

# Hallituksen esitysluonnos sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöksi

## TIIVISTELMÄT LAKILUONNOSTEN KESKEISISTÄ ASIOISTA

Hallituksen esityksen tarkoituksena on perustaa uudet maakunnat 1.7.2017 alkaen ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi tarkoituksena on siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2019 alkaen sekä säätää maakuntien rahoituksesta, rahoituksen keräämisen veroperusteista, uudesta kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä, uudistuksen voimaantulusta, henkilöstön asemasta ja omaisuusjärjestelyistä. Esitysluonnokseen sisältyvät myös alustavat kuntakohtaiset laskelmat uudistusten kuntatalousvaikutuksista.

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

Hallituksen esitysluonnos on lausunnolla 9.11. saakka. Lausuntokierroksen jälkeen marras-joulukuussa julkaistaan lausuntoyhteenveto saaduista kannanotoista. Tämän jälkeen hallitus päättää lopullisesta esityksestä ja antaa sen eduskunnalle.

Samaan aikaan 31.8. on lähetetty omana lausuntopyyntönään kommentoitavaksi uusi laki sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Lakiluonnoksesta on lyhyt kuvaus tässä tiivistelmässä.

Esitykset asiakkaan valinnanvapautta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamista koskeviksi lainsäädännöksi eivät sisälly tähän hallituksen esitykseen. Ne valmistuvat suunnitellusti vuoden lopulla. Valinnanvapaudesta on tiivistelmässä lyhyt kuvaus.

Valtiovarainministeriön koordinoimana ministeriöissä valmistellaan maakunnille siirtyviä muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Ne eivät sisälly tähän esitykseen. Tehtävien siirtoa koskeva hallituksen esitysluonnos lähtee lausunnolle keväällä 2017.

### Uudistus turvaa ihmisten palvelut

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

**Hallituksen esitysluonnoksen aineistot on julkaistu [alueuudistus.fi/lausuntopyyntot-verkkosivulla](http://alueuudistus.fi/lausuntopyyntot-verkkosivulla).**

# 1 Maakuntien perustaminen ja tehtävät

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

- Lakiluonnoksen mukaan maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Maakuntia on Suomessa 18. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja muut maakunnan tehtävät siirtyvät niille 1.1.2019 (ks. kohta väliaikaishallinnosta s. 29).
- Lakiluonnoksen mukaan maakunnalla on maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Muut toimielimet ovat maakunnan päätettävissä.
- Maakunnille siirtyy tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista. (Ks. Hallintomalli.)
- Tehtävien hoidosta vastuussa oleva maakunta vastaa esityksen mukaan asukkaan laissa säädettyjen maakunnan asiakkaan oikeuksien toteutumisesta ja asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta. Maakunta vastaa myös siitä, että maakunnan asukkaat saavat palvelut yhdenvertaisesti.
- Maakunta määrittelee palvelujen tarpeen, määrän ja laadun sekä niiden tuottamistavan. Ehdotuksen mukaan se vastaisi myös palvelujen tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvasta toimivallan käytöstä.
- Maakunta rahoittaa sen järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien hoidon ja palvelut, vaikka palvelun tuottaisi toinen maakunta tai yksityinen tai kolmannen sektorin palvelun tuottaja.
- Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.
- Maakunta voi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta, ellei laissa toisin säädetä.
- Maakunnan julkisesta palvelutuotannosta vastaa maakunnan palvelulaitos laissa erikseen säädettyissä tehtävissä, kuten sosiaali- ja terveyspalveluissa ja pelastustoimissa. Palvelulaitos on maakuntakonserniin kuuluva erillinen julkisoikeudellinen laitos, jota johtaa johtaja ja hallitus. Laitoksen palveluksessa on myös viranhaltijoita.
- Päätöksenteko oikeusharkintaa edellyttävissä lupa-, ilmoitus- ja valvonta-asioissa sekä yksilöön kohdistuvissa asioissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa, säädetään maakunnan ja palvelulaitoksen viranhaltijoiden tehtäväksi.

## Maakuntajako

- Maakuntien määrästä ja kuntien sijoittumisesta maakuntiin säädetään uudistuksen voimaantulolaissa.
- Ehdotuksen mukainen maakuntajako perustuu nykyisiin 18 maakuntaan vähäisin poikkeuksin.
- Valtioneuvosto voi päättää muutoksista maakuntajakoon maakuntajakolaissa määriteltyjen kriteerien perusteella.
- Selvitys maakuntien yhdistymisestä (maakuntajakoselvitys) voi käynnistyä maakuntien tai kuntien oman esityksen lisäksi myös arviointimenettelyn perusteella.

## Hallintomalli

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

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

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

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

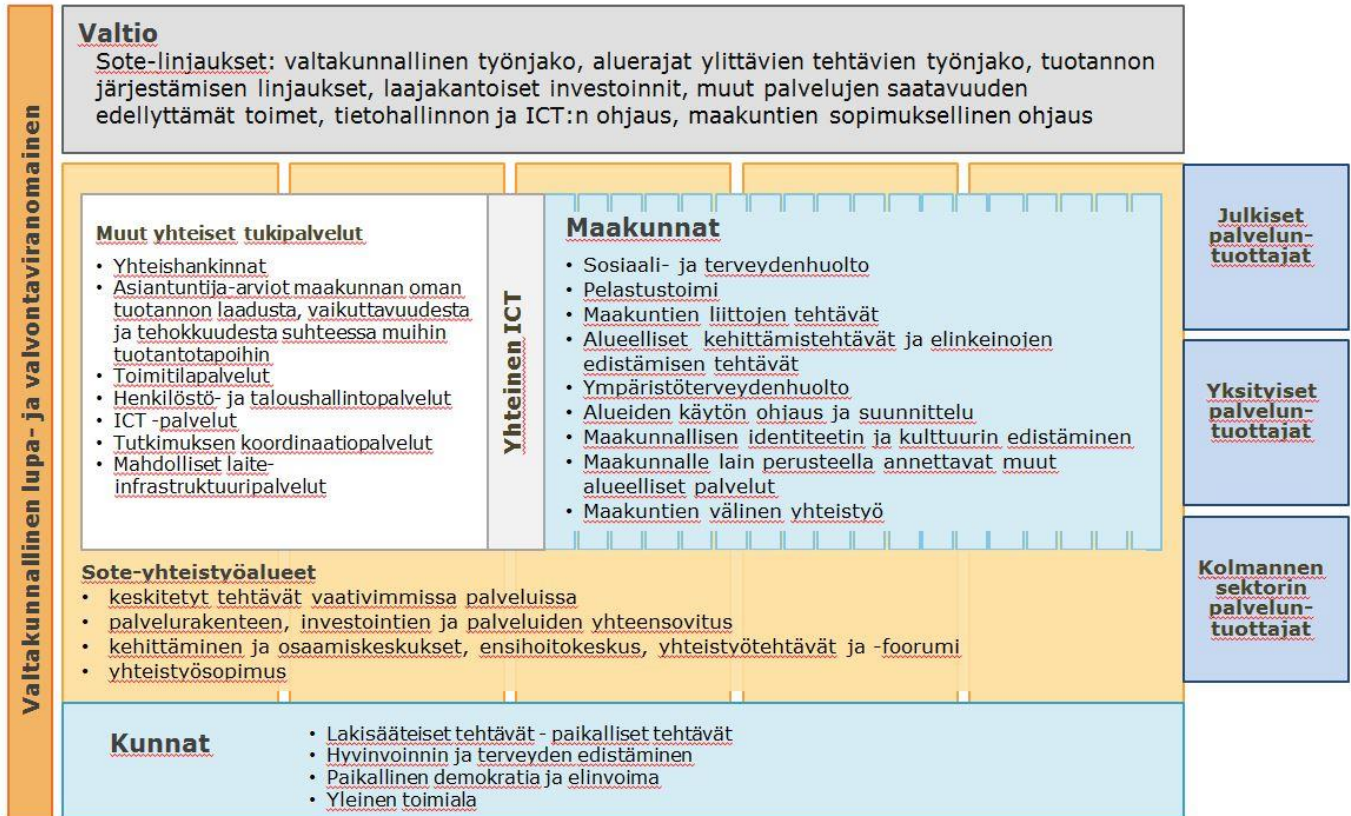
Maakunnan tehtävät ovat:

- sosiaali- ja terveydenhuolto
- pelastustoimi ja ympäristöterveydenhuolto
- maaseudun kehittäminen ja maatalouden edistäminen
- rahoittaminen ja viljelijätukeen liittyvät tehtävät
- elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen
- eräät liikenteen suunnittelu- ja rahoitustehtävät
- alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu sekä maakuntakaavoitus
- maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistäminen
- lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelut.

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

- Lakiluonnoksen mukaan maakunnille perustetaan yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin kootaan maakuntien tarvitsemia tukipalveluita. Palvelukeskukset ovat maakuntien ja valtion yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä. Palvelukeskukset tuottavat tukipalveluita kaikille maakunnille (mm. hankinta, toimitilapalvelut, ICT sekä henkilöstö- ja hallintopalvelut). Lisäksi maakunnat voivat perustaa kuntien tai joidenkin muiden julkisen sektorin yhteistyökumppanien kanssa yhteisiä tukipalveluja. (Ks. Palvelukeskukset.)
- Maakunnilla on viisi yhteistyöaluetta sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista ja yhteistyötä varten. Jokaisella yhteistyöalueella on yliopistollinen sairaalaysikkö ja sosiaalihuollon erityispalveluita.
- Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat.
- Yhteistyöalueelle laaditaan maakuntien yhteistyösopimus, jolla sovitetaan yhteen alueen sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät.

## Maakuntien tehtävät ja uusi sote-rakenne 1.1.2019



### Lakiluonnokset:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntajakolaiksi

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

### Asiantuntijat:

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

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

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

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

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

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

## 2 Osallistuminen ja demokratia maakunnassa

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

### Maakuntavaltuusto

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

### Maakuntavaalit ja asukkaiden osallistuminen

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

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

**Lakiluonnokset:**

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos vaalilain muuttamisesta

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos puoluelain muuttamisesta

Lakiluonnos neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta

Lakiluonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta

**Asiantuntijat:**

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

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

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

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

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

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

### 3 Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen

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

#### Palvelujen järjestämistä koskevat ehdotukset

**Maakuntalaissa säädetään maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä**

- Maakuntalaissa on yleiset säännökset maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä.
- Maakunta vastaa laissa säädettyjen asukkaana oikeuksien toteutumisesta. Maakunta vastaa myös siitä, että asukkaat saavat lakisääteiset palvelut yhdenvertaisesti.
- Maakunta määrittelee palvelujen tarpeen, määrän ja laadun sekä niiden tuottamistavan, jollei muulla lailla toisin säädetä. Lisäksi se vastaa palvelujen tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvasta toimivallan käytöstä.

- Maakunta voi tuottaa palveluja itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta.
- Maakunta rahoittaa vastuulleen kuuluvien kuuluvien tehtävien hoidon ja palvelut pääosin valtiolta saamallaan rahoituksella ja pieneltä osalta keräämillään maksutuloilla.
- Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

### **Järjestämislaki säättää miten maakunnan pitää järjestää asukkaiden lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut**

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

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

## Palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset

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

Järjestämislaissa säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen periaatteista. Maakuntalain ja järjestämislain lisäksi valmisteilla on myös uusi laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.

Lisäksi myöhemmin tänä vuonna laaditaan ehdotus valinnanvapautta koskevasta lainsäädännöstä. Siinä säädetään asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, valinnanvapauden piirissä olevista palveluista, järjestäjän roolista ja palvelun tuottajan korvausperusteista. (Ks. Asiakkaan valinnanvapaus.)

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

## Järjestämislain säädökset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

- Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta vastaa maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos on erillinen julkisoikeudellinen laitos, jota johtaa johtaja ja hallitus. Laitoksen palveluksessa on myös viranhaltijoita, jotka voivat tehdä viranomaispäätöksiä. Palvelulaitosta koskeva valmistelu on kesken.
- Maakunnan palvelulaitos tuottaa asukkaille julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut myös silloin, jos niitä ei ole muuten saatavilla. Esimerkiksi jos syrjäseudulla ei ole muita palveluntuottajia.



- Maakunnan on annettava palvelujen tuottaminen maakunnan palvelulaitoksen omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi silloin, kun maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan valinnanvapauden piirissä (*yhtiöittämisvelvollisuus*).
- Palvelun tuottajalla on monia velvoitteita. Tuottajan on esimerkiksi varmistettava, että palvelukokonaisuudet toteutuvat ja palveluketjut toimivat sovitusti.
- Maakunta velvoitetaan laatimaan sopimus kaikkien palveluntuottajien kanssa.
- Maakunta päättää palvelustrategiassaan myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lisäksi palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on lisäksi otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja terveystalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Maakunta seuraa palvelujen toteutumista. Tuottajien on myös laadittava omavalvontasuunnitelma.

#### **Laki sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta**

- Laissa sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta säädettäisiin oikeudesta tuottaa maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveystalveluja sekä yksityisiä sosiaali- ja terveystalveluja. Lailla halutaan varmistaa asiakkaan ja potilaan turvallisuus sekä laadultaan hyvät talvelut. Lisäksi halutaan edistää yrittäjyyttä vähentämällä yrittäjien hallinnollista taakkaa.
- Lakiluonnoksen mukaan nykyisistä, talvelun tuottajan toimintamuodosta riippuvaisista lupa- ja ilmoituskäytännöistä luovutaan. Sen sijaan siirrytään kaikkia talvelun tuottajia yhtäläisesti koskevaan rekisteröintiin ja toimivaan omavalvontaan, joka perustuu talvelun tuottajan ja viranomaisen väliseen luottamukseen.
- Talvelun tuottajan on rekisteröidyttävä sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien rekisteriin. Rekisteriin sisältyy myös avoin julkinen tietotalvelu talvelun tuottajista. Rekisteri- ja valvontaviranomaisina toimivat sosiaali- ja terveystalvelun lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot.
- Tietojen antaminen viranomaiselle muun muassa henkilöstöstä ja toimitiloista riittää suurimmassa osassa tapauksia. Vain tarvittaessa talveluntuottajan toimintaedellytyksiä tutkitaan tarkemmin ja tehdään ennakkotarkastus.
- Talvelujen tuottajien on täytettävä laissa määritellyt rekisteröintikriteerit. Valvontaviranomainen tekee päätöksen tuottajan hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Nämä kriteerit täsmentyvät hallituksen linjattua valinnanvapautta.
- Ehdotuksen mukaan talvelun tuottajan on turvattava talvelujen laatu, asiakaskeskeisyys, turvallisuus ja asianmukaisuus sekä valvottava niiden toteutumista. Talvelun tuottajalla pitää olla kattava omavalvontasuunnitelma.
- Laissa säädetään jälkikäteisen valvonnan keinoista pääosin nykyistä sääntelyä vastaavasti.
- Uusi laki poistaa kuntien nykyiset yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen lupa- ja valvontamenettelyyn liittyvät tehtävät.
- On suunniteltu, että laki tulisi voimaan vuonna 2017. Uusi laki korvaisi nykyiset lait yksityisistä sosiaalitalveluista ja yksityisestä terveydenhuollosta.

**Lakiluonnokset:**

Luonnos maakuntalaiksi  
Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi  
Lakiluonnos sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

**Asiantuntijat:**

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012  
Johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM, p. 0295 163 382  
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367  
Hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, STM, p. 0295 163 383  
Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 02951 63338

## 4 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sote-uudistuksessa

### Kunnan tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä

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

- kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seuraaminen väestöryhmittäin
- kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä raportointi valtuustolle vuosittain
- kerran valtuustokaudessa valmisteltava laajempi hyvinvointikertomus valtuustolle
- paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet
- hyvinvointi- ja terveysvaikutusten ennakoarviointi ja huomioon ottaminen
- kunnan palveluissa toteutettujen toimenpiteiden seuraaminen
- hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahojen nimeäminen

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

### Maakunnan tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä

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

- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strateginen johtaminen maakunnan organisaatiossa
  - tavoitteiden asettaminen, toimenpiteiden ja vastuutahojen määrittely sekä päätösten vaikutusten ennakoarviointi

- o alueellisen hyvinvointikertomuksen valmistelu yhteistyössä alueen kuntien kanssa
- Ehkäisevät sosiaali- ja terveyspalvelut
  - o näillä tarkoitetaan mm. neuvolaa, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa, terveysneuvontaa ja tarkastuksia, työterveyshuoltoa, ikääntyvien toimintakyvyn edistämistä ja tapaturmien ehkäisyä sekä sosiaalihuoltolain mukaista ehkäisevää ja edistävää toimintaa, kuten syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyä sekä työllisyyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä
- Maakuntien tuki kunnille hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen
  - o hyvinvointikertomustyön ja ennakoarvioinnin tuki ja koulutus

## Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus ja kannusteet

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

### Ohjausjärjestelmän osa-alueet:

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

### Lakiluonnokset:

Maakuntalaki  
Maakuntien rahoituslaki  
Sote-järjestämislaki  
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

### Asiantuntijat:

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

## 5 Integraatio

Sote-uudistuksen tavoitteena on julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdistäminen asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Tämä sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio on sote-uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio tarkoittaa, että kaikki palvelut kootaan maakunnan

alaisuuteen ja järjestämisvastuulle. Myös kaikki rahoitus kulkee maakunnan kautta palvelujen tuottajille. Niin ikään maakuntien ja palveluntuottajien tietojärjestelmät sovitetaan yhteen. Asiakas- ja potilastieto liikkuu eri tuottajien välillä kansallisten rekistereiden ja yhteentoimivien tietojärjestelmien kautta.

### **Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaisissa ehdotetaan säädettäväksi:**

- Maakunta vastaa sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta. Talvelujen sisällön, laajuuden ja laadun pitää olla asukkaiden tarpeen mukaisia. Maakunta vastaa siitä, että talvelut ovat yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne toteutetaan väestön tarpeiden mukaan lähellä asiakkaita. Järjestämisvastuussa oleva maakunta huolehtii lisäksi siitä, että talvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja talveluja.
- Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon talvelustrategiassa on otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien talvelujen ja muiden sosiaali- ja terveystalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat talvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Maakunta vastaa siitä, että talvelut integroidaan eli yhteensovitetaan toimiviksi asiakaslähtöisiksi talvelukokonaisuuksiksi ja -ketjuiksi. Tämä koskee kaikkia maakunnan järjestämisvastuun piirissä olevia sosiaali- ja terveystalveluja niin perustasolla kuin erityistasolla.
- Erityisesti paljon talveluja käyttäville annetaan ohjausta ja tehdään laaja-alainen talvelutarpeen arvio ja asiakassuunnitelma.
- Myös valinnanvapauden piirissä olevalla yksityisellä ja kolmannen sektorin talveluntuottajalla on velvoitteita. Talveluntuottajien on noudatettava maakunnan määrittelemiä talvelukokonaisuuksia ja -ketjuja. Tuottajien on osaltaan varmistettava, että talvelujen integraatio toteutuu ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden talvelun tuottajien kanssa. Lisäksi tuottajien pitää toteuttaa asiakkaan talvelut hänelle laaditun asiakassuunnitelman mukaisesti.
- Maakunnan tehtävänä on seurata integraation toteutumista.

### **Lakiluonnokset:**

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaisiksi

Lakiluonnos sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta

### **Asiantuntijat:**

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

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

hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 0295 163 338

## 6 Julkinen palvelulupaus

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

Lakiluonnoksen mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Maakunnan palvelulupauksen tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä niin että samalla otetaan huomioon asiakkaiden näkemykset ja tarpeet. Palvelulupauksen tarkoituksena on myös lisätä toiminnan avoimuutta ja tätä kautta kehittää palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta.

### **Julkisesta palvelulupauksesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa:**

- Julkisesti ilmoitettu palvelulupaus antaa maakunnan asukkaille tietoa siitä miten palvelut toteutetaan. Tätä kautta on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä ehdotuksia, jotka parantavat palveluja käytännössä.
- Palvelulupaus voi koskea kaikkia maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja.
- Palvelulupaus ei koske laajemmin sosiaaliturvaa.
- Palvelulupaus ei ole oikeudellisesti sitova.
- Maakunnan palvelulupauksessa maakunnat antavat omat palvelulupauksensa asukkaille järjestämisvastuullaan olevista palveluista.

### **Lakiluonnos:**

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

### **Asiantuntija:**

Lääkintöneuvos Taina Mäntyranta, STM, p. 0295 163 692

## 7 Asiakasosallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa

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

- Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan maakunnan on otettava asukkaiden näkemykset huomioon kun maakunta valmistelee palvelulupauksia, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisista tavoitteista. Osallistumista ja vaikuttamista

voidaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.

- Maakuntahallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä. Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi maakunnan on asetettava vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi vammaisneuvosto. Vaikuttamistoimielimillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön ja vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.
- Kaksikielisessä maakunnassa maakuntahallituksen on asetettava vähemmistökielen vaikuttamistoimielin. Toimielimen jäseniksi valitaan maakunnan vähemmistökielisiä asukkaita edustavia henkilöitä. Vaikuttamistoimielimen tehtävänä on selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta sekä seurata ja kehittää näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on maakuntahallituksen asetettava saamenkielen vaikuttamistoimielin. Saamenkielen vaikuttamistoimielimen jäseniksi valitaan saamenkielisiä asukkaita edustavia henkilöitä.

#### **Lakiluonnokset:**

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi  
Luonnos maakuntalaiksi

#### **Asiantuntijat:**

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

## **8 Kielelliset oikeudet**

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

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään molemmilla kansalliskielillä eli sekä suomeksi että ruotsiksi jos maakunta koostuu erikielisistä tai kaksikielisistä kunnista.
- Jos kaikki maakuntaan kuuluvat kunnat ovat yksikielisiä, järjestetään palvelut ja niihin liittyvä hallinto alueen kuntien kielellä.
- Ehdotetuista maakunnista kuudesta maakunnasta tulee kaksikielinen ja Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä.
- Kielilain mukaan viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä että henkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kun palveluja järjestetään, toiminta on suunniteltava niin että kielilakia noudatetaan.
- Oikeus saamen kielen käyttöön viranomaisissa koskee lähinnä saamelaisten kotiseutualuetta. Kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän alueesta.

- Nykyisin saamelaisilla on oikeus käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhuollossa kotiseutualueen kunnissa ja Lapin sairaanhoitopiirissä. Kunnilla ei kuitenkaan ole lainsäädäntöön perustuvaa velvollisuutta järjestää saamenkielisiä sosiaali- ja terveystalvveluja. Saamenkielinen tulkkaus täyttää lain vaatimukset.
- Asiakkaan ja potilaan osallistuminen on turvattava myös tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisia kieliryhmiä ovat suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli. Tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä on huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiastaan ja sen merkityksestä ja että henkilö voi ilmaista mielipiteensä. Jos tulkkia ei ole mahdollista saada paikalle, ymmärtämisestä on huolehdittava muilla tavoin.
- Pohjoismaiden kansalaisilla on oikeus käyttää omaa kieltään, suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Alueen on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun. Pohjoismaiden kansalaisten oikeus käyttää omaa äidinkieltään perustuu Pohjoismaiden sosiaalipalvelusopimukseen.
- Myös muita kieliä puhuvien, kuten ulkomaalaisten tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on tehtävä yhteistyösopimus sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi. Sopimuksessa on sovittava toimenpiteet myös kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.
- Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tavoitteissa on määriteltävä myös tavoitteet ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

**Lait:**

Kielilaki (423/2003)

Saamen kielilaki (1086/2003)

Viittomakielilaki (359/2015)

**Lakiluonnos:**

Luonnos laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

**Asiantuntijat:**

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367

Sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, STM, p. 0295 163 286

## 9 Palvelukeskukset

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

Palvelukeskuksen perustamisen tavoitteena on luoda säästöjä sekä tarjota parasta osaamista kaikkien maakuntien käyttöön ja siten varmistaa tasainen tukipalveluiden laatu kaikissa maakunnissa.

Palvelukeskuksia koskeva valmistelu on kesken.

Maakuntien valtakunnallisesti organisoituja tukipalveluita ovat:

### 1. yhteishankintojen palvelukeskus (sopimus- ja kilpailutusasiat)

Yhteishankintojen palvelukeskus toimii maakuntien valtakunnallisena yhteishankintayksikkönä. Sen tehtävä on toimia ammattimaisena julkisten hankintojen kilpailuttajana, sopimusten toteuttajana ja ylläpitäjänä sekä yhteisenä maakuntien hankintatoimen kehittäjänä ja hankinta-asiantuntijana. Yhteishankintayksikkö yhdistää hankintavolyymeja skaalaetujen ja säästöjen saamiseksi, edistää kilpailua avoimilla ja laajaa markkinapotentiaalia hyödyntävillä kilpailutuksilla sekä toteuttaa hankintoja tehostavia ratkaisuja.

### 2. toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus

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

### 3. tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (ICT-palvelukeskus)

Kansallinen ICT-palvelukeskus tuottaa tietohallinto-, tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluita maakunnille ja valtion viranomaisille. Se voi tuottaa palveluita omilla resursseillaan tai hankkia palveluita ulkoisilta toimittajilta. Palvelukeskuksen perustamisesta ja sen tuottamista palveluista valmistuu syyskuussa 2016 erillinen selvitys. Uusien sähköisten palveluiden suunnittelu ja toteutus edellyttää määrätietoista tietohallinnon ohjausta sekä maakuntien ja valtion välistä yhteistyötä toiminnan kehittämisessä. ICT-palveluiden tuottamisessa ja digitalisaation toimeenpanossa otetaan erityisesti huomioon siirtymäkauden suunnittelu: toiminnan jatkuvuus varmistetaan, mutta samalla kehitetään uusia palveluja. ICT-palvelukeskuksen tehtävistä säädetään myöhemmin asetuksella.

### 4. talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

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

- Palvelukeskukset tuottavat mainittuja tukipalveluita maakunnille. Palvelukeskukset eivät tuota palveluita maakuntien markkinoilla toimiville tuotantoyhtiöille tai valinnanvapauden piirissä oleville yksityisen sektorin toimijoille.
- Palvelukeskukset voivat tuottaa palveluita itse tai hankkia niitä ulkoisilta palveluntarjoajilta kilpailuttamalla julkisista hankinnoista olevan lainsäädännön puitteissa.
- Lisäksi arvioidaan mahdollisten yhteisten tukipalvelujen organisointia näillä osa-alueilla: 1) asiantuntija-arviot maakunnan oman tuotannon laadusta, vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta suhteessa muihin tuotantotapoihin, 2) tutkimuksen koordinaatiopalvelut sekä 3) laite- ja infrastruktuuripalvelut.



**Lakiluonnokset:**

Luonnos voimaanpanolaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

**Asiantuntijat:**

Hallinto- ja kehitysjohtaja Helena Tarkka, VM, p. 0295 530 141 (tilapalvelut)

Tietohallintoneuvos Maritta Korhonen, STM, p. 0295 163 344 (ICT-palvelut)

Budjettineuvos Tomi Hytönen, VM, p. 0295 530 279 (yhteishankintapalvelut)

Valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio, VM, p. 0295 530 031 (henkilöstö- ja taloushallintopalvelut)

## 10 Maakuntien rahoitus ja ohjaus

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

### Maakuntien talouden ohjaus

#### Julkisen talouden suunnitelmassa sovitaan tehtävät ja rahoitus yhteen

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

#### Rahoituslaki sääntelee maakuntien rahoitusta

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

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

Maakuntien nettokustannukset ovat vuoden 2016 tasossa noin 17,67 miljardia euroa. Näistä noin 17,25 miljardia euroa muodostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja noin 420 miljoonaa euroa muodostuvat pelastustoimen kustannuksista. Maakuntien väliset erot ja rahoitustarpeet huomioidaan valtion rahoituksessa ja näin varmistetaan kunkin maakunnan riittävät edellytykset järjestää palveluja asukkailleen.

Maakuntien rahoituslaki kattaa tässä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoituksen. Lakiehdotusta on tarkoitus täydentää jatkovalmistelussa myös maakunnille siirtyvien muiden tehtävien rahoituksen osalta, kun maakuntien muiden tehtävien siirtoa koskeva valmistelu etenee. Siten laki tulee vuodesta 2019 alkaen koskemaan maakunnan kaikkien tehtävien rahoitusta.

- Maakunta päättää itsenäisesti rahoituksensa käytöstä.
- Valtio kohdentaa rahoitusta maakunnille 10 % asukasmäärän perusteella ja 90 % maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden perusteella.
- Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen rahoitukseen vaikuttavat maakunnan asukasmäärän lisäksi asukkaiden ikärakenne, terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarpeet, asukastiheys ja vieraskielisten henkilöiden määrä maakunnassa.
- Maakunnat saavat valtion rahoitusta myös asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Osuus on 1 % maakuntien rahoituksesta.
- Valtion rahoituksessa otetaan huomioon mahdolliset maakunnan tehtäviin tulevat lainsäädännöstä johtuvat muutokset.
- Valtion rahoitukselle säädetään siirtymäaika, joka koskee vuosia 2019–2023. Siirtymäajalla siirrytään asteittain sosiaali- ja terveydenhuollon menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen.
- Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistetaan vuosittain toteutuneiden kustannusten ja arvioidun kustannustason muutoksen osalta sekä huomioimalla toteutuneet asiakas- ja käyttömaksutulot.
- Maakuntien toteutuneita käyttökustannuksia ei kuitenkaan huomioida valtion rahoituksen tarkistuksessa täysimääräisesti, sillä tavoite on pienentää sosiaali- ja terveydenhuollon menoja 3 miljardia euroa vuoden 2029 loppuun mennessä.
- Valtion rahoitusta tarkistetaan julkisen talouden kantokyvyn mukaisesti siten, että maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista huomioidaan maakuntaindeksiin mukainen kustannustason nousu lisätynä 1 prosenttiyksiköllä vuosina 2020–2021 ja vuodesta 2022 alkaen 0,5 prosenttiyksiköllä. Näin saavutetaan vuoden 2029 loppuun mennessä noin 2,8 miljardia euroa alhaisempi rahoituksen taso.
- Valtion rahoituksen kohdentamisperusteita arvioidaan vähintään neljän vuoden välein.
- Valtioneuvosto voi erikseen päättää toimista, jos maakunnalla ilmenee äkillisiä ja tilapäisiä maksuvalmiusongelmia.
- Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtion rahoituksen maakunnille kuukausittain ilman erillistä hakemusta.

Maakuntien rahoituslaki on vielä keskeneräinen. Lakiesitystä täydennetään, kun maakuntien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtoa koskeva valmistelu etenee.

## Kustannusten kasvun hidastaminen

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

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

## Arviointimenettely

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

## Lakiluonnokset:

Luonnos maakuntien rahoituslaiksi

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntajakolaiksi

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

## Asiantuntijat:

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

Budjettineuvos Jouko Narikka, VM, p. 0295 539 917

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

Neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen, VM, p. 0295 530 338

Neuvotteleva virkamies Noora Heinonen, VM, p. 0295 530 148

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

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

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

## Sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjaus

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

### Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki:

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

terveyspalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.

**Lakiluonnokset:**

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki

**Asiantuntijat:**

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

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

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM p. 0295 163 367

Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM p. 0295 163 338

## 11 Kuntien rahoitus ja peruspalvelujen valtionosuudet

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

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

Valtionosuusjärjestelmää koskeva laki on vielä keskeneräinen.

**Rahoituksen siirron toteuttaminen kunnilta maakunnille (valtiolle)**

- Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset (arvio 17,7 mrd. euroa vuoden 2016 tasossa) poistuvat kuntien taloudesta vuodesta 2019 lähtien. Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksissa on eri kuntien välillä suuria eroja, kuten myös kunnille uudistuksen jälkeen jäävissä kustannuksissa.
- Siirtyviä kustannuksia vastaava määrä kuntatalouden tuloja siirretään maakuntien rahoitukseen, jotta verotus ei kiristyisi tai julkisen talouden menotaso nousisi.
- Tulojen vähentäminen tapahtuu alentamalla sekä kuntien valtionosuuksia (5,9 mrd. euroa) että verotuloja (11,8 mrd. euroa).
- Valtionosuuksien alentaminen toteutetaan arvioimalla sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus laskennallisista valtionosuuksista. Samassa suhteessa siirretään maakunnille valtionosuusjärjestelmän lisäosia ja verotulomenetysten kompensatioita.
- Verotulojen alentaminen toteutetaan pääsääntöisesti kunnallisveroa alentamalla (11,3 mrd. euroa). Tämä tehdään niin, että kaikkien kuntien tuloveroprosentteja alennetaan voimaantulovuonna 12,30 prosenttiyksiköllä uudistusta edeltävän vuoden tasosta.

Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 0,5 mrd. euroa vuoden 2016 tasossa.

- Kunnallisveroprosentin alentamisella on merkittävä vaikutus verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen. Tulojen tasaus ei enää toimi nykyjärjestelmän pohjalta.
- Tulojen siirron seurauksena kuntatalouden tulo rakenne muuttuu. Kunnallisvero on tason laskusta huolimatta edelleen merkittävin tulonlähde kunnille. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien tulonlähteenä nousee. Valtionosuuksien suhteellinen osuus kuntien tulonlähteenä alenee hieman.
- Kustannusten ja tulojen siirron yhteisvaikutukset aiheuttavat suuria eroja kuntien välille: osa hyötyy, osa menettää. Näiden muutosten kohtuullistamiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on uudistettava. Muutoksen suuruudesta johtuen valtionosuusjärjestelmän uudistus on tehtävä monessa osassa.
- Maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset ja siirrettävät tulot määritetään mahdollisimman lähellä uuden järjestelmän voimaantuloa olevien tilastotietojen perusteella.
- Hallituksen esitysluonnoksessa käytössä on ollut vasta arviotieto vuoden 2016 (perustuu vuoden 2014 kustannuksiin) kustannuksista ja tuloista. Voimaantuloavuotta koskevassa siirrossa käytetään vuosien 2015 ja 2016 keskiarvotietoa, jotka arvioidaan vuoden 2018 tasoon. Kun tilastot vuoden 2018 todellisista kustannuksista ovat saatavilla, arviotietoon perustuneet siirtyvät kustannukset oikaistaan näiden mukaisiksi.

### Valtionosuusjärjestelmän uudistus

- Uudistuksen peruslähdekohtana on turvata kunnille riittävä rahoitus, jotta ne selviytyvät vastuulleen jäävien tehtävien järjestämisestä.
- Toinen lähtökohta on, että voimakkaista tasaustarpeista huolimatta kuntien valtionosuusjärjestelmän määräytymistekijöiden merkitys säilytetään.
- Maakuntiin siirtyvien kustannusten ja tulojen (ml. verotuloihin perustuvan tasauksen muutos) epätasapaino aiheuttaa suuria kuntakohtaisia taloudellisia vaikutuksia, joita ei kyetä yhdellä kertaa oikaisemaan nykyisen valtionosuusjärjestelmän kriteereillä.
- Muutoksesta johtuvien taloudellisten vaikutusten kohtuullistamiseksi tarvitaan mittavia tasaustoimenpiteitä. Tämän vuoksi suoraan uudistuksesta johtuvia taloudellisia vaikutuksia rajoitetaan jatkossa toistaiseksi pysyvällä, niin kutsutulla sote-siirron muutosrajoittimella. Sote-siirron muutosrajoittimeksi ehdotetaan 60 % siirtyvien kustannusten ja tulojen (ml. verotuloihin perustuva tasaus) erotuksesta. Muutosrajoittimen avulla saadaan myös luotua toimivampi rahoitusmallirakenne.
- Rahoituksen siirron seurauksena kunnille jaettavien valtionosuuksien kokonaismäärä alenee noin kolmasosaan nykyisestä. Jotta valtionosuuskriteerit kuvaisivat kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niiden kustannusrakennetta paremmin ja oikeudenmukaisemmin, kriteereihin ehdotetaan maltillisia muutoksia.
- Osana kokonaisratkaisua verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasauksen tasausrajoja ehdotetaan muutettavaksi ja tasauksen kattavuutta lisättäisiin sisällyttämällä 50 prosenttia kiinteistöverosta tasaukseen.
- Uudistuksen kokonaisuuden mittavuus huomioiden uudistuksen voimaantuloon ajoittuvia kuntakohtaisia vaikutuksia kohtuullistetaan. Uuteen rahoitusmalliin siirrytään järjestelmämuutoksen tasauksen kautta, mikä määritetään kunnan uuden tasapainon ja uudistusta edeltävän tasapainon erotuksena. Järjestelmämuutoksen tasaus purkautuu vuosina 2020–2023 +/- 25 euroa/asukas vuodessa kohti uutta rahoitusmallia kuitenkin niin, että muutos saa olla enintään +/- 100 euroa asukasta kohti.

- Lähtötilanteen jäädyttäminen uudistusta edeltävälle tasolle korostaa kunnan uudistuksen voimaantuloa edeltävien vuosien taloudenhoidon merkitystä.
- Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on pitkäkestoinen prosessi. Tämän uudistuksen yhteydessä syntyneitä tasauksia joudutaan purkamaan vielä seuraavassakin uudistuksessa.
- Kuntien peruspalvelujen seuraavan uudistuksen tulee perustua kattavaan tutkimukseen sekä voimaantulon jälkeiseen käytännön kokemukseen nyt luotavan järjestelmän toimivuudesta. Näillä reunaehdoilla seuraava uudistus voisi tulla voimaan aikaisintaan ensi vaalikauden lopulla.

### **Omaisuusjärjestelyiden vaikutukset kuntien talouteen**

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

### **Kuntien verotusoikeuden tilapäinen rajoittaminen uudistuksen voimaantulon yhteydessä**

- Uudistuksen voimaantulovuonna (2019) kuntien veroprosenttia alennettaisiin lailla kaikissa kunnissa samalla tavoin, jotta uudistuksen myötä kokonaisveroaste tai työn verotus ei kiristyisi uudistuksen vuoksi. Alennus liittyy nimenomaan uudistuksen toteuttamiseen ja on mahdollista perustuslakiarvion mukaan vain määräaikaaisesti verotusoikeuden ollessa yksi kunnallisen itsehallinnon perustuslain keskeisiä ominaispiirteitä
- Vuoden 2019 veroprosenttien yhtäläisen alentamisen lisäksi vuosia 2020 ja 2021 koskevaksi siirtymäajaksi on tarkoitettu säätää veronkorotuksia koskevasta ylärajasta (korotuskatto), jolla rajoitettaisiin uudistuksesta johtuvia, verotuksen kiristymiseen liittyviä paineita.
- Korotuskatto toteutettaisiin niin, että vuosien 2020 ja 2021 aikana kunta saisi korottaa tuloveroprosenttiaan korkeintaan keskimäärin 0.5 prosenttiyksikköä vuodessa. Korotusvara on mitoitettu sen mukaan, että kunnat voisivat normaalitilanteissa huolehtia taloutensa tasapainottamisesta.
- Kunnan rahoituksen turvaamiseksi säädettäisiin kuitenkin poikkeusmahdollisuus tilanteisiin, missä kuntien maksuvalmius on uhattuna, eikä sitä kyetä varmistamaan muilla menoihin tai tuloihin liittyvillä toimenpiteillä. Näissä tiukasti rajatuissa olosuhteissa kunnanvaltuusto voisi päättää säädettyä suuremmasta tuloveroprosentin korotuksesta. Päätös edellyttäisi, että se olisi perusteltu että kunta olisi kartoittanut muu keinot.
- Merkittävimmät toimenpiteet kuntatalouden ja yksittäisen kunnan vakauden varmistamiseksi tehdään valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja julkisen talouden suunnitelman kuntataloustoimenpiteiden yhteydessä sekä kuntien omassa päätöksenteossa.

- Valtion käsityksen mukaan verotusoikeuden määräaikainen rajoittaminen ehdotetulla tavalla ei heikennä kuntien kykyä selviytyä taloudellisista velvoitteistaan.

### Lakiluonnokset

Lakiluonnos kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lakiluonnos valtioneuvoston asetus peruspalvelujen valtionosuudesta

Lakiluonnos voimaanpanolaiksi (kunnallisveron korotuskatto)

### Asiantuntijat:

Finanssineuvos Jani Pitkäniemi, VM, p. 0295 530 494

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

Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, VM, p. 02955 30820 (erityisesti valtionosuuslaki)

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

## 12 Verotus

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

### Kuntien verotulojen alentaminen

- Lakiehdotuksen mukaan kunnallisveron tuottoa alennetaan noin 11 340 miljoonalla eurolla.
- Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan saman verran vuonna 2019.
- Tämän hetken arvion mukaan kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,3 prosenttiyksiköllä.
- Kunnallisveroprosenttien muutoksia rajoitetaan myös vuosina 2020 ja 2021.
- Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 500 milj. eurolla vuoden 2016 tasossa.
- Ilman tätä muutosta yhteisöveron osuus kuntien tuloista kasvaa liikaa, kun kuntien tulot alenevat nykyisestä.
- Yhteisöveron tuotto saattaa vaihdella voimakkaastikin talouden suhdanteiden mukana, eikä yhteisövero sen vuoksi sovellu hyvin kuntien menojen rahoituslähteeksi. Toisaalta kuntien saama osuus yhteisöveron tuotosta kannustaa kuntia edistämään elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä omalla alueellaan.

### Valtion verotulojen kasvattaminen

- Valtion verotusta kiristetään lähtökohtaisesti saman verran kuin kuntien verotuloja alennetaan.



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

## Vaikutukset verovelvollisille

- Uudistus toteutetaan siten, että sillä on mahdollisimman vähän vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon.
- Kunnallisverotusta kevennetään lähtökohtaisesti saman verran kuin valtion verotusta kiristetään. Uudistuksen jälkeen verovelvolliset maksavat vähemmän kunnallisveroa ja enemmän valtionveroa kuin nykyisin, mutta kokonaisuutena verotuksen taso pysyy lähes ennallaan. Hyvin pienet muutokset verotuksen tasossa ovat kuitenkin mahdollisia.
- Lopullisen valmistelun yhteydessä veroparametrit määritetään siten, ettei työn verotuksen kiristymiä tapahdu lainkaan.

## Muut asiat

- Omaisuuden siirtojen osalta tuloverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa ei synny veroseuraamuksia kuntayhtymien varojen siirtyessä voimaansäilyttämisellä tavalla maakunnille ja edelleen valtakunnalliselle osakeyhtiölle.
- Arvonlisäverotusta koskevat säännökset valmistellaan erikseen ja niistä annetaan hallituksen esitys myöhemmin.

Laskelmat on tehty vuoden 2016 tasolle korotetulla vuoden 2014 pohja-aineistolla ja vuoden 2016 veroperustein. Laskelmia päivitetään valmistelun edetessä ja vuonna 2018 ennen uudistuksen voimaantuloa veroparametrit päivitetään uusimpia käytettävissä olevia veropohjatietoja ja veroperusteita käyttäen.

### Lakiluonnokset:

Luonnos vuoden 2019 tuloveroasteikkolaiksi

Luonnos tuloverolain muuttamisesta

Luonnos verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Luonnos verontilityslain 12 §:n muuttamisesta

Luonnos verohallinnosta annetun lain 30 §:n muuttamisesta

### Asiantuntijat:

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

Hallitusneuvos Panu Pykönen, VM, 0295 530 225

## 13 Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus

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

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

### Lakiluonnos:

Luonnos Kevasta annetun lain muuttamisesta

### Asiantuntija:

Johtaja Heli Backman, STM, p. 0295 163 179

## 14 Uudistuksen toimeenpano

### Henkilöstön asema uudistuksessa

Lakiluonnoksen mukaan sote-uudistuksen myötä kuntien ja kuntayhtymien palveluksesta maakuntien palvelukseen siirtyy yhteensä noin 220 000 työntekijää. Heidän työnantajansa on siis jatkossa maakunta. Siirtävistä työntekijöistä suurin osa on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä. Siirtymähetkellä voimassa olevat henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet säilyvät.

- Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten palvelukseen. Henkilöstö siirtyy sen maakunnan tai maakuntien omistaman yhtiön tai laitoksen palvelukseen, jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä.
- Kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta työntekijä siirtyy maakunnan tai maakuntien palvelulaitosten palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveystalouteen.

- Maakuntiin siirtyy myös-pelastustoimen, maatalouslomituksen, ympäristöterveydenhuollon sekä maakuntien liittojen henkilöstö sekä noin 5000 työntekijää valtion aluehallinnosta.
- Siirtyminen tapahtuu liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti ns. vanhoina työntekijöinä eli siirtymähetkellä voimassa olevat oikeudet ja velvollisuudet säilyvät. Tämä koskee myös eläke-etuja. Liikkeenluovutusperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan.
- Henkilöstöön sovelletaan jatkossakin kunnallista viranhaltija- sekä työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntöä, jonka soveltamisalaa laajennetaan siten, että se koskee myös maakuntien henkilöstöä.
- KT Kuntatyönantajat toimii jatkossa myös maakuntien työnantajaedustajana. Työnantajajärjestön nimi muutetaan muotoon Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Maakunnilla on niiden henkilöstömäärää ja taloudellista painoarvoa vastaava asema uudessa työnantajajärjestössä.
- Maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset tulevat Kevan jäsenyhteisöiksi. Keva huolehtii maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten henkilöstön eläketurvasta. (Ks. Eläkkeet.)
- Maakuntien yhtiöt voivat valita, tulevatko ne kunnallisen eläkejärjestelmän ja kunnallisen ja maakunnallisen alan työehtosopimusten piiriin.

#### **Lakiluonnokset:**

Luonnos laiksi kunnan ja maakunnan viranhaltijasta

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

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

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

Luonnos Kevasta annetun lain muuttamisesta

Luonnos laiksi kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

#### **Asiantuntija:**

Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, VM, p. 0295 530 414

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

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

## **Omaisuusjärjestelyt uudistuksessa**

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

- Lakiluonnoksen mukaan maakunnan tehtävissään tarvitsema omaisuus turvataan maakunnan käyttöön osin omaisuuden siirrolla ja osin vuokraamalla.

- Luonnoksen mukaan lakisääteiset kuntayhtymät siirtyvät varoineen ja velkoineen maakuntiin.
- Kuntien ja vapaaehtoisten kuntayhtymien rakennukset eivät siirry, vaan maakunnat vuokraavat toimitilat yhteisen vuokrasopimus pohjan mukaisesti.
- Siirtymäkauden ajaksi maakunta vuokraa kaikki sen järjestämisvastuulle kuuluvan toiminnan käytössä olevat tilat. Siirtymäkauden jälkeen maakunta arvioi tilatarpeensa.
- Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnalle. Uudistuksen jatkovalmisteluna selvitetään tulevaisuudessa mahdollisesti käyttöä vaille jäävien toimitilojen määrää ja etsitään keinoja, joilla käyttämättömien tilojen vaikutusta kuntatalouteen lievennetään.
- Maakunnille perustetaan yhteinen ammattimainen toimitilapalveluja tuottava kiinteistöyhtiö. Näin taataan toimintaa tukevat tilat, toimiva palveluverkko ja hyvä tilojen käyttöaste. Toimitilapalveluilla on osaaminen erityiskiinteistöjen suunnitteluun, rahoitukseen ja investointeihin siten, että tilat tukevat toimintaa ja ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet, mm. uuden hoitoteknologian ja digitalisaation. (ks. Palvelukeskukset)

**Lakiluonnos:**

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta

**Asiantuntijat:**

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

## Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinnon ohjaus

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

**Järjestämislakiluonnoksessa esitetään:**

- Maakunnan on huolehdittava siitä, että asiakasta koskeva tieto siirtyy sujuvasti eri tuottajien välillä.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien yhteistyösopimuksessa on sovittava myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisestä, asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä yhteistyöalueella.
- Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta.

- Valtioneuvosto voi päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavista vaatimuksista. Tavoitteena on tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttava ja tehokas toteutus. Valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin em. tekniset ja taloudelliset vaatimukset
- Maakunta on asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajan on järjestämislain mukaisessa palveluiden tuottamisessa tallennettava asiakas- ja potilastiedot maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käytetään rekisterinpidon tukena ja tietojen luovuttamisessa muille palveluntuottajille.
- Valtioneuvoston joka neljäs vuosi vahvistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon strategiaan tavoitteisiin sisältyvät myös yleiset linjaukset tiedonhallinnan kehittämiskohteista.
- Toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa käytetään toiminnan laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia sekä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa.

### **Sote-järjestämislain ja maakuntalain voimaanpanolain ehdotuksessa esitetään:**

- Maakunnilla on yhteinen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelukeskus (*ICT-palvelukeskus*). Palvelukeskus tuottaa tietohallinto-, tietojärjestelmä- sekä tietotekniikkapalveluja maakunnille ja valtion viranomaisille. Tehtävän toteuttamiseksi ICT-palvelukeskus voi tuottaa palveluja omilla resursseillaan tai se voi hankkia palveluja ulkoisilta palvelutoimittajilta. ICT-palvelukeskuksen tehtävistä tullaan tarkemmin säätämään asetuksella. ICT-palvelukeskuksen perustamiseen ja tehtäviin liittyvä selvitystyö on käynnissä ja sen tulokset valmistuvat syksyllä 2016.
- Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö tukevat kuntia ja kuntayhtymiä sekä perustettavia maakuntia uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa.

### **Lakiluonnokset:**

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta

### **Asiantuntijat:**

Tietohallintoneuvos Maritta Korhonen, STM, p. 0295 163 344

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

## **Väliaikaishallinto**

Maakuntalain ja voimaanpanolain on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2017. Maakunnat perustetaan tästä ajankohdasta lukien. Perustamisen jälkeen maakunnan nimiin voidaan tehdä oikeustoimia ja palkata maakunnalle omia viranhaltijoita. Varsinaisen toimintansa maakunnat aloittaisivat vaiheittain 2018 aikana. Tehtävien järjestämisvastuu sekä henkilöstö siirtyisivät niille kokonaisuudessaan 1.1.2019.

- Lakiluonnoksen mukaan ensimmäiset maakuntavaalit järjestetään presidentinvaalin ensimmäisen kierroksen yhteydessä tammikuussa 2018. Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen, jonka toimikausi alkaa heti valinnan jälkeen. Maakuntahallitus vastaa maakunnan perustamiseen liittyvän käytännön valmistelun ja toimeenpanon johtamisesta. Maakuntavaltuusto päättää myös maakunnan muiden toimielinten valinnasta sekä siitä, milloin ne aloittavat toimintansa.
- Maakuntien tehtävien hoitamiseen liittyvä päätösvalta siirtyy tehtäviä nykyisin hoitavilta viranomaisilta maakuntien viranomaisille vasta maakuntien palvelutoiminnan alkaessa 1.1.2019.

### Väliaikainen valmistelutoimielin

- Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelua varten perustetaan 1.7.2017 väliaikainen valmistelutoimielin, joka vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus on aloittanut toimintansa.
- Maakunnan liiton, kuntien, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston on sovittava väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta. Maakunnan liitto johtaa sopimusneuvotteluja ja asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen neuvottelussa sovitun mukaisesti. Jos väliaikaista valmistelutoimielintä ei ole asetettu elokuun 2017 loppuun mennessä, valtioneuvosto asettaa toimielimen.
- Väliaikainen valmistelutoimielin johtaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttää sitä koskevaa päätösvaltaa maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti. Valmistelutoimielin voi asettaa keskuudestaan jaostoja hoitamaan erikseen määrättyjä tehtäviä ja siirtää näitä tehtäviä koskevaa päätösvaltaa jaostolle.
- Valmistelutoimielimen tehtävänä on:
  1. kartoittaa maakunnille siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi.
  2. osallistua maakunnille siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden selvittämiseen.
  3. osallistua maakunnille siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen.
  4. osallistua maakunnille siirtyvien hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevien tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien ja ratkaisujen selvittämiseen.
  5. valmistella maakunnan toiminnan ja hallinnon järjestämistä.
  6. päättää maakunnan vuoden 2018 talousarviosta.
  7. osallistua ensimmäisten maakuntavaalien järjestämiseen.
  8. valmistella muut maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyvät asiat.
- Valmistelutoimielimen kanssa tekevät yhteistyötä ne viranomaiset, joista tehtäviä ja henkilöstöä siirtyy maakunnalle.
- Väliaikaisen valmistelutoimielimen on tiedotettava valmistelun etenemisestä alueen asukkaille, palvelujen käyttäjille, kunnille, järjestöille ja muille yhteisöille sekä varattava näille tarvittaessa mahdollisuus tulla kuulluksi valmistelussa olevista merkittävistä asioista.

**Lakiluonnokset:**

Luonnos maakuntalaiksi

Luonnos maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta

**Asiantuntijat:**

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää, VM, p. 0295 530 266

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, VM, p. 0295 530 097

## 15 Asiakkaan valinnanvapaus

Asiakkaan valinnanvapautta koskeva lainvalmistelu on vielä kesken. Hallitus on linjannut valinnanvapautta koskevia yleisiä periaatteita. Lisäksi selvityshenkilöt ovat tehneet oman ehdotuksensa siitä, millainen valinnanvapausmalli voisi olla. Hallitus ei ole vielä päättänyt, millainen valinnanvapausmalli otetaan käyttöön.

Hallitus sopi 29. kesäkuuta reformiministerityöryhmässä käytyjen neuvotteluiden jälkeen valinnanvapauslainsäädännön jatkovalmistelusta. Suomalaisen valinnanvapausmallin lähtökohdaksi halutaan ihmisten erilaiset palvelutarpeet. Valinnanvapausmalliin harkitaan otettavaksi neljä erilaista valinnanvapauden keinoa: laajasti perustason palveluja tarjoava sosiaali- ja terveyskeskus, suppeamman palveluvalikoiman omatiimi tai sote-asema, palveluseteli ja henkilökohtainen budjetointi. Lisäksi valmistelussa arvioidaan muun muassa valinnanvapausmallin perustuslainmukaisuus, taloudelliset vaikutukset ja palvelutarjonnan erilaisuus maan eri osissa.

Hallituksen valinnanvapausmallin linjauksen jälkeen Sosiaali- ja terveysministeriö on aloittanut lainsäädännön valmistelun. Vielä ei ole linjattu, tuleeko valinnanvapaudesta oma laki vai tulevatko valinnanvapauden pykälät sosiaalihuoltolakiin, sosiaalihuollon asiakslakiin, terveydenhuoltolakiin ja potilaslakiin.

**Hallituksen aiemmat linjaukset**

Hallitus on aiemmin linjannut, että sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusta yksinkertaistetaan ja yksilön valinnanvapautta lisätään.

- Asiakkaan valinnanvapaus olisi jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa.
- Asiakas voi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan.
- Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluja ja turvata ihmisten nykyistä nopeampi hoitoon pääsy ja palvelujen saanti.
- Monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamista ja valinnanvapautta laajentava lainsäädäntö on tarkoitus saada voimaan 1.1.2019.

**Nyt julkistettavassa ehdotuksessa sote-järjestämislaiksi on yleisiä säädöksiä asiakkaan valinnanvapaudesta**

- Maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja siten kuin siitä erikseen säädetään.
- 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.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiassa on otettava huomioon asiakkaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen ja muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen sovittaminen yhteen siten, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut muodostavat tarpeen mukaisen kokonaisuuden.
- Lisäksi maakunnan on huolehdittava asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta.
- Hallintolakia ja julkisuuslakia sovelletaan yritysten ja yhteisöjen toimintaan silloin, kun ne ovat valinnanvapausjärjestelmän mukaisia palvelun tuottajia.

#### **Asiantuntijat:**

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012  
Ylijohtaja Outi Antila, STM, p. 0295 163 164

## **16 Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnit**

Sote- ja maakuntauudistuksesta on tehty useita vaikutusarviointeja, jotka ovat tutkimuksia ja virkatyönä tehtyjä selvityksiä. Vaikutusarvioinnit on julkaistu lausuntopyynnön liiteaineistoissa [alueuudistus.fi](http://alueuudistus.fi) -sivustolla.

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

Alla on kooste vaikutusarviointien tärkeimmistä havainnoista.

### **Vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin**

- Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset tehtävät siirtyvät nykyisiltä hieman alle 200 kunnalta tai kuntayhtymältä 18 itsehallinnollisen maakunnan hoidettavaksi. Lisäksi maakuntalain luonnoksen mukaisissa tehtäväsiirroissa noin 200 kunnallisen tai valtion viranomaisen tehtävät siirtyvät maakunnille. Siten lakiluonnokset tarkoittavat noin 400 eri viranomaisen tehtävien ja voimavarojen kokoamista 18 itsehallinnolliselle maakunnalle.
- Nykytilaan verrattuna lakiluonnokset merkitsevät, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien väestöpohja sekä kantokyky ja voimavarat kasvavat merkittävästi. Tämä luo edellytykset palvelujen nykyistä selvästi **yhdenvertaisemmalle saatavuudelle**. Potilasturvallisuuden ja palvelujen vaikuttavuuden arvioidaan myös paranevan.



- Lakiluonnosten mukainen palvelu- ja rahoitusjärjestelmä poistaa kannustimet perusterveydenhuollon ja lähellä olevien sosiaalipalvelujen aliresurssointiin ja antaa mahdollisuuden **vahvistaa perus- ja lähipalveluita**. Harvinaisempia tai erikoistunutta osaamista vaativia palveluita taas kootaan harvemmissä yksiköissä tuotettavaksi. Kokonaisuutena yhdenvertaisemmin toimivan palvelujärjestelmän voidaan arvioida vähentävän hyvinvointi- ja terveyseroja. Se kuitenkin edellyttää, että palveluissa sovelletaan yhtenäisiä hoidon ja palvelutarpeen arvioinnin kriteerejä.
- Lakiluonnoksissa lisätään **terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen** velvoitteita. Kunnille ja maakunnille osoitetaan vuosittain yhteensä lähes 250 miljoonaa euroa rahoitusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteereiden perusteella. Tämä yhdessä asiakasohjauksen kanssa osaltaan vähentänee ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja.
- Lakiluonnokset antavat aikaisempaa selvästi enemmän mahdollisuuksia tuottaa perus- ja erikoistason palveluja sekä sosiaalipalveluja saman, yhtenäisesti johdetun konsernin puitteissa. Säädökset edellyttävät, että sekä maakunta että tuottajat huolehtivat palvelujen yhteensovittamisesta toimiviksi kokonaisuuksiksi. Ehdotukset antavat näin mahdollisuuksia nykyistä parempaan **palveluintegraatioon**.

## Taloudelliset vaikutukset

- Lakiluonnokset antavat edellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen reaalisen kasvun hidastumiseen. Menot kasvavat kuitenkin edelleen yleistä hintakehitystä nopeammin. Vaikutusarvioinnissa todettu **kustannuskasvun** jarruttamisen mahdollisuus on 3 miljardia euroa. Sen saavuttaminen edellyttää täysimääräistä onnistumista toiminnallisissa uudistuksissa. Osa kustannusten kasvun hidastumisesta johtuu jo tällä vaalikaudella toteutettavista muista uudistuksista, kuten erikoissairaanhoidon ja päivystyksen uudistuksesta.
- Tehostamismahdollisuuksien toteutuminen riippuu siitä, missä määrin uudet maakunnat ja monituottajamallissa toimivat erilaiset tuottajat pystyvät toteuttamaan tarvittavia toimintatapojen uudistuksia.
- Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on kustannusperusteista. Maakuntien rahoituslain luonnoksessa siirrytään rahoitukseen, joka perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioituihin menotarpeisiin ja väestöpohjaan. Kustannusten kasvu huomioidaan rahoituksessa vain rajoitetusti siten, että rahoituksen kasvuun sisältyy vuoden 2029 loppuun mennessä noin 2,8 miljardin euron rahoituksen kasvun jarru.
- Uudistuksen toteuttamisesta aiheutuu kymmeneen miljoonin euroihin nousevia **muutoskustannuksia** ja lisäksi eräät investointitarpeet aikaistuvat. Maakuntiin ja niiden palvelulaitoksiin tytäryhtiöineen siirtyy noin 220 000 työntekijää. Palkkojen yhteensovitus palkkojen mediaanitasolla lisää noin 75 miljoonalla eurolla palkkamenoja. Uudistuksen myötä on tarpeen kiirehtiä ICT-järjestelmien uudistamista. Uusien järjestelmien kokonaiskustannukset ovat lähempänä miljardia euroa. Kysymys on pitkälti järjestelmä uudistuksista, jotka kuntien ja kuntayhtymien pitäisi joka tapauksessa tehdä myös nykyisessä järjestämismallissa. Uudistuksen yhteydessä systemaattisesti ja yhtenäisesti tehtyinä tietohallinnon menoissa voidaan saavuttaa kymmenien miljoonien eurojen säästöt ja tuottaa huomattavia toiminnallisia hyötyjä. Toiminnalliset hyödyt sisältyvät edellä mainittuun 3 miljardin euron kustannusten kasvun jarruttamiseen.

- Kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,3 prosenttiyksiköllä vuonna 2019. Vastaava verotuotto siirretään valtion ansiotuloverotukseen. Palkkatulon verotus ei kiristy ansiotuloveroasteikkoon ja verovähennyksiin tehtävien muutosten takia.
- Kuntien **rahoitustasapainon muutos** rajataan lakiluonnoksissa enintään 100 euron lisäykseen tai vähennykseen asukasta kohden laskettuna. Näin turvataan riittävästi kuntien mahdollisuus huolehtia jäljelle jäävistä lakisääteisistä velvoitteistaan ja kunnanvaltuustojen valta päättää kunnan taloudesta ja toiminnasta.

## Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

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

- Naisten miehiä aktiivisempi hakeutuminen palvelujen piiriin saattaa ennustaa sitä, että naiset hyödyntävät jatkossa myös laajentuneen valinnanvapauden mahdollisuuksia aktiivisemmin. Tämä voi johtaa naisten ja miesten erojen kasvamiseen palvelujen käytössä, jos valinnanvapauden osalta tehdyt ratkaisut eivät helpota valintojen tekemistä riittävästi.
- Julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto on naisvaltainen ala ja uudistuksen **henkilöstövaikutukset** kohdistuvat erityisesti naisiin. Merkittävin muutos on työnantajan vaihtuminen. Sen sijaan työtehtävät säilyvät valtaosalla entisenä.
- Jatkossa henkilöstön asemaan ja palvelussuhteen ehtoihin voi vaikuttaa maakunnan oman palvelutuotannon osittainen yhtiöittäminen sekä mahdollinen yksityisen palvelutuotannon kasvu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tällöin henkilöstön työehtosopimukset voivat vaihtua ja vaikuttaa palvelussuhteen ehtoihin ja naisten palkkatasoon.
- Uudistus voi johtaa muutoksiin työpaikkojen sijainnissa. Tämä voi vaikuttaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Koska valtaosa henkilöstöstä on naisia, myös vaikutukset kohdistuvat pääosin naisiin.
- Tasa-arvolaki koskee jatkossa myös maakuntia. Maakuntavaltuustoa lukuun ottamatta maakunnan toimielimissä tulisi olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

**Asiantuntijat:**

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, STM ja VM, p. 0295 163 012  
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, STM, p. 0295 163 367  
Hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, STM, p. 0295 163 383  
Ylijohtaja Kirsi Varhila, STM, p. 02951 63338

## 17 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esitysluonnosta on arvioitu myös perustuslain näkökulmasta. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi sisältyy hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

- Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että eduskunta voi käsitellä esityksen tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Esitys sisältää kuitenkin perustuslain kannalta eräitä tulkinnanvaraisia kohtia. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan asukkaiden itsehallintoa kuntaa suuremmalla alueella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on perusteltua.
- Perustuslain kannalta tulkinnanvaraista on erityisesti se, miten **kansanvalta** toteutuu maakunnan ja julkisen palvelulaitoksen välillä sekä yhteistyöalueille kootuissa palveluissa ja onko maakuntien rahoitus riittävä ihmisten perusoikeuksien turvaamiseksi.

- Monituottajamallin toteutus ja **valinnanvapauden** sisältö vaikuttavat olennaisesti siihen, kuinka hyvin palvelujen saatavuus tosiasiallisesti toteutuu. Valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat sisältyvät valmisteltavana olevaan erilliseen esitykseen. Tästä syystä uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta on vielä vaikea arvioida.
- Maakunnan ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, johon alueen asukkaat valitsevat edustajat. Maakunnan hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon. Maakunnan asukkaille säädettäisiin nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan ja palvelujen kehittämiseen.
- Vaaleihin perustuvan **demokratian** toimivuus vaatii, että itsehallintoalue muodostaa taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntajako täyttää tältä osin perustuslain reunaehdot.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. **Palvelujen järjestäjien määrä** jää osin edelleen liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuuden kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja, mikä heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista.
- Tämän vuoksi palveluita on ehdotetussa mallissa tarpeen koota melko laajasti maakuntien rajat ylittävällä tavalla. Näin on erityisesti erikoissairaanhoidossa. **Palvelujen kokoaminen** vain joidenkin maakuntien järjestettäväksi kaventaa muiden maakuntien kansanvaltaisuutta näissä palveluissa. Palveluiden kokoamista on kuitenkin pidettävä välttämättömänä, jotta potilasturvallisuus ja palvelujen laatu toteutuisivat yhdenvertaisesti.
- Maakunnan järjestämis- ja tuottamisvastuu eriytetään. Maakunnan omasta tuotannosta vastaa **julkinen palvelulaitos ja sen yhtiöt**. Ehdotettu lainsäädäntö kaventaa palvelulaitoksen päätösvaltaa paljon. Maakunta vastaa siitä, että ihmisten oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu ja maakuntavaltuusto päättää palvelulaitoksen toiminnallisista tavoitteista ja talouden puitteista.
- Käytännössä palvelulaitoksen asema voi kuitenkin muodostua vahvaksi, jos maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja osaamista tehtävälästä. Ehdotetussa mallissa palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallassa ja osaamisesta.
- Perustuslain mukaan julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on poikkeus ja pääsääntöisesti viranomaiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Hallituksen linjaama **monituottajamalli** on haasteellinen tästä näkökulmasta. Esimerkiksi asiakkaan palvelutarpeen arviointi voi sisältää julkisen vallan käyttöä. Tältä osin vaikutusarviointi voidaan tehdä vasta kun valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö valmistuu.
- Hallituksen arvion mukaan nykyiseen maakuntajakoon perustuva itsehallintoalueiden aluejako sekä hallituksen esitykseen esitetyt säännökset turvaavat perustuslaissa säädetyt **kielelliset oikeudet**. Säännökset eivät muuta oikeuksien nykytilaa laintasolla.
- Kielelliset oikeudet on kuitenkin varmistettava, kun toiminta järjestetään uudella tavalla maakunnissa. Esimerkiksi maakunnilla on viisi yhteistyöaluetta, joista kolmessa on kaksikielisiä maakuntia. Myös sairaalaverkkoa ja päivystyspalveluja uudistetaan. Erityisesti näissä on huolehdittava palvelujen saatavuudesta sekä suomen että ruotsin kielellä.
- Esityksen mukaan maakuntien rahoitus perustuisi **valtion rahoitukseen** ja maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että annettaessa tehtäviä maakunnalle valtion on huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Valtiolla olisi

oikeus rajoittaa ja ohjata maakuntien menokehitystä. Lainsäädännössä asetettaisiin käyttökustannusten vuosittaiselle kasvulle rajat.

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

### Asiantuntijat:

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