvallan määritelmänä käytetään kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n mukaista määritelmää, jonka mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, kun sillä on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä tai sillä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimituksessa. Säätiöllä ei ole omistajia mutta Kevan lakisääteisillä jäsenyhteisöillä on katsottu olevan säätiössä määräysvalta, kun niillä oikeus nimittää enemmistö säätiön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä taikka enemmistö sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen.

Kuntien lakiin perustuvilla tehtävillä tarkoitetaan sekä sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat velvollisia hoitamaan, että sellaisia tehtäviä, joita kunnat lakiin perustuen voivat halutessaan hoitaa. Lailla on kuntien velvollisuudeksi säädetty nykyisin esimerkiksi perusopetuksen ja lasten päivähoidon järjestäminen, sairaanhoito ja kaavoitus. Toisen asteen koulutus ja kulttuuripalvelut ovat puolestaan tehtäviä, joita yksittäinen kunta ei ole velvollinen järjestämään. Tällaiset palvelut on kuitenkin hoidettava lailla säädetyllä tavalla, jos näihin tehtäviin ryhdytään.

Osakeyhtiö tai säätiö voi harjoittaa myös sellaisia toimintoja, jotka eivät varsinaisesti ole lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja, mutta jotka välittömästi palvelevat näitä. Tällä tarkoitetaan nykyisin esimerkiksi sairaalan pesulatoimintaa, päivähoidon ruoka- huoltopalveluja ja kiinteistöhuoltoa, joka kohdistuu kiinteistöihin, joissa järjestetään esimerkiksi perusopetusta tai sairaanhoitoa.

Pykälän 2 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös maakuntien lakisääteisiä tehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja hoitava osakeyhtiö tai säätiö voisi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi, jos momentissa säädetyt muut edellytykset täytyisivät.

Maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteisiä tehtäviä palvelevia tehtäviä olisivat vastaavat tehtävät, joita on pidetty kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoa edellyttävänä palveluina, esimerkiksi sairaalan pesulatoiminta, ja kiinteistöhuolto, joka kohdistuu kiinteistöihin, joissa järjestetään esimerkiksi sairaanhoitoa. Myös kiinteistöjen omistaminen olisi pykälässä tarkoitettu maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteisistä tehtävää välittömästi palveleva tehtävä, jos yhtiön toimialana olisi omistaa kiinteistöjä, joissa järjestetään sairaanhoitoa, sosiaali- ja terveystalveluja tai muita maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteisiä tehtäviä.

19 §. Jäsenyhteisöjen maksusuudet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Kevan jäsenyhteisöt olisivat velvolliset maksamaan Kevalle maksun henkilöstön eläketurvan hoitamisesta. Kevan jäsenyhteisöjä olisivat lain 3 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan vuoden 2019 alusta kuntatyönantajien lisäksi maakunnat ja jäsenyhteisöksi voisivat liittyä myös maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt ja säätiöt sekä maakuntien muodostamat yhdistykset. Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksujen rakennetta ja maksujen määräytymistä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan muuttunutta jäsenyhteisörakennetta.

Eläkemaksun osat olisivat työansioihin perustuva eläkemaksu ja työkyvyttömyyseläkemaksu. Nämä vastaisivat nykyistä palkkaperusteista eläkemaksua ja varhaiseläkemenoperusteista maksua. Lisäksi kunnat ja maakunnat maksaisivat tasausmaksua. Valtiovarainministeriö vahvistaisi tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä. Vahvistusmenettelyssä valtiovarainministeriö voisi ainoastaan hyväksyä Kevan esityksen tai pyytää uutta esitystä. Valtiovarainministeriön vahvistusta ehdotetaan siksi, että valtio tulee jatkossa rahoittamaan suurella osuudella kunnallista eläkejärjestelmää ja siten maksun määrääminen ei voi olla pelkästään Kevan päätösvallassa.

Pykälän 2 momentin mukaan Keva päättäisi jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen ja tasausmaksun määrän ja antaisi tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Tasausmaksu olisi kuntien valtionosuuksien perusteissa. Eläkemaksujen tulisi olla jäsenyhteisöille keskimäärin samantasoiset kuin työntekijäin eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan eläkemaksu. Näin on käytännössä toimittu nykyäänkin. Kunnallisen eläkejärjestelmän palkkaperusteinen eläkemaksu ja varhaiseläkemenoperusteinen maksu yhteensä on määrätty tasolle, jossa kuntatyönantajan keskimääräinen eläkemaksu vastaa yksityisen sektorin työnantajan keskimääräistä työeläkevakuutusmaksua.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jäsenyhteisöiltä voitaisiin periä maksuista ennakkoja. Tämä vastaa nykytilaa.

19 a §. Työansioihin perustuva eläkemaksu. Maksu määrättäisiin, kuten nykyisinkin, kunkin jäsenyhteisön henkilöstön työansioden yhteismäärän perusteella. Työansioihin perustuva eläkemaksu vastaisi nykyistä palkkaperusteista maksua. Nykyinen palkkaperusteinen maksu on käytännössä määritelty tasolle, joka vastaa yksityisen sektorin työnantajan keskimääräistä eläkemaksua vähennettynä keskimääräisellä työkyvyttömyysmaksulla. Työansioihin perustuva eläkemaksu määrättäisiin kullekin jäsenyhteisölle sen palveluksessa olevien henkilöiden julkisten alojen eläkelain mukaisten eläkkeeseen oikeuttavien työansioden perusteella. Maksun suuruus seuraisi yksityisen sektorin keskimääräisiä maksuja vastaavasti kuin nykyinen jäsenyhteisön palkkaperusteinen eläkemaksu.

19 b §. Työkyvyttömyyseläkemaksu. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmenoon perustuvasta eläkemaksusta, joka vastaisi nykyistä kunnallisen eläkejärjestelmän varhaiseläkemenoperusteista maksua. Säännöksen sanamuoto mahdollistaisi sen, että maksun määräytymisessä otettaisiin huomioon pelkästään jäsenyhteisön palkkasumma tai palkkasumma ja eläkemenot taikka pelkästään eläkemenot. Maksu aiheutuisi täysistä työkyvyttömyyseläkkeistä ja kuntoutustuista.

Varhaiseläkemenoperusteisen maksun määrä jaetaan työnantajille siten, että työnantajan omat varhaiseläketapaukset vaikuttavat työnantajan maksusuuteen koko varhaiseläkemenoperusteisen maksun määräästä. Nykyisin työnantajat on jaettu maksujen määräytymisen osalta palkkasumman koon mukaan kolmeen luokkaan. Pientyönantajilla varhaiseläkemenoperusteinen maksu määräytyy prosenttiosuutena maksetuista kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvasta palkkasummasta. Keski suurien työnantajien varhaiseläkemenoperusteinen maksu määräytyy osittain omien eläketapausten perusteella ja osittain työnantajan palkkasumman perusteella. Suuryönantajien varhaiseläkemenoperusteinen maksu muodostuu kokonaan omien eläketapausten perusteella.

19 c §. Tasausmaksu. Pykälän 1 momentin mukaan tasausmaksu määrättäisiin maakunnille ja kunnille. Se olisi sen suurin, kuin arvioidaan tarvittavan eläkemenojen kattamiseksi pitkällä aikavälillä 19 a ja 19 b §:ssä säädettyjen eläkemaksujen lisäksi.

Nykyään Kevan jäsenyhteisöt maksavat eläkemenoperusteista maksua. Jäsenyhteisöiltä peritään eläkemenoperusteisena maksuna se määrä, joka tarvitaan kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittamiseen palkkaperusteisen ja varhaiseläkemenoperusteisen maksun sekä sijoitustuottojen- ja pääomien lisäksi. Sen tarkoituksena on kattaa ne eläkemenot, jotka Kevassa ylittävät yksityisen työeläkejärjestelmän tason. Näitä menoja ovat henkilöstön vanhasta yksityisen työeläkejärjestelmän tason ylittävästä lisäeläketurvasta aiheutuvat kulut sekä muut suuremmat kulut. Nämä suuremmat kulut aiheutuvat Kevan jäsenyhteisöjen henkilöstön rakenteesta ja nämä johtuvat muun muassa henkilöstön naisvaltaisuudesta, koulutuksesta ja ikärakenteesta. Koska jäljempänä mainitut kulut ovat järjestelmässä pysyviä, tarvitaan eläkemenoperusteisen

maksun tapaista maksua myös tulevaisuudessa. Eläkemenoperusteinen maksu ehdotetaan korvattavaksi tasausmaksulla. Sen määräytyminen kuntien ja maakuntien maksettavaksi poikkeaisi kuitenkin nykyisestä eläkemenoperusteisesta maksusta.

Pykälän 2 momentin mukaan tasausmaksu jaettaisiin maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on maakuntien ja kuntien osuus Kevassa työeläkevakuutetun henkilöstön palkkasummasta. Palkkasummana käytettäisiin vuoden 2017 lopullista palkkasummaa. Jako palkkasumman perusteella heijastaa syntyvän eläkevastuun määrää, sillä henkilöstön eläketurvakin määräytyy palkkasumman perusteella. Maakuntien työansioiksi laskettaisiin sen henkilöstön työansiot, joka siirtyy maakuntiin maakuntalain voimaantulon mukaan. Lisäksi laskettaisiin ne Kevassa työeläkevakuutetut työansiot, jotka ovat työntekijöillä sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavassa yhtiössä, jonka osakkeiden omistus siirtyy maakuntien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä maakunnalle. Kuntien työansioiksi laskettaisiin kuntiin, kuntayhtymiin ja yhtiöihin jäävän henkilöstön Kevassa työeläkevakuutettavat työansiot.

Tasausmaksun jako maakuntien ja kuntien osuuteen tehtäisiin ennen tämän lain voimaantuloa vuosiksi 2019—2028. Maakuntien ja kuntien toiminnan kehittymistä ei ole mahdollista ennustaa kovin pitkälle tulevaisuuteen. Siksi tasausmaksu on arvioitava uudelleen kymmenen vuoden jälkeen vallitsevat olosuhteet huomioiden.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntien osuus jaettaisiin maakuntien kesken sen valtion rahoituksen suhteessa, jonka ne saavat maakuntien rahoituslain 12 §:n perusteella tehdyllä päätöksellä. Tämä kuvaa itsehallinnollisten alueiden tulopohjaa, joka on maakuntavaltuustojen käytettävissä. Jakoa ei tehtäisi uudestaan, mikäli maakunnalle myönnetty valtion rahoitus myöhemmin muuttuisi oikaisuvaatimuksen takia.

Kuntien osuus jaettaisiin kuntien kesken kunakin vuonna kunnan verorahoituksen mukaisessa suhteessa. Jako verorahoituksen perusteella jakaisi maksut kuntien kantokykyjen mukaan. Kunnan verorahoitus muodostuu verotuloista ja valtionosuuksista. Verotuloihin sisältyvät kunnallisvero, kiinteistövero sekä kunnan osuudesta yhteisöverosta. Valtionosuuteen sisältyvät valtionosuudet, jotka kunnalle myönnetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain perusteella. Kunnan osuutta laskettaessa ei kuitenkaan otettaisi huomioon harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, sillä se saattaisi vääristää yksittäisen vuoden tilannetta. Laskettaessa tasausmaksua vuodelle 2019 käytetään vuodelle 2016 tilinpäätöksissä vahvistettuja tietoja ja maakuntien osuuksia laskettaessa vuodelle 2019 päätettyjä maakuntien valtionosuuksia.

1.18 Vaalilaki

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maakuntavaalit. Lisäksi pykälän 2 momenttia täsmennettäisiin mainitsemalla siinä Ahvenanmaan maakunnan maakunnalliset ja kunnalliset vaalit.

2 §. *Äänioikeus.* Pykälään lisättäisiin maininta äänioikeudesta maakuntavaaleissa.

3 §. *Vaalikelpoisuus.* Pykälään lisättäisiin maininta vaalikelpoisuudesta maakuntavaaleissa.

5 §. *Vaalipiirit eduskuntavaaleissa.* Toisaalla tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan kolmea muutosta voimassa olevaan maakuntajakoon: Heinävesi siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Karjalan maakuntaan, Joroinen siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Savon

maakuntaan ja Iitti siirtyisi Etelä-Savon maakunnasta Päijät-Hämeen maakuntaan. Koska tässä pykälässä säädetyn mukaisesti vaalipiirijako pohjautuu maakuntajakoon, ehdotetaan pykälän asianomaisia kohtia muutettavaksi vastaavasti: Heinävesi ja Joroinen siirtyisivät Kaakkois-Suomen vaalipiiristä Savo-Karjalan vaalipiiriin ja Iitti siirtyisi Kaakkois-Suomen vaalipiiristä Hämeen vaalipiiriin. Ehdotettujen muutosten seurauksena Kaakkois-Suomen vaalipiirissä asuvien Suomen kansalaisten lukumäärä vähentyisi (väestötietojärjestelmässä 31.3.2016 olevien tietojen mukaan) 15 349:llä (3,4 %). Vastaavasti Suomen kansalaisten lukumäärä lisääntyisi Savo-Karjalan vaalipiirissä 8541:llä (2 %) ja Hämeen vaalipiirissä 6806:llä (1,8 %). Muutokset saattavat johtaa siihen, että Kaakkois-Suomen vaalipiirin kansanedustajien määrä vuoden 2019 eduskuntavaaleissa vähenee nykyisestä 17:sta 16:ta.

7 §. Vaalipiirit muissa vaaleissa. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että maakuntavaaleissa vaalipiirinä on maakunta. Maakunnista ja niihin kuuluvista kunnista säädettäisiin ”voimaanpanolain” x §:ssä.

9 §. Ennakoäänestyspaikat ja vaalipäivän äänestyspaikat. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

12 a §. Maakuntavaalilautakunta. Maakuntavaltuusto asettaisi toimikaudekseen maakuntavaalilautakunnan, jossa olisi viisi jäsentä sekä vähintään viisi varajäsentä, jotka tulisi asettaa sijaantulojärjestykseen. Sekä jäsenten että varajäsenten tulisi mahdollisuuksien mukaan edustaa maakunnassa edellisissä maakuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Jäsen tai varajäsen, joka asettuisi ehdokkaaksi maakuntavaaleissa, ei voisi osallistua maakuntavaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa.

12 b §. Maakuntavaalilautakunnan työskentely. Maakuntavaalilautakunnan työskentelyä koskevat säännökset olisivat vastaavat kuin kuntalain säännökset koskien kunnan keskusvaalilautakuntaa.

18 §. Äänioikeusrekisterin perustaminen. Pykälän 2 momentin 3 ja 8 kohtia täsmennettäisiin ja 3 kohtaan lisättäisiin, että maakuntavaaleissa äänioikeusrekisteriin merkittäisiin äänioikeutetun kohdalle maakunta. Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

19 §. Äänioikeusrekisteriin merkittävät vaalikohtaiset lisätiedot. Pykälän otsikkoa täsmennettäisiin ja 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

21 §. Ilmoituskortti. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

22 §. Tiedottaminen Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisille. Pykälän otsikkoa täsmennettäisiin ja pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

31 §. Ehdokashakemukset käsittelevä viranomainen. Pykälään lisättäisiin, että maakuntavaalien ehdokashakemukset käsittelee maakuntavaalilautakunta.

34 §. Asiakirjojen jättämisestä määrääminen ja kuuluttaminen. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista ja maakunnan ilmoitusten tiedoksi saattamisesta.

37 §. Ehdokkaiden järjestyksen määrääminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

43 §. *Valtakunnallinen ehdokasrekisteri.* Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin maininta, jonka mukaan ehdokasrekisteristä mahdollisesti otettava tuloste (ns. ehdokaskirja) voisi sisältää myös maakuntavaalien ehdokastiedot.

44 §. *Ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon jakelu ja tiedoksisisaattaminen.* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin maakuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmien jakelusta ja pitämisestä yleisön saatavana. Maakuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmää jaettaisiin vain kyseisen maakunnan alueella. Muissa maakunnissa ja ulkomailla käytettäisiin 43 §:n 4 momentissa tarkoitettua, samat tiedot sisältävää tulostetta ehdokasrekisteristä.

57 §. *Ennakoäänestyksen aloittaminen ennakoäänestyspaikassa.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

58 §. *Äänestäminen ennakoäänestyksessä.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

64 §. *Vaalikuorten toimittaminen vaalipiirilautakunnalle.* Pykälää täsmennettäisiin siten, että siinä lueteltaisiin ne vaalit, joissa vaalikuoret toimitetaan vaalipiirilautakunnalle.

76 §. *Äänestäminen vaalipäivänä.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininnat maakuntavaaleista.

81 §. *Äänestyslippujen ja vaalipöytäkirjan toimittaminen vaalilautakunnista.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

84 §. *Tuloksen laskennasta vastaavat viranomaiset.* Pykälän 2 kohtaan lisättäisiin, että maakuntavaalien ennakoäänestyksessä annettujen äänestyslippujen laskennasta ja vaalipäivän äänestyksessä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta vastaisi kunnan keskusvaalilautakunta. Jäljempänä uudessa 143 I §:ssä säädettäisiin tarkemmin maakuntavaalien tuloksen laskennasta ja vahvistamisesta. Ääntenlaskennan määräämistä nimenomaan kunnan keskusvaalilautakunnan tehtäväksi voidaan perustella tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla: Keskusvaalilautakunnalla olisi jo valmiiksi kuntavaalien äänestyslippujen laskentaa varten laskentahenkilöstö. Ennakoäänestyksen hyväksytyt vaalikuoria ei tarvitsisi vaaliviikonloppuna toimittaa kunnasta enää muualle. Vaalilautakunnat voisivat vaalipäivän iltana viedä sekä maakuntavaalien että kuntavaalien vaalipäivän äänestysliput samalle viranomaiselle. Koska kunnissa olisi laskettavia äänestyslippuja näin ollen arviolta kaksi kertaa tavanomainen määrä, vaalien tuloslaskenta saattaisi edetä totuttua hitaammin. Vuosina 2004 ja 2008 toimitettujen Kainuun maakuntavaalien kokemusten valossa mitään merkittäviä viivästyksiä vaalien tuloksen selville saamisessa ei ole kuitenkaan odotettavissa.

96 §. *Presidentinvaalia, maakuntavaaleja ja europarlamenttivaaleja koskevat säännökset.* Pykälän otsikkoon ja itse pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

101 §. *Valitusoikeus ja valitusperusteet.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että valitusoikeus maakuntavaaleissa olisi asianomaisessa maakunnassa äänioikeutetulla ja maakunnan jäsenellä.

103 §. *Valitusviranomaisen päätös.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta ja 2 momenttiin maininta maakuntavaalilautakunnasta.

104 §. Päätöksen tiedoksianto. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiannosta maakuntavaaleissa. Samalla ajanmukaistettaisiin pieneltä osin pykälän 3 momenttia, jossa säädetään vastaavasta tiedoksiannosta kuntavaaleissa.

105 §. Jatkovalitus. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen, jolla vaalien tulos on määrätty oikaistavaksi tai vaalit uusittaviksi, olisi maakuntavaaleissa myös maakuntahallituksella.

106 §. Valituksen johdosta uusittavat vaalit. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin ensinnäkin, että uusittavien maakuntavaalien vaalipäivästä määräisi maakuntavaalilautakunta ja toiseksi, koskien myös kuntavaaleja, että vaalipäivän tulee olla viimeistään ensimmäisenä sunnuntaina 90 päivän kuluttua siitä, kun valitusviranomaisen päätös on saanut lainvoiman. Jälkimmäistä muutosta perustellaan sillä, että uusittavat vaalit tulisi toimittaa mahdollisimman nopeasti, jotta maakunnan tai kunnan tavanomainen toiminta häiriintyisi mahdollisimman vähän. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaalilautakunnasta, 3 momenttiin maininta maakunnasta ja 5 momenttiin maininta maakunnan valtuustosta.

10 a luku. Maakuntavaalit. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi maakuntavaaleja varten oma lukunsa, johon koottaisiin näiden vaalien vaalikohtaiset säännökset vastaavalla tavalla kuin eduskuntavaaleista (luku 9), presidentinvaalista (luku 10), kuntavaaleista (luku 11) ja europarlamenttivaaleista (luku 12).

143 a §. Vaalipäivä. Maakuntavaalit toimitettaisiin vaalivuoden huhtikuun kolmantena sunnuntaina samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Näin tapahtuisi vuodesta 2021 eteenpäin. Ensimmäisten maakuntavaalien toimittamisesta säädettäisiin siirtymäsäännöksissä.

143 b §. Valittavien valtuutettujen määrästä kuuluttaminen. Maakuntavaalilautakunnan tulisi laatia kuulutus siitä, kuinka monta valtuutettua maakunnassa valitaan. Pykälässä säädettäisiin myös kuulutuksen tiedoksi saattamisesta.

143 c §. Oikeus asettaa ehdokkaita. Maakuntavaaleissa ehdokkaita voisivat asettaa sekä puolueet että äänioikeutettujen perustamat valitsijayhdistykset. Puolueet voisivat solmia keskenään vaaliliittoja ja valitsijayhdistykset muodostaa yhteislistoja. Puolue, vaaliliitto tai yhteislista saisi asettaa ehdokkaita enintään valittavien valtuutettujen puolitoistakertaisen määrän. Sama henkilö voisi asettautua vain yhden puolueen tai yhden valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi.

143 d §. Puolueiden ehdokkaiden asettaminen. Puolueen ehdokkaat maakunnassa asettaisi puolueen keskusorganisaation maakuntavaalilautakunnalle ilmoittama puolueen henkilöjäseniä maakunnassa edustava yhdistys. Tällainen yhdistys voisi olla esimerkiksi puolueen piirijärjestö tai jokin maakunnassa toimiva kunnallisjärjestö.

143 e §. Valitsijayhdistyksen perustaminen. Valitsijayhdistyksen voisi perustaa 100 maakunnassa kotikunnan omaavaa äänioikeutettua henkilöä. Lukumäärävaatimus olisi siten sama kuin eduskuntavaaleissa. Monet maakunnat ovat samankokoisia kuin vaalipiirit.

143 f §. Vaaliasiamiehet. Maakuntavaalien vaaliasiamiehiä koskeva sääntely olisi samantyyppinen kuin muissakin vaaleissa (120, 131, 151 ja 170 §:t). Valtiollisiin vaaleihin säädettyä velvollisuutta ilmoittaa vaaliasiamiehen nimi etukäteen ehdokashakemukset käsittelevälle viranomaiselle ei ole tarpeen ulottaa maakuntavaaleihin.

143 g §. *Ehdokashakemuksen jättäminen.* Puolueen, yhteislistan tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tulisi tehdä ehdokashakemus maakuntavaalilautakunnalle samana ajankohtana kuin muissakin vaaleissa eli viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16.

143 h §. *Puolueen ehdokashakemus.* Pykälässä säädettäisiin puolueen ehdokashakemuksen sisällöstä samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 i §. *Ilmoitus vaaliliitosta.* Pykälässä säädettäisiin vaaliliitosta tehtävästä ilmoituksesta samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 j §. *Valitsijayhdistyksen ehdokashakemus.* Pykälässä säädettäisiin valitsijayhdistyksen ehdokashakemuksen sisällöstä samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 k §. *Ilmoitus yhteislistasta.* Pykälässä säädettäisiin yhteislistasta tehtävästä ilmoituksesta samantyyppisesti kuin muissakin vaaleissa.

143 l §. *Vaalien tuloksen vahvistaminen.* Pykälässä säädettäisiin vaalien tuloksen vahvistamiseen liittyvästä menettelystä. Maakunnan kunkin kunnan keskusvaalilautakunta laskisi kunnassa annetut maakuntavaalien ennakkoäänät ja suorittaisi maakuntavaalien vaalipäivän äänen tarkastuslaskennan (ks. ehdotukset edellä 84 §:n kohdalla). Keskusvaalilautakunta vahvistaisi kullekin ehdokkaalle sekä kullekin puolueelle, vaaliliitolle ja yhteislistalle kunnassa annetut äänät ja ilmoittaisi ne viipymättä maakuntavaalilautakunnalle sen määräämällä tavalla.

Saatuaan vahvistetut äänimäärät kaikilta keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta viipymättä vahvistaisi maakuntavaalien tuloksen koko maakunnassa noudattaen, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä 88—91 §:ssä säädetään. Maakuntavaalien tulos määräytyisi samojen perusteiden mukaisesti kuin eduskuntavaaleissa, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

Vahvistettuaan tuloksen maakuntavaalilautakunnan tulisi viipymättä julkaista tuloksen sisältävä pöytäkirja valitusosoituksineen seitsemän päivän ajan siten kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi, antaa luettelo valtuutetuiksi valituista ja varavaltuutetuiksi määräytyistä maakuntavaltuustolle ja tiedotettava luettelosta siten kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi sekä antaa tieto vaalien tuloksesta oikeusministeriölle sen määräämällä tavalla.

143 m §. *Varavaltuutetut.* Maakuntavaltuutetuille valittaisiin varavaltuutetut siten kuin maakuntalain §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Jos maakuntavaltuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jäisi, maakuntavaalilautakunnan olisi valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja maakuntalain 16 §:n mukaisesti. Jos ei kaikkia varavaltuutetun toimia saataisi täytettyä, jäisi niiden määrä vajaaksi.

144 §. *Vaalipäivä.* Koska maakuntavaalien vaalipäivää koskevassa pykälässä 143 a § ehdotetaan mainittavaksi, että maakuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti kuntavaalien kanssa, ehdotetaan yhdenmukaisuuden vuoksi lisättäväksi myös kuntavaalien vaalipäivää koskevaan pykälään vastaava sääntely.

184 §. *Vaaliasiamiesten ja vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeus.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta maakuntavaaleista.

185 §. *Vaaliviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu.* Vaaliviranomaisen rikosoikeudellisen vastuun piiriin ehdotetaan lisättäväksi myös maakuntavaalilautakunnan jäsenet ja sen henkilöstö.

188 §. *Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan maakunta vastaisi maakuntavaalilautakunnan toiminnasta aiheutuvi-
ta kustannuksista. Lisäksi pykälän 3 momenttia täsmennettäisiin - nykyistä sääntelyä muutta-
matta - siten, siinä lueltaisiin nimeltä ne vaalit, joissa oikeusministeriö suorittaa kunnille ns.
kuntakorvauksen. Momentin loppuun ehdotetaan myös lisättäväksi maininta, jonka mukaan
maakunta korvaa kunnalle maakuntavaaleista mahdollisesti aiheutuvat kustannukset. Tällaisia
kustannuksia voisi syntyä esimerkiksi, jos kunnan keskusvaalilautakunta palkkaa ylimääräistä
laskentahenkilökuntaa nimenomaan maakuntavaalien äänestyslippujen tarkastuslaskentaa var-
ten. Maakuntavaaleista kunnalle aiheutuvat lisäkustannukset lienevät kuitenkin käytännössä
vähäisiä. Korvaus suoritettaisiin kunnalle sen esittämän laskun mukaisena.

198 §. *Ensimmäiset maakuntavaalit.* Ensimmäiset maakuntavaalit ehdotetaan toimitettaviksi
vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä. Vaalipäivä olisi siten sunnuntai 28.1.2018. Pykä-
län 2 momentissa ehdotetaan, että kukin maakuntahallinnon väliaikainen valmistelutoimielin
asettaisi hyvissä ajoin ennen vaaleja maakuntavaalilautakunnan. Sen jäsenten tulisi edustaa
maakunnan kunnissa edellisissä eli vuoden 2017 kuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita äänes-
täjäryhmiä. Nämä maakuntavaalilautakunnat toimisivat siihen saakka kunnes vaaleissa valitut
maakuntavaltuustot asettaisivat maakuntiin uudet maakuntavaalilautakunnat 12 a §:ssä ehdote-
tun mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ensimmäisten maakuntavaalien ehdo-
kasasettelun aikataulu olisi sama kuin samanaikaisesti toimitettavassa presidentinvaalissa eli
viikkoa aikaisempi kuin muissa vaaleissa. Ehdokashakemukset tulisi toimittaa maakuntavaali-
lautakunnalle viimeistään 47. päivänä ennen vaalipäivää eli viimeistään tiistaina 12.12.2017
ennen kello 16. Maakuntavaalilautakunta laatisi ehdokaslistojen yhdistelmän 38. päivänä en-
nen vaalipäivää eli torstaina 21.12. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, jotta riski kahden eri
vaalin ehdokkaiden äänestysnumeroiden sekoittumisesta olisi mahdollisimman pieni, että
maakuntavaalien ehdokkaiden numerointi ehdokaslistojen yhdistelmissä aloitettaisiin nume-
rosta 22. Presidentinvaalin ehdokkaat numeroitaisiin presidentinvaalin ehdokasluettelossa
normaalisti alkaen numerosta 2.

Ensimmäisissä maakuntavaaleissa annettujen äänestyslippujen laskennasta huolehtisivat vaa-
lipiirilautakunnat, joilla on valmiina tarvittava laskentahenkilöstö presidentinvaalin äänestys-
lippujen laskentaa varten. Laskennan järjestämistä varten säädettäisiin 4 momentissa siitä, että
kunnan keskusvaalilautakunnat toimittavat hyväksytyt vaalikuoret ja vaalilautakunnat vaali-
päivän äänet asianomaiselle vaalipiirilautakunnalle. Kukin vaalipiirilautakunta laskisi oman
vaalipiirinsä alueella olevien maakuntien äänestysliput 5 momentissa ehdotetun työnjaon mu-
kaisesti. Useimmille vaalipiirilautakunnille tulisi laskettavaksi yhden maakunnan äänestysli-
put, mutta Hämeen vaalipiirilautakunta, Savo-Karjalan vaalipiirilautakunta ja Oulun vaalipiiri-
lautakunta laskisivat kukin kahden maakunnan sekä Kaakkois-Suomen vaalipiirilautakunta ja
Vaasan vaalipiirilautakunta kumpainkin kolmen maakunnan äänestysliput. Poikkeuksena
olisi Helsingin vaalipiirilautakunta, jolle ei tulisi lainkaan maakuntavaalien äänestyslippujen
laskentatehtävää.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin vielä siitä, että kukin vaalipiirilautakunta vahvistaisi 3.
päivänä vaalipäivän jälkeen viimeistään kello 18 aloitettavassa kokouksessa laskemansa ää-
nimäärät asianomaiselle maakuntavaalilautakunnalle, joka vahvistaisi vaalien maakuntavaali-
en tuloksen noudattaen, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen
määräämisestä 88—91 §:ssä säädetään.

Voimassa olevan vaalilain mukaan oikeusministeriö suorittaa presidentinvaalissa kullekin
kunnalle kertakorvauksen, jonka suuruus perustuu kunnassa asuvien äänioikeutettujen mää-

rään. Jos presidentinvaalissa toimitetaan toinen vaali, korvaus suoritetaan kaksinkertaisena. Presidentinvaalin yhteydessä toimitettavista maakuntavaaleista mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista ei suoritettaisi kunnalle korvausta. On kuitenkin oletettavaa, että pelkästään maakuntavaaleista aiheutuvia merkittäviä kustannuksia ei kunnalle edes syntyisi, koska esimerkiksi ääntenlaskenta suoritetaan vaalipiirilautakunnissa.

1.19 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

4 §. *Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset.* Pykälän 2, 4 ja 5 momentteihin lisättäisiin maininnat maakuntavaaleista ja maakunnasta. Maakuntavaalien ehdokas ei saisi ottaa vastaan tukea samalta tukijalta enempää kuin 6000 euroa. Raja olisi sama kuin eduskuntavaaleissa. Ehdokas ei saisi ottaa vastaan tukea maakunnalta eikä maakunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Yksityishenkilön nimeä ei saisi ilman hänen suostumustaan julkistaa vaalikampanjaan kuuluvan maksullisen mainoksen maksajana, jos hänen maksamansa mainoksen arvo olisi maakuntavaaleissa pienempi kuin 1500 euroa.

5 §. *Ilmoitusvelvollisuus.* Pykälään lisättäisiin 3 kohdaksi, että velvollinen tekemään vaalirahoitusilmoituksen on maakuntavaaleissa maakuntavaltuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittu. Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että henkilö, joka on ehdokkaana samanaikaisesti sekä maakuntavaaleissa että kuntavaaleissa, mutta joka tulisi valituksi vain toisessa näistä vaaleista, olisi ilmoitusvelvollinen koskien molempien vaalien vaalirahoitustaan. Siten esimerkiksi kunnan varavaltuutetuksi valittu ehdokas, joka oli ollut ehdokkaana myös maakuntavaaleissa, mutta ei tullut valituksi niissä vaaleissa, joutuisi tekemään vaalirahoitusilmoituksen koskien sekä kuntavaalikampanjaansa että maakuntavaalikampanjaansa.

6 §. *Ilmoitettavat tiedot.* Pykälän 1 ja 2 momentteihin lisättäisiin maininnat maakuntavaaleista ja maakunnasta. Erikseen tulisi ilmoittaa tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on maakuntavaaleissa vähintään 1500 euroa. Lisäksi ehdotetaan, järjestelmän selkeyden vuoksi, lisättäväksi pykälään uusi 6 momentti, jonka mukaan ilmoitusvelvollinen, joka oli ollut ehdokkaana samanaikaisesti sekä maakuntavaaleissa että kuntavaaleissa, antaisi vain yhden vaalirahoitusilmoituksen koskien molempien vaalien vaalirahoitustaan. Tällöin erikseen ilmoitettavan yksittäisen tuen vähimmäisrajana pidettäisiin kuntavaalien vastaavaa rajaa. Siten ehdokas, joka oli ollut ehdokkaana molemmissa sanotuissa vaaleissa, ilmoittaisi erikseen jokaisen yksittäisen tuen, jonka arvo on ollut vähintään 800 euroa riippumatta siitä, kumpaa vaalia varten tuki on hänelle annettu. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi 8 §:n 2 momentin nojalla vahvistaa sellaisen ilmoituslomakkeen, jolla on mahdollista antaa samalla kertaa tiedot molempien vaalien vaalirahoituksesta.

9 §. *Oikeusministeriön tiedonantotehtävät.* Pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

11 a §. *Jälki-ilmoitus.* Pykälään lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

12 §. *Ilmoitusrekisteri ja sen tietojen julkisuus.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakuntavaaleista.

1.20 Puoluelaki

8 §. *Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta. Laissa tarkoitettuna tukena ei pidettäisi maakunnan talousarvioon perustuvaa avustusta puolueelle ja puolueyhdistykselle.

8 a §. *Tuki puolueen lähiyhteisölle.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta. Laissa tarkoitettuna tukena ei pidettäisi maakunnan talousarvioon perustuvaa avustusta puolueen lähiyhteisölle.

8 b §. *Tukea koskevat rajoitukset.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininnat maakunnasta. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saisi ottaa vastaan tukea maakunnalta eikä maakunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä.

10 §. *Tasapuolisuusvaatimus.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta. Maakunnan viranomaisten sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen,

1.21 Laki neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä

Lain nimike. Lain nimikettä muutettaisiin niin, että laki koskisi sekä maakunnan että kunnan neuvoo-antavia kansanäänestyksiä.

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälää muutettaisiin niin, että lakia sovellettaisiin kuntien kansanäänestysten lisäksi myös maakuntien kansanäänestyksiin.

2 §. *Kansanäänestyksen ajankohta.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta, että maakunnan kansanäänestys toimitetaan maakuntavaltuuston määräämänä sunnuntaina. Lisäksi momenttia muutettaisiin siten, että sekä maakunnan että kunnan kansanäänestys olisi mahdollista toimittaa maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä. Tämä voisi osaltaan alentaa kansanäänestysten toimittamisen kynnystä, koska vaalien yhteydessä toimitettavan kansanäänestyksen kulut olisivat maakunnalle tai kunnalle jonkin verran pienemmät kuin jos kansanäänestys järjestettäisiin erillisenä.

Lain rakenteellisena uudistuksena ehdotetaan, että 2 §:ään jätettäisiin vain pykälän nykyisen 1 momentin mukainen sääntely koskien kansanäänestyksen ajankohtaa. Pykälän nykyiset 2 ja 3 momentti ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 2 a §:ään.

2 a §. *Kansanäänestyksen toimittamistapa.* Pykälän 1 momentiksi siirrettäisiin nykyisen 2 §:n 2 momentin sisältö ja sitä laajennettaisiin koskemaan myös maakunnan kansanäänestystä. Maakunnan kansanäänestys toimitettaisiin kunnittain ja äänestysalueittain. Kunnan kansanäänestys toimitettaisiin äänestysalueittain. Kummassakin kansanäänestyksessä kunnan valtuusto voisi kuitenkin päättää, että useammalla äänestysalueella voi olla yhteinen äänestyspaikka.

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan siirrettäväksi sellaisenaan nykyisen 2 §:n 3 momentin sääntely kirjeäänestyksen käyttämisestä.

Voimassa olevan lain mukaisesti kunnan kansanäänestys toimitetaan aina äänestyspäivän äänestyksenä (klo 9—20) ja sitä ennen kirjeäänestyksenä. Tähän mennessä toimitetuissa kuntien kansanäänestyksissä kirjeäänestystä on käyttänyt keskimäärin noin 80 prosenttia kaikista äänestäneistä. Koska kirjeäänestys on siis jo nyt erittäin suosittu äänestämismuoto, pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaltuusto ja kunnan kansanäänestyksessä kunnan valtuusto voisi päättää, että kansanäänestys toimite-

taan maakunnassa (sen kaikissa kunnissa) tai kunnassa pelkästään kirjeäänestyksenä. Tällöin äänestyspäivän äänestystä ei järjestettäisi. Olisi kuitenkin järjestelmän selkeyden kannalta perusteltua, että myös pelkästään kirjeäänestyksenä toimitettava kansanäänestys päättyisi samaan aikaan kuin äänestyspäivä (vaalipäivä) yleensä päättyy eli sunnuntaina kello 20. Tätä varten ehdotetaan tässä momentissa säädettäväksi, että kirjeäänestysasiakirjoja voisi 10 §:n mukaisesti palauttaa kunnan keskusvaalilautakunnalle aina äänestyspäiväksi määrättyyn sunnuntaihin kello 20 saakka.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos kansanäänestys toimitetaan samanaikaisesti maakuntavaalien ja kuntavaalien kanssa, 1—3 momentin sääntelyä ei sovelleta, vaan äänestys tapahtuu vaalilain mukaisissa kunnan yleisissä ennakoäänestyspaikoissa ja vaalipäivän äänestyspaikoissa. Valtuusto ei siis tällöin voisi päättää äänestysalueiden yhteisestä äänestyspaikasta eikä kirjeäänestystä voisi käyttää. Pykälässä säädettäisiin vielä erikseen siitä, että ennakoäänestys maakunnan kansanäänestyksessä voisi tapahtua vain kyseisen maakunnan alueella ja kunnan kansanäänestyksessä vain kyseisen kunnan alueella. Tällä pyritäisiin vähentämään inhimillisten virhetilanteiden esiintymisriskiä vaalien ja kansanäänestysten teknisessä toimittamisessa. Virheitä, esimerkiksi äänestyslippujen sekoittumista, voisi ilmetä, jos esimerkiksi 10 kuntaa järjestäisi samanaikaisesti kansanäänestyksen maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä ja niiden laatimia äänestyslippuja jaettaisiin kaikkiin yleisiin ennakoäänestyspaikkoihin kotimaassa ja ulkomailla. Virheet saattaisivat häiritä maakuntavaalien ja kuntavaalien virheetöntä toimitusta. Ehdotus aiheuttaisi maakunnalle tai kunnalle myös vähemmän kustannuksia kun niiden tarvitsisi huolehtia äänestyslippujen jakelusta vain oman maakunnan tai oman kunnan sisällä. Ehdotus luonnollisesti rajoittaisi niiden äänestysoikeutettujen, jotka olisivat poissa omasta maakunnastaan tai kotikunnastaan koko ennakoäänestysajanjakson ajan ja myös äänestyspäivänä, mahdollisuuksia osallistua äänestykseen. Toisin kuin vaalit, kansanäänestys on kuitenkin neuvoa-antava, joten ehdotusta ei tältä osin voitane siksi pitää kansalaisten osallistumisoikeuksien merkittävänä heikennyksenä.

3 §. *Kansanäänestyksen toimittamispäätös.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimittamispäätöksen ajankohdasta. Maakuntavaltuuston tai kunnan valtuuston tulisi päättää kansanäänestyksen toimittamisesta viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää. Jos kansanäänestys kuitenkin toimitettaisiin maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, päätös tulisi tehdä jo viimeistään 90. päivänä ennen äänestyspäivää (vaalipäivää). Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyiseen tapaan, että valtuuston tulisi toimittamispäätöksessä päättää äänestyksen aiheesta, ajankohdasta (äänestyspäivästä) ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista sekä äänestyslipusta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valtuuston tulisi viipymättä ilmoittaa päätöksensä oikeusministeriölle ja Väestörekisterikeskukselle sekä maakunnan kansanäänestyksessä myös maakunnan kunnille, jotta nämä voisivat välittömästi ryhtyä omalta osaltaan valmistelemaan äänestyksen toimeenpanotehtäviä.

4 §. *Kansanäänestysaloitteen tekeminen.* Pykälässä säädettäisiin maakuntalain 25 §:ssä ja kuntalain 25 §:ssä tarkoitetun kansanäänestysaloitteen tekemisestä. Aloitteessa olisi yksilöitävä asia, josta äänestys halutaan toimitettavaksi. Aloitteen tekijöiden tulisi aloitteessa allekirjoituksillaan vakuuttaa, että he ovat 15 vuotta täyttäneitä maakunnan tai kunnan asukkaita. Allekirjoitukset voitaisiin kerätä joko paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Paperimuodossa kerättävien allekirjoitusten tulisi olla omakätisiä ja niihin tulisi liittää aloitteen tekijän nimi (nimen selvennys) ja syntymäaika sekä maakunnan kansanäänestyksessä myös kotikunta. Jos allekirjoituksia kerätään sähköisesti tietoverkossa, keräyksessä tulisi käyttää ns. vahvaa sähköistä tunnistamista. Se tarkoittaa, että aloitteen tekijä kirjautuu asianomaiseen tietojärjestelmään käyttäen joko sirullista henkilökorttia, verkkopankkitunnuksia tai mobiilivarmennetta. Tällainen vahvan tunnistamisen sisältävä tietojärjestelmä on esimerkiksi oikeusministeriön kuntalaisaloite.fi -palvelun kunnan kansanäänestysaloitteen osio.

5 §. Äänestysviranomaiset. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin, että maakunnan kansanäänestyksessä äänestysviranomaisena toimisi, kunnan äänestysviranomaisten lisäksi, maakuntavaalilautakunta. Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että jos äänestys on määrätty toimitettavaksi maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, äänestysviranomaisina kunnassa toimivat vaalilain 13, 15 ja 17 §:ssä tarkoitetut viranomaiset (keskusvaalilautakunta, vaalilautakunta, vaalitoimikunta ja vaalitoimitsijat).

6 §. Äänestysviranomaisen kokoukset. Pykälää ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että siinä säädettäisiin vain äänestysviranomaisen ensimmäisen kokouksen ajankohdasta, joka olisi viimeistään kuukautta ennen äänestyspäivää, ja siitä, että muut kokoukset pidettäisiin sen mukaan, milloin asioiden käsittely sitä vaatisi. Muutoksella ei olisi käytännön vaikutuksia nykytilaan, koska viranomaisen olisi joka tapauksessa kokoonnuttava muun muassa kirjeäänestysasiakirjojen lähettämistä sekä tuloksen laskemista ja vahvistamista varten. Pykälän 1 momentti koskisi maakuntavaalilautakuntaa ja kunnan keskusvaalilautakuntaa maakunnan kansanäänestyksessä ja 2 momentti pelkästään kunnan keskusvaalilautakuntaa kunnan kansanäänestyksessä.

7 §. Tiedottaminen kansanäänestyksestä. Pykälää muutettaisiin siten, että maakunnan kansanäänestyksessä maakuntavaalilautakunnan ja kuntien keskusvaalilautakuntien tulisi sopia tarkoituksenmukaisesta tavasta saattaa yleisesti tiedoksi kansanäänestyksen aihe, ajankohta, äänestysmenettely sekä äänestyksen kohteena olevat vaihtoehdot hyvissä ajoin ennen äänestystä. Tiedoksi saattamisen tulisi kunnassa tapahtua siten kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi. Kunnan kansanäänestyksessä tiedottamisvastuu olisi kunnan keskusvaalilautakunnalla. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi kunnan keskusvaalilautakunnan velvollisuus tiedottaa kansanäänestyksen järjestämisestä oikeusministeriötä, koska ministeriön tiedonsaannista säädettäisiin jo 3 §:n 3 momentissa.

8 §. Äänestysoikeusrekisteri. Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi kunnanhallituksen velvollisuus ilmoittaa Väestörekisterikeskukselle kansanäänestyksen toimittamisesta, koska Väestörekisterikeskuksen tiedonsaannista säädettäisiin jo 3 §:n 3 momentissa. Samalla ehdotetaan, että kunnanhallituksen sijasta äänestysoikeusrekisteriä koskevan ilmoituksen Väestörekisterikeskukselle tekisi kunnan keskusvaalilautakunta. Muilta osin pykälän nykyistä 1—3 momenttia sovellettaisiin sekä maakunnan että kunnan kansanäänestyksessä. Maakunnan kansanäänestyksessä kunkin kunnan keskusvaalilautakunnan tulisi ilmoittaa Väestörekisterikeskukselle, haluaako se äänestysoikeusrekisterin konekielisenä vai paperitulosteena. Maakunnan kansanäänestyksessä eri kunnilla voisi siten olla käytössään erimuotoiset äänestysoikeusrekisterit. Pykälän 4 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi selventävä maininta siitä, että maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa maakunnan tai kunnan kansanäänestyksessä äänestysoikeusrekisterinä käytettäisiin kyseisten vaalien äänioikeusrekisteriä, johon lisättäisiin asianomaiset äänestysoikeudet.

8 a §. Äänestysasiakirjojen laatiminen ja toimittaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan kansanäänestyksessä käytettävät äänestysliput valmistuttaisi ja äänestysohjeet laatisi maakuntavaalilautakunta. Tällä varmistettaisiin se, että äänestysliput ja äänestysohjeet olisivat samat kaikille maakunnan äänestysoikeutetuille. Äänestysohjeissa selostettaisiin äänestyksen aihe ja äänestyksen tekninen suorittaminen sen mukaisina kuin valtuusto on niistä 3 §:n nojalla päättänyt. Äänestyslippujen ja äänestysohjeiden jakelu ehdotetaan toimitettavaksi siten, että maakuntavaalilautakunta lähettäisi liput ja ohjeet (esimerkiksi suoraan käyttämättään painotalosta) kuntien keskusvaalilautakunnille, jotka sitten liittäisivät siihen muut kirjeäänestysasiakirjat (lähetekirje, vaalikuori, lähetekuori) kuin myös mahdolliset omat äänestysohjeensa ja lähettäisivät kaikki asiakirjat 9 §:n mukaisesti äänestysoikeutetuille. Mahdollista olisi sekin, että maakuntavaalilautakunta ja kuntien keskusvaalilautakunnat sopisivat, että

maakuntavaalilautakunnan käyttämä painotalo lähettäisi kaikki kirjeäänestysasiakirjat suoraan äänestysvoikeutetuille, mutta asiakirjojen lähettäjäksi merkittäisiin kunnan keskusvaalilautakunta. Äänestysvoikeutettujen osoitetiedot ovat saatavissa Väestörekisterikeskuksesta. Jos maakunnan kansanäänestyksessä kirjeäänestysasiakirjat lähetettäisiinkin keskitetysti, kunnan keskusvaalilautakunta voisi tarvittaessa niiden lisäksi lähettää oman kuntansa äänestysvoikeutetuille omia ohjeitaan myös erikseen. Jos maakunnan kansanäänestys toimitettaisiin maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, maakuntavaalilautakunta toimittaisi äänestysliput kuntien keskusvaalilautakunnille jaettaviksi äänestysvoikeutetuille asianomaisilla äänestyspaikoilla.

Pykälän 2 ja 3 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan lain 16 §:n 1 momentin pääasiallinen sisältö tähän kohtaan luontevammin sopivana. Kunnan kansanäänestyksessä asiakirjat laatisi ja valmistuttaisi kunnan keskusvaalilautakunta.

9 §. Kirjeäänestysasiakirjojen lähettäminen. Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin niin, että pykälää voitaisiin soveltaa myös maakunnan kansanäänestyksessä. Asiakirjojen lähettämisvaihtoehtoja maakunnan kansanäänestyksessä on selostettu jo 8 a §:n perustelujen kohdalla. Pykälän 3 momentiksi lisättäisiin maininta, että jos kansanäänestys toimitettaisiin maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä, maakuntavaalilautakunnan tai kunnan keskusvaalilautakunnan tarvitsisi lähettää suoraan äänestäjille vain äänestysohjeet. Estettä ei olisi sille, että nekin lähetettäisiin asianomaisille äänestysvoikeutetuille vaalilain 21 §:ssä tarkoitetun ilmoituskortin mukana. Tämä edellyttäisi kuitenkin maakunnan tai kunnan ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyötä.

10 §. Äänestäminen ja kirjeäänestysasiakirjojen palauttaminen. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että kunnille annettaisiin harkintavaltaa sen suhteen, milloin äänestäjien palauttamien kirjeäänestysasiakirjojen tulisi viimeistään olla kunnan keskusvaalilautakunnan hallussa. Kunta määräisi palautuksen määräajan ja ilmoittaisi sen äänestysohjeissaan. Ajankohta voisi olla aikaisintaan äänestyspäivää edeltävä keskiviikko kello 18 ja viimeistään äänestyspäivää edeltävä perjantai kello 18. Voimassa olevassa laissa viimeinen palautusajankohta on aina (vaalilain mukainen) äänestyspäivää edeltävä perjantai kello 19. Tuo ajankohta on kuitenkin käytännössä osoittautunut erityisesti suurille kunnille hyvin haasteelliseksi, koska sen ja äänestyspäivän äänestyksen alkamisen väliin jää aikaa vain 37 tuntia. Jotta äänestyspäivän äänestys voitaisiin toimittaa ajantasaisilla äänestysluetteloilla, tulee sanotussa ajassa kaikki kirjeitse äänestäneet poistaa äänestysluetteloista, mikä on suurissa kunnissa, joissa kirjeitse äänestäneitä on paljon, erittäin haastavaa. Ehdotuksella pyrittäisiin antamaan kunnille lisää aikaa äänestysluettelomerkintöjen tekemiseen. Äänestysluettelomerkintöjä ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä samanlaisella kiireellä, jos kansanäänestys toimitettaisiin pelkkänä kirjeäänestyksenä 2 a §:n 3 momentissa ehdotetun mukaisesti. Tällöinhän äänestysluetteloa ei tarvitse tehdä äänestyspäivää varten, vaan kirjeitse äänestäneiden merkinnät äänestysluetteloon voidaan tehdä sitä mukaan kun kirjeäänestysasiakirjoja tarkastetaan. Edellä 2 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että pelkästään kirjeäänestyksenä toimitettavassa kansanäänestyksessä kirjeäänestysasiakirjoja voisi palauttaa kunnan keskusvaalilautakunnalle aina äänestyspäiväksi määrätyn sunnuntain kello 20:een saakka, mihin ehdotetaan tämän pykälän 2 momentissa vielä viitattavan.

11 §. Kirjeäänestyksessä annettujen äänestyslippujen leimaaminen. Kansanäänestyksen äänestyspäivän äänestyksessä annetut äänestysliput leimataan samalla tavalla kuin vaaleissakin. Kirjeäänestyksessä annetut äänestysliput on voimassa olevan lain 11 §:n mukaan leimattava heti kun ne on otettu ulos vaalikuorista. Leimaaminen tarpeen siksi, että siten kaikki kansanäänestyksessä annetut äänestysliput ovat leiman suhteen samanlaisia, mikä vahventaa äänestysvalaisuuden toteutumista. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin, että äänestyslippuja ei ole tarpeen enää jälkikäteen leimata, jos maakunnan tai kunnan

kansanäänestys toimitetaan 2 a §:n 3 momentissa ehdotetun mukaisesti pelkästään kirjeäänestyksenä. Tällöinhän kaikki liput ovat leimaamattomia ja siltä osin siis samanlaisia.

12 §. Äänestyslipun mitättömyysperusteet. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin maininta maakunnasta ja 4 kohtaan maininta siitä, ettei leimaamaton äänestyslippu ole mitätön, jos kansanäänestys on toimitettu pelkästään kirjeäänestyksenä eikä lippua siitä syystä ole leimattu (ks. perustelut 11 §:n kohdalla).

13 §. Ääntenlaskenta ja tuloksen vahvistaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan kansanäänestyksen tuloksen laskenta- ja vahvistamismenettelystä. Kunkin kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaisi kansanäänestyksessä annettujen äänten mukaisen tuloksen kunnassa ja ilmoittaisi sen viipymättä ja viimeistään äänestyspäivää seuraavana keskiviikkona maakuntavaalilautakunnalle sen määräämällä tavalla. Saatuaan tulokset kaikilta keskusvaalilautakunnilta maakuntavaalilautakunta yhdistäisi tuloksen maakunnan tulokseksi ja vahvistaisi sen. Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaisi kunnan kansanäänestyksen tuloksen.

14 §. Tuloksesta tiedottaminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta maakunnasta.

16 §. Sinetöinti. Pykälän 1 momentin sisältö siirrettäisiin 8 a §:ään. Jäljelle jäävässä pykälässä korjattaisiin sana vaalilautakunta sanaksi äänestyslautakunta, mikä on kansanäänestyksen viranomaisen oikea nimi 5 §:n mukaan.

17 §. Kustannukset. Kustannusten jaon oikeudenmukaisena lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kustannuksista vastaa kokonaisuudessaan se taho, joka päättää kansanäänestyksen toimitamisesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan kansanäänestyksestä aiheutuneista kustannuksista vastaisi maakunta. Maakunta myös korvaisi kansanäänestyksestä kunnille aiheutuneet kulut, esimerkiksi kunnan esittämän laskun perusteella. Pykälän 2 momentissa todettaisiin kunnan kansanäänestyksen osalta nykytila eli se, että kustannuksista vastaa kunta.

19 §. Tarkemmat määräykset ja ohjeet. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi nykyisen lainvalmistelukäytännön mukaiseksi.

1.22 Hallintolaki

Hallintolain 2, 45 58 ja 60 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että hallintolakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin. Hallintolain voimassa olevan 2 §:n perusteella lakia sovelletaan itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, minkä vuoksi sitä sovelletaan myös maakunnan palvelulaitokseen ilman sitä koskevaa erillistä säännöstä.

1.23 Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, jäljempänä julkisuuslaki, 1, 4, 11, 14, 24 ja 34 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että julkisuuslakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin. Lain soveltamisalasäännöksen perusteella sitä sovelletaan itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, minkä vuoksi lakia sovelletaan myös maakunnan palvelulaitokseen ilman sitä koskevaa erillistä säännöstä.

1.24 Hallintolainkäyttölaki

Hallintolainkäyttölain 8, 38 ja 70 §:iin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös itsehallinnollisiin maakuntiin.

1.25 Kielilaki

Kielilakiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan siitä, että kielelliset oikeudet säilyvät samalla tasolla tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille.

3 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin että lakia sovelletaan maakuntien viranomaisiin. Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan maakuntalaissa (xx/xx) säädettyihin palvelulaitoksiin sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin mitä kielilaissa säädetään maakunnan viranomaisessa.

6 §. *Yksi- ja kaksikielinen viranomainen.* Pykälän 1 momentissa 1 kohdassa säädettäisiin, että maakunnan viranomainen jonka virka-alueeseen kuuluu vain samankielisiä kuntia, olisi yksikielinen.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että maakunnan viranomainen, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta olisi kaksikielinen viranomainen. Yksityishenkilön kielelliset oikeudet ovat laajemmat kaksikielisessä viranomaisessa. Vastavasti viranomaisen velvollisuudet palvella suomeksi ja ruotsiksi ovat laajemmat jos viranomainen on kaksikielinen, kuin jos viranomainen on yksikielinen.

10 §. *Yksityishenkilön kielelliset oikeudet viranomaisessa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin että jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa. Yksityishenkilön kielelliset oikeudet kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa vastaisivat oikeuksia muissa kaksikielisissä viranomaisissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytettävästä kielestä. Yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytettäisiin maakunnan kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Samalla tavalla kuin muissa yksikielisissä viranomaisissa, jokaisella olisi myös maakunnan viranomaisessa oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta

Erityislainsäädännössä on kielilakia täydentäviä säännöksiä kielellisistä oikeuksista. Kielilain 4 § sisältää esimerkinomaisen luettelon keskeisimmistä kieltä koskevista säännöksistä.

24 §. *Liikelaitoksen sekä valtion, maakunnan ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut.* Otsikkoon lisättäisiin maininta maakunnasta, jotta otsikon informatiivisuus säilyisi. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että se koskisi yhtiöitä joissa kaksikielisellä maakunnalla tai useammalla maakunnalla joista vähintään yksi olisi kaksikielinen, olisi määräämisvalta. Pykälää sovellettaisiin myös sellaisiin yhtiöihin joissa maakunnilla ja kunnilla yhdessä on määräämisvalta, jos vähintään yksi maakunta tai kunta on kaksikielinen. Tällaisen yhtiön olisi annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana.

27 §. Viranomaisten kirjeenvaihto. Pykälän 2 momentin mukaan valtion viranomaisen on käytettävä maakunnan kieltä, jos se lähettää kirjelmiä yksikieliselle maakunnalle, ja käytettävä sekä suomea että ruotsia kun se lähettää kirjelmiä kaksikieliselle maakunnalle. Tarkoituksena on välttää ylimääräisiä käännöskustannuksia kun asiakirjojen kääntäminen keskitetään yhdelle taholle. Valtion viranomaisella on nykyisen lainsäädännön mukaan vastaava velvollisuus lähettää kirjelmiä suomeksi ja ruotsiksi kaksikielisille kunnille, mikä on esimerkiksi auttanut kaksikielisiä kuntia huolehtimaan luottamushenkilöiden mahdollisuudesta täyttää tehtävänsä ja asukkaiden tiedonsaantitarpeesta kielilain 29 §:n edellyttämällä tavalla.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Momentin mukaan maakunnan viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä virka-alueeseensa kuuluvalla kunnalle käytettävä kunnan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta. Näin maakuntaan kuuluvien kuntien asukkaiden tiedonsaantioikeus toteutuisi yhdenvertaisesti, kun päätös asiakirjojen kääntämisestä ei olisi riippuvaista kunnan tilanteesta. Käännösten keskittäminen yhdelle taholle vähentää myös käännöskustannuksia.

Pykälän 4 momenttia täydennettäisiin maakuntaa koskevalla maininnalla. Pyytäessään ja antaessaan lausunnon asiassa, jossa annetaan toimituskirja tai muu asianosaiselle annettava asiakirja, maakunnan viranomaisen on käytettävä asian käsittelykieltä. Asian käsittelykieli määräytyy kielilain 3 luvun mukaan. Käsittelykieli on suomi tai ruotsi. Momentin mukaan yksikielinen maakunta saisi kuitenkin antaa lausuntonsa omalla kielellään.

28 §. Monijäseniset toimielimet. Pykälään lisättäisiin säännös luottamushenkilöiden oikeudesta käyttää valitsemaansa kieltä toimiessaan maakunnan toimielimen jäsenenä. Oikeus käyttää valitsemaansa kieltä käsittää sekä suullisen että kirjallisen kielen käytön. Oikeus käyttää valitsemaansa kieltä ulottuu kaikkeen siihen mitä toimielimen jäsenenä toimiminen sisältää. Esimerkkeinä voidaan mainita puheenvuoron pitäminen kokouksessa, kirjallisen muutosehdotuksen jättäminen, muistioiden kirjoittaminen ja yhteydenpito toimielimen asioissa. Säännös vastaa luottamushenkilöiden kielellisiä oikeuksia muissa monijäsenisissä toimielimissä.

29 §. Kokouskutsut, pöytäkirjat ja hallintosäännöt. Pykälän otsikosta poistettaisiin sana ”kunnalliset”. Pykälä koskisi myös maakunnan toimielimen kokouskutsuja ja pöytäkirjoja sekä maakunnan hallintosääntöä.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Momentissa säädettäisiin että kaksikielisen maakunnan valtuuston ja hallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat olisi laadittava suomeksi ja ruotsiksi. Kokouksen esityslista ja liitteet tulevat osaksi pöytäkirjaa, joten ne on laadittava suomeksi ja ruotsiksi. Suomenkielisten ja ruotsinkielisten osallistumis-, ja tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi esityslista ja sen liitteet pyritään julkaisemaan suomeksi ja ruotsiksi samanaikaisesti.

2 momentin mukaan maakunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättäisi maakunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että maakunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan. Luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä sekä asukkaiden tiedonsaantitarpeet edellyttävät käytännössä, että Uudenmaan maakunta, Varsinais-Suomen maakunta, Pohjanmaan maakunta ja Keski-Pohjanmaan maakunta pääsääntöisesti laativat toimielintensä kokouskutsut ja pöytäkirjat suomeksi ja ruotsiksi. Huomiota olisi erityisesti kiinnitettävä siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun piiriin kuuluvia asioita käsittelevien toimielinten kokousasiakirjat laaditaan suomeksi ja ruotsiksi.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että kaksikielisen maakunnan hallintosääntö olisi annettava suomen ja ruotsin kielellä.

32 §. Viranomaisten tiedottaminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös siitä että maakunnan viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kielilaki koskee kaikkea viranomaisen tiedottamista tiedotusvälineestä tai -kanavasta riippumatta. Tieto on myös pyrittävä julkaisemaan samanaikaisesti molemmilla kielillä. Pykälää täydentää 2 momentti jonka mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta muutoksia, vaan momentti koskee nykyisessä muodossaan kaksikielisiä maakuntia.

1.26 Laki julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaidosta

1 §. Lain soveltamisala. Pykälään lisättäisiin säädös siitä, että lakia sovelletaan maakunnan viranomaisten palveluksessa olevalta henkilöstöltä vaadittavaan kielitaitoon sekä kielitaidon osoittamiseen.

5 §. Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin että henkilöstön kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa maakunnan viranomaisille maakuntalain (xx/xx) asettamassa järjestyksessä, jos kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty lailla tai lain nojalla. Säännöstä kelpoisuusvaatimusten asettamisesta kunnallisille viranomaisille ei muuteta, vaan ne voidaan edelleen asettaa kuntalain (410/2015) asettamassa järjestyksessä.

Maakuntalaissa ja kuntalaissa erikseen säädetyllä järjestyksellä tarkoitetaan että kielitaitovaatimukset voidaan asettaa joko hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä. Kun maakunta tai kunta päättää henkilöstön kieliä koskevista kelpoisuusvaatimuksista, sen on huolehdittava siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kielilaissa (423/2003) ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

1.27 Viittomakielilaki

3 §. Viranomaisen edistämismääräys. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä että viranomaisella tarkoitettaisiin viittomakielilaisissa maakunnan viranomaisia.

1.28 Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperiaatteen muuttamista

1 §. Pykälässä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä säädetystä tasoitusperiaatteen poikkeavasta tasoitusperiaatteesta ja sen suuruudesta. Maakuntaudistuksesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvalla verotuksen painopisteen muutoksella olisi vaikutusta Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitetun tasoitusmäärän suuruuteen. Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa valtion verotulojen kasvu on niin suuri, että se vaikuttaa tasoitusmaksun suuruuteen olennaisella tavalla. Tämän vuoksi tasoitusperustetta tulee muuttaa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Koska Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä, tulisi Ahvenanmaan kunnilta valtiolle siirtyvät verotulot palauttaa Ahvenanmaan maakunnalle. Valtion verotulojen palauttaminen Ahvenanmaan maakunnalle huomioitaisiin tasoitusmaksun mitoituksessa. Valtion verotulojen kasvun ja Ahvenanmaan kunnilta poistuvan veromäärän kompensaaion yhteisvaikutus on noin 10 milj. euroa palautusta maakunnalle. Tämän perusteella tasoitusperustetta ehdotetaan korotettavaksi 0,02%-yksiköllä.

2 §. Pykälän 1 momentissa säädetään lain voimaantulon ajankohta. Lakia sovelletaan 2 momentin mukaan ensimmäisen kerran toimitettaessa vuoden 2019 tasoitusta ja määrättäessä kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa.

2 Voimaantulo

Ehdotuksen mukaiset maakunnat perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen maakunnat valmistelvat toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alusta lukien.

Verotusta koskevat lait ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Maakuntien perustamisesta seuraavat muutosehdotukset tuloverolain 3 §:ään, 21 §:n 1 ja 4 momenttiin, 49 §:n 1 momenttiin ja 82 §:n 2 momenttiin sekä laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta tulisivat kuitenkin voimaan samaan aikaan kuin maakuntalaki ehdotetaan tulemaan voimaan. Kuntien veroprosenttien tarkkuutta vuosina 2019—2021 koskeva verotusmenettelylain 91 b § olisi voimassa vuoden 2020 loppuun. Verotusmenettelylain 91 a §:n 1 momentti tulisi voimaan vuoden 2021 alusta.

Ansiotulojen veroperusteisiin ehdotettavat muutokset on laskettu vuoden 2016 tasolle korotettuna vuoden 2014 pohja-aineistolla. Koska vuoden 2019 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tullaan ehdottamaan muutoksia ennen lakien voimaantuloa, tullaan vuoden 2018 aikana antamaan uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia tässä esityksessä ehdotettaviin ansiotuloverotuksen veroperusteisiin sekä verotuskustannusten jakautumiseen.

(Perusteluja täydennetään myöhemmin)

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitystä on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteuttamisen, 121 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon ja valtiorjärjestyksen kansanvaltaisten perusteiden sekä perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitetun kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon toteuttamistavan näkökulmasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella, maakunnassa. Esityksen arvioinnissa keskeisiä kysymyksiä ovat myös perustuslain 22 §:n mukaisten julkisen vallan velvoitteiden turvata perusoikeuksien toteuttaminen käytännön sisältö sekä perusoikeuksien ottaminen huomioon säädettäessä perustuslain 122 §:n mukaisesti aluejaoista sekä valtion ja kuntien välisessä suhteessa sovellettava rahoitusperiaate samoin kuin rahoitusperiaate perusoikeuksien toteuttamisedellytyksien turvaamisessa. Esityksessä tulee esille myös maakunnan viranomaisorganisaation valtiosääntöoikeudellinen tarkoituksenmukaisuus sekä perustuslain 124 §:n säännökset julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeinen säännös on perustuslain 19 § oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite turvata siten kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustus-

lain 6 § sisältää vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellon. Eri kuntien ja alueiden asukkaita ei tule ilman perusteltua syytä asettaa erilaiseen asemaan sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään kansanvaltaisuusperiaatteesta. Valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksikön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä on todettu, että pykälän perusteella kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Perustuslain 14 §:n säännökset vaali- ja osallistumisoikeuksista liittyy kansanvaltaisuuden toteuttamiseen. Perustuslain 2 ja 14 §:n kokonaisuus määrittelee myös perusteita sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja laajemmin maakuntahallinnon järjestämiseen. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden itsehallinnosta, kunnallisesta verotusoikeudesta ja mahdollisuudesta säätää lailla asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella. Valtion ja kuntien välisessä suhteessa sovellettava rahoitusperiaate pohjautuu perustuslain 121 §:n tulkintaan.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Pykälä asettaa valtiolle myös viimekätisen rahoitusvastuun perusoikeuksien toteuttamisen edellytyksistä.

Esitys liittyy laajalti useiden perusoikeuksien ja erityisesti perustuslain 19 §:n mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan ja niihin kuuluvien oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteuttamiseen. Näitä koskevat myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on otettava lainsäädännössä ja perusoikeuksien tulkinnassa huomioon. Esityksellä ei muuteta näitä oikeuksia. Sen sijaan esityksen tarkoituksena on parantaa näiden oikeuksien toteuttamisen edellytyksiä. Esityksessä säädettävä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat säännökset ja rahoitusjärjestelmä myös määrittelee käytännön mahdollisuuksia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toteuttamiseen.

3.1 Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi

Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon pirstaleinen palvelujärjestelmä ei enää turvaa perustuslain 19 §:n tarkoittamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti. Sekä väestöryhmien väliset että alueelliset erot sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa ovat lisääntyneet ja eriarvoisuus sen myötä kasvanut merkittävän suureksi. Tämä näkyy sekä eri väestöryhmien välisinä että alueellisina hyvinvointi- ja terveyseroina. Eriarvoistumisen kasvu on siten sosiaali- ja terveydenhuollon osalta voimakasta. Tilanteeseen on kiinnitetty huomiota myös useissa kansainvälisissä arvioissa. Julkisen vallan toimintavelvoite ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden ja riittävien palveluiden saatavuuden kannalta ongelmallisen kehityksen muuttamiseksi perustuu perustuslain 6 ja 19 §:iin sekä perustuslain 22 §:n velvoitteeseen edistää ja turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Erityisen ongelmallisena on pidetty erikoissairaanhoidon ja peruspalvelujen jakautumista eri vastuutahoille. Taloudellisesta näkökulmasta tämä johtaa siihen, että perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaavat tosiasiallisesti pyrkivät sälyttämään kustannuksia muille toimijoille, varsinkin erikoistasolle. Tilanne johtaa palveluiden käyttäjien näkökulmasta palvelun ja palveluiden pirstoutumiseen ja käyttäjien juoksuttamiseen eri toimijoiden välillä. Varsinkaan perustason palveluihin ei ole kohdennettu riittävästi voimavaroja eikä niitä ole myöskään kehitetty kokonaisuuteen nähden riittävästi.

Terveydenhuoltolaissa tarkoitettu yleistason ja erikoistason määrittely on myös käytännössä muodostunut liian jäykäksi eikä erikoistason konsultaatiota ole uusien saatavilla palvelukonaisuuden kannalta oikea-aikaisesti. Sosiaalihuollossa puolestaan eri järjestäjien erilainen kantokyky johtaa hyvin erilaiseen palveluiden tasoon. Kahtiajako on johtanut siihen, että peruspalvelujen resursointi ja organisointi ovat jääneet puutteelliseksi. Peruspalvelujen tila joillain alueilla on korkeintaan tyydyttävä. Hoitoon pääsy perusterveydenhuollossa on epätydyttävällä tasolla. Henkilöstön saatavuus on alueittain vaikeaa. Myös lisääntyneet yksittäisten kuntien tekemät sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisulkoistukset vaikeuttavat muun muassa henkilöstön saatavuutta yksittäistä kuntaa laajemmilla alueilla. Ulkoistusten taustalla on osittain kuntien hyvin erilainen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita sekä tuottaa ja hankkia järjestämistä vastaavaan toteuttaviin palveluihin. Osassa ulkoistuksia on kuitenkin tavoiteltu ja saatukin yksittäisen kunnan näkökulmasta tehokkaampaa palveluiden tuotantoa tai vaikuttavuuden ja laadun tasoa.

Tilanne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen alueellisen järjestämisen rakenteen osalta on ollut pitkään sekava. Nykytila on mahdollistanut alueellisesti hyvin erilaisen palvelutason. Käytännössä kunta- ja palvelurakennemuutostusta sääntelevä Paras-puitelaki näyttää muuttaneen tilannetta entistä hajanaisemmaksi erityisesti sosiaalihuollon kannalta. Paras-puitelain velvoitteet myös jättivät laissa olevien poikkeusperusteiden myötä uudistuksen ulkopuolelle osan sellaisista kunnista, joilla on suuria vaikeuksia turvata sosiaali- ja terveyspalveluja kuntalaisilleen. Paras-puitelaki lakkasi olemasta voimassa vuoden 2013 lopussa. Paras-puitelain sisältämät sosiaali- ja terveydenhuollon velvoitteet ovat kuitenkin edelleen voimassa, mutta niitä sovelletaan vain osaan niistä kunnista, joita velvoitteet alun perin koskivat. Velvoitteet kohdistuvat kuntiin varsin eri tavoin mikä saattaa palveluiden käyttäjät tosiasiallisesti erilaiseen asemaan ilman perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä perusteluja.

Sote-uudistuksen valmistelun monien eri vaiheiden erilaisten poliittisten linjausten luoma epävarmuus on vaikuttanut kuntien ja kuntayhtymien päätöksentekoon palvelujärjestelmän hajanaisuutta lisäävällä tavalla. Osalla alueista on tehty erilaisia omia rakenteellisia ratkaisuja, kun taas toisilla alueilla on jääty odottamaan lainsäädännön myötä tapahtuvaa tilanteen selkeytymistä. Palvelujen nykytilaa on kuvattu tarkemmin yleisperustelujen jaksossa 2.5.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi uudistuksen tarpeen sote-uudistusta koskevan eduskunnassa rauenneen hallituksen esityksen (HE 324/2014 vp) yhteydessä, kun valiokunta totesi, että ”sääntelylle on tältä osin kuitenkin nykyinen kuntarakenne huomioon ottaen esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita” (PeVL 67/2014 vp, s 6/II) ja että ”sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokykyyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta” (PeVL 75/2014 vp, s 8/II).

Nykyinen kuntien järjestämistä vastaavalle perustuva järjestelmä ei turvaa perusoikeuksien toteutumista riittäväällä tavalla. Sote-uudistuksen toteutukselle on perusoikeuksien näkökulmasta olemassa tarve. Ehdotettu sääntely, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastaava ja rahoitusvastuu siirtyvät kunnilta merkittävästi suuremmille maakunnille, luo edellytykset parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja kaventaa pitkällä aikavälillä alueellisia ja väestöryhmien välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja. Järjestäjien koon kasvattaminen vahvistaa järjestäjien kantokykyä ja järjestämiseen tarvittavaa osaamista. Ehdotettu malli myös kokoaa yhteen samalle järjestäjälle sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä perustason ja erikoistason palvelut, joten järjestämisen tasolla tapahtuu integraatio, jonka on arvioitu olevan yksi keskeinen keino uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen esityksen mukainen rahoitusratkaisu korostaa valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittajana. Pääosa maakuntien rahoituksesta tulee valtiolta yhtenäisin, sosiaali- ja ter-

veydenhuollon palveluiden tarvetta painottavien kriteerien perusteella. Palveluiden järjestäjät ovat ehdotetussa mallissa tämän johdosta nykyistä merkittävästi yhtenäisemmällä tavalla resurssioituja eikä rahoitus riipu yksittäisen kunnan taloudellisesta kantokyvystä. Siten ehdotetun mallin voidaan lähtökohtaisesti arvioida parantavan olennaisesti perustuslain 6 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuutta 19 §:n mukaisten palvelujen saatavuudessa. Kun sekä kantokyky että osaaminen järjestäjillä parantuu, voidaan sen arvioida parantavan myös palvelujen laatua.

Uudessa järjestelmässä on tarkoitus nykyisestä poiketen erottaa palvelujen järjestämisestä palvelujen tuottaminen ja rakentaa palvelutuotanto monituottajamallilla. Nykyisin kuntalaissa säädetään tosin erikseen palveluiden järjestämisvastuuta ja tuottamisvastuusta, mutta näitä ei edellytetä sijoitettavaksi erillisiin organisaatioihin. Tämän hallituksen esityksen sekä myöhemmin erikseen valinnanvapauden laajentamisesta annettavan hallituksen esityksen taustavoitteena on laajentaa ihmisten oikeutta valita palvelujen tuottaja julkisen ja yksityisen palvelujen tuottajan välillä. Lakiin perustuva valinnanvapaus olisi pääsääntönä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja soveltuvin osin myös erikoistason palveluissa. Valinnanvapautta koskevalla myöhemmin annettavalla hallituksen esityksellä tavoitellaan uudenlaista nykyistä laajempaa monituottajamallia, jossa julkisen tuotannon rinnalla palveluiden tuottamisessa käytetään yksityisen ja kolmannen sektorin eli erilaisten järjestöjen tuotantoa. Tarkoituksena on saada aikaan asetelma, jossa palveluiden erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan nykyistä paremmin vertailla.

Monituottajamallin toteutuksella ja valinnanvapausääntelyn sisällöllä on olennainen vaikutus siihen, kuinka palvelujen saatavuus tosiasiaassa toteutuu. Valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat sisältyvät valinnanvapaudesta valmisteltavaan erilliseen esitykseen. Uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta on tästä syystä vielä vaikea arvioida. Perustuslain 19 §:n toteutumisen kannalta merkityksellistä on erityisesti se, miten perustason palveluiden järjestäminen ja saatavuus toimivat. Erityisenä haasteena monituottajamallissa on monia eri palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisen ja yhtenäisen palvelukokonaisuuden turvaaminen.

3.2 Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tällä säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Säännöksestä ei ole sinänsä luettavissa tarkkoja reunaehtoja näiden hallintoalueiden suuruudesta. Hallituksen esityksellä ollaan ensimmäistä kertaa toteuttamassa asukkaiden itsehallintoa kuntaa laajemmalla alueella, joten perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintakäytäntöä alueellisesta itsehallinnosta ei myöskään ole olemassa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kuitenkin katsottu perustuslain 121 §:n 1 (”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”) ja 4 momentin muodostavan yhdessä kokonaisuuden, josta seuraa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne Suomessa voidaan muodostaa (PeVL 20/2013 vp, s. 9/II; PeVL 67/2014 vp, s. 6/I). Kunta on tarkoitettu yleisesti ottaen maakuntia pienemmäksi hallintoyksiköksi, joten maakunnan tulisi lähtökohtaisesti koostua useammasta kuin yhdestä kunnasta.

Aluejakoa koskevaan arvioon vaikuttaa myös perustuslain 2 §:ssä säädetty kansanvaltaisuusperiaate. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansanvaltaisuusperiaate edellyttää, että julkisen vallan käytöllä ja julkisella hallinnolla on mahdollisimman kattavasti kansanvaltainen perusta. Olennaista tällöin on, että alueen asukkaat voivat välittömällä vaaleilla valita itsehallintoalueen ylimmän päätök-

sentekaelimen, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää itsehallintoalueen taloudesta ja toiminnasta (PeVL 67/2014 vp.).

Kansanvaltaisuuden näkökulmasta alueiden asukkailla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa alueensa palvelujen järjestämiseen. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen itsehallintoalueen tulisi siten täyttää alueelliselle itsehallintojärjestelmälle asetettavat vaatimukset kansanvaltaisuudesta. Vaaleihin perustuvan demokratian toimivuus vaatii, että itsehallintoalue muodostaa taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Alueen asukkaiden tulisi kokoa myös itsehallintoalue mielekkääksi yhteiskunnallisen vaikuttamisen kokonaisuudeksi, jotta vaaleihin perustuva päätöksenteko olisi pidemmällä aikavälillä elävää ja toimivaa.

Itsehallintoalueiden aluejaosta ei ole perustuslaissa erillissäännöksiä, vaan aluejakoon sovelletaan perustuslain yleistä aluejakoa koskevaa säännöstä (PL 122 §). Sen mukaan aluejakojen lähtökohdana tulee olla pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Lähtökohtaisesti lainsäätäjällä voidaan edellä esitettyjen reunaehtojen valossa katsoa olevan varsin suuri harkintavalta maakuntien lukumäärän ja aluejaon suhteen. Ehdotettujen säännösten perusteella maakuntia muodostettaisiin 18 pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Näin ollen edellä esitettyjen edellytysten voidaan katsoa täyttyvän, kun alueista muodostuu yhtä kuntaa suurempia alueita ja aluejako perustuu lähtökohtaisesti pitkäaikaiseen tradition mukaiseen maakuntajakoon, jolloin tarkoituksenmukaisen toiminnallisen alueellisen kokonaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän. Nykyisen maakuntajaon käyttämistä aluejaon perusteluna puoltavat myös se, että se on yhteensopiva itsehallintoalueille, uusille maakunnille, maakuntien liitoilta siirtyvien aluekehittämisen ja alueiden käytön suunnittelun ja ohjauksen tehtävien kanssa. Lisäksi tällöin uudet maakunnat voivat hyödyntää olemassa olevia kunnallisia yhteistyön rakenteita ja perinteitä sekä yhteistyösuhteita kokonaan uusia aluejakoa helpommin. Tällä on erityistä merkitystä erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvien toimenpiteiden osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän sekä näiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta perustuslain näkökohdat liittyvät erityisesti siihen, onko tulevilla maakunnilla edellytykset huolehtia riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista (PL 19 §) yhdenvertaisesti (PL 6 §). Mitä suurempi itsehallinto-alueiden lukumäärä on, sitä vaikeammaksi muodostuu yhdenvertaisen palvelurakenteen toteuttaminen. Perustuslain 22 § mukainen velvoite siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, rajoittaa aluejaossa lainsäätäjän harkintavaltaa. Aluejaon on erityisesti annettava riittävät edellytykset yhdenvertaisuuden ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteuttamiselle. Punnittaessa aluejakoon liittyviä kysymyksiä lainsäätäjän on arvioitava perusoikeuksien toteutumisen edellytykset ja antaa perusoikeuksien toteutumiselle kokonaisuutena riittävä painoarvo suhteessa muihin näkökohtiin. Aluejakoratkaisujen on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisella tavalla. Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia kunhan eri perusoikeuksiin ja muihin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviin näkökohtiin liittyviä seikkoja on riittävästi punnittu keskenään ja on selkeästi, valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla perusteltu se, jos lainsäätäjä valitsee muun kuin perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallisen ratkaisumallin (PeVL 67/2014 vp.).

Hallituksen esityksen mukaisessa aluejakoratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. Palveluiden järjestäjien määrä jää kuitenkin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioinnin ja lainvalmistelun yhteydessä laadittujen arviointien perusteella osin edelleen liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen järjestämisen kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja. Palveluita on ehdotetussa mallissa tarpeen koota melko laajasti maakuntien rajat ylittävällä tavalla ja tällöin myös yksittäisten palveluketjujen toteutuksessa tulee maakuntarajat ylittäviä tilanteita. Tämä koskee erityisesti erikoissairaanhoidon päivystystä sekä kapeampaa erityisosaamista sekä kalliimpia toimenpiteitä vaativia palveluja.

Ehdotetussa ratkaisussa muodostuu nykyiseen verrattuna uudenlainen kokonaisuus, jossa järjestäjältä edellytetään laaja-alaista kokonaisuuden hallintaa. Myös hallituksen linjaaman monituottajamallin toteutus ja hallinta edellyttävät vankkaa järjestäjäosaamista.

Koska osa alueista jää järjestämiseen liittyvältä kantokyvyltään liian heikoiksi, muodostuu ehdotuksen mukaisessa mallissa yhdeksi olennaiseksi tekijäksi palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamisessa se, kuinka palvelujen järjestämistä varten kootaan kantokyvyltään vahvemmilta alueilta kapeampaa erityisosaamista ja kalliita investointeja vaativissa palveluissa. Hallituksen esityksen mukainen malli edellyttää näin muita vaihtoehtoja enemmän maakuntien välistä yhteistyötä.

Ehdotetun järjestämislain 11 §:ssä säädettäisiin palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin. Pykälän 1 momentin mukaan osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan, säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä 12 maakunnasta, joihin koottaisiin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelut. Siitä, mitkä palvelut kuuluisivat laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen, säädettäisiin lain perusteella yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston asetuksella.

Eduskunnan peruslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä terveydenhuoltolaissa on kuntien yhteistyöhön perustuva malli palveluiden kokoamisesta erityisvastuualueilla hoidettavaksi tai muuten tiettyjen toimintojen kokoamisesta (PeVL 41/2010 vp.). Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan pitänyt tiettyjen toimintojen kokoamista erityisvastuualueella tai kootavista toiminnoista valtioneuvoston asetuksella tarkempaa säätämistä ongelmallisena. Hallituksen esityksen mukainen sääntelymalli vastaa maakuntatason kontekstissa terveydenhuoltolaissa nykyisin olevaa sääntelymallia.

Maakuntien yhteisillä palveluilla tuetaan maakuntien osaamista ja toimintaedellytyksiä palveluiden järjestämisessä. Esimerkiksi maakuntien yhteishankintayksikön asiantuntijapalvelut tukevat monituottajamallissa merkittävällä tavalla maakuntien osaamista.

Lisäksi maakunnat voivat sopia ehdotetun 16 pykälän mukaisesti yhteistyöalueittain palvelujen järjestämiseen liittyvästä työnjaosta. Valtioneuvostolle on säädetty toimivalta päättää sopimuksen sisällöstä, jos alueet eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä tai sopimus ei vastaa järjestämislain 16 pykälän 1 ja 3 momentissa sille säädettyjä edellytyksiä taikka asukkaiden yhdenvertaisuus tai palvelujen saatavuus, saavutettavuus sekä laatu vaikuttavuus ja tuottavuus vaarantuvat yhteistyöalueella. Yhteistyöalueittain tehtävä sopimus on osin analoginen erityisvastuualueella nykyisen sääntelyn perusteella tehtävien järjestämissopimus-

ten kanssa, mikä sääntelymalli on otettu käyttöön perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotetussa mallissa on kuitenkin nykyiseen sääntelyyn verrattuna lailla säädetty tiukemmat edellytykset yhteistyösopimukselle sekä valtioneuvoston toimivalta puuttua yhteistyösopimuksen sisältöön laissa säädettyillä perusteilla. Laissa säädetty tiukemmat edellytykset sekä valtioneuvoston toimivalta rajoittaa sinänsä maakunnan asukkaiden itsehallintoa. Näitä voidaan pitää ehdotetussa 18 alueen mallissa kuitenkin välttämättömänä yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden varmistamiseksi.

Nykyinen järjestämissopimusmenettely ei ole käytännössä osoittautunut riittävän tehokkaaksi ohjaus- ja yhteistyömekanismiksi ja ilman toimivaltuuksia puuttua yhteistyöalueiden sopimukseen ei alueiden väliseen eriarvoistumisen ehkäisemiseen ole riittävästi välineitä. Laissa säädettäisiin perusteet, joilla valtioneuvosto voi puuttua yhteistyöalueen maakuntien sopimukseen ja lisäksi valtioneuvoston toimivaltuudet ovat maakuntien sopimukseen nähden toissijaisia ja rajattuja. Valtioneuvosto on myös eduskunnalle vastuunalainen valtioelin ja siten toiminta tapahtuu parlamentaarisella vastuulla. Yhteistyöalueella tehtävät sopimukset on hyväksyttävä yhteistyöalueen kaikkien maakuntien maakuntavaltuustoissa, mikä turvaa kaikkien maakuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Valtioneuvoston ohjausvaltuudet eivät ole laajempia mitä hallituksen esityksessä 324/2014 vp sote-järjestämislainsäädännön ehdotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämispäätöksen sisällöksi. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 67/2014 vp tuolloin ehdotettua järjestämispäätöksen sisältöä perustuslain kannalta hyväksyttävänä myös suhteessa kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Järjestämislain 11 pykälän 3 momentissa säädetään, että se maakunta, jonka tehtäväksi kootut palvelut tai laajan ympärivuorokautisen päivystyksen tehtävät on osoitettu, vastaa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, palvelun tuottamisesta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa.

Osan palveluista kokoaminen vain joillekin maakunnille kaventaa näiden palvelujen osalta muiden maakuntien kansanvaltaisuutta, kun ne eivät voi osallistua maakuntavaltuuston suoran päätöksenteon kautta näiden palvelujen toteutukseen. Toisaalta palvelujen kokoamisesta (keskittämisestä) on säädetty nykyään terveydenhuoltolain 45 pykälässä ja päivystyksestä lain 50 pykälässä. Palvelujen järjestämistä vastuuun kokoaminen vahvemmille sairaanhoitopiireille on siten käytössä jo oleva keino rajata tiettyjen palvelujen osalta heikompien sairaanhoitopiirien järjestämistä vastuuta ja keskittää osaamista ja voimavaroja sekä osaamisen ylläpidon kannalta olennaisia asiakasvolyymiä tietyille sairaanhoitopiireille. Tiettyjen palvelujen kokoaminen on olennainen keino varmistaa näiden palvelujen osalta yhdenvertaisen saatavuuden lisäksi potilasturvallisuutta ja palvelujen laatua. Palveluiden kokoamista on pidettävä välttämättömänä potilasturvallisuuden ja palveluiden laadussa yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

3.3 Kielelliset oikeudet

Kansalliskielet

Esitykseen liittyy useita ehdotuksia, joilla on vaikutus asukkaiden kielellisiin oikeuksiin. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin uuden hallintotason eli maakuntien perustamista sekä maakuntien kielellisen aseman määrittämistä sekä niiden aluejakoa sekä kielellisten oikeuksien huomioimista hallinnosta. Uudistuksen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin on arvioitava perustuslain 17 §:n 2 momentin kielellisiä oikeuksia koskevan säännöksen sekä perustuslain 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevan säännöksen perusteella.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tärkein kansalliskielten käyttöä koskeva laki on kielilaki mutta kielellisistä oikeuksista säädetään myös sektorilaissa, kuten esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Lisäksi voimassa olevissa potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (1992/785) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) annetussa laissa olevat säännökset täsmentävät velvollisuutta järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja.

Ehdotetun kielilain muutoksen mukaan laki sovellettaisiin myös maakunnassa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa. Laki koskee myös maakunnan yhtiöitä sekä yksityisiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslain 17 §:n 1 momentissa turvattujen, suomen ja ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutuminen on ehdotetuissa kielilain muutoksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 6 §:ssä sidottu viranomaisen kielelliseen asemaan, joka määräytyy sen alueeseen kuuluvien kuntien kielellisen aseman perusteella. Yksikielisessä maakunnassa voi eräin poikkeuksin käyttää ja saada palveluja vain maakunnan kielellä Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaa siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä viranomaisesta ja mikä on maakunnan enemmistökieli. Säännös vastaa nykytilaa eikä siten muuta kielellisiä oikeuksia laintasolla. Esityksessä ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason integraatio merkitsee kuitenkin, että nykyisten kaksikielisten kuntienkin osalta järjestämisvastuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista siirtyy maakunnalle, jossa ruotsinkielisten osuus jää vähemmistöksi. Väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla on kuitenkin tämän hetkistä paremmat edellytykset arvioida eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta ja kielellisten oikeuksien toteutumista sekä suunnata voimavaroja todettujen tarpeiden perusteella.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain perusoikeuksia koskevan 2 luvun 17 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia.

Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 122 §:ää arvioidessaan, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s.35). Perustuslakivaliokunta on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Lisäksi valiokunta on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena, jos kielivähemmistö jää vähäiseksi. Kielivähemmistön palveluyksikön perustamisen valiokunta ei katsonut käytännössä turvaavan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan.

Ehdotetuista maakunnista kuudesta maakunnasta tulee kaksikielinen ja Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä. Kahdessa niistä on vain yksi ruotsinkielinen kunta eli Päijät-Hämeessä Myrskylä ja Pyhtää Kymenlaaksossa. Molemmat sijaitseva maakunnan raja-alueella ja niiden alue olisi siten mahdollista kuulua myös toiseen maakuntaan, joissa ruotsinkielisten osuus olisi suurempi. Koska näiden kuntien asukkaiden asioimissuunnat

ja nykyiset erikoissairaanhoidon palvelut on jo järjestetty ehdotettujen maakuntien mukaisesti, ehdotuksen ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain kielellisten oikeuksien kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lisäksi ehdotetut muutokset vaikuttavat myös maakuntien hallintoon ja erityisesti hallintokieleen. Kielilain mukaan maakuntavaltuuston pöytäkirjat on laadittava molemmilla kansalliskielillä, muiden toimielinten kielen maakunta voi määrittää itse. Asianosaisasiassa asianosaisen oikeudet käyttää ja saada päätös omalla kielellään ovat kuitenkin turvattu kielilaisissa. Esitys voi johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä vähenee ja siten käytännössä voi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisista viidestä maakuntien yhteistyöalueesta kolmessa on kaksikielisiä maakuntia, joten niissä erityisesti on huolehdittava palvelujen saatavuudesta sekä suomen että ruotsin kielellä. Myös laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalaverkon muodostamisessa on otettava huomioon kielelliset oikeudet. Järjestämislain 11 §:ssä säädetään 12 maakunnalle velvollisuus järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelut. Kahdentoista laajan päivystyksen sairaalaverkon kokonaisarviointiin on vaikuttanut myös sairaaloissa käytettävissä oleva osaaminen ja voimavarat, väestöpohja, sairaalaverkon valtakunnallinen kattavuus ja päivystyssairaaloiden sijoittaminen siten, että otetaan huomioon väestön luontaiset kulkusuunnat. Asiakas- ja potilasturvallisuuteen vaikuttaa edellä mainittujen lisäksi myös mahdollisuus saada palvelut omalla kielellään.

Tällä hetkellä vain Vaasan sairaanhoitopiirin alue on enemmistökieliltään (51 prosenttia) ruotsinkielinen. Keskeistä on tarkastella, turvataanko uudistuksella riittävästi ruotsinkielisiä palveluja eli onko olemassa vaihtoehtoja, joissa oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuteen ja sitä koskevaan päätöksentekoon toteutuisivat lähes yhtäläisellä tavalla mutta kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole ensisijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata palvelut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Perustuslaista ei siten suoraan voida johtaa tulkintaa, jossa kieliperusteella tulisi toteuttaa tietty aluejaotus kielellisistä syistä. Asiaa on arvioitava edellä mainitun perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti erityisesti siitä näkökulmasta, muodostuuko Vaasan alueen kieliperusteisesta laajan ympärivuorokautisen päivystyksen alueesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kannalta toimiva kokonaisuus. Palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena on kuitenkin vähentää tehotonta päällekkäisyyttä ja kilpavarustelua. Perustuslakivaliokunnan kielellisiä oikeuksia koskevan tulkintakäytännön perusteella on keskeistä, miten kaikissa tilanteissa voidaan turvata ruotsinkielisten yhdenvertaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Kielellisten oikeuksien toteutumista voidaan turvata hallinnon sisäisillä ratkaisuille (muun muassa maakuntien välisellä yhteistyöllä, vähemmistökieliselä toimielimellä ja toimipistejalla) sekä säätämällä ihmisten oikeudesta saada palveluja suomen tai ruotsin kielellä samoin perustein. Maakuntien yhteistyösopimuksesta säädetään järjestämislain 16 §:ssä. Sen mukaan yhteistyösopimuksessa on sovittava muun muassa toimenpiteistä palvelujen integraation, yhdenvertaisen saatavuuden, asiakkaiden osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien samoin kuin kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.

Maakuntalain ehdotetussa 27 §:ssä säädettäisiin vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen pakolliseksi kaksikielisissä ja saamelaiten kotiseutualueeseen sijoittuvan kunnan sisältävissä maakunnissa. Vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen tehtävänä olisi arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä ehdotuksia maakuntahallitukselle. Tarkoituksena on näin luoda menettelyt, joilla kielellisten oikeuksien tosiasialista toteutumista voidaan jatkuvasti seurata ja arvioida. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisessa palveluntuottajien valvonnassa ja omavalvonnassa maakunnan

on osaltaan kiinnitettävä huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Maakuntalain 84 §:n 2 momentin mukaan hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä määrätään kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavasta kielitaidosta. Kielellisten oikeuksien turvaamiseksi ovatkin maakuntien käytännön järjestelyt ja riittävä vähemmistökielen osaava henkilöstö ratkaisevan tärkeää. Maakuntien välisellä yhteistyöllä voidaan osaltaan huolehtia kielellisten oikeuksien konkreettisesta toteutumisesta.

Hallituksen arvion mukaan nykyiseen maakuntajakoon perustuva itsehallintoalueiden aluejako sekä hallituksen esitykseen esitetyt säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien kanssa vaan turvaavat perustuslaissa säädetyt kielelliset oikeudet.

Viittomakieli ja muu kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Järjestämislain 6 §:ssä säädetään myös pohjoismaiden kansalaisten, saamelaisten ja vammaisten henkilöiden kielellisistä oikeuksista. Esimerkiksi viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 3 momentti asettaa lainsäädännöllisen toimeksiannon ja se mahdollistaa säännöksessä mainittujen ryhmien ns. positiivisen erityiskohtelun. Myös muita kieliä puhuvien tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon järjestämislain 6 §:ssä. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuina muina ryhminä ei kuitenkaan voida pitää esimerkiksi satunnaisesti Suomessa ja maakunnassa oleskelevaa ihmisryhmää, vaan ryhmältä voidaan edellyttää kiinteyttä ja pysyvyyttä maakuntaan.

Hallituksen arvion mukaan nykyiseen hallituksen esitykseen esitetyt säännökset turvaavat perustuslaissa turvatut kielelliset oikeudet.

3.4 Saamelaisten oikeudet

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvollisuuteen kuuluu, että saamenkielisille turvataan yhtä laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kuin valtaväestölle. Potilaslaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki velvoittavat ottamaan huomioon potilaan ja asiakkaan kulttuuritaustan ja kielen hoitoa ja palvelua annettaessa. Terveystoimintalakiin (1326/2010 § 6) sisältyy lisäksi viittaus oikeudesta käyttää saamen kieltä saamen kielilain mukaisesti saamelaisten kotiseutualueella. Lakeja sovelletaan sekä viranomaisten että yksityisten järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisesti saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa on säädetty Saamen kielilaissa (1086/2003). Lakia sovelletaan Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien toimielimiin sekä sellaisten kuntayhtymien toimielimiin, joissa joku näistä kunnista on jäsenenä. Laissa saamelaiskäräjistä (974/1995) on säädetty saamelaisten omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella. Sosiaali- ja terveydenhuollosta ei ole laissa erillistä mainintaa. Viranomaisilla on lain 9 §:n perusteella velvollisuus neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualuetta. Laissa mainittu neuvotteluelvelvoite koskee erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä.

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. Yleisten valtioneuvostuuksien lisäksi valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty budjettivuodeksi kerrallaan erillinen valtioneuvustus saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvvelujen saatavuuden turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Valtioneuvustus kohdentuu kaikilla saamelaiskielillä tuotettavien sosiaali- ja terveydenhuollon talvvelujen kustannuksiin. Valtioneuvustus saamenkielisiin sosiaali- ja terveydenhuollon talvveluihin on 480 000 euroa vuonna 2016.

3.5 Maakuntajako ja sen muuttaminen

Perustuslaki ei sisällä erillissäännöksiä PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun itsehallinnollisen yksikön aluejaoista, sen määrittelystä tai sen muuttamisesta. Tämän johdosta ja koska edellä todetussa perustuslain säännöksessä tarkoitettua itsehallintoa ei maassamme ole, täytyy perustettavien maakuntien aluejakoa tarkastella perustuslain muiden hallinnon järjestämistä ja aluejakoa koskevien säännösten valossa ja etsi ratkaisu niiden pohjalta.

Keskeinen säännös on PL 122 §, jossa säädetään hallinnollisista jaotuksista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada talvveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksen perustelujen (HE 1/1998, siv. 177) mukaan pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee perustuslaissa säädetäväksi ehdotettua vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus merkitsisi säännöksen perustelujen mukaan sitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä olisi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan säädetävä vastaisuudessaakin lailla. Kuntajaon perusteita koskevaa sääntelyä ei siten voitaisi siirtää asetuksen tasolla toteutettavaksi.

Valtioneuvoston perusteista säädetään PL 119 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston toimielinten yleisistä perusteista on säädetävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtioneuvoston alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtioneuvoston yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Säännöksen perustelujen (HE 1/1998, siv. 175) mukaan hallinnon perusteilla tarkoitetaan muun muassa valtion alue- ja paikallishallinnon hallinnollisen jaotuksen perusteita.

Voimassa olevassa maakuntajakolaissa (1159/1997) säädetään maakuntajaon kriteereistä, valtioneuvoston toimivallasta päättää maakuntajaosta näitä kriteereitä noudattaen ja velvoitteesta käyttää maakuntajakoa valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden perustana. Maakunnista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (799/2009) säädetään maakuntien nimistä ja alueista. Alueet on määritelty kuntapohjaisesti. Valtioneuvoston päätös on valituskelvoinen hallintopäätös ja siihen voi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Maakuntajakoa käytetään aluejaon perusteena maakuntien liittojen ohella myös muun muassa aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaoissa, hallinto-oikeuksien tuomiopiiri- ja vaalipiiri- jaotuksissa. Aluejako määrittää usein myös viranomaisen alueellisen toimivallan.

Muita aluejakoa koskevia säännöksiä sisältyy esimerkiksi pelastuslakiin (379/2011) ja sen perusteella pelastustoimen alueista annettuun valtioneuvoston päätökseen (174/2002) sekä eri-

koissairaanhoitolakiin (1062/1989) ja sen perusteella erityistason sairaanhoidon erityisvastuualueista annettuun valtioneuvoston asetukseen (812/2012). Lisäksi kuntajaon muuttamisesta säädetään kuntarakennelaissa (1698/2009), jonka mukaan kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään, valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön päätös kuntajaon muuttamisesta on valituskelpoinen hallintopäätös.

Säätämistasoa koskevien sääntelyratkaisujen osalta voidaan lisäksi todeta, että esimerkiksi aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueista ja Verohallinnon yksiköiden toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella, Maanmittauslaitoksen palvelupisteistä säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella sekä Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirit määrää Kansaneläkelaitos. Vaalipiirijako määritellään sen sijaan tyhjentävästi vaalilaissa, mutta jaon perustana on vaalilain mukaan maakuntajako, josta säädetään edellä kuvatun mukaisesti valtioneuvoston päätöksellä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta ensinnäkin, että voimassa olevassa lainsäädännössä aluejakoa koskevia asioita ei ole säännelty yhdenmukaisesti, vaan valitut sääntelyratkaisut poikkeavat toisistaan. Toisaalta ottaen huomioon edellä todetut perustuslain säännökset ja kuvatut sääntelyratkaisut näyttäisi yleinen sääntelymalli olevan kuitenkin se, että lain tasolla säädetään julkisen hallinnon viranomaisten aluejakojen yleisistä edellytyksistä ja niiden muuttamisen perusteista, mutta maantieteelliset aluejaot ja niiden muuttaminen tapahtuvat lakia alemmanasteisella sääntelyllä.

Esitykseen sisältyvä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 5 § sisältää säännökset perustettavista maakunnista, niiden nimistä ja niihin kuuluvista kunnista. Ehdotettu maakuntajako ja maakuntien nimet perustuisivat pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn maakuntajakoon. Maakuntia olisi 18 kuten nykyisinkin. Ehdotetulla säännöksellä määritelty uusi maakuntajako muodostaisi maakuntien aluejaon perustan. Näin säädetyn maakuntajaon muuttamisesta säädetäisiin tähän esitykseen sisältyvässä uudessa maakuntajakolaissa. Maakuntajakolaki sisältäisi säännökset muun muassa muuttamisen edellytyksistä ja sitä koskevasta menettelystä, muutoksesta aiheutuvien hallinnollisten, taloudellisten ja henkilöstövaikutusten huomioon ottamisesta sekä muutoksenhausta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esittelystä maakuntajaon muuttamisesta. Päätös voitaisiin tehdä, jos laissa tarkoitetut maakuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyisivät. Valtioneuvoston päätökseen maakuntien yhdistymisestä saisi hakea muutosta valittamalla.

Esityksessä on otettu huomioon perustuslain julkisen hallinnon järjestämistä, aluejakoa ja oikeus-turvaa (PL 21 §) koskevat säännökset sekä myös voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvä aluejakosääntely. Ehdotetun sääntelyratkaisun ei voida katsoa olevan ristiriidassa näiden säännösten tai niitä koskevan vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa taikka poikkeavan voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvistä sääntelyratkaisuista.

3.6 Kansanvaltaisuus

Perustuslain 2 §:n perusteella valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluu kansanvaltaisuusperiaate. Sen mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta (PeVL 67/2014 vp.). Perustuslain 121 §:n 4 momentissa ja sen valmisteluaineistossa ei ole tarkemmin eritelty kuntaa laajemmalla alueella järjestettävän itsehallinnon ominaispiirteitä, Lainsäätäjällä on tällöin suhteellisen laaja harkintavalta määritellä tarkemmin alueellisen itsehallinnon sisältöä.

Perustuslaki tuntee eräitä keskenään jossain määrin erilaisia itsehallinnonmuotoja. Perustuslain 120 pykälässä säädetään Ahvenanmaan itsehallinnosta, josta säädetään tarkemmin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Perustuslain 123 pykälässä puolestaan säädetään yliopistojen itsehallinnosta, josta säädetään tarkemmin yliopistolaissa (558/2019). Saamelaisilla on perustuslain 121 pykälän 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto, josta on säädetty saamen kielilailla (1086/2003).

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen rakentuu perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon varaan. Lisäksi perustuslaki tunnistaa itsehallinnon kuntaa suuremmalla alueella, kun kunnallisen itsehallinnon kanssa saman pykälän 4 momentissa säädetään, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tästä itsehallinnon muodosta ei toistaiseksi ole olemassa olevaa lainsäädäntöä.

Perustuslain mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat:

- kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon;
- kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla;
- kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla; sekä
- kunnilla on verotusoikeus

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kunnallisen itsehallinnon keskeisiksi elementeiksi on katsottu myös kunnan yleinen toimiala sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen annettaessa kunnille tehtäviä lailla (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 121 §:n 4 kohdassa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Perustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettäväksi lailla. Ehdotuksen osalta keskeiset itsehallintoa koskevat säännökset säädettäisiin maakuntalaissa.

Koska kunnallinen itsehallinto on maakunnan itsehallinnon lähin vertailukohta, on maakunnan itsehallintoa jäljempänä kuvattu ja arvioitu uutena lailla säädettävänä PL 121.4 §:n tarkoittamana omana itsehallintomuotonaan, mutta myös arvioitu suhteessa kunnalliseen itsehallintoon ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön näkökulmasta. Tätä tarkastelua voidaan pitää perusteltuna myös siksi, että esityksellä siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnallisen itsehallinnon piiristä uuden maakunnallisen itsehallinnon piiriin.

Maakunnan ylimpänä toimielimenä toimii valtuusto, jonka valitsevat maakunnan asukkaat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Maakuntavaltuuston toimivalta on samanlainen kuin kunnanvaltuuston toimivalta. Maakuntalakia koskevan esityksen mukaan maakunnan päätösvalta kuuluu maakuntavaltuustolle, joka voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaansa muille maakunnan viranomaisille. Valtuusto myös nimittää pääsääntöisesti muut maakunnan toimielimet ja voi erottaa toimielimen epäluottamuksen perusteella. Maakunnan hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon.

Maakuntalain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Maakuntaa koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät maakunnan organisaatiorakenteen muutoin kuin tuotannon eriyttämisen sekä keskitettyjen palvelujen osalta maakuntavaltuuston päätettäväksi.

Keskeinen hallinnon järjestämistä ja tehtävän hoitoa koskeva maakunnan toimivallan rajaus koskee järjestämisen ja tuotannon eriyttämistä, josta säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Maakuntalaissa säädettäisiin puolestaan tuotannosta vastaavasta maakunnan palvelulaitoksesta sekä maakunnan ja palvelulaitoksen välisestä toimival-

lan jaosta. Palvelujen tuottamisen erottaminen järjestämisestä koskee myös erikseen valmisteltavaa valinnanvapausjärjestelmää. Koska valinnanvapausjärjestelmää koskeva sääntely annetaan erillisenä hallituksen esityksenä myöhemmässä vaiheessa, keskitytään tässä tarkastelussa niihin säännöksiin, joiden nojalla järjestämisestä eriytetään tuotanto tässä vaiheessa kokonaisuudessaan maakunnan palvelulaitokseen.

Järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun eriyttämisen tavoitteena on varmistaa tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus yksityisen sektorin toiminnan kanssa sekä varmistaa tuotannon erillinen johtaminen, joka perustuisi ammattijohtoon. Tarkoituksena on parantaa johtamisen laatua ja sitä kautta toiminnan tehokkuutta. Johtamisessa tarkoituksena on, että palveluiden ja niiden tuotannon yleinen järjestäminen sekä myös asiakkaan tasolle asti ulottuva vaikuttavuuden, laadun ja tehokkuuden arviointi saisivat riittävästi huomiota ja niitä tehtäisiin riittävän riippumattomasti suhteessa oman tuotannon intresseihin. Tarkoituksena erottelulla on, että myös julkiset tuottajat voisivat arvioida kriittisesti omaa tuotantoaan asiakasnäkökulmasta ja taloudellisilla perusteilla ilman, että tässä arvioinnissa painottuvat oman tuotannon ja tuotantoorganisaation etujen näkökohdat. Palveluiden järjestäjän rooli on tässä suhteessa erilainen kuin operatiivisessa tuotannossa. Osaltaan erottelulla myös pyritään varmistamaan eri tuottajien mahdollisimman hyvä vertailtavuus.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta järjestämis- ja tuotantovastuun eriyttämisessä ongelmana on, että perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisvastuuseen voidaan arvioida kuuluvan myös tuotantovastuu. Julkisen vallan on viime kädessä omalla tuotannollaan varmistettava, että oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouden palveluihin toteutuu. Eriyttäminen etäännyttää järjestämiseen nykyisin keskeisesti liittyvän ja määrältään sekä taloudellisesti suuren tuotannon kokonaisuuden ja heikentää sitä kautta jossain määrin maakunnan mahdollisuuksia ohjata toimintaa ja kantaa järjestämisvastuunsa. Eriyttäminen on edellyttänyt maakunnan ohjausmahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan ja palvelulaitoksen välistä päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Palvelulaitoksen päätöksentekoa koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että maakunta voisi vastata sille säädetystä järjestämisvastuusta vaikka tuotanto onkin eriytetty palvelulaitokselle. Sääntelyllä pyritään lisäksi turvaamaan, että tuotannon rakennetta ja tavoitteita sekä taloutta koskevat merkittävät päätökset tehdään maakuntavaltuustossa ja näin päätöksenteon kansanvaltaisuus voidaan turvata. Ehdotetun maakuntalain mukaan maakuntavaltuustolla olisi päätösvaltaa palvelulaitoksen keskeisissä asioissa. Maakuntavaltuusto päättää palvelulaitoksen perustamissopimuksesta sekä asettaa senkin jälkeen vuosittain keskeiset palvelulaitoksen taloudelliset ja toiminnalliset reunaehdot, päättää tilinpäätöksestä ja myöntää vastuuvapauden sekä päättää investointisuunnitelmas- ta. Perustamissopimuksessa se määrittelee palvelulaitoksen tehtävät ja siirtää julkista valtaa koskevan päätöksenteon. Palvelulaitoksen purkautuessa sen omaisuudella kattamattomista veloista vastaa maakunta. Sääntely vastaa pitkälti kuntalain kunnallista liikelaitossääntelyä. Perustamissopimuksen ja palvelulaitoksen erityissääntelyn lisäksi palvelulaitoksen toimintaa ohjataan konserniohjauksen keinoin.

Palvelulaitoksen asema itsenäisenä oikeushenkilönä jää edellä mainitun sääntelyn vuoksi muodollisesti heikoksi. Sääntely kaventaa palvelulaitoksen päätösvaltaa paljon. Palvelulaitoksella olisikin päätösvaltaa erityisesti tuotannon operatiivisessa järjestämisessä ja yksilöä koskevissa asioissa, joissa korostuu ammattimaisen johtamisen ja arvioinnin sekä lain soveltamisen vaatimukset. Lisäksi toimintaa on tarkoitus ohjata konserniohjauksen keinoin.

Käytännössä palvelulaitoksen asema voi kuitenkin tosiasiaa muodostua erittäin vahvaksi, etenkin jos maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja riittävää osaamista järjestämisvastuuseensa kuuluvasta tehtävälästä. Nykyisen sääntelyn mukaan kunnan ja kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen kuuluu valta päättää myös tuotantotavoista.

Kunnat ja kuntayhtymät ovatkin lähes poikkeuksetta järjestäneet palvelut siten, että palvelukokonaisuus tuotetaan pääosaltaan omana tuotantona. Järjestäjälle kertyy oman tuotannon kautta sellaista osaamista ja tietoa, joka mahdollistaa järjestämistä vastuun kantamisen paremmin kuin, jos tuotanto on kokonaan erotettu järjestämistä vastuusta eikä tarvittavaa tietoa voida saada muuten.

Eräissä kunnissa (muun muassa Tampere ja Rovaniemi) on aiemmin ollut käytössä niin sanottu tilaaja-tuottaja-malli (Tiltu-malli). Malleissa tuotanto on erotettu saman järjestäjän sisällä hallinnollisesti erilliseksi toiminnoksi niin sanotusta tilaajasta. Mallista saatuja kokemuksia voidaan rinnastaa ehdotetun sääntelyn kaltaiseen tilanteeseen siltä osin kuin kyse on tuotannon erottamisesta erilliseksi toiminnoksi. Saatujen kokemusten mukaan järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisen keskeisenä heikkoutena on ollut se, että tilaaja-järjestäjällä ei ole ollut riittävää osaamista, jotta se kykenisi ohjaamaan tuotannossa tapahtuvaa toimintaa. Kaikki mallia kokeilleet kunnat ovat luopuneet mallin käytöstä sen vuoksi, ettei järjestäjän ja tuottajan rooleja ole voitu selkeyttää riittävästi ja varmistaa järjestäjän osaamista. Mallin on myös koettu aiheuttavan lisäkustannuksia.

Kun kunnissa aiemmin käytössä olleissa Tiltu-malleissa tuotanto oli eriytetty vain saman järjestäjän sisäisiin hallinnollisiin järjestelyihin, merkitsee ehdotetussa sääntelyssä tuotannon eriyttäminen ja siirtäminen erilliseen oikeushenkilöön juridisesti pidemmälle menevää tuotannon irrottamista. Järjestäjän ohjausmahdollisuudet jäävät heikommiksi kuin siinä tapauksessa, että tuotantoa ei olisi eriytetty ja vastuu tuotannosta kuuluisi samalle oikeushenkilölle kuin palvelujen järjestäminen. Tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä perustuminen ammattijohtoon olisivat toteutettavissa myös muilla keinoilla, joiden toteutus voitaisiin jättää maakunnan omaan päätösvaltaan. Myös kunnallisen liikelaitossääntelyn tapaisen järjestely olisi mahdollista.

Ehdotetussa mallissa palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämistä vastuuseen kuuluvasta päätösvallassa ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta. Tuotannon kokonaisuuden osalta kansanvaltaisuus etäännyttävyyden sijaan kauemmaksi nykyisin kunnan tai kuntayhtymävaltuuston päätöksenteon piiriin kuuluvasta päätöksenteosta. Siksi ehdotettuja sääntöjä voidaan tästä osin pitää kansanvaltaisuuden näkökulmasta osaksi ongelmallisena. Vaikka maakunnan päätösvalta on ehdotetussa sääntelyssä pyritty vahvistamaan, eroaa tuotannon erottamisen myötä keskeinen päätöksenteko muodollisesti erilliseen oikeushenkilöön ja voi vaikeuttaa tosiasiallisesti järjestäjän mahdollisuuksia kantaa järjestämistä vastuutaan. Järjestäjän ja tuottajan erottelusta erillisiin organisaatioihin maakuntakonsernissa olisikin siten saatava enemmän etuja kuin jättämällä maakunnan tuotanto-organisaatio maakunnan omaan päätösvaltaan. Järjestäjän ja tuottajan erottelulla on eri tuottajien vertailtavuutta parantava vaikutus ja teoriassa myös se turvaa eri näkökulmien tasapuolista huomioon ottamista tuotannon järjestämisessä ja tuotannossa sekä estää organisaation oman tuotannon suosimista. Käytännön tasolla tästä ei välttämättä ole näyttöä siinä määrin, että järjestäjän ja tuottajan erottelun tarkoituksenmukaisuus olisi ongelmaton.

Valtakunnallisia palvelukeskuksia ehdotetaan perustettavaksi neljä toimitila-, yhteishankinta-, henkilöstö- ja taloushallinto sekä ICT-palveluihin. Maakuntalaissa säädettäisiin niiden palveluiden käyttöpakosta. Valtakunnallisten palvelukeskuksien perustamisen tavoitteena on tehostaa toimintoja kokoamalla palveluita yhden hallinnon alaiseksi. Lisäksi kokoaminen mahdollistaa yhteisten järjestelmien hankinnan ja käyttöönoton helpommin kuin erillisratkaisut. Näiden palvelukeskusten käyttöpakolla ei katsota olennaisesti kavennettavan maakunnan itsehallintoa, kun niiden toimiala koskee lähinnä tukipalvelutyypisiä toimintoja.

Maakunnan tehtävät ja yleinen toimiala

Esityksen mukaan maakunnan toimiala rajoitetaan maakuntalain 6 §:ssä koskemaan sille säädettyjä tehtävälajeja. Sillä on kuitenkin oikeus ottaa hoidettavakseen sopimuksella kuntien sille siirtämiä tehtäviä, jos tehtävä liittyy maakunnan tehtävälajaan, kattaa koko alueen ja kunnat osoittavat tehtävän hoidon edellyttämän rahoituksen. Maakunnalla ei siten olisi samanlaista yleistä toimialaa, kuten kunnilla, vaan sen mahdollisuudet ottaa päätöksensä perusteella tehtäviä hoidettavakseen olisivat huomattavasti rajatummalla kuin kunnan. Linjaus perustuu osaltaan siihen, että maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja muunlainen linjaus tarkoittaisi, että maakunta voisi kasvattaa kustannuksiaan ja toisaalta kohdentaa rahoitustaan muidenkin kuin niiden tehtävien hoitoon, johon valtionosuutta maksetaan. Rahoitusratkaisun lisäksi yleisen toimivallan rajauksella on haluttu myös välttää kilpailutilanteelta kuntien yleisen toimivallan kanssa. Kunnilta siirrettävien tehtävien osalta on myös pyritty korostamaan, että maakuntaitsehallinto voi ottaa tehtäviä hoidettavakseen vain silloin, kun sille osoitetaan rahoitus ja tehtävän hoito koskee koko maakunnan aluetta eli tehtävien antaminen perustuu maakunnan kaikkien kuntien kanssa tehtyyn sopimukseen.

3.7 Julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksen perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp) mukaan sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei saisi antaa muille kuin viranomaisille. Lähtökohtana on myös, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää vain lain ja lain nojalla sekä 124 §:ssä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on kuitenkin tällöinkin perustuttava lakiin. Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on poikkeus ja pääsääntöisesti viranomaiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella lähtökohtaisesti perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä. Niiden itsenäiseen tuottamisen antamista muille kuin viranomaisille on tarpeen siten tarkastella perustuslain 124 §:n perusteella. Ainakin itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta on ymmärrettävissä julkisena hallintotehtävänä ja palvelutarpeen arviointi sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Sosiaali- ja terveystalveluiden tuotannon kokonaisuudesta on myös vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei tulisi sovellettavaksi perustuslain 124 §:n vaatimukset.

Ehdotetussa mallissa erotetaan järjestäminen ja tuottaminen siten, että järjestämisestä vastaa maakunta ja tuottamisesta maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos on viranomainen, joten se voi hoitaa perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää ja käyttää julkista valtaa. Perustuslaki ei tarkemmin sääntele maakunnan viranomaisorganisaatiota. Palvelulaitoksen on tarkoitettu sääntelyssä olemaan maakunnan viranomaisiksi luettava organisaatio, jossa on virkasuhteista henkilöstöä ja jossa kattavasta sovelletaan yleishallinto-oikeudellista normistoa. Tehtävien antamiseen palvelulaitokselle ei näin tule sovellettavaksi perustuslain 124 §:n säännökset.

Valinnanvapautta koskevan lainsäädännön myötä muodostuvan hallituksen linjaaman monituottajamallin ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti muodostuvan järjestelmän arvioon perustuslain 124 §:n näkökulmasta, kun tuotantotehtävän on linjattu perustason ja soveltuvin osin myös erityistason osalta rakentuvan lähtökohtaisesti markkinaehtoisen toiminnan varaan.

Esityksen mukaisen maakuntalain 8 §:n 2 momentin sekä järjestämislain 22, 24, 54 sekä 55 §:n sääntelyssä on kuitenkin pyritty jo osin varautumaan hallituksen linjausten mukaiseen tulevan valinnanvapauslainsäädännön tilanteeseen, jossa palvelutuotanto avataan yksityiselle palvelutuotannolle hallituksen linjausten mukaisesti. Maakuntalain 8 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Järjestämislain 22 §:ssä viitataan yleisesti valinnanvapausjärjestelmään ja siihen liittyvään maakunnan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen. Lain 24 §:ssä säädetään sopimuksista laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvan palvelutuottajan kanssa sekä 54 §:ssä, että tällaiseen tuottajaan sovelletaan lain mukaisessa toiminnassa hallintolaisia ja julkisuuslakia sekä esteellisyysäännöksiä kaikessa toiminnassa. Tällainen palvelutuottaja toimisi myös ehdotetun 55 §:n mukaan rikosoikeudellisessa virka- ja vahingonkorvausvastuussa. Näiden säännösten valtiosääntöoikeudellista arviointia ei vielä voida tehdä, kun valinnanvapautta koskevat säännösehdotukset valmistellaan myöhemmin erikseen.

3.8 Maakuntien rahoitus

Esityksen mukaan maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen eikä sillä olisi omaa verotus-oikeutta. Maakuntien tulonlähteinä olisivat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Maakunnilla ei olisi myöskään muita merkittäviä tulonlähteitä. Maakuntien rahoituksesta säädettäisiin maakuntien rahoituslailla.

Perustuslaissa ei edellytetä, että maakunnilla olisi oma verotusoikeus. Maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole olemassa kuntien rahoitusperiaatteen mukaista perustuslakivaliokunnan tulkintaa periaatteen soveltamisesta maakuntiin. Rahoitusperiaatteesta on säädetty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa mutta sitä ei sellaisenaan välittömästi sovelleta alueelliseen itsehallintoon. Valtiolla on myös vastuu huolehtia maakunnan rahoituksen riittävydestä, koska maakunnan rahoitus perustuu pääasiassa valtionrahoitukseen ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on vastuu perusoikeuksien toteutumisesta eikä valtio voi vapautua tästä erityisestä vastuustaan. Tämän perusteella rahoitusperiaate koskee myös maakuntien rahoitusta.

Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että annettaessa tehtäviä maakunnalle on huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava sekä maakuntatalouden kokonaistarkasteluna että kunkin yksittäisen maakunnan näkökulmasta.

Rahoituksen riittävyys liittyy olennaisesti myös esityksessä ehdotettuun valtion ohjaukseen. Rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Valtion ohjausta koskevalla sääntelyllä on pyritty hillitsemään maakunnan menokehitystä. Valtion ohjaus vaikuttaa keskeisesti asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja maakuntien oikeuteen päättää itse taloudestaan. Maakuntien taloudenhoidon ohjauksesta säädettäisiin maakuntalaissa.

Maakuntien talouden ohjauksen perustana olisi talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden moni-

vuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annettuun lakiin (nk. finanssipoliittinen laki) (869/2012) ja sen nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen (120/2014) perustuva julkisen talouden suunnitelma, joka kokoaa julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelmassa julkista taloutta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja se muodostaa myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle perustan. Siten julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tarkastellaan sekä toimintaa että taloutta ja niiden välistä tasapainoa. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Ehdotetun maakuntalain nojalla julkisen talouden suunnitelmaan sisältyisi jatkossa myös maakuntien taloutta koskeva osio.

Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Valtioneuvosto ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Valtiontalouden kehyspäätös luo sitovan nelivuotisen kehyksen kulloisenkin hallituksen kaudelle. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Järjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseen vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Säännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaisuutta.

Maakuntien ja niiden yhtiöiden muodostamaa osaa julkisesta taloudesta tulnaisiin julkisen talouden suunnitelmassa tarkastelemaan omana kokonaisuutena, jossa olisi yhteen sovitettu rahoituksen riittävyys maakuntien tehtäviin ja huomioitu julkisen talouden tilan asettamat reunaehdot. Rahoituksen riittävyyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen arvioitaisiin niin kokonaisuutena kuin maakunnittainkin. Valtio ohjaisi myös maakuntien laajakantoisia sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittäviä investointeja. Tarkastelussa olisivat yhteistyöopimusalueilla valmisteltavat esitykset, jotka olisivat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä on tarpeen arvioida perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiä siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 19/2016 vp. todennut.

Maakuntien laskennallinen ja yleiskatteinen rahoituksen määrästä säädettäisiin valtion talousarviossa. Maakuntien kustannuksia ja rahoituksen riittävyttä tarkasteltaisiin valtiovarainministeriön johdolla käytävässä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettussa neuvottelussa. Lisäksi neuvottelussa arvioitaisiin sopeutustoimien tarvetta sekä sovitettaisiin yhteen maakuntien investointisuunnitelmia ja käsiteltäisiin digitalisaatiota. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislailla ja muulla erityislainsäädännöllä ohjattaisiin maakuntien hallinnonalakohtaista toimintaa. Ehdotuksen mukaisen järjestämislain 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jonka mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää ministeriön ja maakunnan välistä yhteistyötä. Lisäksi maakuntalaissa (14 §) esitetty maakuntatalouden neuvottelukunta seuraisi ja arvioisi maakuntien taloutta sekä käsitelisi maakuntia koskevaa lainsäädäntöä sekä näiden toimintaan, talouteen ja hallintoon vaikuttavia valtion toimenpiteitä.

Maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistettaisiin vuosittain toteutuneiden kustannusten ja arvioidun kustannustason muutoksen osalta sekä huomioimalla maakuntien toteutuneet asiakas- ja käyttömaksutulot. Valtion rahoitukselle säädettäisiin maakuntien rahoituslain 28 §:ssä siirtymäaika, joka koskisi vuosia 2019–2023. Siirtymäajalla siirryttäisiin asteittain sosiaali- ja terveydenhuollon menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Laskennallinen valtion rahoitus määräytyisi maakuntien toteutuneiden käyttökustannusten perusteella siten, että kustannustason muutosta tarkistettaisiin maakuntaindeksillä. Kustannustason kasvuna hyväksyttäisiin enintään maakuntaindeksin muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Siirtymäajalla 2019–2021 lisäys voisi kuitenkin olla enintään 1 prosenttiyksikkö. Tällä tavoin varmistettaisiin, että yksittäisen maakunnan taloudessa säilyisi tasapainotila erityisesti käyttötalouden euromääräisestä pienentymisestä huolimatta. Valtion rahoituksen kohdentamisperusteita arvioitaisiin vähintään neljän vuoden välein. Valtioneuvosto voisi erikseen päättää toimista, jos maakunnalla ilmenisi äkillisiä ja tilapäisiä maksuvalmiusongelmia.

Maakuntalain 103 §:ssä edellytettäisiin maakuntien toiminnan ja investointien rahavirralla tasapainoa tai ylijäämää, jolloin maakuntien tulorahoitus riittäisi kattamaan käyttötalousmenojen lisäksi nettoinvestoinnit. Vaatimus vastaisi kansantalouden tilinpidon mukaista tasapainokäsitettä, ja olisi siten tiukempi kuin kuntalain tasapainovaatimus. Maakunnalla olisi mahdollisuus ottaa ehdotetun maakuntien rahoituslain 7 §:n nojalla vain lyhytaikaista lainaa, ja saada se valtiolta tai vaihtoehtoisesti saada lainaan valtiontakaus. Tältä osin maakunnan taloudellinen päätösvalta olisi siten rajoitetumpaa kuin kunnilla.

Maakunnan taloutta koskevat kriteerit asetettaisiin maakuntakonsernin tasolla, jolloin tarkastelussa olisivat mukana sekä maakunnan että sen tytäryhteisöjen talouden tila. Maakunnan arviointimenettelyssä valtio ja maakunta arvioisivat maakunnan taloudellisia edellytyksiä selvitä tehtävistään. Tavoite on kannustaa maakuntia hyvään taloudenpitoon ja ehkäistä taloudellisia ongelmia ennakoivasti. Maakuntalain 109 ja 110 §:ssä säädetty arviointimenettely voisi johtaa maakuntien yhdistämisiin. Arviointimenettelyn käynnistämistä päättäisi valtiovarainministeriö maakuntalaissa asetettujen kriteerien ja maakunnan tilinpäätöstietojen perusteella. Arviointimenettelyn käynnistämisen perusteita olisivat maakuntakonsernin kahden tilikauden perättäinen negatiivinen vuosikate tai toiminnan ja investointien rahavirta. Arviointimenettely voitaisiin käynnistää myös, jos kahtena tilikautena peräkkäin maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku olisi alle yksi. Lisäksi arviointimenettely voitaisiin käynnistää, jos maakunnalla olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa tarkoitettuja ongelmia järjestää lakisääteisiä palveluja.

Edellä on kuvattu valtio ohjausmekanismeja lähinnä talouden tasapainottamistavoitteiden näkökulmasta suhteessa alueiden itsehallintoon. Perustuslain turvaamien lakisääteisten palvelujen toteutumisen kannalta puolestaan on olennaista, että valtio osoittaa riittävän rahoituksen näihin palveluihin. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 10/2015 vp. ja PeVL 37/2009 vp.). Perustuslain mukaisena lähtökohtana on, että säädettäessä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetuista sosiaali- ja terveyspalveluista otetaan huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 12/2015 vp., PeVL 25/2012 vp., s. 2-3 ja PeVL 34/1996 vp. s. 3/I). Hyvinvoinnin toteutumista ja sen käytännön edellytyksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tarkastettava kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan valtiontalouden säästötaavoitteet voivat laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin puuttua myös perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ja etuisuuksien tasoon. Tämä ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perusoikeuksien toteuttamista (PeVL 10/2015 vp., PeVL 11/2015 vp., PeVL 12/2015 vp.). Lisäksi mahdollinen palveluiden sopeut-

taminen taloudellisiin voimavaroihin täytyy rahoitusperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti tehdä palveluita ja etuisuuksia koskevassa substanssilainsäädännössä ja rahoituslailla täytyy puolestaan osoittaa riittävät voimavarat lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen. Siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus tosiasiallisesti palvelujen järjestämiseen, voi vaikuttaa moni syy. Alueilla voi olla esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoituksen riittämättömyys voi johtua myös siitä, että ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaa alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 5 §:n ja 6 §:n 1 momentin mukaan maakuntien rahoitus perustuisi lähtökohtaisesti toteutuneisiin kustannuksiin. Näin voitaisiin varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen. Pykälän 2 momentissa säädetään kuitenkin siitä, ettei toteutuneita kustannuksia ottaisi huomioon täysimääräisesti. Sen mukaan toteutuneet kustannukset huomioidaan siihen määrään asti, että lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Ehdotetun maakuntien rahoituslain 29 pykälän mukaisesti siirtymäajalla vuosina 2020–2021 kustannustason nousu huomioitaisiin maakuntaindeksin ja 1 prosenttiyksikön lisäyksellä.

Ehdotetun 6 §:n 2 momentin on yhdessä ehdotetun 29 §:n kanssa arvioitu toteuttavan noin 2,8 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän vuoteen 2030 mennessä. Säännös muodostaisi siten kytköksen julkisen talouden kestävyttä turvaaviin laskelmiin ja uudistukselle esitetyn 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen saavuttamiseen. Säännös merkitsisi sitä, että maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun tulisi hidastua merkittävästi. Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019–2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sote- ja maakuntauudistuksella pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi historiassa toteutunutta matalammaksi.

Maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa samalla talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat rajatut, sillä niillä on vain rajallinen mahdollisuus käyttötalouden liikkumavaraan. Perustuslailla suojattuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva erityislainsäädäntö rakentuu tarveperusteiselle järjestelmälle, jossa jokaisella lain soveltamisalan piirissä olevalla henkilöllä on oikeus saada ne palvelut, jotka hän ammattihenkilön arvioon perustuen tarvitsee. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71 ja PeVL 36/2012 vp, s. 2/II sekä PeVL 30/2013 vp s.3/I). Maakunnilla on mahdollisuus itsehallinnollisen päätösvallan piirissä sekä perustuslaissa ja erityislainsäädännössä säädettyissä rajoissa jossain määrin vaikuttaa palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin lähinnä lakisääteisten palvelujen tuotannon tehostamisen kautta.

Uudistuksen mittakaava huomioiden kustannusten kasvun hillinnän todennäköisyyttä ei ole voitu juurikaan arvioida aiemmista pienimuotoisimmista uudistuksista saatujen tutkimustulosten avulla, vaan tavoiteltujen vaikutusten on laskettu syntyvän rahoitusjärjestelmän, palvelujärjestelmän muutosten ja näihin liittyvien ohjauksmekanismien yhteisvaikutuksena. Kustannusten kasvun hillinnän tavoite tiedetään jo etukäteen kireäksi. Tilannetta heikentää osaltaan se, että sekä rakenteiden muuttamisesta että toiminnallisten muutosten aikaansaamisesta aiheutuu alkuvaiheessa muutoskustannuksia, joihin ei toiminnan tehostamisella voida uudistuksen ensimmäisinä vuosina täysimääräisesti vaikuttaa, ja mikä vaikuttaa kustannuskehityksen aikauraan. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen ja ehdotettavan rahoitusta ohjaavan sääntelyn (6 §) perusteena olevissa kustannuslaskelmissa sekä ehdotettavissa siirtymäsäännöksissä

(28 ja 29 §) on kuitenkin huomioitu, että uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat erilaisella nopeudella, minkä vuoksi pitkän ja lyhyen aikavälin vaikutukset poikkeavat toisistaan ja minkä vuoksi maakunnilla on siirtymäsäännösten nojalla mahdollisuus huomioida toiminnassaan siirtyminen menoperusteisesta rahoituksesta uusien määräytymisperusteiden mukaisesti määräytyvään laskennalliseen valtion rahoitukseen.

Esityksen vaikutusarviointiin liittyvissä laskelmissa on todettu, että palvelujärjestelmän toimintatavoissa on potentiaalinen tehostamismahdollisuus ja toiminnallisten uudistusten kautta asetetut tavoitteet nykyistä paremmista ja vaikuttavammista palveluista ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen supistamisesta olisivat saavutettavissa. Arvion pohjana on käytetty pääosin nykyisten parhaiden käytäntöjen hyödyntämismahdollisuuksia sekä tutkimus- ja selvitystietoa erilaisten interventioiden tai mekanismien vaikutuksista. Viimeksi mainituilla tarkoitetaan esimerkiksi kalliiden laitospalveluiden vähentämistä ennalta ehkäisevin toimin ja avopalveluilla, perustason palvelujen tuottavuuden kasvattamisesta, kalliiden erikoistuneiden palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamista osaamisen kokoamisella, työnjaolla ja integraatiolla sekä resurssitarpeen vähentämistä koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla. Hallituksen linjaaman monituottajamallin sekä valinnanvapaussääntelyn toteutus tulee vaikuttamaan osaltaan myös uudella rakenteella saavutettaviin kustannusten kasvun alentamisen tavoitteisiin. Tätä kokonaisuutta ei tässä yhteydessä kuitenkaan vielä arvioida, koska kyseistä sääntelyä koskeva esitys annetaan erikseen myöhemmin eikä sitä koskevat ratkaisut ole vielä tiedossa.

Tilanne voi muodostua kuitenkin ongelmalliseksi perustuslain kannalta, jos näitä kustannusten kasvuun liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta, koska maakunnat eivät voi jättää palveluja antamatta. Kuntapohjaisessa järjestelmässä on laillisuusvalvojien toimesta useaan otteeseen todettu, ettei budjetirajoitteella voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (muun muassa KHO 27.11.2000/3118, KHO 1997:90 sekä EOA 15.11.2002, dnro 488/4/00). Talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan eli talousarvioon on varattava riittävät määrärahat palvelutarpeen perusteella. Näin ollen myös valtion on mitoitettava ehdotetussa mallissa rahoitus siten, että palvelujen saatavuus ei vaarannu. Tämän riskin hallinta edellyttää julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä huolellista perusoikeusarviointia, johon tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakunnan muiden substanssitehtävien sisällöllistä asiantuntemusta. Tästä syystä esitykseen ehdotetaan sisällytettävien säännökset julkisen talouden suunnitelman valmistelua edeltävistä menettelyistä, jossa maakuntien rahoituksen riittävyttä suhteessa palvelujen toteutukseen arvioidaan. Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyys arvioinnista säädetään muun muassa järjestämislain 31 §:ssä.

Maakuntakohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus määräytyisi ehdotetun maakuntien rahoituslain 3 luvussa säädetyn mukaisesti lähtökohtaisesti mallilla, jonka laskennallisena kohdentamisperusteena olisivat väestömäärä, olosuhdetekijät sekä tarveperusteet. Asukaskohteisesti suoritettavan osuuden painoarvo valtion rahoituksessa olisi 10 prosenttia. Pääpaino olisi palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden osuudella, jonka painoarvo olisi 89 prosenttia. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painoarvo olisi 1 prosentti. Vaikka valtion rahoitusmallissa turvaudutaan lähtökohtaisesti laskennalliseen malliin, joka ei sellaisenaan välttämättä ota huomioon kaikkia tosiasiallisia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, tarjoaa ehdotetun mukainen malli suhteessa rahoitusperiaatteeseen loogisen ja objektiivisen lähtökohdan maakuntien väliselle rahoituksen jakautumiselle. Väestöpohjan sekä olosuhde- ja tarvetekijöiden voidaan arvioida nykytiedon valossa parhaalla tavalla kuvaavan palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Muodostettavan laskennallisen järjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla maakunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään.

Tarvetekijöiden lisäksi rahoitukseen on sisällytetty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin, koska ennaltaehkäisevien palvelujen rahoituksen kannustimia pidetään erittäin tärkeänä. Rahoitusperiaate edellyttää, että valtion rahoitusjärjestelmä mitoittaa rahoituksen kunkin varainhoitovuoden tarpeiden mukaan. Jos hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus olisi kovin korkea, voi rahoitusperiaate vaarantua, koska talouden näkökulmasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä vaikutetaan kustannuskehitykseen pitkällä aikavälillä. Rahoitusperiaatteen näkökulmasta rahoituksen painopistettä ei siten voi merkittävästi siirtää hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Koska ehdotuksessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus on hyvin pieni, yksi prosentti, ei sen katsota vielä vaarantavan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Tilanteissa, joissa laskennallisen rahoitusmallin mukainen valtion rahoitus ei riittäisi turvaamaan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä maakunnassa, myös toteutuneet kustannukset otettaisiin normaalimenettelyn ylittävältä osalta huomioon siltä osin kuin se olisi välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Välttämättömällä rahoituksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä rahoitusta, joka tarvitaan laskennallisesti toteutuneiden kustannusten perusteella määräytyvän rahoituksen lisäksi, jotta perustuslain 19 §:ssä turvatut lakisääteiset, yksilötasolla tarveperusteella määräytyvät, palvelut pystytään toteuttamaan. Siten ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa vaarantavan riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saatavuutta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että rahoitusperiaatteen käytännön toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat valtion ja kuntien välinen valtionosuutta koskeva neuvottelumenettely ja peruspalveluohjelmamenettely. Valiokunta on katsonut, että rahoitusperiaatteen arvioinnin tulisi olla selkeästi lakisääteistä. (PeVL 34/2013 vp, s. 2; PeVL 63/2014 vp).

Ehdotetun järjestämislain 31 §:ssä säädettäisiin rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta keskeisestä vuotuisesta menettelystä. Sen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittain vuosittain selvityksen. Selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveystalouden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksessä arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulo-rahoituksella turvata. Tämä selvitys on olennainen väline sen arvioimiseksi riittääkö valtion rahoitus maakuntien järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen toteutukseen vaiko ei ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Lisäksi rahoituksen riittävyttä arvioidaisiin kokonaisuu- den lisäksi maakunnittain myös julkisen talouden suunnitelmassa, kuten edellä on kuvattu.

Menojen kasvuvauhdin alentamistavoite tiedetään kuitenkin jo etukäteen siinä määrin kireäksi, että edellä mainittuun rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ehdotettuun rahoituksen määräytymisen poikkeussäännökseen jouduttaneen joskus turvautumaan. Jos näin ei tehtäisi, johtaisi riittämätön rahoitus alimitoitettuihin palveluihin tai alijäämäisiin budjetteihin. Rahoituksen tarkistukseen asetettuja rajoituksia voidaan pitää kuitenkin myös perusteltuina, koska ehdotetussa mallissa palvelujen pääasiallinen rahoitusvastuu olisi valtiolla. Täysin toteutuneiden kustannusten mukainen rahoitusjärjestelmä ilman lähtökohtaista rajoitinta ei kannustaisi toiminnan tehostamiseen eikä tukisi kustannustehokkuuden parantamistavoitetta. Se myös

poistaisi valtiolta vaikutusmahdollisuudet sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä valtion maksettavaksi.

3.9 Tehtävien siirto kunnilta maakunnille

Uudistus merkitsee, että merkittävä osa kunnan tehtävistä siirtyy kunnilta maakunnille. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnalle voidaan antaa tehtäviä lailla. Siirrettävät tehtävät on säädetty kuntien hoidettavaksi lailla, joten ne voidaan myös ottaa pois kunnilta muuttamalla lakia. Tätä osin esitys ei ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa.

3.10 Kunnan verotusoikeus

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia yhtenä vuonna sekä rajoitettavaksi sen korottamista kahtena vuotena. Tätä sääntelyä on arvioitava perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyn kunnan verotusoikeuden suojan näkökulmasta.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta toisaalta totesi uuden perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I).

Verosta säätäminen kuuluukin perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan mahdollinen progressiivisuus mukaan luettuna ja huojennusten sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä. Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja vanhoista luopumisista, verojen yhdistämisestä, nimikkeiden muuttamisesta ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjä saattaa myös joutua mukauttamaan verotusta kansainvälisen kehityksen ja kansainvälistyvän talouselämän vaatimuksiin. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnallinen verotus ei voi tällaisessa asetelmassa olla kokonaan itsenäinen, muista seikoista täysin irrallinen tekijä. Tästä myös seuraa, että kunnallisessa verotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä tai siitä saatu verotuotto ei voi sellaisenaan olla itsehallintoon luettavan kunnan verotusoikeuden kautta perustuslain suojaama. Käytännöstä voidaan mainita, että liikeveron harkintaverotus poistettiin 1990-luvun alussa kunnallisverotuksesta ja että kiinteistöverolain säätäminen samana vuonna kuin yhteisöverouudistus merkitsi yhtenäistä kunnallista kiinteistövero-aiempien kiinteistöjen harkintaverotuksen, asuntotulon verotuksen ja katumaksun tilalle.

Kunnan oikeutta päättää taloudestaan on perustuslainsuojan näkökulmasta tarkasteltava verotusoikeuden sekä muun taloudellisen toimintavapauden näkökulmista. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnan verotusoikeuteen lähinnä välillisesti arvioidessaan kunnan taloudellista toimintavapautta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei ole sellaista tapausta tai tapauksia, joiden perusteella voitaisiin yksiselitteisesti määrittellä verotusoikeuden perustuslainsuoja. Ottaessaan kantaa kunnan oikeuteen päättää taloudestaan valiokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen,:

- onko tarkoituksena murtaa tai mitätöidä kunnallinen itsehallinto;
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon

- tosiasiaa mahdottomaksi; tai
- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.

Perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet ovat liittyneet varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa kunnallisveron tuottoa on ollut tarkoitus käyttää muiden kuin kunnan omien tehtävien rahoitukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan lailla laajasti muiden kuin kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 13/1993 vp) todennut, että kuntien maksuosuuksien lisäys kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Tämän perusteella kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on lähtökohtaisesti oikeus päättää veroprosentistaan. Oikeuskirjallisuudessa kunnallisen verotusoikeuden sisältöä ja laajuutta on käsitelty niukasti. Professori Matti Myrsky on edellä mainitun lisäksi todennut, että mikään kunnallisen verotuksen laji ei nauti perustuslaillista suojaa erikseen, vaan lailla tulee taata kunnille oikeus sellaiseen verotulojen kokonaisuuteen, jolla on käytännön merkitystä ("Kunnallisverotuksemme kysymyksiä" Verotus-lehti 5/2010). Toisaalta kunnallisveron suojaksi on oikeuskirjallisuudessa (mm. Toivo Holopainen: Kunnan asema valtiossa, 1969) katsottu myös, että kunnalla on oikeus veroäyrin hinnan määräämiseen ja että veroäyrin hinnalle ei voida asettaa ylärajaa.

Verotuksen näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on kyse siitä, että verotuksen painopistettä siirrettäisiin veronsaajalta toiselle. Tämän tyyppinen hallinnollinen muutos tulisi toteuttaa verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraalisti, eli kenenkään verotus ei lähtökohtaisesti saisi keventyä tai kiristyä. Mikäli joidenkin kuntien asukkaiden verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi vain sen takia, että verotuksen painopistettä siirretään veronsaajalta toiselle, voisi se olla ongelmallista perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Tämän hetkisen arvion mukaan siirtyisi valtiolle verotuloja noin 11,5 miljardia euroa. Kun huomioidaan muutoksen suuruusluokka sekä arvioihin liittyvät epävarmuustekijät, tarvitaan siirtymäajaksi väline, jolla turvataan rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti siten, että verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Esityksessä ehdotetaan voimaanpanolakiin lisättäväksi väliaikainen säännös (41 §), jolla säädettäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuosina 2019 – 2021. Kunnallisverotuksen tasoa ehdotetaan laskettavaksi vuonna 2019 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Tällä turvattaisiin verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta. Verotuksen tason laskeminen samalle tasolle ainakin yhtenä vuonna asuinpaikasta riippumatta turvaisi uudistuksen toimeenpanossa ainakin lähtökohtaisesti kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Verotuksen samansuuruinen laskeminen kaikkien kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien kunnallisverotus laskisi enemmän kuin mitä heiltä poistuvien tehtävien kustannukset olisivat. Tämä rahoitusvaje ehdotetaan katettavaksi peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää uudistamalla, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä siten, että kuntien rahoitusasema ei heikkenisi kohtuuttomasti nykytilaan verrattuna.

Siirtymäkaudella vuosina 2020 – 2021 voimaanpanolaisissa rajoitettaisiin kunnallisveroprosenttien korottamista. Vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi ja vuonna 2021 enintään 1,0 prosenttiyksikköä kor-

keampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Lisäksi kunnalla olisi viimesijaisena keinona mahdollisuus korottaa veroprosenttiaan edellä mainittuja enemmän, jos se olisi välttämätön kunnan maksuvalmiuden varmistamiseksi. Vuoden 2021 jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentista ei enää rajoitettaisi millään tavalla.

Sääntelyn tavoitteena on turvata verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti ja näin turvata ainakin lähtökohtaisesti verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä. Alentamalla kunnallisveroprosentteja kaikkien kuntien kohdalla yhtä monella prosenttiyksiköllä, toteutettaisiin ansiotulojen verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta ainakin lähtökohtaisesti. Tämä turvaisi verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun uudistuksen voimaantulovuonna. Kunnallisveroprosenttien samansuuruinen alentaminen turvaisi myös sen, että matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero ei kasvaisi uudistuksen voimaantulovuonna. Uudistus ei siten kasvattaisi verotuksen alueellisia eroja uudistuksen voimaantulovuonna. Matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero tosin kasvaisi suhteellisesti, koska ero säilyisi prosenttiyksikköinä samana, mutta kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa huomattavasti pienemmät. Suhteellisen eron kasvulta ei kuitenkaan tässä yhteydessä voida välttyä. Jos kunnallisveroprosenttien välinen ero haluttaisiin säilyttää myös suhteellisesti samana, tulisi korkeimpia kunnallisveroprosentteja alentaa enemmän ja matalampia vähemmän. Koska valtion verotusta tulee kiristää kaikkien verovelvollisten kohdalla samalla tavalla, kunnallisveroprosenttien alentaminen erisuuruisuena eri kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien asukkaiden ansiotulojen verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi. Uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat siten ansiotulojen verotukseen eri tavalla riippuen henkilön asuinpaikasta, mikä olisi ongelmallista verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Asettamalla kunnallisveroprosenttien korotukselle rajoituksia siirtymäkauden ajaksi pyritään siihen, etteivät kunnallisveroprosenttien nykyinen ero kasvaisi. Toisaalta sääntelyssä on pyritty turvamaan myös kuntien maksuvalmius ennalta-arvaamattomissa tilanteissa. Tavoitteena on, että kuntien talous vakiintuisi uuden rahoitusjärjestelmän mukaiseksi rajoituksen voimaansaoloaikana.

Sääntelyssä on otettu huomioon, että kunnilla tulee olla mahdollisuus sopeuttaa talouttaan kunnallisveroprosenttia korottamalla tai mahdollisuuksien mukaan myös alentaa kunnallisveroprosenttia. Ehdotettu sääntely sinällään mahdollistaisi sen, että kuntien veroprosentti voisi siirtymäkauden aikana nousta prosenttiyksiköllä vuodessa. Lisäksi kunnalla olisi myös viimesijaisena keinona mahdollisuus korottaa edellä mainittuja vaihteluväliä enemmänkin, jos korottaminen olisi välttämätöntä kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi. Tällä hetkellä kuntien oikeutta määrätä veroprosentistaan ei rajoiteta millään tavalla, joten verotuksen alueelliset erot voisivat kasvaa myös nykytilanteessa. Lisäksi rajoituksen sisällä tapahtuvien muutosten osalta olisi myös vaikea arvioida, johtuuko muutos uudistuksesta vai jostakin muusta tekijästä.

Kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten voimaansaoloaikalla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Toisin kuin Manner-Suomen kunnilta, Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä. Tältä osin verotusoikeuden rajoittamiselle ei ole Ahvenanmaan kuntien osalta vastaavia perusteita kuin Manner-Suomen kuntien osalta. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei alennettaisi uudistuksen yhteydessä, kiristyisi Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten ansiotulojen verotus kuitenkin merkittävästi. Tältä osin veronalennus jäisi Ahvenanmaan kuntien harkittavaksi, koska Ahvenanmaan kunnallisveroa koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan yksinomaiseen lainsäädäntötoimivaltaan.

Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin väliaikaisesti kuntien oikeutta vapaasti määrätä tulovero- prosentistaan. Sääntelyssä otettaisiin kuitenkin huomioon myös kunnan maksuvalmius mutta korottamiselle asetettaisiin tiukat reunaehdot. Näin ollen sääntely asettaa uudenlaisia rajoitteita kunnan verotusoikeudelle ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvattujen kuntien verotusoikeuden kanssa. Uudistus tarkoittaa kuitenkin sitä, että muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu sekä palo- ja pelastustoimi siirtyisivät kunnilta maakunnille, eli kunnilta siirtyisi pois merkittäviä tehtäviä. Samalla rahoitusvastuu siirtyisi kunnilta valtiolle. Alueellisen itsehallinnon luominen ja sen rahoituksen järjestäminen edellyttävät siten mittavia uudistuksia kunnilta pois siirtyvien tehtävien rahoitukseen. Tämän voidaan katsoa luovan myös perustuslain näkökulmasta uudenlaisia tulkintatilanteita. Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta on huomioitava myös lainsäätäjän vastuu siitä, että uudistuksella ei loukattaisi perustuslaissa turvattua kansalaisten yhdenvertaisuutta siten, että joidenkin yksittäisten kuntien asukkaiden verotus kiristyisi kohtuuttomasti tai verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Tämän perusteella sääntelyyn on ollut painavia perusteita. Määräaikaisena rajoituksena sekä mahdollisuus korottaa viimesijaisena keinona kunnallisveroa eivät rajoita olennaisesti kunnan verotusoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa lausunnossaan PeVL 67/2014 vp, että lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästi vaikuttavista muutoksista. Kun nyt ehdotettavaa rahoitusratkaisua katsotaan kokonaisuutena, ehdotettu sääntely ei hallituksen näkemyksen mukaan loukkaa kuntien verotusoikeuden keskeistä sisältöä, jonka mukaan verotusoikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä tarkoituksena on turvata lähtökohtaisesti kansalaisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä.

3.11 Kuntien valtionosuusjärjestelmä ja omaisuusjärjestelyt

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön ehdotetaan muutoksia sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Järjestelmään sisällytettäisiin pysyvä määräytymistekijä, jolla rajoitettaisiin erityisesti tehtävien järjestämistä vastaavan siirrosta aiheutuvia vaikutuksia. Tämän lisäksi säädettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla rajattaisiin ja tasattaisiin uudistuksessa syntyviä kuntakohtaisia muutoksia. Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin valtionosuutta koskevien laskelmien tarkistamisesta.

Omaisuusjärjestelyjä koskevat esitykset vaikuttaisivat kuntien irtaimen omaisuuden määrään sekä jäsenosuuksiin erikoissairaanhoidon, erityishuollon ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä. Lisäksi muutoksia kohdistuisi kuntien omistamiin, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin.

Esitystä tulee arvioida perustuslaissa turvattujen kuntien asukkaiden itsehallinnon sekä perusoikeuksien, erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Itsehallinnon näkökulmasta tulee arvioidavaksi, miten esitys vaikuttaa kunnan verotusoikeuteen sekä mahdollisuuteen vastata kunnan jäljelle jäävien tehtävien rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti kaventamatta olennaisesti kunnan asukkaiden itsehallinnon alaa ja erityisesti kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan.

Yleistä rahoitusperiaatteesta ja valtionosuusjärjestelmästä

Rahoitusperiaatteen ydinsisällöksi on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintunut tulkinta, jonka mukaan säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua tehtävistään (PeVM 25/1994, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Vastaavanlainen määritelmä sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklaan, jonka mukaan kuntien ”voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.” Periaatteen on katsottu koskevan kunnille nimenomaan lailla säädettyjä tehtäviä, mutta lähtökohtaisesti periaate turvaa myös kunnan yleistä toimialaa eli kuntien mahdollisuuksia hoitaa itselleen ottamiaan vapaaehtoisia tehtäviä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista eli käytännössä rahoituksen riittävyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan koko kuntasektorin tasolla kuntalain (410/2015) 12 §:n 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa, jonka valmistelu on kuntalain 12 §:n 1 momentin mukaan osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisäateistä (PeVL 34/2013 vp). Koko kuntasektoria koskevan arvioinnin välttämättömyyden lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että rahoitusperiaatteen näkökulmasta vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tasolla. Koska asukkaiden itsehallinto on turvattu kussakin kunnassa, rahoitusperiaatteen toteutumista on kunkin kunnan osalta arvioitava kokonaisuutena, jossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät. (PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2002 vp).

Vakiintuneen tulkinnan mukaan valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisäateisistä tehtävistään. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta. (PeVL 29/1992 vp, s.2, PeVL 13/1993 vp s. 2).

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp., s. 3). Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteestakaan ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II).

Esitetyn uudistuksen vaikutus kunnan talouden tasapainoon

Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa tulojen ja menojen rakenne muuttuu merkittäväällä tavalla, kun käyttötalousmenoista poistuu keskimäärin 57 prosenttia. Uudistuksesta aiheutuvia euromääräisiä muutoksia on hallituksen esityksessä arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain. Muutoksia on arvioitu vertaamalla uudistusta ennen vallinnutta kuntien talouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan. Kunnan talouden tasapainotilalla tarkoitetaan tässä yhteydessä käyttötalouden tasapainotilaa eli vuosittaisten tulojen ja menojen välistä suhdetta. Tarkastelun kohteeksi on valittu käyttöta-

louden tasapainotila, koska kunnan taseeseen kertyneisiin yli- tai alijäämiin ei esitettävillä muutoksilla olisi suoranaista vaikutusta.

Laskelmilla on pyritty kuvaamaan tilannetta, jossa rahoitusjärjestelmään tehtävät muutokset eli kuntien tulojen ja menojen siirto maakunnille sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tämän seurauksena tehtävät muutokset olisivat voimassa kokonaisuudessaan. Laskelmia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että ne perustuvat väistämättä historiatietoihin ja oletuksiin ja ovat sen seurauksena suuntaa antavia ja sisältävät useita epävarmuustekijöitä. Jotta tämä epävarmuus ei jäisi pysyväksi eikä siten mahdollisesti vääristäisi tulevien valtionosuuksien maksatusta, hallituksen esityksessä esitetään voimaantulosäännöstä, jonka mukaan valtionosuuksien maksamisen perusteena olevat laskelmat tarkistettaisiin jälkikäteen ja että myös vuonna 2019 eli uudistuksen ensimmäisenä vuonna tehdyt maksatukset oikaistaisiin.

Yli puolet uudistuksen seurauksena syntyvistä yksittäisten kuntien talouden tasapainotilan muutoksista on arvioiden mukaan pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohden. Yhteensä 8 kunnan osalta menetyks ja kolmen kunnan osalta lisäys on yli 300 euroa asukasta kohti. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna 100 euroa asukasta kohti toteutuva muutos vastaisi noin 0,59 prosenttiyksikön tuottoa koko maassa vuoden 2016 tasolla. Tuloveroprosenttiin kohdistuva korotuspaine olisi siis arvioiden mukaan hyvin maltillinen. Hallituksen esityksen verotusta koskevassa osiossa on muutoin käsitelty kunnallisveroprosenttien alentamista yhtä suurella prosenttiosuudella kaikissa kunnissa.

Uudistuksessa syntyviä, niin positiivisia kuin negatiivisia kunnan käyttötalouden muutoksia rajoitettaisiin hallituksen esityksen mukaan järjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja järjestelmämuutoksen tasauksella niin, että muutos olisi enintään edellä mainittu 100 euroa asukasta kohti. Tällä tavoin varmistettaisiin, että yksittäisen kunnan taloudessa säilyisi käyttötalouden euromääräisestä pienentymisestä huolimatta suhteellisesti sama tasapainotila, joka siinä vallitsi ennen uudistusta. Arvioiden mukaan muutos ei näin toteutettuna juurikaan muuttaisi tällä hetkellä vallitsevia kunnallisveroprosenttien eroja. Mutta, kuten valiokunnan lausunnossa PeVL 67/2014 vp. todetaan, valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää ei ole veroprosenttien tai kustannusten muutos sinänsä tai veroprosenttien eriytyminen, vaan keskeistä ja merkityksellistä on, että mahdollinen korotuspaine ei johdu kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän ratkaisuihin.

Uudistuksen seurauksena kuntien vastuulta poistuu merkittävä määrä kustannuksia, joiden hallintaan kunnilla on ollut vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Vaikutusmahdollisuudet ovat olleet rajalliset erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien kustannusten osalta. Kuntien tehtävät tulevat uudistuksen jälkeen muodostumaan keskeisiltä osiltaan esi- ja perusopetuksesta sekä varhaiskasvatuksesta. Kyseisiin tehtäviin ei liity vastaavia erityislainsäädännössä säädettyjä yhteistoimintavelvoitteita kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja muutoinkin kuntien vaikutusmahdollisuudet näihin tehtäviin ovat perusopetuksen perusoikeussuojasta huolimatta esimerkiksi nykyisiin erikoissairaanhoidon tehtäviin verrattuna huomattavasti laajemmat. Uudistus ei siten lähtökohtaisesti ainakaan kaventaisi kunnan mahdollisuutta taloutta koskevaan itsenäiseen päätöksentekoon.

Kuntien tulopohjat ja toisaalta myös tarve- ja olosuhdetekijät vaihtelevat huomattavasti ja vastaavalla tavalla vaihtelevat myös kuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan. Lisäksi kunnan talouden kokonaistilanteeseen vaikuttavat kunnan lainakanta, investointitarpeet sekä taseeseen kertyneet, edellisten tilikausien yli- ja alijäämät. Tilanteeseen vaikuttavat myös kunnan omat, itsehallintonsa puitteissa tekemät ratkaisut tarjottujen palvelujen laadusta ja laajuudesta. Vaikka esi- ja perusopetus sekä varhaiskasvatus ovat kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja perusopetus kuuluu suojattuun perusoikeuksien piiriin, on

kunnalla varsin laaja päätösvalta kyseisten tehtävien järjestämiseen liittyen. Sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta arvioinnissa on kuitenkin annettava merkitystä myös sille, että yksittäisen kunnan tasolla mahdollisia talouden sopeutustoimia tehtäessä on väistämättä tarkasteltava suurimpia jäljelle jääviä tehtäväaloja eli perusopetusta ja varhaiskasvatusta. Ja kuten edellä on jo todettu, rahoitusperiaate lähtökohtaisesti turvaa myös kunnan yleisen toimialan tehtäviä eli kunnalla tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa myös sellaisia tehtäviä, jotka kunta on itselleen päättänyt ottaa.

Kunnan taloudellista itsemääräämisoikeutta arvioitaessa on käyttötalouden ohella kiinnitettävä huomiota myös siihen, säilyykö kunnalla kyky ja mahdollisuus investoida. Investointien mahdollisuuteen vaikuttaa rahoituksen hankinta, johon uudistuksella ei lähtökohtaisesti ole suoranaista vaikutusta. Sosiaali- ja terveystoimeen liittyvät investointitarpeet poistuvat kuntien vastuulta, mutta jäljelle jäävät erityisesti perusopetukseen, varhaiskasvatukseen ja infrastruktuuriin eli lähinnä kunnan elinvoimatekijöihin liittyvät investoinnit. Näihin liittyvän investointikyvyn säilyminen edellyttää, että kunnan talous on tasapainossa pitkällä tähtäimellä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista ja kunnan talouteen liittyvää itsemääräämisoikeutta arvioitaessa olisikin oleellisinta tarkastella, miten kunnan talouden tasapaino kokonaisuudessaan pitkällä tähtäimellä kehittyy. Tällaisen arvioinnin tekeminen yksittäisen kunnan osalta edellyttäisi kuitenkin tietoa paitsi edellä kuvatuista, kunnan itsehallinnollisen päätösvalan piirissä tehdyistä ratkaisuista palveluihin ja investointeihin liittyen, niin myös kaikista kyseisen kunnan talouden tilaan tulevaisuudessa vaikuttavista muutoksista. Koko kuntasektorin osalta tarkastelu tehdään kuntalain (410/2015) 12 §:n 3 momentin tarkoittamassa kuntatalousohjelmassa, mutta yksittäisestä kunnasta tällainen kattava kokonaiskuva muodostetaan käytännössä vain kuntalain 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä. Koska yksittäistä kuntaa koskevaa kokonaistaloudellista arviota ei voida hallituksen esitystä valmisteltaessa luotettavasti tehdä, esityksessä on pyritty varmistamaan kunnan talouden tasapaino muutoshetkellä ja se, että kunta voisi jatkaa muutoshetkeä ennen vallinneessa, suhteellisessa käyttötalouden tasapainotilanteessa muutoshetkestä eteenpäin. Uudistuksella ei tällöin korjata kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevaa epätasapainotilaa, mutta ei myöskään heikennetä sitä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on erityisesti rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunnan itsehallinnon suojaan liittyvissä lausunnoissa kiinnitetty huomiota myös siihen, onko käytettävissä ollut muita keinoja toteuttaa tavoiteltu uudistus ja seuraako uudistuksesta äkillisesti toteutuvia muutoksia. Äkillisesti tapahtuvien muutosten on katsottu heikentävän kunnan mahdollisuuksia päättää taloudestaan ja sopeuttaa talouttaan vaarantamatta perusoikeuksia ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista (PeVL 16/2014 vp. s. 3-4 ja PeVL 12/2011 s. 3).

Hallituksen esityksen mukainen tehtävien järjestämisvastuun sekä niihin liittyvien tulojen ja kustannusten siirto tapahtuu samalla hetkellä vuoden 2019 alkaessa. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on valmisteltu pitkään, kuntien mahdollisuudet varautua muutokseen erityisesti käyttötalouden osalta ovat kuitenkin rajalliset, joten muutos lähes väistämättä tapahtuu jossain määrin äkillisesti. Edellä kuvatulla, valtiosuusjärjestelmään liitettävällä järjestelmämuutoksen tasauksella ja kuntakohtaisella muutoksen euromääräisellä rajaamisella on näin ollen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä, sillä niiden avulla voidaan rajata ja lieventää uudistuksesta muutoin aiheutuvaa muutosta kunnan talouteen.

Hallituksen esityksessä on kuvattu keinoja, joita rahoituksen ja kustannusten siirtoon kunnilta maakunnille olisi lähtökohtaisesti käytettävissä. Erityisesti niiden kuntien osalta, joissa tuloja siirtyy maakuntaan laskelmien osoittamin tavoin siirtyviä kustannuksia enemmän, asiaa on ar-

vioitava myös kunnallisen itsehallinnon ja verotusoikeuden näkökulmasta. Asiaa on käsitelty verotusoikeuden näkökulmasta yksityiskohtaisemmin hallituksen esityksen verotusta koskevassa osassa.

Kuten hallituksen esityksen toteuttamisvaihtoehtoja kuvaavasta osiosta ilmenee, on ilmeistä, että muut toteuttamisvaihtoehdot, kuten esimerkiksi siirtyvien tulojen ja kustannusten täydellinen kuntakohtainen vastaavuus, olisivat tarkoittaneet kunnallisveroprosenttien merkittävää eriytymistä ja siten myös kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaarantumista. Tilanne on seurausta kuntien nykyisen verotulopohjan ja kustannusten merkittävistä eroista. Valtionosuusjärjestelmässä kuntien välisiä verotulopohjan eroja tasataan nykyisin ja esityksen mukaan myös uudessa järjestelmässä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä on otettu käyttöön, koska veropohjaeroja on vakiintuneesti pidetty sellaisina eroina, joihin kunnilla ei juurikaan ole mahdollisuutta vaikuttaa ja joita tämän vuoksi tulee tasata. Uudistus vaikuttaa kuitenkin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen merkittävällä tavalla. Noin 60 prosenttia kunnallisverosta ja lähes 40 prosenttia yhteisöverosta olisi hallituksen esityksen mukaan siirtymässä maakuntien rahoitukseen, minkä seurauksena verotuloihin perustuvan tasauksen tasausraja alentuu oleellisesti ja tasauslisät vähenevät 1,3 miljardista eurosta noin 0,5 miljardiin euroon. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä esitetään, että kiinteistövero osittain palautettaisiin tasauksen piiriin. Kiinteistöveron merkitys kuntien verotuloissa kasvaa kunnallisveroprosentteihin ja yhteisöveroon tehtävän leikkauksen vuoksi, joten sen osittain palauttaminen tasauksen piiriin uudistuksen yhteydessä ja kuntien veropohjan muuttuessa olisi perusteltua. Kiinteistöveron ottaminen tasauksen piiriin vain osittain säilyttäisi edelleen kiinteistöveroon liittyvän kannustavan elementin ja korostaisi kunnan omien, elinvoimaan liittyvien itsehallinnollisten toimien ja päätöksenteon merkitystä. Hallituksen esityksessä esitetyt keinot eli valtionosuusjärjestelmään sisällytettävä pysyvä määräytymistekijä sekä järjestelmämuutoksen tasaus ovat muutoin välineitä rajoittaa verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään väistämättä syntyvien muutosten kuntakohtaisia vaikutuksia.

Omaisuusjärjestelyjen vaikutus

Uudistuksen seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen. Näiden järjestelyjen osalta on arvioitava, edellyttääkö kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja, että kuntien tulee saada omaisuudestaan korvaus vai voidaanko omaisuutta siirtää tehtävien järjestämisvastuun mukana. Omaisuuden liittyvien järjestelyjen seurauksena on myös mahdollista, että osa kuntien tällä hetkellä omistamista, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käyttöön tarkoitetuista toimitiloista jää tulevaisuudessa käyttämättä. Tähän liittyen on arvioitava, muodostaako mahdollinen tulevaisuudessa syntyvä tilanne uhan rahoitusperiaatteen toteutumiselle kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä ja säilyykö kunnalla edelleen mahdollisuus itsenäiseen, taloutta koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä arvioitiin myös kuntien perusoikeussuojaa eli muun muassa omaisuudensuojaa (HE 309/1993). Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle (PeVL 181/1982 vp., PeVL 61/1990 vp., PeVL 7/1990 vp.), vaikka kunnan asukkaiden itsehallinto onkin erikseen perustuslaissa turvattu. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voida puuttua itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Perustuslain suojaa on katsottu nauttivan ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta.

Kunnan verotusoikeuteen puolestaan on liitetty kunnan oikeus päättää taloudestaan. Tätä oikeutta arvioitaessa perustuslakivaliokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, mitätöikö tai murtaako esitys kunnallista itsehallintoa, asettaako esitys kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiasa mahdottomaksi tai onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estäisi kuntia päättämästä taloudestaan. Puhtaasti omistusoikeuteen liittyvää suojaa kunnalla ei kuitenkaan ole katsottu olevan.

Maakunnalle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Hallituksen esityksen mukaan saman tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja. Tällaisen omaisuuden siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle taholle tuskin voitaneen katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa. Hallituksen esityksen vaikutusarviointiosiossa on arvioitu, mikä vaikutus kunnan talouteen kyseisen omaisuuden siirtämisellä olisi. Arvioinnin perustella voidaan katsoa, ettei omistuksen siirrolla olisi myöskään kuntien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta.

Omaisuusjärjestelyjä koskevassa hallituksen esityksen osassa on käsitelty myös kuntien konserni-vastuiden muuttumista sekä maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien ali- ja ylijäämiä. Esityksen mukaan kuntien konsernivetat pienenevät uudistuksen myötä, kun maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta. Tältä osin esitys lähtökohtaisesti pienentää kuntasektorin velkavastuita. Erityisesti joillakin sairaanhoitopiireillä on kuitenkin merkittäviä alijäämiä, joiden hoitamisesta jäsenkunnat vastaavat ennen tehtävien järjestämistä vastuun siirtymistä maakunnille. Viimekädessä tämä vastuu voi kyseisten kuntien osalta tarkoittaa velkamäärien lisääntymistä tai vaihtoehtoisesti painetta kunnallisveroprosentin korottamiseen.

Kuntalain (410/2015) 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Myös ennen uuden kuntalain voimaantuloa voimassa olleessa kuntalaissa oli vastaavan sisältöinen säännös. Kuntayhtymään sovelletaan myös kuntalain 110 §:n säännöstä alijäämän kattamisesta. Säännöksen mukaan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ei siten ole nyt esitettävän uudistuksen seurausta, vaan kuntalain mukainen olemassa oleva velvoite. Lisäksi on otettava huomioon, että kuntayhtymien talouteen ovat käyttäneet päätösvaltaa lähtökohtaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat eli viimesijaisessa rahoitusvastuussa olevat tahot, vaikka, kuten edellä on jo todettu, jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet erityisesti erikoissairaanhoidon kuntayhtymien kustannuksiin ovat olleet tosiasiasa rajalliset.

On mahdollista, että tulevien vuosien aikana syntyy tilanne, jossa kuntien tällä hetkellä omistamia toimitiloja jää käyttämättömiksi. Mikäli kuntien omistamia, tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevia tiloja jää tulevaisuudessa käyttämättömiksi, käyttökustannukset tyhjästä tiloista vaikuttavat kuntien käyttötalouteen ja kerryttävät mahdollista taseen alijäämää. On myös selvää, että jos vasta rakennettu tai peruskorjattu toimitila jää käyttämättömäksi, investointi rasittaa kunnan taloutta tyhjän tilan ylläpitämisestä aiheutuvien käyttötalousmenojen lisäksi investoinnin seurauksena otetun velan lyhennysten ja korkojen muodossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluverkosto on tulevaisuudessa muuttumassa siitä riippumatta, millä taholla tehtävien järjestämistä vastuu on. Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukes-

kuksiin sekä myös terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen ja digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset. On siten erittäin vaikeaa määritellä, mikä osa tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä tiloista jää tyhjäksi nimenomaan esitetyn uudistuksen seurauksena eli lainsäätäjän päätöksenteon seurauksena ja mikä osa johtuu väistämättömistä, kunnan vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon ulkopuolisista tekijöistä. Joka tapauksessa on mahdotonta arvioida, miten tilanne mahdollisesti vaikuttaisi niiden kuntien talouteen, taloudelliseen liikkumavaraan sekä loppujen lopuksi rahoitusperiaatteen toteutumiseen, joissa toimitiloja jää tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättä. Tällä hetkellä ei ole käytettävissä tietoa siitä, missä kunnissa ja missä laajuudessa tiloja mahdollisesti olisi jäämässä vaille käyttöä ja minkä verran niitä varten on otettu velkaa.

Yhteenvedo ja arvio

Uudistuksen tullessa voimaan kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan. Valtionosuuksien maksatuksen perusteena olevat laskelmat tarkistettaisiin toteumatietoihin pohjautuviksi, jolloin myös uudistuksen voimaantulovuonna maksatuksessa mahdollisesti tapahtuneet virheet oikaistaisiin. Rahoitusjärjestelmän muutoksista tai omaisuusjärjestelyistä ei arvioiden perusteella olisi seuraamassa sellaisia kuntataloudellisia vaikutuksia, että voitaisiin osoittaa kunnallisveroprosentteihin tai kunnan talouden liikkumavaraan muutokseen kohdistuvan kunnan asukkaiden itsehallintoa uhkaavia paineita.

Uudistuksen seurauksena kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset ja kunnan omaisuuteen kohdistuvat muutokset eivät kokonaisuutena rajoita kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisesta ei voida absoluuttisesti tai numerotietojen valossa esittää tai määritellä täsmällisiä tunnuslukuja koko kuntasektorin tai yksittäisen kunnan tasolla, mutta edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että uudistuksen seuraukset eivät myöskään vaarantaisi rahoitusperiaatteen toteutumista kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä.

3.12 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken siten, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 27 §:ssä. Tämän lisäksi lain 29 §:ssä säädetään oikeudenaloista, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Toimivallanjako hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta. Päätös Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta tehdään eduskunnassa perustuslain muuttamis- tai kumoamisjärjestyksessä ja maakuntapäivillä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Tasoitusperusteen muuttamisesta voidaan kuitenkin maakuntapäivien suostumuksella säätää eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että itsehallintolain 47 §:n edellytykset täyttyvät.

Sote- ja aluehallintouudistuksessa tapahtuisi huomattava rakenteellinen muutos eri julkisen sektorin toimijoiden välisessä tehtävänjaossa ja sitä kautta myös valtion tilinpäätöksessä. Hallituksen näkemyksen mukaan kyseessä olisi itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne. Kyseisen säännöksen mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Itsehal-

lintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain nojalla valtakunnallista tuloverolakia ja -asetusta sekä näihin kohdistuvia muutoksia sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä.

Esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja lisättäväksi nykyisiä veroperusteita muuttamalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös Ahvenanmaalla kannettaisiin nykyistä enemmän valtion tuloveroa. Jotta verotuksen taso säilyisi samana myös Ahvenanmaalla, tulisi myös Ahvenanmaan kuntien kunnallis-veroprosentteja alentaa. Kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista.

Toisin kuin Manner-Suomen kunnilta, Ahvenanmaan kunnilta ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä pois tehtäviä. Tältä osin verotusoikeuden rajoittamiselle ei ole Ahvenanmaan kuntien osalta vastaavia perusteita kuin Manner-Suomen kuntien osalta. Jos Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei alennettaisi uudistuksen yhteydessä, kiristyisi Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten ansiotulojen verotus kuitenkin merkittävästi. Tältä osin veronalennus jäisi Ahvenanmaan kuntien harkittavaksi, koska Ahvenanmaan kunnallisveroa koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan yksinomaiseen lainsäädäntötoimivaltaan.

3.13 Demokratian toteutuminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään ja että oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Lisäksi pykälän 4 momentissa säädetään, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Esityksessä ehdotetaan, että kunkin maakunnan ylin päätöksentekijä olisi maakuntavaltuusto, joka valittaisiin joka neljäs vuosi toimitettavilla vaaleilla. Maakuntavaalien äänioikeus määntyisi samoin perustein kuin samanaikaisesti (vuodesta 2021 lukien) toimitettavissa kunta-vaaleissa. Vaikka perustuslain 14 §:ssä ei olekaan nimenomaista mainintaa kansalaisten oikeudesta äänestää maakuntavaaleissa, voidaan kuitenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetty, katsoa, että oikeus osallistua maakuntavaaleihin täyttää perustuslaissa muutoin edellytetyn hallinnon, tässä tapauksessa maakuntahallinnon, kansanvaltaisuuden vaatimuksen.

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaalit toimitetaan suhteellisella vaalitavalla. Vastaavaa sääntelyä koskien muita vaaleja ei perustuslaissa ole. Niinpä kuntavaalien suhteellisuudesta säädetään kuntalaissa ja maakuntavaalien suhteellisuudesta ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaissa. Ehdotuksen mukaan suhteellinen vaalitapa toteutuisi jokaisessa maa-

kunnassa erikseen. Maakuntia olisi 18 ja niistä jokainen muodostaisi oman vaalipiirinsä maakuntavaaleissa. Suhteellisuuden toteutumiseen vaikuttaa valittavien maakuntavaltuutettujen lukumäärä. Maakuntalaissa säädettäisiin, että kullakin maakunnalla olisi sen asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäiskoko (59 – 99 valtuutettua), mutta maakuntavaltuusto voisi itse päättää kokonsa vähimmäismäärää suuremmaksikin. Jos tarkastellaan suhteellisuuden toteutumista sanottujen valtuuston vähimmäiskokojen perusteella, voidaan todeta, että ns. laskennallinen piilevä äänikynnys – joka tarkoittaa sitä osuutta vaaleissa annetuista äänistä, joka puolueen tai muun ryhmän tulee saada saadakseen vähintään yhden ehdokkaan valituksi – olisi 59:n valtuutetun maakunnassa noin 1,7 % ja 99:n valtuutetun maakunnassa noin 1 %. Suhteellisuuden voidaan arvioida toteutuvan hyvin. Vertailun vuoksi todettakoon, että piilevä äänikynnys Helsingin kaupungin kuntavaaleissa, joissa valitaan 85 valtuutettua, on noin 1,2 %.

Perustuslaissa säädettyä kansanvaltaisuusvaatimusta voidaan tarkastella myös maakuntavaalien ehdokasasettelun näkökulmasta. Oikeus asettua ehdolle maakuntavaaleissa olisi lähtökohteisesti kaikilla niillä kyseisen maakunnan asukkailla, joilla on äänioikeus maakuntavaaleissa ja joita ei ole julistettu vajaavaltaisiksi. Maakuntalaissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi joitain vaalikelpoisuuden rajoituksia, jotka olisivat samantyyppisiä kuin mitä kuntalaissa säädetään. Kunkin puolueen ehdokasasettelu maakuntavaaleissa ehdotetaan tehtäväksi puolueen itsensä nimeämässä piiri- tai paikallisjärjestössä, jolloin ehdokasasettelussa noudatettaisiin kyseisen yhdistyksen sääntöjä. Ehdolle voisi asettua myös muutoin kuin puolueen ehdokkaana perustamalla valitsijayhdistyksen. Valitsijayhdistyksen voisi perustaa vähintään 100 maakunnan asukasta.

Maakuntavaalien lisäksi maakuntahallinnon kansanvaltaisuutta on esityksessä pyritty edistämään eri tavoin. Kansanvaltaisuuden toteutumista maakunnan hallinnon järjestämisen ja talouden hoidon osalta on käsitelty edellä erikseen. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta maakunnan asukkaille säädettäisiin nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan ja maakuntavaltuustolle velvollisuus huolehtia siitä, että osallistuminen ja vaikuttaminen voivat käytännössä toteutua. Maakunnan asukkaille ehdotetaan oikeutta tehdä aloitteita maakunnan toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi ehdotetaan, että maakuntavaltuusto voisi päättää järjestää maakunnassa neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voisi tehdä vähintään 3 % maakunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Maakuntaan perustettaisiin myös vaikuttamistoimielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia sekä vähemmistökieltä puhuvia varten. Nämä kaikki ehdotukset edistäisivät maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja sitä kautta maakuntahallinnon kansanvaltaisuutta.

Ehdotuksella maakuntahallinnosta olisi luonnollisesti merkittäviä vaikutuksia kuntien tehtäviin. Ehdotus ei kuitenkaan sinänsä lainkaan vähennä kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia niiden tehtävien osalta, joita kunnille jää.

Edellä sanottuun viitaten voidaan todeta, että ehdotettu sääntely koskien maakuntavaaleja sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

3.14 Työ- ja virkaehtosopimussääntely

Kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia (670/1970) ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakien soveltamisalaa laajennettaisiin myös maakuntia koskeviksi. Uutena lakina ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä, joka korvaisi voimassa olevan kunnallisesta

työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/1993). Uuden työnantajaorganisaation Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat. Jäsenenä voisi olla myös kuntien ja maakuntien yhtiöt. Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös niitä yhtiöitä, jotka ovat liittyneet kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi.

Uusi työnantajaorganisaatio toimisi neuvottelu- ja sopimusosapuolena kuntien, maakuntien ja niiden yhtiöiden puolesta työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa vastaavasti kuin nykyinen kunnallinen työmarkkinalaitos (KT kuntatyönantajat) toimii kuntien puolesta. Uuden työnantajaorganisaation toimielimiä olisivat hallituksen lisäksi kolme jaostoa: maakuntajaosto, kuntajaosto ja yritysjaosto. Kukin jaosto hyväksyisi työnantajaorganisaation sen puolesta neuvotteleman alansa työ- ja virkaehtosopimuksen. Lisäksi hallituksen päättäessä keskusjärjestötason sopimuksista ja suosituksista noudatettaisiin erityistä päätöksentekojärjestystä, joissa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Päätös voitaisiin tehdä, jos päätöksen kannalla on enemmistö hallituksen jäsenistä ja vähintään puolet sen sektorin edustajista hallituksessa, jota päätös koskisi. Päätös voitaisiin tehdä myös, jos sen kannalla on 2/3 hallituksen jäsenistä ja vähintään 2/3 sitä jaostoa edustavista jäsenistä, joita päätös koskisi.

Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki sekä voimassa olevaa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia edeltänyt esitys laiksi kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta sisältyvät hallituksen esitykseen HE 13/1970 lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu- sopimus- ja sovittelujärjestelmästä. Esitykset kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi ja laiksi kunnallisista työehtosopimuksista käsiteltiin tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä (poikkeuslaki). Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 2/1970 vp.) esitystä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhteestaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (laki kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 671/1970) merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset tuli käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Tarkasteltaessa nyt esitettävää muutosta perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, muutokset eivät laajentaisi eivätkä muutoinkaan muuttaisi uuden työnantajaorganisaation sopimusvaltuutta kuntien puolesta verrattuna nykyisin voimassa olevaan järjestelmään, koska erityinen päätöksentekojärjestys sisältää riittävän suojan kunnille.

Tarkasteltaessa ehdotusta maakuntien näkökulmasta, ei maakunnallisella itsehallinnolla ole vastaavaa perustuslain suojaa kuin kunnallisella itsehallinnolla. Perustuslain 121 §:ssä säädetään ainoastaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla tulee säätää lailla. Näin ollen perustuslaki ei aseta vaatimusta, jonka perusteella maakunnalla itsellään olisi tai pitäisi olla oikeus määrätä työntekijöidensä ja virkamiestensä palkkauksesta.

Lisäksi uuden kunta- ja maakuntatyönantajia sekä näiden yhtiöitä edustavan työnantajaorganisaation kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä kunkin sektorin työnantajaedunvalvonnan riippumattomuus on varmistettu aikaisemmin esitetyn kolmen jaoston avulla, joista kukin jaosto päättäisi oman alansa työ- ja virkaehtosopimusten hyväksymisestä. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi erityinen päätöksentekojärjestys edellä esitetyn. Näin sekä maakunnilla, kunnilla että yhtiöillä on päätösvalta oman sektorinsa työ- ja virka-

ehtosopimuksesta. Edellä mainituilla perusteilla esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa.

3.15 Eläkemaksujen käsittely

Esityksessä ehdotetaan, että maakunnat tulevat kunnallisen eläkejärjestelmän jäsenyhteisöiksi. Maakunnat tulevat toimimaan valtion rahoituksen turvin. Valtion henkilöstön eläkeasioiden käsittely siirrettiin Kunnallisen eläkelaitoksen (Keva) hoidettavaksi laeilla 468-473/2010 tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tuolloin myös eläkkeiden käsittelyyn liittyvä julkisen vallan käyttö siirrettiin lailla perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Hallituksen esityksen (HE 4/2010) perusteluissa todettiin, että erilaisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin henkilöitä koskevien eläkeasioiden käsittelyssä sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi todettiin Kevan toimivan hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaisena itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, johon sovelletaan hallintolakia. Näin Kevaa koskevat samat säännökset kuin Valtiokonttoriakin.

Julkisen vallan käyttöä sisältyy muun muassa eläkemaksujen määräämiseen. Nyt ehdotetaan, että Keva määrää työnantajan eläkemaksut maksettavaksi ja että valtiovarainministeriö vahvistaa tasausmaksun määrän. Nyt siirrettävään tehtäväkokonaisuuteen sisältyy julkisen vallan käyttöä huomattavasti vähäisemmässä määrin kuin hallituksen esityksessä (HE 4/2010) eläketurvan toimeenpanon siirrossa. Esityksen ei siten katsota tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

3.16 Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä muun ohessa asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esityksessä on useita asetusantovaltuuksia valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin järjestämislain 10 §:n 1 momentin perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat ja 11 §:n 1 ja 2 momentin perusteella suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut ja maakunnat joihin palvelut kootaan sekä laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvat palvelut. Maakuntien yhteistyösopimukseen liittyen lain 16 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asioista, joista pykälän 2 momentin perusteella on säädettävä maakuntien yhteistyösopimuksessa sekä 17 §:n 4 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhteistyösopimuksen valmistelussa ja seurannassa huomioon otettavista asioista ja sopimuksen laatimisen ja ministeriölle toimittamisen aikataulusta.

Järjestämislain 19 §:n perusteella valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin, milloin maakuntien toteuttama investointi on laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä sekä siitä, mitkä ovat tekniset ja taloudelliset vaatimukset sille, että tietojärjestelmäpalvelun muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa 56 §:n perusteella tarkempia säännöksiä häiriötilanteisiin varautumisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin 21 §:n 3 momentin perusteella antaa tarkempia säännöksiä maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä laadunhal-

linnan ja asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi tehtävästä suunnitelmasta. Ministeriön asetuksella säädettäisiin lain 31 §:n 4 momentin perusteella tiedoista, jotka on sisällytettävä sosiaali- ja terveysministeriölle toimitettaviin raportteihin, joiden perusteella arvioidaan maakunnan tuottamien palvelujen saatavuutta ja rahoituksen riittävyttä sekä siitä, milloin raportit pitää toimittaa ministeriölle.

Myös eräisiin maakuntien välisiin kustannusten korvauksiin sekä valtion maakunnille suorittamiin korvauksiin liittyvistä asioista voitaisiin säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Maakuntien välisiin kustannusten korvauksiin liittyvistä perusteista ja laskutusmenettelystä säädettäisiin 38 §:n 2 momentissa. Valtion suorittamista tutkimus- ja koulutuskorvausten perusteista sekä tutkimuksen arviointiryhmästä säädettäisiin lain 45 §:n perusteella. Järjestämislain 63 §:n perusteella ministeriön asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksen sisällöstä, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyy myös valtuutussäännökset, joiden perusteella Valvira voi antaa määräyksiä palvelun tuottajan omavalvontasuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja seurannasta (25 §:n 3 momentti) ja THL määräyksiä 32 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan sekä lain 7 ja 8 §:n mukaisten hyvinvointikertomusten vähimmäistietosisällöstä.

Maakuntalain 12 §:ssä säädetään maakuntien laajakantoisten tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävien investointien ohjauksesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin, milloin investointi on maakunnan eri tehtäväaloilla laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä. Maakuntalain 14 §:n mukaan maakuntatalouden neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Maakunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä säädetään maakuntalaissa ja kirjanpitolaissa. Maakuntalain 104 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset siitä, missä muodossa maakunnan tulee tuottaa laisaa edellytetyt tiedot maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. Asetuksenantovaltuudella varmistettaisiin maakuntien yhteneväiset käytännöt ja vertailukelpoisen tiedon saaminen maakuntien taloudesta. Lisäksi maakuntalain 104 §:n 3 momentissa säädettäisiin kuntalain sääntelyä vastaavasti kirjanpitolautakunnan asianomaisen jaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja maakuntalain sekä edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta. Tämä on perusteltua siksi, että maakunnan tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaan sisältyy käytännön soveltamiskysymyksiä, joita ei voida tyhjentävästi ratkaista lain tai asetuksen säännöksillä.

Maakuntalain 16 luvussa säädettäisiin maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista, palvelukeskusten tehtävistä sekä maakunnan, maakuntakonsernin tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen velvollisuudesta käyttää palvelukeskuksen tuottamia palveluja. Maakuntalain 125 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Ennen mainitun asetuksen antamista olisi kuultava maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakuntakonsernin tytäryhteisöjä ja maakuntien palvelulaitoksia. Maakuntalain 126 -129 §:ssä säädettäisiin kunkin palvelukeskuksen tehtävistä. Laissa säädettäisiin palvelukeskusten palvelusisältöjen pääkategorioista, mutta tätä tarkemmin tehtävien sisällöstä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyssä voitaisiin tällöin ottaa joustavasti huomioon maakuntien palvelutuotannon erilaisuus sekä palvelujen sisällöllinen muuttuminen.

Maakuntien rahoituksesta annetun lain 23 §:ssä säädettäisiin asetuksenantovaltuuksista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin vuosittain 8 §:n 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisesta perushinnasta, 10 §:n mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön perushinnasta sekä 14 §:n mukaisten muiden tehtävien perushinnoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin lisäksi tarkemmin 11 §:ssä säädetystä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta, kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista, 12 §:ssä säädetystä asukastiheyden perushinnasta sekä 13 §:ssä säädetystä vieraskielisyyden perushinnasta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua kustannustason tarkistuksen laskennasta sekä 2 §:ssä määritellystä ja 6 §:n 3 momentissa tarkemmin säädetystä maakuntaindeksin laskennasta.

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 19 §:n 2 momentin perusteella valtiovarainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuudesta annettavan selvityksen sisällöstä. Lisäksi voimaannpanolain 20 §:n 4 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä perusteista, joiden mukaan kunnan maakunnalle vuokraamien toimitilojen vuokra määräytyisi. Säännös koskee myös kuntayhtymiä jos niihin ei sovelleta voimaannpanolain 19 §:ää.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin ehdotetut asetuksenantovaltuudet vastaavat pääosin asiasisällöltään voimassa olevaa lakia. Valtionosuusperusteista säädettäisiin laissa, mutta niiden laskennassa käytettävistä perushinnoista säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Siten lain 17 §:n nojalla eri ikäluokkien, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustakertoimen perushinnasta säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi lain 18 §:n perusteella valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin vuosittain lisäosan laskennassa käytettävistä työttömyyden, syrjäisyyden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinnoista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 18 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin myös uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan perushinnasta. Lain 14 §:ssä säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskentatavasta sekä kuntakohtaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelystä. Pykälän 3 momentin mukaan indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimaantulosäännöksissä (55 §) säädettäisiin 27 §:ssä ja 27 b §:ssä tarkoitettujen kuntien valtionosuuden perusteena olevien laskelmien tarkistamisesta vuonna 2019, sekä mahdollisuudesta antaa laskelmien tarkistamisesta tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Lain 27 §:ssä säädetään maakuntien perustamisesta ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta sekä 27 b §:ssä valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla tasattaisiin järjestelmämuutoksesta kunnille aiheutuvia taloudellisia muutoksia.

Lakiehdotuksissa ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat perustuslaissa edellytetyllä tavalla tarkkarajaisia ja tarkentavat lakiehdotuksessa olevia säännöksiä. Ne eivät sellaisina muodosta ristiriitaa suhteessa perustuslain 80 §:ssä säädettyihin asetuksen antamisen edellytyksiin.

Maakunnan rahoituslain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain sääntelytapa, jossa rahoituksen määräytymisperusteista säädetään laissa ja perushintojen tasosta vuosit-

tain valtioneuvoston asetuksella, vastaa voimassa olevassa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa lain sääntelyä.

Maakunnan rahoituslaissa ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään rahoituksen ja valtionosuuden uutena määräytymistekijänä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimesta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tekijän arvioitu painoarvo maakuntien rahoituksen määräytymisperusteena olisi koko maan tasolla noin 1 prosentin suuruusluokkaa ja vastaavasti kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta noin 1,8 prosenttia. Kertoimen perustana olevien indikaattorien perusteista ja painoarvosta säädettäisiin laissa, mutta yksittäisistä indikaattoreista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetulla sääntelytavalla pyritään varmistamaan, ettei yksittäisen indikaattorin merkitys kasvaisi liian suureksi sekä ehkäisemään mahdollisuudet tulosten manipulointiin.

Maakunnan rahoituslain 11 §:ssä tarkoitetun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa on tarkoitus soveltaa vasta vuodesta 2022 alkaen, koska tarvittavaa maakuntia koskevaa tilastoinfotia ei ole kattavasti käytettävissä tätä aikaisemmin. Osasta suunnitelluista indikaattoreista ei nykyisin ole saatavilla tilastotietoja, ja siksi niitä ei pystytä tällä hetkellä asetusluonnoksessa vielä tyhjentävästi kuvaamaan. Tarkoituksena on, että vuosien 2019–2021 aikana tarkennetaan kertoimen indikaattoritietoja ja niiden määräytymistä sekä kertoimen laskennassa käytettäviä indikaattoreita ja niiden painoarvoja. Tästä syystä myöskään valtioneuvoston asetuksen antamisen tarkkaa ajankohtaa ei voida tässä vaiheessa tarkasti määritellä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 25 §:n 3 momentissa ja 32 §:ssä olevien valtuutussäännösten perusteella Valvira voi antaa määräyksiä maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja THL määräyksiä maakuntien ja kuntien tehtävien seurantaan liittyvistä tietosisällöistä. Valtuutussäännösten mukaiset asiat ovat pitkälti tekniluonteisia ja muutoinkin sisällöltään perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoittamalla tavalla sellaisia, joiden asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella. Ehdotetut säännökset ovat myös täsmällisesti rajattuja.

3.17 Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi

Pääministeri Sipilän hallitusohjelma 29.5.2015 asetti sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoitteeksi hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen ja kustannusten hallinnan. Hallitusohjelmassa linjattiin, että uudistus toteutetaan palvelujen täydellisellä horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla sekä vahvistamalla järjestäjien kantokykyä. Hallitusohjelmassa todetaan, että valinnanvapausmallin yksityiskohdat ja EU:n potilasliikkuvuusdirektiivin implementoimiseksi tarvittavat lakimuutokset selvitetään ja että mikäli selvitykset edellyttävät lakimuutoksia, ne toteutetaan vaalikauden loppuun mennessä.

Hallituksen 5.4.2016 tekemissä linjauksissa integraatiotavoite ja valinnanvapausmalliin liittyvät tavoitteet ja aikataulu on täsmennetty osin hallitusohjelmasta poiketen. Integraation toteutettavan palveluintegraationa, jonka osa-alueiksi on määritelty järjestämisen integraatio, rahoituksen integraatio, tiedon integraatio sekä toiminnallinen integraatio. Toiminnallinen integraatio toteutetaan verkostomaisissa rakenteissa, jossa on useita palveluntuottajia. Valinnanvapausmalliin liittyen hallitus asetti uudistuksen tavoitteeksi sosiaali- ja terveystalouden tuotannon monipuolistumisen ja linjasi perustasolle pääsääntönä ja soveltuvin osin erikoistasolle palvelujen käyttäjälle mahdollisuuden valita itse julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan palvelu. Lisäksi monnituottajamalliin liittyen linjattiin, että maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Aikataulullisesti valinnanvapauslainsäädännön valmistelu linjattiin aikaistettavan

siten, että esitysluonnos lähtisi lausuntokierrokselle samaan aikaan kun sote-uudistusta koskeva esitys annettaisiin eduskunnalle.

Valinnanvapautta ja monituottajamallia koskevat 5.4.2015 annetut linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu, miten ihmiset lopulta saavat palvelut ja miten rahoitusmalli toimii. Koska valinnanvapautta koskevaa sääntelyä ei vielä ole yksityiskohtaisemmin valmisteltu, on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea kaikilta osin arvioida. Myös maakuntien muita tehtäviä koskeva aluehallintouudistus valmistuu erikseen myöhemmin.

3.18 Yhteenveto

Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa sääntämisjärjestyksessä. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella. Lisäksi perustuslain kannalta on tulkinnan varaista erityisesti kansanvallan toteutuminen maakunnan ja julkisen palvelulaitoksen välisessä suhteessa, yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteistyövelvoitteiden osalta suhteessa aluejakoon sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on näin ollen perusteltua.