

29.1.2016

Kirjaamo  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
PL 33  
00023 VALTIONEUVOSTO

**SOSIAALI- JA  
TERVEYSMINISTERIÖ**

01-02-2016

*Smy 068100/2015*

Ohessa tiedoksenne Tuusulan valtuuston 25.1.2016 päätös lausuntopyyntöönne hallituksen esityksestä linjauksiksi itsehallintoaluejaon perusteiksi ja Keski-Uudenmaan sote-hankkeen jatkovalmisteluun sitoutumisesta.

Vastaukset on viety sähköiseen järjestelmään.



Aila Toivonen  
hallintopalvelusihteeri



Dno KESH: 1036/2015

**2 § LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEEN LINJAUKSISTA ITSEHALLINTO-  
ALUEJAON PERUSTEIKSI JA KESKI-UUDENMAAN SOTE-HANKKEEN JAT-  
KOVALMISTELUUN SITOUTUMINEN**

**Khall § 2/11.1.2016**

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää 19.11.2015 päivätyllä kirjeellään lausuntoa hallituksen linjauksista itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote- uudistuksen askelmerkeiksi. Lausunnot pyydetään antamaan 9.2.2016 mennessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, itsehallintoalueiden perustamista ja aluehallintouudistusta valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisessä hankkeessa, jota hallinnoidaan teknisesti sosiaali- ja terveysministeriössä.

Lausuntoa on valmisteltu Keski-Uudenmaan sote-projektin kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien yhteistyönä. Lausuntopyyntöön tulee vastata sähköisellä kyselyllä.

Keski-Uudenmaan sote-projektin ohjausryhmä hyväksyi kokouksessaan 1.12.2015 § 4 Keski-Uudenmaan SOTE-hankkeen työsuunnitelman. Työsuunnitelmaan sisältyy hankkeen tarkennettu talousarvio. Samalla ohjausryhmä totesi, että kunnat tekevät päätöksensä sitoutumisestaan Keski-Uudenmaan SOTE –hankkeen jatkovalmisteluun tammi-helmikuussa 2016 valtuustojen päätöksellä samalla, kun antavat nyt kyseessä olevan lausunnon.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kirje ”Sosiaali- ja terveydenhuollon muutos tehdään itsehallintoalueilla- oma-aloitteinen ja aktiivinen kehittäminen kannattaa” on julkaistu 7.12.2015. Kirjeessä todetaan, että alueilla voidaan jatkaa ja on suositeltavaa tehdä oma-aloitteista sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallista kehittämistä ilman, että odotetaan valtioneuvoston järjestämän muutostuen käynnistymistä ja erityisesti itsehallintoalueen toimintaa käynnistävää väliaikaishallintoa. Väliaikaishallinnossakin olisi hyvä voida nojautua mahdollisimman pitkälti maakunnissa jo sovittuihin rakenteisiin. Tarvittavaa muutosvalmistelua ja toiminnallista kehittämistä on perusteltua tehdä aktiivisesti ja oma-aloitteisesti tulevilla itsehallintoalueilla eli maakunnissa. Tällöin voidaan ottaa parhaiten huomioon alueiden omat erityispiirteet.

Ministeriöitten mukaan alueilla voidaan sopia yhteistyössä tarvittavista yhteistyöelimistä ja organisaatioista. Organisaatioiden olisi hyvä olla keveitä ja helposti sulautettavissa uusiin itsehallintoalueisiin. Mikäli kehittämistyössä harkitaan uusia kuntayhtymiä, on tällöin pidettävä niiden perustamiseen liittyvät hallintokustannukset mahdollisimman pieninä ja suunniteltava toteutus siten, että sotekuntayhtymien toiminta voidaan sulauttaa 1.1.2019 lukien uusien itsehallintoalueiden kanssa.

Kirjeessä suositellaan, että maalisi- huhtikuussa 2016 tulevilla itsehallinto-alueilla, jotka muodostetaan maakuntajaon pohjalta, pidettäisiin kuntien ja kuntayhtymien yhteiskokoukset tai neuvottelut, joissa suunnitellaan ja sovietaan siitä, miten alueella yhdessä tehdään toiminnallista kehittämistyötä soteuudistukseen valmistautumiseksi ja sen tavoitteiden toteuttamiseksi. Kokouksissa ja jatkotyössä on tärkeää olla mukana kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja toimijoiden asiantuntemus.

Alueellisessa muutoksen valmistelussa ja alueellisessa kehittämistyössä ministeriöitten mukaan tärkeää on, että siinä:

- keskiössä ovat asiakkaiden mahdollisuudet saada integroituja palveluita oikea-aikaisesti
- ovat aktiivisesti ja tasapainoisesti mukana kaikki sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelut ja toimijat kuten esimerkiksi kuntien sosiaalipalvelut ja sosiaalihuollon vaativamman tason erityiset palvelut, perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, työterveyshuollon edustajat sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimijat
- haetaan mahdollisuuksia parantaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä saada aikaan säästöjä.

Keski-Uudenmaan kuntien sotehanke noudattaa yllämainittuja ministeriöitten linjauksia.

Hallituksen linjauksen mukaan itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Kuntia pyydetään ottamaan lausunnossaan kantaa siihen, minkä maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen kunta katsoo kuuluvansa sekä perustelemaan kannanottonsa. Sen vuoksi kunnille osoitettu lausuntopyyntö on kohdistettu valtuustoille. Itsehallintoalueeseen sijoittamista koskevaan kannanottoon suhtaudutaan kunnan virallisena kantana, minkä vuoksi sitä koskevasta valtuuston päätöksestä tulee toimittaa päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön. On mahdollista menetellä myös niin, että valtuusto ottaa kantaa vain sille osoitettuihin kysymyksiin ja toimittaa kannasta päätösasiakirjan STM:öön. Tämä koskee kysymystä numero 3.

Annetut lausunnot otetaan huomioon maan hallituksen esityksen laatimisesa. Hallituksen esityksestä pyydetään lausunnot keväällä 2016.

Liitteenä

Lausuntopyyntö taustamateriaaleineen

Lausunto Sosiaali- ja terveysministeriölle

Keski-Uudenmaan sote-hankkeen työsuunnitelma

Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kirje ”Sosiaali- ja terveydenhuollon muutos tehdään itsehallintoalueilla- oma-aloitteinen ja aktiivinen kehittäminen kannattaa” 7.12.2015

Lisätiedot:

Hannu Joensivu, kunnanjohtaja 040 314 3001

Pirjo Vainio, sosiaali- ja terveystoimenjohtaja 040 314 4401

Ehdotus

Kj

Kunnanhallitus päättää

- antaa liitteenä olevan lausunnon Sosiaali- ja terveysministeriölle
- merkitä tiedoksi Keski-Uudenmaan SOTE- hankkeen työsuunnitelman
- ehdottaa valtuustolle, että

VALTUUSTO päättää

- että Tuusulan kunta katsoo perustelluksi kuulua Uudenmaan maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen
- että Tuusulan kunta sitoutuu Keski-Uudenmaan SOTE- hankkeen jatkovalmisteluun alueyksikkömallin pohjalta huomioiden sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön 7.12.2015 julkaistut linjaukset
- merkitä tiedoksi kunnanhallituksen antaman lausunnon ja Keski-Uudenmaan SOTE-hankkeen työsuunnitelman.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.

Pirjo Vainio oli asiantuntijana kokouksessa.

Valt § 2/25.1.2016

Liite nro 2

Ehdotus

Valtuusto päättää

- että Tuusulan kunta katsoo perustelluksi kuulua Uudenmaan maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen

- että Tuusulan kunta sitoutuu Keski-Uudenmaan SOTE- hankkeen jatkovalmisteluun alueyksikkömallin pohjalta huomioiden sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön 7.12.2015 julkaistut linjaukset
- merkitä tiedoksi kunnanhallituksen antaman lausunnon ja Keski-Uudenmaan SOTE-hankkeen työsuunnitelman.

Päätös Ehdotus hyväksyttiin.


ote  
sosiaali- ja terveysministeriö  
sosiaali- ja terveystoimiala / Vainio

---

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta sekä säädetyllä tavalla edeltäpäin ilmoitettuna aikana 29.1.2016 kunnanvirastossa yleisesti nähtävänä olleesta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa

Tuusulassa 29.1.2016

Pöytäkirjanpitäjä

  
Tuula Hyttinen

19.11.2015

2(5)

Jakelussa mainitut

koskevasta valtuuston päätöksestä tulee toimittaa päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön.

Päätösasiakirjan voi toimittaa joko sähköpostitse osoitteeseen kirjaamo@stm.fi tai postitse osoitteeseen Kirjaamo, sosiaali- ja terveysministeriö, PL 33, 00023 Valtioneuvosto. Päätösasiakirjaan tulee merkitä viite STM068-00/2015.

On mahdollista menetellä myös niin, että valtuusto ottaa kantaa ainoastaan sille osoitettuun, itsehallintoalueeseen kuuluvista kysymyksistä ja toimittaa kannasta päätösasiakirjan STM:öön. Tällöin lausuntopyynnön muihin kysymyksiin voidaan ottaa kantaa muussa kunnan toimielimessä. Mikäli kunta katsoo, ettei sen ole tarpeen ottaa alueiden muodostumiseen virallista kantaa, lausuntopyyntöön voidaan vastata kokonaisuudessaan kunnan valitsemassa toimielimessä eikä päätösasiakirjan toimittaminen ole tällöin tarpeen.

Annetut lausunnot otetaan huomioon hallituksen esityksen laatimisessa. Hallituksen esityksestä pyydetään lausunnot keväällä 2016. Kyselyyn voi vastata suomeksi tai ruotsiksi. Ruotsinkieliset lausuntomateriaalit toimitetaan viikolla 48.

Lausunnot pyydetään antamaan **28.1.2016 klo 16.15** mennessä. Annetut vastaukset ovat julkisia. Lausuntoyhteenvedossa otetaan huomioon vain määräaikaan sähköisesti saapuneet lausunnot.

Sähköinen kysely löytyy Internet-osoitteesta:

<https://www.webropol-surveys.com/S/23CD4E7D9E3E90FB.par>

Kysely ei välttämättä aukea kaikilla selaimilla.

Lisätietoja kyselystä antavat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p. 0295163012, tuomas.poysti@stm.fi  
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, pekka.jarvinen@stm.fi  
Finanssineuvos Teemu Eriksson, p. 02955 30177, teemu.eriksson@vm.fi

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osasositiiteeri Riikka Friberg, p. 02951 63629, riikka.friberg@stm.fi  
Osasositiiteeri Jaana Aho, p. 02951 63395, jaana.aho@stm.fi

|                   |                |
|-------------------|----------------|
| Alivaltiosihteeri | Tuomas Pöysti  |
| Sosiaalineuvos    | Kari Haavisto  |
| Finanssineuvos    | Teemu Eriksson |



## LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN LINJAUKSISTA ITSEHALLINTOALUEJAJON PERUSTEIKSI JA SOTE-UUDISTUKSEN ASKELMERKEIKSI

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on linjannut 20.10. ja 7.11.2015 tekemillään päätöksillä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamisesta sekä perustettavien itsehallintoalueiden määrystä ja aluejaosta.

Itsehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädettävät kolme itsehallintoaluetta tukevien lailla säädettävän työnjajan mukaisesti vaativimmissa palveluissa muiden itsehallintoalueiden palvelurakenteisiin siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään. Hallituksen aluejakoa koskeva linjaus sekä sitä perusteleva muistio ovat lausuntopyynnön liitteinä.

Hallituksen rahoituksen uudistamista koskevan linjauksen mukaan kunnilla ei voi jatkossa olla merkittävää vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Itsehallintoalueiden rahoitusta valmistellaan ensisijaisesti valtion rahoitusvastuun pohjalta, mikä lisäksi myös osittain alueiden omaan verotusoikeyteen perustuvaa ratkaisua selvitetään. Hallituksen rahoituslinjaus on liitteinä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, itsehallintoalueiden perustamista ja aluehallintouudistusta valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön ja valtionvarainministeriön yhteisessä hankkeessa, jota hallinnoidaan teknisesti sosiaali- ja terveysministeriössä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö pyytävät Manner-Suomen kunnilta, kuntayhtymiltä sekä muilta jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot hallituksen linjauksista. Myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa asiassa lausuntonsa. **Lausuntopyyntöön tulee vastata sähköisellä kyselyllä, jossa on kohdennettuja kysymyksiä hallituksen linjauksista.** Kyselyyn annettuja vastauksia on mahdollista perustella, mikä lisäksi kyselyyn on varattu runsaasti tilaa myös vapaamuotoiselle kommentoinnille.

Lausuntopyynnön materiaalit löytyvät Internet-osoitteesta:  
<http://alueuudistus.fi/lausuntopyynnot>

Hallituksen linjauksen mukaan itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajajon pohjalta. Kuntia pyydetään ottamaan lausunnonsaan kantaa siihen, minkä maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen kunta kuuluu kuuluvansa sekä perustelevaan kannanotoonsa. Sen vuoksi kunnille osoitettu lausuntopyyntö on kohdistettu valtuustoille. Itsehallintoalueeseen sijoittamista koskevaan kannanottoon suhtaudutaan kunnan virallisena kantana, minkä vuoksi sitä

Merilinkkatu 8, Helsinki  
PL 33, 00023 VALTONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001  
Telekopio 09 6980 709  
e-mail: kirjaamo@stm.fi  
elinm: sukunimi@stm.fi  
www.stm.fi



Kutmk 11.1.2016 liite 2  
Khall 11.01.2016 Liite 2  
Valt 25.01.2016 Liite 2





## LIITTEET

Hallituksen alueinjais  
Alueinjauksen perusteluasiasto  
Diaesitys alueinjauksesta  
Hallituksen rahoitusinjais  
Kysely tekstitiedostona  
Luettelo Manner-Suomen maakunnista

## JAKELU

Manner-Suomen kunnat  
Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon kuntayhtymät  
Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet  
Maakuntien liitot  
Pelastuslaitokset  
Kansaneläkelaitos  
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto  
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos  
Aluehallintovirastot  
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset  
Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet  
Sosiaalialan osaamiskeskukset  
Saamelaiskäräjät  
Suomen ympäristökeskus  
Liikennevirasto  
Metsähallitus  
Maaseutuvirasto  
Politiisihallitus  
Tilastokeskus  
Verohallinto  
Tekes

Valtioneuvoston kanslia  
Oikeusministeriö  
Sisäministeriö  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Ympäristöministeriö

Suomen Keskusta  
Perussuomalaiset  
Kansallinen Kokoomus  
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue  
Vihreä liitto  
Vasemmistoliitto  
Suomen ruotsalainen kansanpuolue  
Suomen Kristillisdemokraatit

Valtakunnanvoudinvirasto  
Valtakunnansyyttäjävirasto  
Korkein hallinto-oikeus

Helsingin yliopisto

Tampereen yliopisto  
Turun yliopisto  
Itä-Suomen yliopisto  
Oulun yliopisto  
Arene

Suomen Kuntaliitto  
Kunnallinen työmarkkinalaitos  
Alkava  
Elinkeinoelämän keskusliitto  
Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK  
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL  
Julkisalojen koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO  
Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty  
KEVA

Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Suomen yrittäjät  
Keskuskauppakamari  
Lääkäripalveluyhtiökset LPY  
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry  
Sosiaalialan Työnantajat ry  
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
STTK

Suomen Hammaalääkäriliitto  
Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer  
Suomen Lääkäriliitto  
Suomen Yrittäjät  
Svenska Finlands Folkting SFF  
Tehy ry  
Terveyspalvelualan liitto  
Valtakunnallinen sosiaaliryön yliopistoverkosto Sosnet  
Valtakunnallinen vammaisneuvosto  
Vammaisfoorummi  
Suomen pelastusalan keskusjärjestö

## TIEDOKSI

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula  
Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä  
Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen  
Valtiovarainministeri Alexander Stubb  
Erityisasustaja Hanna-Maija Kaure  
Erityisasustaja Eeva Salmenpöija  
Erityisasustaja Niina Perälä  
Erityisasustaja Tiina Ullvén-Puikonen  
Erityisasustaja Joonas Turunen  
Erityisasustaja Laura Manninen  
Erityisasustaja Sami Miettinen  
Erityisasustaja Tuomas Vanhanen  
Virkamiesohjausryhmän jäsenet  
Projektiryhmän jäsenet



20

STM osastot  
- Kirjaamo  
- Hare  
VM osastot  
VM kirjaamo



## Hallituksen linjaus 7.11.2015

### Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit

**Hallitus on sopinut neuvottelussaan itsehallintoalueiden määräksi 18 ja sote-palvelut järjestettäväksi 15 alueen puitteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden eri tuotantotapojen vertailuvauutta lisätään.**

Hallitus on sopinut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (sote-uudistus) tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeimmistä aluejakoon ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvistä asioista. Linjausten tarkoituksena on luoda edellytykset kestävyysvajeen vähentämiseksi. 3 miljardilla eurolla tarvittavalle kustannusten kasvun hidastamiselle sekä perustuslain 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden laadulle ja yhdenvertaiselle saatavuudelle. Linjauksilla on myös tarkoitus luoda edellytykset palvelujärjestelmän uudistumisikkyville.

Vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle. Itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajoen pohjalta. Itsehallintoalueet vastaavat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä lain ja sen nojalla tehdyn valtioneuvoston järjestämissäätöksen mukaisesti. Itsehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädettävät kolme itsehallintoaluetta tukeutuen lailla säädettävän työnjaon mukaisesti vaatimissa palveluissa muiden itsehallintoalueiden palvelurakenteisiin siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, jolla sote-palvelut järjestetään. Liitteenä on tarkempi kuvaus. Mikäli itsehallintoalue anvioi alueensa taloudellisen tai muun kantokyvyn riittämättömäksi sote-palveluiden järjestämiseen, voi se hakea valtioneuvostolta mahdollisuutta järjestää palvelut sopimalla ne toisen itsehallintoalueen kanssa. Valtioneuvosto voi käynnistää tämän menettelyn tai itsehallintoaluetta koskevan kriisimenettelyn laissa tarkasti säädettyjen kriteerien täytyessä. Asiaa arvioidaan ainakin järjestämissäätöksen yhteydessä.

Hallitus on päättänyt, että laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköitä (keskussairaaloita ja niihin liittyviä vaativan sosiaalipäivystyksen yksiköitä) on 12. Muut nykyiset keskussairaalat jatkavat ympärivuorokautisen suppeamman päivystystoiminnan yksikköinä, joita 12 laajan päivystystoiminnan sairaalayksikön verkosto ja ensihoitojärjestelmä tukevat. Näin maan eri osissa on etäisyydet ja muut alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen on saatavilla ympärivuorokautisen päivystyksen palveluita ja muita erikoistason palveluita. Yliopistollisina sairaaloina jatkavat Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala Hyks, Tampereen yliopistollinen sairaala Tays, Turun yliopistollinen keskussairaala Tyks, Oulun yliopistollinen sairaala OYS ja Kuopion yliopistollinen sairaala KYS.

Yliopistosairaaloiden ja vastaavien sosiaalialan osaamiskeskusten toiminnalle ja kehittämiselle sekä alan yliopistoissa ja korkeakouluissa tehtävän tutkimuksen ja opetuksen hyödyntämiselle sosiaali- ja terveyspalveluiden käytännön kehittämässä luodaan tarvittavat perusteet.

Itsehallintoalueet tekevät sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotuksen alueensa järjestämissäätöksi. Sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä valtioneuvosto tekee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämissäätöksen. Itsehallintoalueet vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä valtioneuvoston tekemän järjestämissäätöksen mukaisesti.

Valtionohjausta vahvistetaan. Valtioneuvosto tekee sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä järjestämissäätöksen määrävuositain (esimerkiksi joka viides vuosi). Järjestämissäätöksessä määritellään lain perusteella muun muassa:<sup>1</sup>

- 1) lainsäädäntöä tarkentava sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen palvelulupaus;
- 2) valtakunnallisten erityisyksiköiden tehtävät ja työnjako;
- 3) itsehallintoalueiden rajat ylittävien alueellisten tehtävien työnjako ja osana sitä yliopistollisten sairaaloiden ja muiden osaamiskeskusten työnjako;
- 4) sote-palveluiden kehittämistä koskevat valtakunnalliset strategiset tavoitteet;
- 5) laajakantoisia investointeja ja tuotantorakennetta sekä eri tuotantotapojen hyödyntämistä koskevat yleiset linjaukset;
- 6) itsehallintoalueiden palveluiden yhteensovittaminen asiakaslähtöisen integraation toteuttamiseksi siltä osin kuin itsehallintoalueet eivät ole asiasta sopineet; ja
- 7) sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden toteutumisen, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä kielellisten oikeuksien turvaamiseksi välttämättä edellyttämät muut toimenpiteet.

Hallitus laajentaa sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuutta. Itsehallintoalue tuottaa tarvittava palvelut itse tai voi käyttää yksityisen tai kolmannen sektorin palveluita. Jatkovaimisteus huolehditaan julkisen palvelulupauksen piiriin kuuluvien julkisesti ja yksityisesti tuotettujen palveluiden kustannusten, kustannustehokkuuden, laadun ja vaikuttavuuden vertailtavuudesta eri palvelutuottajien kesken sekä innovaatioiden ja kokeilujen edellytyksistä. Julkisten ja julkisesti rahoitettujen yksityisten sote-palveluiden laatu- ja kustannustietojen tulee olla julkisia avoimen vertailun mahdollistamiseksi. Itsehallintoalueen tulee ennen palveluiden tuottamista itse vertailla oman palvelutuotannon tehokkuutta ja mahdollisuuksia hyödyntää yksityisen ja kolmannen sektorin tuotantoa sekä mahdollisuuksia järjestää palvelutuotanto yhteistyössä muiden itsehallintoalueiden kanssa.

Itsehallintoalueet erottavat sisäisessä valmisteluprosessissaan ja -organisaatiossaan sote-järjestämistehtävien valmistelun itsehallintoalueen oman tuotannon johtamisesta. Tämä tarkoittaa, että tuotantoa johtavat ammattijohtajat erillään järjestämistä koskevasta päätöksenteosta. Itsehallintoalueiden järjestämistehtävään kuuluu palvelutuotantostrategian laatiminen. Strategiasa muun muassa määrittellään, miten alueen palvelut tuotetaan. Itsehallintoalueet arvioivat säännöllisesti palvelutuotantostrategian tarkoituksenmukaisuutta valtakunnallisten arviointikriteerien mukaisesti.

Itsehallintoalueet arvioivat myös säännöllisesti itsehallintoalueen oman tuotannon tarkoituksenmukaisuutta suhteessa yksityisistä ja kolmannen sektorin tuottajilta saatavissa oleviin palveluihin valtakunnallisten arviointikriteerien mukaisesti.

Lainvalmistelussa ja sote-uudistuksen alueellisessa toteutuksessa huolehditaan kilpailun toimivuudesta ja monipuolisesta sote-palveluiden tarjonnasta. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto valvoo kilpailun toteutumista sote-palveluiden markkinoilla ja sen osana myös PK-yritysten toimintamahdollisuuksia. Valmistelussa luodaan menettelyt ja edellytykset, joilla turvataan uusien toimijoiden sekä pienten ja keski suurten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluita. Itsehallintoalueiden tulee ottaa tuotantoa järjestäessään huomioon alueelliset erityisolosuhteet ja siinä nykyisin toimivaksi osoittautuneet, integroitua palveluita tarjoavat toimintamallit ja -yksiköt. Tavoitteena on hyödyntää kilpailun antamia mahdollisuuksia siltä osin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannossa on edellytyksiä eri palvelutarjoajien kilpailulle.

<sup>1</sup> Luettelo on alustava ja perustuu laajalti perusteelluina pidettyyn, hallituksen esitykseen 324/2014 vp. sisältyneeseen ehdotukseen järjestämissäätöksen sisällöstä. Luettelossa on kuitenkin otettu huomioon se, että nyt järjestämissäätöksen tekisi valtioneuvosto ja sen kohteina olisivat itsehallintoalueet, joilla on suorilla vaaleilla valittu ylin päätöksentekoon. Tämän vuoksi valtioneuvoston ohjeus kohdistetaan peruspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaamisen ja kustannusten hallinnan kannalta olennaisimpiin kysymyksiin ja muuten jätetään itsehallintoalueilla harkintaa toteuttaa niille kuuluva sote-palveluiden järjestämistehtävä.

Sote-uudistusprojektissa on parhallaan valmisteltava, miten omaisuuden ja henkilöstön siirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä itsehallintoalueille voitaisiin parhaiten toteuttaa. Tästä päätetään erikseen valmistelussa selvitystijän ratkaisuvaihtoehtojen pohjalta. Erityisen tärkeää on, että henkilöstön asema muutostilanteessa huomioidaan. Henkilöstön aseman muutokset pyritään toteuttamaan mahdollisimman taloudellisesti ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Itsehallintoalueiden yhteistyölle ja tehokkaalle toiminnalle luodaan puitteet perustamalla itsehallintoalueiden omistama valtakunnallinen yhteishankintayksikkö, jonka tehtävänä on lisäksi laatia asiantuntija-arvioita itsehallintoalueiden oman tuotannon kustannustehokkuudesta suhteessa laatuun ja vaikutavuuteen. Yhteishankintayksikkö ratkaisee itsehallintoalueiden päättämässä yhteishankinnoissa kilpailutukseen ja hankintaan liittyvät asiat muuten yhteishankintayksikkö antaa asiantuntija-arvioita ja tekee valmisteluun kuulekin itsehallintoalueelle itsehallintoalueen omaa päätöksentekoa varten. Yhteishankintayksikkö antaa tuotantopajoja koskevat asiantuntija-arvioinnit myös sosiaali- ja terveysministeriölle valtioneuvoston järjestämispäätöksen valmisteluun. Lisäksi itsehallintoalueille perustetaan niiden omistuksessa olevat, yhteiset valtakunnalliset toimilapalvelut, henkilöstö-, talous- ja tietohallinto- ja ICT-palvelut, tutkimuksen koordinaatiopalvelut ja mahdolliset yhteiset laiteinfrastruktuuripalvelut. Itsehallintoalueiden yhteisen valtakunnallisen tietohallinto- ja ICT-palvelun tärkeänä käyttännön tehtävänä toteuttaa tiedon integraatiolle ja palveluiden sujuvuudelle tarvittava yhtenäinen ICT-alusta.

Täydellisellä asiakas- ja potilastiedon sekä ohjaustiedon integraatiolla luodaan edellytykset asiakkaita koskeville, integroiduille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille. Itsehallintoalueiden tietohallinto ja sähköinen asiointi järjestetään siten, että se liittyy saumattomasti osaksi kansallista palveluväylää ja siihen liittyviä muita palveluita. Itsehallintoalueiden tietojärjestelmien rajapinnat ja arkkituuriit määritetään ja tietojärjestelmät toteutetaan siten, että tiedon ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus yksityisen ja julkisen sektorin muiden tietojärjestelmien kanssa on varmistettu.

Osana uudistusta säädetään valinnanvapauslainsäädäntö, joka mahdollistaa, että käyttäjä valitsee itse palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Valinnanvapaus toteutetaan pääsääntönä perustasolla ja soveltuvin osin erikoistason sote-palveluissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamisen ja valinnanvapauden laajentamisen valmistelu aloitetaan marraskuussa 2015. Muutokset valmistellaan hallitusohjelman mukaisessa aikataulussa osana sote-ratkaisua siten, että hallituksen esitykset annetaan mahdollisimman pian sote-järjestämisiin jälkeen niin, että monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamista koskeva ja valinnanvapautta laajentava lainsäädäntö saadaan voimaan 1.1.2019. Tämä otetaan huomioon rahoitusjärjestelmän uudistuksessa. Tulevan valinnanvapausmallin tavoitteena on vahvistaa erityisesti perustason palveluita ja turvata nopea hoitoon pääsy sekä tukea yksityisten valinnan mahdollisuuksia palveluiden yhtenäisillä laatuksilla ja valintaa tukevalla julkisella tiedolla.

Itsehallintoalueet perustetaan monitoimialaisiksi. Niille osoitetaan 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät:

- pelastustoimen tehtävät otetaan kuitenkin huomioon mahdolliset tarpeet järjestää itsehallintoaluetta laajempaa aluetta ja väestöpohjaa vaativat tehtävät laajemmalla alueella
- maakuntien liitoille kuuluvat alueiden kehittämisen ja sen rahoituksen mukaan lukien EU:n ohjelmaperusteisen rahoituksen välittämisen tehtävät sekä alueellisen maankäytön suunnittelun tehtävät
- ELY-keskuksissa hoidettavat alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämistehtävät mukaan lukien maaseutu- ja elinkeinojen kehittämis- ja rahoitustehtävät
- mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto

Sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö arvioivat tarkemmin siirrettävien tehtävien sisältöä ja siirron toteuttamistapaa. Selvitys kohdistuu erityisesti alueellisiin ja

kuntien lakiasäätöissä yhteistyössä hoidettuihin tehtäviin. Valmistelussa selvitetään ja turvataan mahdollisuudet hoitaa osaa siirrettävistä itsehallintoalueiden yhteistyönä yhtä itsehallintoaluetta laajemmalla alueella. Samalla selvitetään voidaanko joitakin aluehallinnon ja alueellisesti hoidettuja tehtäviä siirtää kokonaan tai joiltain osin kunnille. Selvitysten pohjalta hallitus tekee erillisen päätöksen tammikuussa 2016 aluehallintouudistuksen valmistelusta ja itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä. Valtiovarainministeriö yhteensovittaa valmisteluyötä yhteistyössä sote- ja aluehallintouudistuksen projektijohtajan kanssa. Työtä ohjaa reformiministeriöryhmä.

Hallitus linjasi 20.10.2015 sote-uudistuksen rahoitusratkaisujen valmistelu. Hallituksen linjauksen mukaan lähtökohdiana rahoitusuudistuksen valmistelussa ovat hallitusohjelman kirjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulosolla. Sote-uudistuksen rahoitusratkaisua valmistellaan hallitusohjelman linjaukset huomioiden ensisijaisesti valtion rahoitusvastuuseen perustuvana ratkaisuna, koska kunnan pääasiallisen rahoitusvastuun voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Jatkovalmistelussa arvioidaan valtion rahoitusvastuun rinnalla myös ratkaisu, joka perustuisi joltakin osin alueen omaan verotusvoimakeuteen.

Sote-uudistuksella on parlamentaarinen seurantar ryhmä. Parlamentaarisen seurantar ryhmän tehtävänä on seurata sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen, rahoitusuudistuksen sekä valinnanvapauspalveluksen valmistelu, toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista. Seurantar ryhmä voi myös antaa näkemyksiään valmistelun ja toimeenpanon tueksi sekä uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

## LIITE HALLITUKSEN LINJAUKSEEN 7.11.2015

Sote- aluejakomalli (itsehallintoalueet huolehtivat sote-palveluiden järjestämisestä 15 alueen puitteissa, 18 itsehallintoaluetta):

Perustuslaktiin liittyvät reunaehdot

Ratkaisun perustuslain mukaiset edellytykset ovat, että:

1) järjestämisvastuun osoittamisen (ei siis yksinomaan aluejaon) tulee yhdessä sote-palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta koskevien muiden järjestelyiden ja erityisesti rahoitusta koskevien ratkaisujen kanssa kokonaisuutena mahdollistaa perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen. Ratkaisevaa on näin, miten sote-ratkaisu sitä koskevine lainsäädäntöineen kokonaisuutena pystyy turvaamaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen, 19 §:ssä säädetyn sosiaalisten perusoikeuden ja käytännössä siis niitä toteuttavien sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden sekä perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan velvoitteen turvata perusoikeuksien toteuttaminen ja edistää sitä.

Ratkaisevaa on siten lainsäädännön kokonaisuus, ei pelkästään aluejako.

2) perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiselle itsehallinnolle tulee jäädä riittävästi liikkumatilaa päätöksenteon. Perusteluna on, että tältä osin itsehallinto toteuttaa perustuslain 14 §:ssä säädettyjä osallistumisoikeuksia ja lainsäädännössä tulee hakea ratkaisua, joka toteuttaa yhdenvertaisella tavalla perusoikeuksia toteuttavat palvelut ja samanaikaisesti mahdollisimman hyvin toteuttaa osallistumisoikeudet

3) aluejaon tulee täyttää perustuslain 122 §:n vaatimukset eli tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin ja turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluita samojen perusteiden mukaan

Aluejakoratkaisu

Aluejakoa koskeva ratkaisu on tarkemmin seuraava:

- itsehallintoalueita, joilla on ylipäinään päätöksentekoohjelmana vaaleilla valittu valtuusto, on 18 maakuntajaon pohjalta

- jokainen itsehallintoalue toimii lain ja valtioneuvoston järjestämispolitiikan osoittamissa puitteissa sote-palveluiden järjestäjänä jäljempänä olevalla tarkennuksella

- sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu osoitetaan tarkemmin lailla siten, että palveluiden järjestäminen tapahtuu käytännössä 15 alueella. Lailla säädettyjen 3 itsehallintoalueen täytyy järjestää palvelut yhdessä sopimalla toisen itsehallintoalueen kanssa. Tässä tapauksessa kyseisten itsehallintoalueiden työnjaon perusteesta ja yhteistyövelvoitteesta säädetään suoraan laissa, jossa samalla säädetään yhteistyöhön velvoitettujen itsehallintoalueiden vaikutusmahdollisuuksista. Työnjakoa tarkennetaan valtioneuvoston järjestämispolitiikassa. Nämä 3 itsehallintoaluetta sopivat tarkemmin yhteistyöstä.

- valtioneuvoston järjestämispolitiikalla määritellään perusoikeuksia toteuttavien peruspalveluiden ja asukkaiden kielellisten oikeuksien ja osallistumisoikeuksien turvaamiseksi välttämättömät toimenpiteet.

- terveydenhuoltoa ja jatkossa osaksi sote-järjestämislailla määritellään laajan ympäristövoimavarojen käytön turvaamiseksi. Yhteistyövelvoitteesta säädetään suoraan laissa, jossa itsehallintoalueiden tulee järjestämistehtäviensä täyttämiseen tukeutua näihin. Tällöin voidaan näillä tukeutumista ja työnjakoa koskevilla säännöksillä poistaa laista erillinen erityisvastuualue

(erva) ja säätää yleisemmin tukeutumista sekä työnjako- ja yhteistyövelvoitteista. Ratkaisumalli antaa mahdollisuuden säätää, että laajan ympäristövoimavarojen käytön turvaamiseksi / osallistumisoikeuksia olisi 12.

- jokainen itsehallintoalue tekee omalta osaltaan ehdotuksen sosiaali- ja terveysministeriölle järjestämispolitiikaksi.

Valtio ohjaa sote-palveluiden järjestämistä ja toimii ensisijaisena rahoittajana (rahoituksesta annettu hallituksen päätös 20.10.2015; mahdollinen itsehallintoalueen rajoitettu verotusoikeus ei poista valtion merkittävää roolia rahoituksessa) sekä siten vastaa viime kädessä palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja toteuttamisesta taloudellisten reunaehtojen eli budjettrajoinneen puitteissa. Valtio toteuttaa roolinsa erityisesti tekemällä valtioneuvostossa itsehallintoalueiden ehdotusten ja niiden kanssa käytyä neuvottelumenettelyä pohjalta sosiaali- ja terveysministeriön esittelyä järjestämispolitiikasta. Järjestämispolitiikan sisällössä jätetään tilaa itsehallintoalueiden omalle päätösvalialle.

Ratkaisun perustuslainmukaisuus yksityiskohtaisemmin ja siihen sen johdosta mahdollisesti tarpeelliset muutokset arvioidaan yksityiskohtaisesti lainvalmistelun yhteydessä.

Manner-Suomen maakunnat 2015

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p><b>Etelä-Karjala</b><br/>Imatra<br/>Lappeenranta<br/>Lemi<br/>Luumäki<br/>Parikkala<br/>Rautjärvi<br/>Ruokolahti<br/>Savitaipale<br/>Tarpaslahti</p>   | <p><b>Etelä-Pohjanmaa</b><br/>Alajärvi<br/>Alavus<br/>Ervijärvi<br/>Ilmajoki<br/>Isojoki<br/>Jalasjärvi<br/>Karijoki<br/>Kauhajoki<br/>Kauhava<br/>Kuortane<br/>Kurikka<br/>Lappajärvi<br/>Lapua<br/>Seinäjoki<br/>Soini<br/>Teuva<br/>Vimpeli<br/>Ähtäri</p> | <p><b>Etelä-Savo</b><br/>Heinävesi<br/>Hirvensalmi<br/>Joroinen<br/>Juva<br/>Kangasniemi<br/>Mikkeli<br/>Mäntyharju<br/>Perunmaa<br/>Pieksämäki<br/>Puumala<br/>Rantasalmi<br/>Savonlinna<br/>Sulkava</p>                     |
| <p><b>Kainuu</b><br/>Hyrnsalmi<br/>Kajaniemi<br/>Kuhmo<br/>Paltamo<br/>Puolanka<br/>Ristijärvi<br/>Sotkamo<br/>Suomussalmi<br/>Vaala</p>  | <p><b>Kanta-Häme</b><br/>Forssa<br/>Hattula<br/>Hausjärvi<br/>Huomppila<br/>Hämeenlinna<br/>Janakkala<br/>Jokioinen<br/>Loppi<br/>Riihimäki<br/>Tammela<br/>Yppää</p>   | <p><b>Keski-Pohjanmaa</b><br/>Halsua<br/>Kannus<br/>Kaustinen<br/>Kokkola<br/>Lestijärvi<br/>Perho<br/>Toholampi<br/>Veteli</p>   |
| <p><b>Keski-Suomi</b><br/>Hankasalmi<br/>Joutsa<br/>Jyväskylä<br/>Jämsä<br/>Kannonkoski<br/>Karskula<br/>Keuruu<br/>Kinnula<br/>Kivijärvi<br/>Konnevesi<br/>Kuhmoinen<br/>Kyyjärvi<br/>Laukaa<br/>Luhanka<br/>Multia<br/>Muurame<br/>Petäjävesi</p> | <p><b>Kymenlaakso</b><br/>Hamina<br/>Iitti<br/>Kotka<br/>Kouvola<br/>Miehikkälä<br/>Pyhtää<br/>Virolahti</p>  | <p><b>Lappi</b><br/>Enontekiö<br/>Inari<br/>Kemi<br/>Kemijärvi<br/>Keminmaa<br/>Kitilä<br/>Kolari<br/>Muonio<br/>Pelkosenniemi<br/>Pello<br/>Posio<br/>Ranua<br/>Rovaniemi<br/>Salla<br/>Savukoski<br/>Simo<br/>Sodankylä</p> |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p><b>Keski-Suomi</b><br/>Pihltipudas<br/>Saarijärvi<br/>Toivakka<br/>Uurainen<br/>Viitasaari<br/>Äänekoski</p>   | <p><b>Pohjanmaa</b><br/>Kaskinen<br/>Korsnäs<br/>Kristinankaupunki<br/>Kruunupyö<br/>Laihia<br/>Luoto<br/>Maalahti<br/>Mustasaari<br/>Närpiö<br/>Pedersören kunta<br/>Pietarsaari<br/>Uusikaarlepyy<br/>Vaasa<br/>Vöyri</p> | <p><b>Lappi</b><br/>Tervola<br/>Tornio<br/>Utsjoki<br/>Ylitornio</p>  |
| <p><b>Pirkanmaa</b><br/>Akaa<br/>Hämeenkyrö<br/>Ikaalinen<br/>Juupajoki<br/>Kangasala<br/>Kihniö<br/>Lempäälä<br/>Mänttä-Vilppula<br/>Nokia<br/>Orivesi<br/>Parkano<br/>Pirkkala<br/>Punkalaidun<br/>Pälkäne<br/>Ruovesi<br/>Sastamala<br/>Tampere<br/>Urjala<br/>Valkeakoski<br/>Vesilähti<br/>Virrat<br/>Ylöjärvi</p> | <p><b>Pohjois-Karjala</b><br/>Ilomantsi<br/>Joensuu<br/>Juuka<br/>Kitee<br/>Kontiolahti<br/>Lietksa<br/>Liperi<br/>Nurmes<br/>Outokumpu<br/>Polvijärvi<br/>Rääkkylä<br/>Tohmajärvi<br/>Valtimo</p>                          | <p><b>Pohjois-Savo</b><br/>Iisalmi<br/>Juankoski<br/>Kaavi<br/>Kettele<br/>Kuruvesi<br/>Kuopio<br/>Lapinlahti<br/>Leppävirta<br/>Pielavesi<br/>Rautalampi<br/>Rautavaara<br/>Siilinjärvi<br/>Sonkajärvi<br/>Suonenjoki<br/>Tervo<br/>Tuusniemi<br/>Varkaus<br/>Vesanto<br/>Viermä</p> |
| <p><b>Pohjois-Pohjanmaa</b><br/>Alavieska<br/>Haapajärvi<br/>Haapavesi<br/>Hailuoto<br/>Ii<br/>Kalajoki<br/>Kemppe<br/>Kuusamo<br/>Kärsämäki<br/>Liminka<br/>Lumijoki<br/>Merijärvi<br/>Muhos<br/>Nivala<br/>Oulainen<br/>Oulu<br/>Pudasjärvi<br/>Pyhäjoki<br/>Pyhäjärvi</p>  | <p><b>Päijät-Häme</b><br/>Asikkala<br/>Hartola<br/>Heinola<br/>Hollola<br/>Hämeenkoski<br/>Kärkölä<br/>Lahti<br/>Nastola<br/>Orimattila<br/>Padasjoki<br/>Sysmä</p>   | <p><b>Pohjois-Häme</b><br/>Asikkala<br/>Hartola<br/>Heinola<br/>Hollola<br/>Hämeenkoski<br/>Kärkölä<br/>Lahti<br/>Nastola<br/>Orimattila<br/>Padasjoki<br/>Sysmä</p>  |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Pohjois-Pohjanmaa</b><br>Pyhäntä<br>Raahel<br>Reisjärvi<br>Sievi<br>Siikajoki<br>Siikalatva<br>Taivalkoski<br>Tynmävä<br>Uusijärvi<br>Ylivieska  |  |   |
| <b>Satakunta</b><br>Eura<br>Eurajoki<br>Harjavalta<br>Honkajoki<br>Huittinen<br>Jämijärvi<br>Kankaanpää<br>Karvia<br>Kokemäki<br>Köyliö<br>Luvia<br>Merikarvia<br>Nakkila<br>Pomarkku<br>Pori<br>Rauma<br>Siikainen<br>Säkylä<br>Ulvila | <b>Uusimaa</b><br>Askola<br>Espoo<br>Hanko<br>Helsinki<br>Hyvinkää<br>Inkoo<br>Järvenpää<br>Karkkila<br>Kauniainen<br>Kerava<br>Kirkkonummi<br>Lapinjärvi<br>Lohja<br>Loviisa<br>Myrskylä<br>Mäntsälä<br>Nurmijärvi<br>Pornainen<br>Porvoo<br>Pukkila<br>Raasepori<br>Sipoo<br>Siuntio<br>Tuusula<br>Vantaa<br>Vihti | <b>Varsinais-Suomi</b><br>Aura<br>Kaarina<br>Kemijärvi<br>Koski Tl<br>Kustavi<br>Laitila<br>Lieto<br>Loimaa<br>Marttila<br>Masku<br>Mynämäki<br>Naantali<br>Nousiainen<br>Oripää<br>Paimio<br>Parainen<br>Pyhäranta<br>Pöytyä<br>Raisio<br>Ruskio<br>Salo<br>Sauvo<br>Somero<br>Taivassalo<br>Turku<br>Uusikaupunki<br>Vehmaa |

## Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistus – vaihtoehtojen arviointia

### Yhteenveto

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa rahoitetaan Suomessa pääasiassa kuudesta eri rahoituslähteestä: valtion ja kuntien verotuloilla, pakollisilla (lakisääteisillä) ja vapaaehtoisilla vakuutusmaksuilla sekä työnantaja- ja asiakasmaksuilla. Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy nykyisiä kuntia laajemmille itsehallintoalueille. Samalla uudistetaan myös sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitusjärjestelmä ja puretaan nykyinen monikanavainen rahoitus. Rahoitusuudistuksen valmistelu on aloitettu syksyllä 2015 ja linjaus uudesta rahoitusmallista on tarkoitus tehdä alkuvuodesta 2016.

Vaihtoehdot sote-rahoituksen järjestämiseksi ovat kuntien rahoitus, hallitusohjelman mukaan rahoitus toteutetaan hallintoalueille myönnettävä verotusoikeus. Hallitusohjelman mukaan rahoitus toteutetaan valtion ja/tai kuntien toimesta. Kuntien rahoitusmallin on kuitenkin katsottu olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kuntien itsehallinnon kanssa, eikä sitä näin ollen voida pitää toteuttamiskelpoisena. Heti rahoitusuudistuksen valmistelun alkuvaiheessa olisi tällä perusteella hyvä tehdä linjaus, että kuntien rahoitusmalli suljetaan pois.

Itsehallintoalue on oma juridinen oikeushenkilö ja kyseessä on uusi hallinnontaso, jonka päätoimenkoko ei perustu enää kuntien valitsemiin edustajiin vaan vaaaleilla valittuun itsehallintoalueen omaan hallintoon. Tehtävä ei ole enää kunnallinen, vaan itsehallintoalueelle säädetty tehtävä. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta rahoitusvastuu tarkoittaisi, että kunnan tulointakäytännössä jo aiemmin ongelmallisena jopa huomattavasti vähäisemmän määrän osalta. Kuntapohjainen itsehallintoalueen rahoitusmalli tarkoittaisi, että noin puolet kuntataloudesta päätäisi itsehallintoalue. Itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin merkittävästi kunnan taloudellista liikkumavaraa ja itsehallintoalueen päätös vaikuttaisi merkittävästi kunnallisveroprosentin määräytymiseen. Siten pääosin kuntarahoitukseen perustuvan rahoitusjärjestelmän voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida erilaiset tarpeet ja mahdollisuudet kuntien osittaiseen rahoitusvastuuseen sekä siirtymäkauden rahoitusjärjestelyihin.

Näin ollen sote-palveluiden rahoitusmalliksi jäisi valtion rahoitus. Valtion rahoitus voitaisiin toteuttaa ainakin kolmella tavalla: uudella ansiotuloista perittävällä sote-verolla, nykyisiä ansiotuloveroperusteita muuttamalla tai toteuttamalla laajempi verouudistus, jossa myös muut kuin tuloverotusta muutettaisiin. Näistä valtion rahoituksen vaihtoehtoista erillisen sote-veron käyttöönotto olisi helpoin toteutettavissa. Valtion rahoitusvaihtoehdon rinnalla vaihtoehtoisena rahoitusvaihtoehtona tarkastellaan myös vaihtoehtoa, jossa itsehallintoalueille myönnettäisiin verotusoikeus eli ne vastaisivat itsenäisesti sekä palveluiden järjestämisestä että niiden rahoituksesta. Lisäksi tarkastellaan vaihtoehtoa, jossa itsehallintoalueiden rahoitus toteutettaisiin valtionrahoituksen ja itsehallintoalueiden verotusoikeuden yhdistelmänä. Yhtenä valtion rahoitukseen kuuluvana vaihtoehtona on tuoto esille verorahoitteen rahastomalli tai vakuutusyhtiöpohjainen malli. Näihin vaihtoehtoihin liittyy monienlaisia rahoituksen keräämiseen ja palvelujen järjestämiseen ja ohjaukseen liittyviä ratkaistavia kysymyksiä. Vakuutusyhtiöpohjainen malli muuttaisi syvästi tavalla palveluiden järjestämistä-

Lähtökohtana rahoitusuudistuksen valmistelussa on oltava hallitusohjelman linjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Sekä valtion että itsehallintoalueiden rahoitusmalleissa kuntien rahoitusvastuu sote-

menoiستا poistuu, eli kuntien menot pienenevät. Sote-palveluiden myötä lähes puolet kuntien nykyisistä menoista siirtyy valtion tai itsehallintoalueiden rahoitettavaksi ja valtion tai itsehallintoalueiden kasvaneet menot on katettava verotusta kiristämällä. Tästä seuraa, että kunnallisverotusta on vastaavasti kevennettävä eli kuntien on alennettava kunnallisveroprosenttejaan, jotta kokonaisveroaste ei nouse.

Merkittävimmit rahoitusuudistuksen valmistelussa ratkaistavaksi tulevat kysymykset liittyvätkin siihen, miten verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle tai itsehallintoalueille pystytään toteuttamaan ilman, että uudistuksella loukataan perustuslailla turvattuja kuntien verotusoikeutta ja kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Kunnallisveroprosenttien alentamisesta näytetään seuraavan, toteutustavasta riippuen, joko merkittäviä eroja eri kunnissa asuvien verovelvoillisten välillä siinä, miten kunnallisveron tuotolla pystytään rahoittamaan kunnille jäävät tehtävät uudistuksen jälkeen. On selvitettävä, ovatko nämä erot hyväksyttävissä tai voidaanko niitä pienentää jotenkin. Toinen tärkeä kysymys on se, miten kunnallisveroprosenttien alentaminen on toteutettavissa perustuslain turvaama kuntien verotusoikeus huomioiden. Mikäli kunnallisveroprosenteille ei voida asettaa katkoa, on riskinä kokonaisveroasteen nousu ja työn verotuksen kiristymien sekä verotuksen alueellisten erojen kasvaminen kohtuuttoman suuriksi.

Lähtökohtaisesti kunnallisverotukseen asetettavan katon voidaan nähdä olevan puumallinen perustuslain turvattu kuntien verotusoikeuden näkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulee selvittää onko kunnallisveron katto toteutettavissa, kun merkittävä osa kuntien vastuulla olevista tehtävistä siirtyy uudistuksen myötä itsehallintoalueille.

### Ehdotus

Lähtökohtana rahoitusuudistuksen valmistelussa on oltava hallitusohjelman linjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Sote-uudistuksen rahoitusratkaisua valmistellaan hallitusohjelman linjaukset huomioiden ensisijaisesti valtion rahoitusvastuuseen perustuvana ratkaisuna, koska kunnan pääasiallisen rahoitusvastuun voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Valtion rahoitusvastuun toteutuksen eri vaihtoehdot selvitetään jatkovalmistelussa. Rahoitusmallin jatkovalmistelu ei uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska se ei tuo tasanarpeen näkökulmasta palvelujärjestelmän rahoitusratkaisuun lisäarvoa. Rahoitusmallin mahdollinen tarkastelu tulee liittyä uudistuksen toiseen vaiheeseen, kun valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen purkamista.

Perustuslain reunaehtojen huomioon ottaminen ja hyvä lainvalmistelu edellyttävät myös vaihtoehtoisten rahoitusratkaisujen selvittämistä. Sen vuoksi jatkovalmistelussa arvioidaan valtion rahoitusvastuun rinnalla myös ratkaisun, joka perustuisi joitakin osin alueen omaan verotusoikeuteen. Näiden vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksia arvioidaan ja verrataan niitä keskenään.



### Vaihtoehtojen tarkempaa arviointia

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa rahoitetaan Suomessa pääasiassa kuudesta eri rahoituslähteestä: valtion ja kuntien verotuloilla, pakollisilla (lakisääteisillä) ja vapaaehtoisilla vakuutusmaksuilla sekä työnantaja- ja asiakasmaksuilla.

Sosiaali- ja terveyspalveluja merkittävästi rahoittavia tahoja ovat kunnat, valtio, kotitaloudet, kansaneläkelaitos, työnantajat ja yksityiset vakuutusyhtiöt. Lisäksi Asumisen rahoitus ja kehittämisskeskus ARA osallistuu erityistä tukea tarvitsevien asumiseen ja sosiaali- ja terveysministeriö päättää Raha-automaattiyhdistyksen tekemän ehdotuksen pohjalta rahanautomaattivastusten jaosta terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Sote-uudistuksen yhteydessä luodaan ensivaiheessa uusi rahoitusmalli palvelujärjestelmän rahoitukselle. Toisessa vaiheessa monikanavarahoitus puretaan ja korvataan selkeämmällä ja tehokkaammalla rahoitusmallilla.

Vaihtoehdot sote-rahoituksen järjestämiseksi ovat

1. Kuntien rahoitus
2. Itsehallintoalueiden verotusoikeus (itsehallintoalueiden sote-vero)
3. Valtion rahoitus
  - a. Erillinen valtion sote-vero
  - b. Rahoitus kiristämällä valtion tuloverotuksen olemassa olevia perusteita ilman erillistä sote-veroa
  - c. Rahoitus kiristämällä valtion tulo- ja muuta verotusta ilman erillistä sote-veroa, eli verotuksen kokonaisvaltainen uudistaminen

Vaihtoehdossa 1. ja 2. tarvittaisiin lisäksi valtion rahoitusta.

Hallitusohjelman mukaan rahoitus toteutetaan valtion ja/tai kuntien toimesta. Kuntien rahoitusoikeudesta todetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta selvitäneiden selvityshenkilöiden raportissa seuraavasti: ”Perustuslaissa säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon suojan perusteella kunnilla ei voi olla pysyvää rahoitusvastuuta sellaisesta toiminnasta, jonka järjestäminen ei kuulu niille. Tämä olisi tarpeen vahvistaa nopeasti uudistuksen ensimmäisen vaiheen valmistelun alussa.” Selkeän valmistelua ohjaavan ja kunnissa ja kuntayhtymissä uudistukseen valmistautumista koskevan viestin antamiseksi tämä olisi perusteltua myös todeta hallituksen lokakuussa tehtävässä linjauksessa.

### Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistuksen lähtökohdat ja aikataulu

Rahoitusuudistuksen valmistelu ja toteutus on riippuvainen koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutuksesta ja aikataulusta. Tärkeitä arvioita eri rahoitusvaihtoehtojen kunnat- tai verovelvollisista lopullisista vaikutuksista ei voida esittää, ennen kuin itsehallintoalueiden määrä ja rajat ovat selvillä. Rahoitusmallin valmistelussa on alusta saakka mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen, sekä mahdollinen aluehallintouudistus siten, että ensivaiheen ratkaisulla ei suljeta pois järkeviä ratkaisuja myöhemmissä vaiheissa toteutettavien kokonaisuuksien yhteydessä.

Riippumatta siitä, toteutetaanko sote-rahoitus valtion vai itsehallintoalueiden rahoituksena, kyseessä on merkittävä uudistus erityisesti vero- mutta myös valtionosuusjärjestelmään. Tästä johtuen rahoitusuudistuksessa ei voida ottaa keskeisten päälinjojen osalta käyttöön ensin ns. välivaiheen rahoitusmallia, vaan rahoitusuudistus on valmisteltava siten, että uusi rahoitusmalli täyttää myös myöhemmin toteutettavan yksikanavaisen rahoitusmallin vaatimukset.

Jos uusi rahoitusmalli on tarkoitettu vuoden 2019 alkuun, lopulliset veroparametrit sisältyvät hallituksen esityks annetaan vuonna 2018. Sekä verotuksen parametrit että veropohja muuttuvat vuosittain, eikä vuoden 2019 tasoisia parametreja voida lyödä lukkoon aikaisemmin.

Sote-rahoitusuudistuksen valmistelu on vasta alkamassa, joten eri vaihtoehtoja voidaan tässä vaiheessa kuvata vain hyvin yleisellä tasolla. Keväällä 2016 on tavoitteena esittää tarkkoja arvioita erillisen sote-veron käyttöön oton vaikutuksista kunnille ja verovelvoille. Nämä vaikutusanviot on todennäköisesti mahdollista tehdä sekä itsehallintoalueille että valtiolle kohdennettavasta sote-verosta (vaihtoehdot 2. ja 3 a.). Laajempaa selvitystä vaativien vaihtoehtojen (3 b. ja 3 c.) osalta työtä olisi hyvä jatkaa ainakin vuoden 2016 loppuun saakka. Näistäkin vaihtoehtoista on kuitenkin tavoitteena pystyä kuvaamaan pääpiirteet keväällä 2016 niin että voidaan ratkaista, miten niiden jatkovalmistelu etenee. Syksyn 2015 aikana tehdään eri vaihtoehtojen valtiotäytäntötoimintasuunnitelman arviointi.

Lähtökohdana kaikissa rahoitusmallissa on oltava hallitusohjelman linjaukset joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Kaikissa muissa vaihtoehdossa paitsi kuntien rahoitusmallissa kuntien rahoitusvastuu eli kuntien meno- ja tulot pienenevät ja muiden tahojen, joko valtion tai itsehallintoalueiden, rahoitusvastuu vastavasti kasvavat ja kasvaneet menot on katettava verotusta kiristämällä. Tästä seuraa, että kunnallisverotusta on vastaavasti kevennettävä eli kuntien on alennettava kunnallisveroprosenttejaan.

Keskeinen kysymys rahoitusuudistuksen valmistelussa on se, miten kuntien verotuksen keventtäminen on toteutettavissa. Mikäli kunnallisveron tasoa ei voida rajoittaa verokatolla, sote-verotusta ei ole mahdollista toteuttaa siten, että verotuksen tasoa koskevat reunaehdot täyttyvät ainakaan pitkällä aikavälillä.

### Eri sote-rahoitusvaihtoehtojen kuvaus

Tässä kuvataan lyhyesti eri vaihtoehtoja. Valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä käsitellään erikseen muiston lopussa.

#### Kuntien rahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus kuntien budjeteista on nykyisin noin puolet. Kunnat katavat menoistaan omilla verotuloillaan noin puolet kunnan budjetista. Valtio osallistuu tehtävien rahoitukseen maksamalla valtionosuutta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettun lain mukaan valtionosuusprosentti on noin 25 prosenttia ja valtionosuus osuus kuntien tuloista on noin 17 prosenttia. Valtionosuusprosentti kuvaa kuntien saamaa valtionosuutta koko kuntatasolla, yksittäisten kuntien valtionosuusprosentit vaihtelevat muutamasta prosenttikykistä jopa 60 prosenttiin. Lisäksi valtionosuusjärjestelmä perustuu laskennal-

lisuuteen ja valtionosuuslaskennassa käytettävät laskennalliset kustannukset eivät kuvaa kunnan todellisia kustannuksia. Todelliset kustannukset voivat olla valtionosuusjärjestelmässä käytettyjä laskennallisia kustannuksia suurempia tai pienempiä. Kuntien asukaskohtaisten todellisten kustannuksien ero on 2 200 – 5 600 euroa asukasta kohti.

Itsehallintoalueen kuntarahoitusmallissa kuntien rahoitusvastuulle jäisivät ilmeisesti ne kustannukset, jotka nykyisin katetaan kuntien verotuloilla ja asiakasmaksuilla eli kustannukset, joiden kattamiseen valtionosuudet eivät riitä. Koska sosiaali- ja terveyspalveluiden osuus kuntien budjeteista on noin puolet ja kuntien tuloista niiden verorahoitus on puolet, tarkoittaisi kunnan rahoitusmalli ilmeisesti sitä, että itsehallintoalue päättäisi noin puolesta kuntien budjetista. Tämä päätös sitoisi olennaisesti kunnan taloudellista liikkumavaraa ja kuntien veroprosentin määräytymistä. Osalla kunnista itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin lisäksi enemmän kuin puolesta kuntien budjeteista. Täten rahoitusmallia on arvioitava kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti kunnan verotus oikeuden näkökulmasta.

#### **Itsehallintoalueiden verotus oikeus**

Itsehallintoalueille myönnettäisiin verotus oikeus. Alueet määräisivät oman sote-veroprosenttinsa valtion mahdollisesti asettamien rajojen sisällä. Veropohjasta säädettäisiin lailla. Sote-verosta puhuttaessa on yleensä lähde tytä, että veropohja olisi sama kuin kunnallisveron veropohja nykyisin. Tämä perustuu siihen, että näin kohtaanto verovelvollisille vastaisi nykyistä kunnallisveron kohtaantoa. Sote-vero voitaisiin kantaa nykyisen ennakkoperinnän yhteydessä ja tilittää sote-alueille verontilitysjärjestelmän kautta. Uudistus lisäisi Verohallinnon kustannuksia jonkin verran.

Mikäli itsehallintoalueiden verotus oikeus otettaisiin käyttöön, kuntien veroprosentteja pitäisi alentaa vastaavasti. Kuntien veroprosenttien alentamista käsitellään erikseen jällempänä.

Itsehallintoalueiden rahoitusmallissa alueet vastaisivat niiden vastuulle asetettujen tehtävien toteutuksesta ja rahoituksesta itsenäisesti, jolloin päättäjät olisivat suoraan vastuussa äänestäjille sekä palveluista että niiden rahoituksesta. Itsehallintoalueiden verotus oikeutta puoltava argumentti on se, että valta ja vastuu olisivat siinä lähtökohdaisesti tasapainossa. Itsehallintoalueiden vaalella valittu valtuusto päättäisi veroprosentista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Tällöin sillä olisi myös vastuu toiminnasta ja rahoituksesta kokonaisuutena. Taloustieteellinen fiskaalista federalismia koskeva kirjallisuus antaa itsehallintoalueiden omaa verotus oikeutta ja siihen liittyviä vallon ja vastuun tasapainoa puoltavia argumentteja. Kirjallisuuden perusteella kuitenkin merkittävä perustelu mahdolliselle omalle verotus oikeudelle on informaation asymmetrisyys, jossa aluetason päätöksentekijällä on valtiota parempi tieto järjestämis- ja tuotantotehtävnsä sisällöstä. Avoimeen dataan ja yhteensii tietä- ja raportointimalleihin perustuva tiedontuanto ja raportointi poistavat kuitenkin osin informaatioita koskevan epätasapainon ja siten vähentävät taloustieteellisiä perusteluja itsehallintoalueen omalle verotus oikeudelle. Alueiden väliset tassa usjärjestelyt voivat vähentää oman verotus oikeuden hyötyä riippuen tassa usjärjestelyiden rakenteesta. Samalla ne voivat heikentää myös vastuunkantoa. Mitä merkittävämpiä myös alueiden väliset tassa usjärjestelyt ovat, sitä vähemmän vallon ja vastuun tasapainoon liittyvät perustelut puoltavat itsehallintoalueen omaa verotus oikeutta. Vallon ja vastuun tasapainoon vaikuttavat myös itsehallintoalueelle ja sen poliittiselle ja virkamiesjohdolle asetetut kannustimet toiminnan ja talouden johtamiseen sekä talouden pitämiseen tasapainoisena. Itsehallintoalueen talouden hoitoa koskevat säännökset ovat tässä keskeisiä.

Keskeinen peruste verotus oikeudelle tulee siitä, että kansallaiset voisivat vaalien kautta reagoida niin verotuksen tasoon kuin palveluiden laajuuteen ja laatuun. Verotus oikeus voisi tuoda kannustimia toiminnan taloudellisuuteen. Tehokkaat ratkaisut johtaisivat alempaan verorasitukseen alueella. Toiseen suuntaan verotus oikeus antaisi mahdollisuuden vastata palveluiden lisätarpeeseen muutoinkin kuin velkaantumalla.

Itsehallintoalueiden verotus voisi olla alueiden ainoa rahoitus lähde. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, vaan verotus oikeuden edut saataisiin myös sellaisissa ratkaisuissa, joissa rahoituksen pää lähde on valtion rahoitus, jota itsehallintoalueiden oma rahoitus oikeus täyden tä.

Itsehallintoalueiden veronsaaja-asemaan liittyv monia mahdollisia ongelmia, jotka tulee selvittää. Merkittävimpiä näistä ovat itsehallintoalueiden väliset erot verotuksen tasossa, verojärjestelmän monimutkaisuus, sekä etenkin pidemmällä aikavälillä kokonaisverorasteen mahdollinen nousu, kun verotuksen tasosta päättävien tahojen määrä lisääntyisi. Ongelmia voisi ilmetä liittyen valtion ohjauksallisen heikkenemiseen, sekä itsehallintoalueiden verotus oikeuteen liittyvien perustus lakikysymysten yhteydessä. Myös verotuksen ennakoitavuus vaikeutuisi.

Itsehallintoalueet tulevat olemaan asukas pohjalkaan erilaisia, joten sosiaali- ja terveydenhuollon menot kehittyisivät eri tavoin eri alueilla. Tämä johtaisi myös rahoitustarpeen erityymiseen alueiden välillä, mistä etenkin pidemmällä aikavälillä saataisiin seurata merkittäväkin eroja verotuksen tasossa eri itsehallintoalueiden välillä, ellei asukas pohjaan liittyvä eroja oteta huomioon valtion rahoituksen jakoperusteissa. Kun lisäksi huomioidaan erot kunnallisveroprosenteissa, voisivat erot korkean sote-veron ja korkean kunnallisveron sekä matalan sote-veron ja matalan kunnallisveron alueiden välillä kehittyä huomattaviksi. Jos pääosa rahoituksesta perustuisi valtion rahoitukseen, alueiden välisiä eroja voitaisiin torjua valtion perimällä kaikille samansuuruisella sote-verolla, jolloin valtion verotuksen taso olisi sama kaikilla itsehallintoalueilla, mikä tasaisi kustannuksia koko maan tasolla. Rahoitustarpeiden eroja alueiden välillä voitaisiin lieventää myös ottamalla käyttöön alueiden välinen tassa usjärjestelmä, joka toisaalta heikentäisi kannusteita hoitaa asioita tehokkaasti.

Jos veronsaajina tuloverotuksessa olisi nykyisten valtion ja kuntien lisäksi myös itsehallintoalueet, verotuksen tason kontrollointi vaikeutuisi. Sote-vero, samoin kuin kunnallisvero, perittäisiin verovelvollisilta ennakkopidätyksen yhteydessä eli ne sisältyisivät ennakkopidätyksen prosenttiin. Verovelvolliselle ei välttämättä aina olisi itsestään selvää, miten ennakkopidätys jakaantuisi sote-veron, kunnallisveron ja valtion verojen kesken. Mikäli asukkailla jäisi epäselväksi, mitkä palvelut olisivat kuntien ja mitkä itsehallintoalueiden vastuulla, yhteys palveluiden ja rahoituksen tason välillä voisi olla vaikea hahmottaa. Vaikka päättäjät olisivatkin suorassa vastuussa asukkailla, yksittäisen kunnan tai itsehallintoalueen näkökulmasta rakentane, jossa tuloverotuksen tason vaikuttavia toimijoita olisi useita, saataisi johtaa tilanteeseen, jossa yksittäinen toimija ei tunne olevansa vastuullinen verotuksen kokonaisuudesta. Vastuun kokonaisveroasteesta sekä tuloverotuksen tasosta mielletään usein viime kädessä kuuluvan valtiolle.

Itsehallintoalueiden ensi vaiheessa ainoa ja jatkossakin merkittävin tehtävä olisi sosiaali- ja terveys palveluiden järjestäminen. STM:n laskelmien mukaan sosiaali- ja terveys palveluiden menot kasvavat seuraavana vuosikymmeninä tasaisesti väestön ikääntymisestä ja vanhus palveluiden menojen kasvasta. Tämä merkitsee staattisessa tarkastelussa sitä, että myös itsehallinto-

lintoalueiden verotus kiristyi menojen kasvua vastaavasti, jos itsehallintoalueiden koko rahoitus järjestettäisiin niiden verotusoikeudella. Valtion tehtäväksi jäisi helposti yleisestä verotuksen tasosta huolehtiminen valtion verotusta keventämällä. Käytännössä tämä tarkoittaisi veropolitiikan päätöksentekovalian osittaista liukumista pois valtion käsistä. Esimerkiksi verotuksen painopisteen siirtäminen tuloverotuksesta haittaerotukseen voisi osoittautua vaikeaksi, koska tuloverotus ei välttämättä kevenisi kokonaisuutena, vaikka valtio alentaisikin omaa osuuttaan.

Rahoitusmallin jatkovalmistelussa on ratkaistava, miten kunnallisveroprosenttien alentaminen rahoitusuudistuksen yhteydessä on toteutettavissa. Mikäli kunnallisveroprosenteille ei voida asettaa kattoa, voi olla vaikeaa saada kaikki kunnat alentamaan kunnallisveroprosenttejaan täysin sote-veroa vastaavasti. Kunnallisveroprosenttien keskitetty pakollinen alentaminen voisi olla yksi ratkaisu. Lisäksi kunnallisveroprosenttien ollessa uudistuksen jälkeen selvästi nykyisiä kunnallisveroprosentteja alemmat, niiden korottaminen kuntien muiden rahoitusarpeiden kasvaessa saattaisi joissakin kunnissa olla päättäjille nykyistä helpompaa, koska veroprosenttien taso olisi edelleen selvästi entistä, totuttua tasoa alemmpi.

Itsehallintoalueista tulisi kuntia merkittävämpiä veronsaajia, mutta vain valtio ja kunnat maiten veronsaajina perustuslaissa. Perustuslaki ei tällöin antaisi oikeaa kuvaa verotusoikeudesta Suomessa, mistä mahdollisesti pitkällä aikavälillä seuraisi tarve muuttaa perustuslakia.

#### Valtion rahoitus – tulojen kerääminen

SOTE-menojen rahoittamiseksi tarvittavien tulojen kerääminen valtion toimesta voitaisiin toteuttaa ainakin kolmella tavalla; ottamalla käyttöön erillinen SOTE-vero, kiristämällä nykyisiä tuloveroprosentteja tai kiristämällä valtion verotusta laajemmin, eli tulo- ja kulutusverotusta.

##### a. Erillinen sote-vero

Sote-veron veropohja voisi olla sama kuin kunnallisverotuksessa eli kunnallisverotuksen verotettava tulo ja vakuutetun sairaanhoitomaksun perusteena oleva tulo. Tällöin kunnallisveroprosenttien alentaminen ja sote-vero kohdistuisivat samolle henkilölle. Sote-vero kannettaisiin ennakkoperimän yhteydessä ja se tillettäisiin valtiolle verontilitysjärjestelmässä. Sote-vero voisi lähtökohtaisesti olla sama kaikille verovelvollisille mutta tarvittaessa veroprosentti voitaisiin mahdollisesti määrittää kullekin itsehallintoalueelle erikseen. Sote-veron tuottoa ei kohdennettaisi suoraan sote-alueille vaan se kertyisi valtiolle kuten muutkin valtiotulot. Sote-menot rahoitettaisiin budjetinmenona. Uudistuksen alkuvaiheessa sote-veron määrä mitoitettaisiin vastaamaan kunnilta valtiolle siirtyvää sote-menojen rahoittamiseksi tarvittavaa määrää. Tämän jälkeen kytkentää ei olisi, vaan sote-vero olisi budjetin tulo- ja yleiskatteinen, eikä veron tasoa suoraan kytkettäisi sote-menojen tasoon. Mikäli sote-vero otettaisiin käyttöön, kuntien veroprosentteja pitäisi alentaa vastaavasti. Tähän liittyisi kunta-/verovelvollisikohtaisia kohtaanto-ongelmia. Kuntien veroprosenttien alentamista käsitellään erikseen jäljempänä.

Jos ei oteta huomioon kuntien verotuksen veroprosenttien alentamiseen liittyvää perustuslaillista problematiikkaa ja kuntien välisen sote-menojen sekä kunnallisveroprosenttien eroihin liittyviä ongelmia, erillistä valtion sote-veroa voidaan pitää suhteellisen helposti toteutettavissa olevana vaihtoehtona. Sen veropohja olisi helposti määriteltävissä ja sen taso voisi olla sama kaikille verovelvollisille tai kaikille saman sote-alueen verovelvollisille.

Toisaalta sote-vero toisi valtionverotukseen uuden komponentin, jonka veropohja olisi eri kuin valtion nykyisen ansiotuloveron tai yleisradion veron. Kaiken kaikkiaan tuloverotuksen verorajain määrä lisääntyisi, mikä tekisi verojärjestelmästä entistä monimutkaisemman ja vaikeamminkin hahmotettavan.

Sote-veron yhteydessä olisi selvitettävä myös mahdollinen sairausvakuutuksen sairaanhoito- ja vakuutusmaksun poistaminen ja korvaaminen ns. sote-maksulla. Sairaanhoidotuksen pohja on kunnallisverotuksen verotettava tulo, eli sama veropohja, kuin mitä tällä hetkellä pidetään luontevana veropohjana sote-verolle. Mikäli sairaanhoidotuksen poistetaan monikanavarahoituksen yhteydessä, tilalle tuskin olisi perusteltua ottaa Kelalle tilittettävää ja sitä kautta itsehallintoalueille ohjattavaa sote-maksua, vaan myös sairausvakuutusmaksulla nykyisin katettavat menot rahoitettaisiin valtiolle kannettavalla sote-verolla.

##### b. Rahoitus kiristämällä valtion tuloverotuksen olemassa olevia perusteita ilman erillistä sote-veroa

Valtion ansiotuloverotusta kiristettäisiin ja kunnallisverotusta kevennettäisiin vastaavasti tuloveroprosentteja uudistamalla ja kunnallisveroprosentteja alentamalla. Tarkasteluun otettaisiin ainakin kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja perusvähennys, valtionverotuksen tulovähennys sekä valtion tuloverosteikko. Mikäli sairausvakuutuksen sairaanhoidotuksen poistettaisiin monikanavarahoituksen purkamisen yhteydessä, myös se huomioitaisiin tässä yhteydessä.

Tässä vaihtoehdossa olisi todennäköisesti mahdollista yksinkertaistaa verojärjestelmää. Yksi selvitettävä vaihtoehto olisi kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen poistaminen. Mm. tämän vähennyksen johdosta kuntien nimelliset ja efektiiviset veroprosentit eroavat huomattavasti toisistaan, mitä kunnat ovat toistuvasti kritisoineet. Käytännössä mitä ilmeisimmän jouduttaisiin uudistamaan koko henkilöverotuksen vähennysjärjestelmä ja valtion tuloverosteikko.

Tähän vaihtoehtoon, samoin kuin muihinkin rahoitusvaihtoehtoihin paitsi kuntien rahoitukseen, liittyy kunta- ja verovelvollisikohtaisia kohtaanto-ongelmia. Valtionverotuksen veropohja eroaa nykyjärjestelmässä kuntien veropohjasta huomattavasti, mistä johtuen verotuksen kohtaanto-ongelmat verovelvollisille olisivat merkittävästi suuremmat kuin sote-veron käyttöönottosessa. Tässä vaihtoehdossa jouduttaisiin käytännössä joko hyväksymään verotuksen kiristyminen joillakin verovelvollisilla tai toteuttamaan uudistus mittavan tuloverovähennyksen yhteydessä, jolloin verotuksen kiristyminen voitaisiin välttää. Verotuksen keveneminen olisi kuitenkin erilaista eri henkilöillä.

Tässä vaiheessa on vaikea kuvaila tätä vaihtoehtoa tarkemmin, koska selvitystyötä ei ole edes aloitettu. Vaihtoehto on kuitenkin selvitettävissä arvioin. Kun kyseessä on niin suuri verojärjestelmän uudistus kuin mitä sote-rahoitusuudistuksesta väistämättä seuraa (ellei valita kuntien rahoitusmallia) mahdollisuudet verojärjestelmän yksinkertaistamiseen ja mahdollisimman hyvään vaikutusten kohtaantoon olisi syytä selvittää perusteellisesti.

##### c. Rahoitus kiristämällä valtion tulo- ja muuta verotusta ilman erillistä sote-veroa, eli verotuksen kokonaisvaltainen uudistaminen

Kuten vaihtoehdossa b, tämän vaihtoehdon kuvaus on vaikeaa ennen kuin laajempi selvitys on tehty, mutta mahdollisuudet verojärjestelmän kehittämiseen kannattaisi selvittää. Verotuksen kokonaisvaltainen tarkastelu ja uudistaminen tarjoaisi mahdollisuuden harkita verotuksen kohtaantoa ja verotuksen painopistettä. Valtion verotusta voitaisiin kiristää myös siten, että tuloverotuksen osuutta valtion verotuotoista pienennettäisiin ja verotuksen kiristäminen toteutettaisiin ainakin osittain välillisistä verotusta kiristämällä.

#### **Valtion rahoitus – rahoituksen kohdentaminen itsehallintoalueille**

Itsehallintoalueen omassa verotusosuudessa itsehallintoalue olisi lähtökohtaisesti veronsaajana, mutta verotuksen toimeenpanon tehokkuuden kannalta valtion veronhallinnon olisi kunnallisverotuksen tapaan perusteltua kerätä verot. Valtion rahoitusmuodoilla sen sijaan on ratkaistava, millä tavalla rahoitus kohdennetaan itsehallintoalueille. Valtion rahoitus voidaan kohdentaa itsehallintoalueille useilla eri tavoilla, joilla kaikilla on yhteys myös monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamiseen.

Rahoituksen kohdentaminen voidaan tehdä esimerkiksi:

- 1) säätämällä laki itsehallintoalueiden yleisestä valtionosuudesta ja valtionavustuksista, jonka mukaisesti itsehallintoalueet saisivat valtion keräämän rahoituksen yleisesti toimintaansa yleisillä laskennallisilla valtionosuuskriteereillä, joihin myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus sisältyisi yhtenä osana. Lain edellyttämä rahoitus otettaisiin valtion talousarvioon ja siihen yhdistettäisiin nykyisin kuntien peruspalveluiden valtionosuudessa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen osuus.
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin otetaan laskennalliset valtionosuuskriteerit, joiden mukaisesti itsehallintoalueille osoitetaan valtion rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Rahoitus otettaisiin valtion talousarvioon ja siihen yhdistettäisiin nykyisin peruspalveluiden valtionosuudessa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen osuus. Tämä malli vastaisi pitkälti myös itsehallinnon omaavien yliopistojen rahoitusjärjestelmää.
- 3) valtion rahoitusosuudet jaetaan HE 324/2014 vp.:ssä olevilla perusteilla toteutuneiden kustannusten perusteella itsehallintoalueille
- 4) valtion keräämä sote-rahoitus kootaan Kansaneläkelaitoksen hallinnoimaan sairausvakuutusrahaan tai perustettavaan valtion sosiaali- ja terveysrahaan, joka tasaa vuosittaiset mahdolliset vaihtelut ja josta laskennallisilla valtionosuuskriteereillä rahoitus osoitetaan itsehallintoalueille.

Hallituksen linjausten mukaiseen ratkaisuun, jossa toinen taho (itsehallintoalueet) järjestävät palvelut ja toinen taho (valtio) rahoittaa ne, liittyy liittyy vallian ja vastuun tasapainon mukaan tuoma kannustinongelma. Tämä korostuu erityisesti vaihtoehdossa 3, jossa rahoitus kohdennetaan toteutuneiden kustannusten perusteella. Vaihtoehdon 4 rahoitusmuotoissa ei ole saatavissa valtiontalouden kokonaisuuden näkökulmasta etuja. Käytännön kokemus on osoittanut, että talousarvion ulkopuolisten rahoitusten kautta tapahtuvassa rahoituksessa kustannusten hallinta ja rahoituksenjaon taloudellinen tehokkuus jäävät heikommiksi kuin talousarvion kautta tapahtuvassa rahoituksessa. Valtio on talousarvionsa kautta myös tehokain kantamaan rahoitukseen liittyvän suhdanneriskin ja hoitamaan siten suhdanteiden ta-voittamisen tehtävän. Rahastointiratkaisu veisi uudistusta selkeästi vakuutuspohtaisen järjestämisen suuntaan, eikä siten tue hallituksen linjaamaa perusratkaisua sote-alueiden integroidusta järjestämistäsuunnasta. Rahastomallin ongelmallisuutta lisää se, että perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolisen rahoituksen perustamista taikka tällaisen rahast-

ton tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoitettavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista ääristä.

Kun rahoituksen perusteista kuitenkin säädetään laissa, antavat vaihtoehdot 1 ja 2 samalla tapaa kuin rahastovaihtoehdot vakauden ja ennustettavuuden itsehallintoalueille niiden rahoituksen määräst ja samalla eduskunta voi valtion talousarviosta päättämisen yhteydessä tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kokonaisuutta. Toisaalta näissä vaihtoehdoissa asetelma, jossa järjestäjä ja rahoittaja ovat eri tahot, saattaa johtaa siihen, että rahoittaja kohdentaa tehtävään liian niukan rahoituksen eikä järjestäjä jyrkene tosiasiasa tehtävänsä hoitamaan.

Valtion rahoitusmalliin liittyy ns. pehmeän budjetitrajipiteen ongelma. Pehmeä budjetitrajioite muodostuu, kun ylempi organisaatio ottaa kokonaan tai osittain kannettavakseen alemman organisaation budjetitvajeen. Tämä on merkittävä hajauttamiseen liittyvä kannustinongelma ja vastapaino hajauttamisen hyödyille.

Paikallistason pehmeän budjetitrajioitteen mahdollisuutta lisää paikallistason suuri riippuvuus valtionosuuksista. Jos paikallistaso ei kykene rahoittamaan tehtävistään aiheutuvia menoja pääosin omilla tuloillaan ja jos sille on valtion tahoilta määrätty yhteiskunnallisesti tarkeitä tehtäviä, valtion on lähes mahdotonta välttää bailout-tilannetta. Myös rahoitusmarkkinoiden epätäydellinen toiminta lisää pehmeän budjetitrajioitteen riskiä. Hyvin toimiva hajauttaminen edellyttää paitsi rahoitukseltaan itsenäistä paikallishallintoa ja toimivaa paikallisedmokratiaa, myös vahvaa valtiota, joka kykenee tarvittaessa vastustamaan bailout-rahoitusta.

#### **Kansallinen sosiaali- ja terveysrahaosto**

Suomessa on esitetty erilaisia kansallisia sosiaali- ja terveysrahaostomalleja. Rahaostoja voitaisiin hallinnoida joko kansallisen julkisoikeudellisen yhteisön tai yksityisten vakuutusyhtiöiden kautta.

#### **Verorahoitteinen rahasto**

Verorahoitteinen rahastomalli voi olla monenlainen. Yksi oleellinen ratkaistava asia on rahaston ja itsehallintoalueiden roolien ja työnjaon määrittely, etenkin rahaston rooli suhteessa palvelujen järjestämiseen ja sekä se, minne ulottuu itsehallintoalueen päätösvalta palvelujen rahoituksesta suhteessa rahastoon.

Varat rahastoon voidaan kerätä osana nykyistä tuoverotusta tai erillisinä sote-verona/maksuna. Jos rahasto olisi budjetin ulkopuolinen rahasto, se vaatisi oman erillisinä-sääntönsä. Samalla siirrettäisiin huomattava osa päätöksentekoa verorahoituksen käyttöä kauemmas eduskunnan päätösvalialasta. Uuden budjetitrahioitteen rahaston perustaminen myös merkittävästi monimutkaistaisi palvelujen järjestämisen ja rahoituksen kokonaisuutta, jos rahasto ei olisi palvelujen järjestäjä, vaan itsehallintoalueet vastaisivat siitä.

Verorahoitteisessa mallissa riskien tasaus tapahtuisi valtakunnallisesti eli tässä suhteessa "hartiat olisivat leveät". Rahoituksen kohtaanto eri väestöryhmien välillä riippuu progressiivisuudesta. Muutoinkin veroina tai sote-maksuna keräämiseen kohdistuu samat huomiot

kuin edellä verojen keräämisen yhteydessä on selvostettu. Koska kustannuksia tasattaisiin koko väestön tasolla, ei erillistä alueellista kustannusten tasausjärjestelmää tarvittaisi.

Rahastomallissa olisi ratkaistava, perustuuko se jakojärjestelmään vai rahoitettavaan järjestelmään, jolloin rahastoon kerätäisiin varoja menovaihtelujen tai maksua maksamattomien väestöryhmien aiheuttamien kustannusten tasottamiseksi. Rahastoinnin tarvetta ja tarkoituksena olisi valtion rahoituksen tapauksessa tarkastelemaan vielä tarkemmin.

Rahastomallin on ns. Sitran mallissa tai aiemmassa ns. Kelan mallissa yhdistetty monikvarahoituksen purkamisen, jossa rahasto vastaa myös sairaanhoitovakuutuksen menoista. Monikanvarahoituksen purkamisen näkökulmaa olisi selvitettävä eri malleissa rinnakkain erikseen.

Jos rahasto olisi myös palvelujen järjestäjä, tuotannon organisoimista vastaisi suoraan yksittäiset tuottajat, joita voisivat olla kuntien yhtiöt, yritykset ja järjestöt. Tämä järjestelmä olisi pitkälle verrannollinen vakuutusjärjestelmään, jossa olisi yksi rahastomuotoinen "vakuutusyhtiö": hallitusohjelma linjaa vastuun palvelujen järjestämisestä nimenomaan itsehallintoalueille. Palvelujen järjestämisvastuuseen sisältyy olemassaolevat myös vastuu resurssien ohjaamisesta ja alueen palvelujärjestelmän toimivuudesta, eli itsehallintoalueiden rooli jäisi hyvin pieneksi. Jos järjestämisvastuu olisi rahastolla, mikä taho vastaisi siitä, että palveluja on saatavilla kaikkialla Suomessa? Tuottajien välinen kilpailu ja asiakkaan valinnanvapaus tukisivat kustannusten alentamistavoitetta, jos kilpailu olisi toimivaa, ja mahdollisesti myös tasavaroisemman palvelujen alueellista saatavuutta, jos tarjoojia olisi kaikkialla terveen kilpailun takaamiseksi.

Jos itsehallintoalueet olisivat jonkinlaisessa vastuussa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannosta sekä sairaanhoitovakuutuksen kustannuksista, rahoituksen kohdentamisen vaihtoehtoina olisi kierrättää rahat itsehallintoalueiden kautta yksittäisille tuottajille tai luoda aluekohtaiset alueet, joita tuottajatohot laskuttaisivat. Itsehallintoalue vastaisi rahan riittävyyydestä, mutta samalla rahasto voisi kontrolloida menojen kasvua. Tuottajat laskuttaisivat rahastoa kansallisesti säädettyjen yhtenäisten periaatteiden mukaisesti (suoriteperusteisesti). Rahaston ja itsehallintoalueiden olisi huolehdittava, että laskutukseen sisältyy myös laatu-, tehokkuus- ja vaikuttavuusvaatimuksia. Keskeistä olisi myös velvoittaa tuottajat tietotuotannon kehittämiseen.

Rahasto- ja vakuutusperusteisissa malleissa on tyypillistä suoriteperusteinen laskutus, joka voi johtaa kustannusten kasvuun, joka johtaisi alijäämiin, vaikkakin menoja voitaisiin hillitä sote-maksua säätelämällä. Kustannusten kontrollointi voidaan nähdä haastavampana kuin järjestelmässä, jossa itsehallintoalueiden rahoitus järjestetään valtion toimesta laskemallisesti. Rahastolla pitäisikin olla itsenäistä päätös- ja ohjausvaltaa, joka mahdollistaisi menojen kasvun kontrolloinnin, jolloin melko merkittävä asia siirtyisi legitiimin poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Riippuen rahaston ja itsehallintoalueiden työnjaosta rahastomalli voisi parantaa ohjausmahdollisuuksia, jos se voisi päättää kohdentamisen perusteista. Järjestelmä loisi myös edellytykset rakentaa kannustetta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Laskutusjärjestelmä olisi yhden rahaston tapauksessa yksinkertaisempi kuin usean itsehallintoalueen tapauksessa.

### Vakuutusyhtiöpohjainen malli

Vakuutusyhtiöpohjaisista mallia on esitetty lyhyesti monikanvarahoituksen purkamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa. Rahoitus kerätäisiin lakisääteisillä vakuutusmaksuilla yksityisiin vakuutusyhtiöihin, jotka valitisi oli hyväksynyt vakuuttajiksi. Lakisääteinen veronluonteinen maksu voi olla joko tasasuuruinen tai progressiivinen tuloverotuksen tyyppinen maksu. Vakuutuksella katettaisiin kaikki sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä sairaanhoitovakuutuksen menot.

Valtio kuitenkin vastaisi eräiden erityisryhmien vakuutusmaksuista sekä eräiden erityispalveluiden rahoituksesta. Koska yhtiöt eivät voisi kieltäytyä asiakkaista, olisi näiden välillä riskien tasaus. Näin taloudellista riskiä poolattaisiin siis sekä yli yksilöiden että yli vakuutuslaitosten.

Vakuutuksen piiriin kuuluvista palveluista ja vakuutuksen reunaehdoista päätettäisiin valtakunnallisesti. Käytännössä tämä edellyttäisi yhtenäistä kansallista palveluvalikoimaa kaikissa vakuutusyhtiöissä. Asiakas voi tyypillisesti vakuutusjärjestelmässä valita hoitopaikkansa vapaasti vakuutusyhtiön hyväksymistä palveluntarjoajista. Järjestelmän ulkopuolisia palveluja varten voisi ottaa ylimääräisen vakuutuksen.

Palveluntuottajina voisivat toimia kuntien yhtiöt, yksityiset yritykset ja järjestöt sekä myös vakuutusyhtiöiden omat yhtiöt. Kunnat eivät voisi toimia suoraan palveluntuottajina kilpailulainsäädännön takia, vaan niiden olisi yhtiöitettävä sote-toimintansa.

Vakuutusyhtiö maksaisi korvaukset suoraan palvelun tuottajille tyypillisesti suoriteperusteisesti. Tämä edellyttäisi yhtenäisen korvausjärjestelmän luomista.

Vakuutusyhtiöpohjaisen mallin käyttöönotto voisi johtaa kokonaismenojen kasvuun, mm. siksi että vakuutusyhtiöillä ei välttämättä olisi kannusteita keskinäiseen kilpailuun, myös hinta- ja laatueroja voisi olla verorahoitusta järjestelmää kalliimpi. Se olisi myös haasteellinen ohjauksellisesti, sillä todennäköisesti mahdollistaisi budjettikehysmenettelyä. Riippuen vakuutusmaksun suuruudesta malli voisi johtaa parempaan laatuun, ja asiakkaan valinnanvapauden lisääntymiseen, mutta samalla johtaa yllähoitoon ja sitä kautta kustannusten kasvuun. Kansainväliset kokemukset tukevat sitä, että vakuutusmallinen sairaudenhoito on verorahtoisempaa kalliimpaa.

Kannustimien rakentaminen ennaltaehkäiseviin toimiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatioon vaikeutuisi. Yleensä vakuutusohjaisessa järjestelmässä sairauden hoito ja vakuutuksen hoiva on vakuutettu erikseen, sikäli kuin hoiva on vakuutuksen piirissä. Käyttöönotto edellyttäisi myös mittavia muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön.

### Kunnallisveroprosenttien alentamisen toteutus

Kunnallisveroprosenttien alentamiseen on kaksi vaihtoehtoista lähestymistapaa: veroprosentteja alennetaan joko kaikissa kunnissa saman verran, tai veroprosentteja alennetaan kussakin kunnassa sote-rahoituksen määrää vastaavasti.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kuntien veroprosentteja alennettaisiin sote-veron tasoa vastaavasti. Tällöin muutokset toteutetaan niin, että verovelvollisten kannalta verotus ei muuttuisi. Tällöin kuitenkin yksittäisten kuntien näkökulmasta kunnallisveroprosenttien

muutokset eivät välttämättä vastaisi kuntien verotulua poistuvien sote-menojen määrää. Jos taas kuntien veroprosenttien alennettaisiin kunkin kunnan sote-rahoitusosuutta vastaavasti, kunnallisveroprosenttien alentaminen ei kaikissa kunnissa vastaisi valtion (tai itsehallintoalueiden) verotuksen kiristymistä. Erot kuntien välillä voisivat olla suuria. Tämä olisi verovelvollisten näkökulmasta epätasa-arvoista ja johtaisi siihen, että jollakin verovelvollisilla verotus kevenisi ja jollakin kiristyisi. Kuntien väliset erot kunnallisveroprosenttien alentamistarpeessa voisivat muodostua huomattavan suuriksi. Alustavien laskelmien perusteella osalla kunnista sote-menot vastaavat laskennallisesti koko kunnallisveron tuottoa ja jopa yltävät sen. Jollakin kunnilla puolestaan sote-menot katetaan nykyisin laskennallisesti lähes täysin valtionosuuksilla.

Vaihtoehtoisesti periaatteessa voitaisiin valtion/itsehallintoalueiden verotuksen kiristyminen mitoitaa siten, että kiristymä vastaisi pienintä kunnallisverotuksen kevenemää. Tällöin verovelvollisilla verotuksen taso joko jäisi ennalleen tai kevenisi, mutta sote-menoja ei pystyttäisi kokonaan kattamaan tuloverotuksen kautta.

Kuntien veroprosenttien alentamisen kuntakohtaisia vaikutuksia ei voida arvioida pelkästään veroprosenttien alentamisen perusteella, vaan kuntien asemaan vaikuttavat olemassa olevat myös erilaiset kuntien sote-menot sekä kuntien erilaisten sote-valtionosuuksien siirtyminen pois kunnilta. Kunnallisveroprosenttien alentamiseen liittyy perustuslaillisia kysymyksiä, joita käsitellään jäljempänä eri rahoitusvaihtoehtojen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhteydessä. Lisäksi on huolellisesti mietittävä verotulojen tasauksen merkitys rahoitusuudistuksessa, samoin kuin mahdollinen itsehallintoalueiden välinen tasausjärjestelmä.

#### Eri rahoitusvaihtoehtojen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Arviointeissa edellä kuvattuja eri rahoitusvaihtoehtoja, merkitystä on perustuslain 121 §:ssä säädettyä kuntien verotuslainsäädännön ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteella. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielellään kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä luettujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka.

#### Yleistä kuntien verotuslainsäädännöstä

Kuntien verotuslainsäädännön käsitely muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 41/2002 vp. Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusvalta. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräämisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien verotuslainsäädännön tarkoituksena on vakiintuneesti kuuluu kunnallisesta itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta toisaalta toteaa uuden perustuslain sääntämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusvaltaa, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotuslainsäädännön yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp. s. 35/1).

Verosta sääntäminen kuuluu kunnallisverotuslainsäädännön käsitelyyn mukaan lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorastituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan mahdollisen progressiivisuuden mukaan luettuna ja huojennusten sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä. Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja vanhoista luopumisista, verojen yhdistämisestä, nimikkeiden muuttamisesta ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjällä saattaa myös joutua mukauttamaan verotusta kansainvälisen kehityksen ja kansainvälistyvän talouseläimen vaatimuksiin. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kunnallisesta itsehallinnosta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnallinen verotus ei voi tällaisessa asemassaan olla kokonaan itsenäinen, muista seikoista täysin irrallinen tekijä. Tästä myös seuraa, että kunnallisessa verotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä tai siitä saatu verotus ei voi sellaisenaan olla itsehallintoon luettavan kunnan verotusvaltaa kanta perustuslain suojaama. Käytännössä voidaan mainita, että liiketulon harkintaverotus poistettiin 1990-luvun alussa kunnallisverotuksesta ja että kiinteistöverolain säätäminen samana vuonna kuin yhteisöverouudistus merkitsi yhtenäistä kunnallista kiinteistöveroa aiempien kiinteistöjen harkintaverotuksen, asuntotulon verotuksen ja katmaksun tilalle.

Perustuslain turvaamaan kunnallisen verotusvaltaa keskeiseksi sisältöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusvaltaa tulella on reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Tämän perusteella kunnallisen verotusvaltaa keskeisenä sisältönä on oikeus päättää verotusvaltaa.

#### Kunnan oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan

Kunnan oikeus päättää taloudestaan on perustuslainsuojan näkökulmasta tarkasteltava verotusvaltaa ja muun taloudellisen toimintavapauden näkökulmista.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnan verotusvaltaan eli itseverotusvaltaan lähinnä välillisesti arvioidessaan kunnan taloudellista toimintavapautta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei ole sellaista tapaus tai tapauksia, joiden perusteella voitaisiin yksiselitteisesti määrittellä itseverotusvaltaa perustuslainsuojaa. Ottaessaan kantaa kunnan oikeuteen päättää taloudestaan valiokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen,

- onko tarkoituksena murtaa tai mitätöidä kunnallinen itsehallinto;

- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiaa mahdottomaksi; tai

- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.<sup>1</sup>

Perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet ovat liittyneet varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa kunnallisverotusvaltaa on ollut tarkoitus käyttää muiden kuin kunnan omien tehtävien rahoit-

<sup>1</sup> PeVL 9/1984 vp.

tukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan laila laajasti muiden kuin kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 13/1993 vp) todennut, että kuntien maksuuskien lisäksi kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa Kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa Kunnallisen itsehallinnon kanssa.<sup>2</sup>

Kunnilla on oikeus määrätä kunnan tuloveroprosentti sekä kerätä kunnallista tuloveroa kunnan tehtävien rahoittamista varten. Lähtökohtaisesti kunnalla on myös oikeus käyttää ke- räämänsä verot vapaasti eikä veroja voida määrätä käytettäväksi valtion tai toisen kunnan verojen suorittamiseen. Kunnan varojen käyttöä rajaava kunnan yleiset toimialaa rajoittavat periaatteet sekä lakisääteisistä velvoitteista aiheutuvat rajoitukset.

#### **Arviointi kuntapohjaisesta rahoituksesta**

Sote-uudistuksen edellisessä vaiheessa perustuslakivaliokunta piti kansanvaltaisuuden kan- nalta ongelmallisena ehdotuksen mukaisia suuria kuntayhtymiä, joissa erityisesti pienten kuntien vaikutusmahdollisuudet jäivät hyvin pieniksi. Ehdotetussa ratkaisussa rahoitusvastuu olisi säilynyt kunnilla, jolloin hieman alle puolet kuntien budjetista olisi siirtynyt kuntayhti- mien päätösvaltaan (PeV 67/2014 vp s.6 II ja 7 I).

Hallitusohjelman mukaiset uudet itsehallintoalueet poikkeavat aiemmin esitetyistä kuntayhti- tymäpohjaisesta esityksestä, koska itsehallintoalueiden hallinto perustuu omiin vaalipiiriin. Tä- ten edellisellä hallituskaudella kaatuneen sote-uudistuksen perustuslakivaliokunnan lausun- toja ei voida soveltaa suoraan tämän uudistuksen perustuslakitulkinnassa.

Itsehallintoalue on oma juridinen oikeushenkilö ja kyseessä on uusi hallinnon taso, jonka päätöksentekoe ei perustu enää kuntien valitsemiin edustajiin, vaan vaaleilla valittuun itsehal- lintoalueen omaan hallintoon. Kyse ei ole siis enää kuntapohjaisesta hallinnosta. Tehtävä ei ole enää Kunnallinen, vaan itsehallintoalueelle säädetty tehtävä. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta rahoitusvastuu tarkoittaisi, että kunnat rahoittaisivat muulle tahoille säädettyä tehtävää ja tällaista on pidetty perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä jo aiemmin on- gelmallisena jopa huomattavasti vähemmän määrän osalta. Kuntapohjainen itsehallinto- alueen rahoitusmalli tarkoittaisi, että noin puolesta kuntataloudesta päättäisi itsehallinto- alue. Itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin merkittävästi kunnan taloudellista liikkuma- varaa ja itsehallintoalueen päätös vaikuttaisi merkittävästi kunnallisveroprosentin määräy- tymiseen. Siten pääosin kuntarahoitukseen perustuvan rahoitusjärjestelmän voidaan arvioi- da olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Jatkovaimeisteluissa on tarpeen arvioida erilaiset tarpeet ja mahdollisuudet kuntien osittai- seen rahoitusvastuuseen sekä siirtymäkauden rahoitusjärjestelyihin. Osittainen rahoitusmalli voitaisiin kytkeä kunnan jäljelle jäävien tehtävien (erit. hyvinvoinnin ja terveyden edistämi- nen) kannustimiksi siten, että säädettäisiin kriteereistä, joihin kunnat voivat päätöksillään vaikuttaa. Koska kuntien kustannustasot vaihtelevat huomattavasti ja palvelujärjestelmäkus- tannukset riippuvat kuntien omista päätöksistä, voi olla tarpeen luoda siirtymäkaudeksi osit- tainen kuntapohjainen rahoituseroja tasaava rahoitusmalli.

<sup>2</sup> PeVL 13/1993 vp: Valiokunta katsoi, että kuntien maksuuskien lisäksi kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa Kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa Kunnallisen itsehallinnon kanssa.

#### **Kuntien verotusoikeuden rajoittaminen**

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu irrotetaan kunnista, tulee kuntien veroprosentteja samalla alentaa siten, että uudistus ei johtaisi kohtuuttomiin alueel- lisiin eroihin verotuksen tasossa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan lähtökohtana kaikissa ra- hoitusmalleissa on oltava, ettei kokonaisveroaste saa nousta ja työn verotus kiristyä millään tulotasolla.

Valtion rahoituksessa ja itsehallintoalueiden verotusoikeudessa keskeiseksi kysymykseksi muodostuukin se, miten kunnallisverotuksen taso voitaisiin laskea siten, että kokonaisvero- aste ei nousisi eikä tason laskemisella loukattaisi perustuslaissa turvattuja kuntien verotusoi- keutta ja yhdenvertaisuusperiaatetta.

Kuntien verotusoikeutta koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja on käsitelty edellä täs- sä muistiossa. Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusoikeudella tulee olla re- aalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan ja että kunnalla on tämän perusteella oikeus päättää veroprosentistaan

Oikeuskirjallisuudessa kunnallisen verotusoikeuden sisältöä ja laajuutta on käsitelty niukasti. Professori Matti Myrsky on edellä mainitun lisäksi todennut, että mikään kunnallisen vero- tuksen laji ei nauti perustuslaillista suojaa erikseen, vaan lailla tulee taata kunnille oikeus sel- laiseen verotulojen kokonaisuuteen, jolla on käytännön merkitystä ("Kunnallisverotuksemme kysymyksiä" Verotus-lehti 5/2010). Kunnallisveron suojaksi on oikeuskirjallisuudessa (mm. Toivo Holopainen: Kunnan asema valtiossa, 1969) katsottu, että kunnalla on oikeus veroäyrin hinnan määräämiseen ja että veroäyrin hinnalle ei voida asettaa ylärajaa.

Jos kunnallisverotuksen taso ei voida laskea ilman perustuslain muutosta, ei tässä muistios- sa esitellyjä valtion rahoitusvaihtoehtoja tai itsehallintoalueen verotusoikeutta voida toden- näköisesti toteuttaa ilman perustuslain muutosta.

#### **Kunnallisverotuksen katto**

Selvityshenkilöryhmän raportissa esitettiin mahdollisena ratkaisuna kunnallisverotuksen kat- toa. Kunnilla on oikeus määrätä kunnan tuloveroprosentti sekä kerätä kunnallista tuloveroa kunnan tehtävien rahoittamista varten. Verokatto merkitsisi sitä, että kuntien oikeutta päättää veroprosentistaan ja siten taloudestaan rajattaisiin.

Kunnille kuuluvan kiinteistöverotuksen osalta on jo kiinteistöverolaissa säädetty verotuksen tasolle ylä- ja alaraja. Tuloverotuksen puolella vastaavaa kattoa ei ole, eikä tämän tyyppisen toiminteen perustuslainmukaisuudesta ole olemassa perustuslakivaliokunnan lausunto- käytäntöä. Mahdollisen tuloverotusta koskevan verokaton osalta tulisi siten jatkovaimeis- tussa arviotavaksi, rajoitettaisinko sillä kuntien verotusoikeutta perustuslain vastaisesti. Uu- distukseen toteutukseen kannalta on tarpeen arvioida myös mahdollisuudet tietyille siirtymä- kaudelle asetettavalle väliaikaiselle verokatoille.

**Lähtökohtaisesti kunnallisverotukseen asetettavan katon voidaan nähdä olevan ongelmal- linen perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden näkökulmasta. Tämän perusteella**

erityisesti pysyvän verokaton säätäminen on vaikeaa ja väliaikaisenkin katon asettamiseen on oltava painavia perusteita. Erityisesti väliaikaisen katon mahdollisuutta puolitaisi se, että kunnilla poistuisi samalla merkittävä tehtävä. Alueellisen itsehallinnon luominen ja sen rahoituksen järjestäminen edellyttää mittavia muutoksia verojärjestelmään, joka luo uudenlaisia tulkinta-asetelmia. Lainsäätäjällä on myös vastuu siitä, että uudistuksella ei loukkaata yhdenvertaisuutta siten, että verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Kokonaisarviointiin vaikuttaisi myös olennaisesti se, millaiset kuntavaikutukset tällaisella muutoksella olisi yksittäisillekin kunnille.

#### *Kunnallisverotuksen tason laskemisen vaikutukset perustuslain näkökulmasta*

Edellä tässä muistiossa on kuvattu kahta eri vaihtoehtoa, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen siirtäminen pois kunnilta voitaisiin huomioida kunnallisverotuksen tason laskemisessa. Lähtökohtaisesti kunnallisveroprosentteja tulisi alentaa valtion tai itsehallintoalueen verotusta vastaavasti, jotta kokonaisveroaste ei nousisi. Sosiaali- ja terveyspalveluiden osuus kuntien kokonaisrahoituksesta on kuitenkin eri kunnilla erisuuruinen. Verotuksen samansuuruinen laskeminen kaikkien kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien kunnallisverotus laskisi enemmän kuin mitä heiltä poistuu tehtäviä. Tällöin näille kunnille syntyisi rahoitusvajetta, joka ei johtuisi kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksista. Jos taas kunnallisverotusta alennettaisiin jokaisen kunnan kohdalla siten, että se vastaisi kunnan osuutta sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksesta, laskisi kunnallisveron taso eri kunnissa eri määrän. Kunnallisveron lasku ei tällöin vastaisi valtion tai itsehallintoalueen verotuksen kiristymistä kaikkien kuntien kohdalla. Käytännössä siis joidenkin kuntien asukkaiden verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi.

Edellä kuvatuilla kunnallisverotuksen tason laskemisesta syntyvillä vaikutuksilla olisi merkitystä perustuslaissa säädettyjen kuntien verotuskeuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Laskettaessa kunnallisverotusta, kunnallisverotuksen tason kuntakohtaiset erot voisivat muodostua huomattavaksi.

Hallituksen esityksessä 324/2014 ehdotettu sote-ratkaisu yhdessä alempien valtionosuuksien muutosten sekä leikkausten kanssa olisi esitettyjen laskelmien perusteella johtanut siihen, että kunnallisveroprosenttien välinen ero olisi voinut kasvaa vuoden 2014 kuudesta prosenttisyksiköstä 11 prosenttisyksikköön. Sote-uudistuksen osalta veronkorotuspaineet olivat +/- 2 prosenttia. Perustuslakivaliokunta toteaa, että rahoitusmallia ei sinällään voitu pitää mielivaltaisena, mutta lainsäädäntö asettaisi eri kuntien asukkaat ainakin jossain määrin sattumanvaraisesti hyvin erilaiseen taloudelliseen asemaan. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt nykyistä kunnallisveroprosenttien eroa perustuslain vastaisena, mutta mahdollisesti jopa 11 prosenttisyksikköön nouseva ero kuntien välillä olisi jo varsin suuri.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 67/2014, että lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotuskeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskunnallisen vaatimaan sääntelyyn. Tästä huolimatta valiokunta katsoi, että osaan kunnista kohdistuvat ehdotetusta lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet olivat jo niin merkittäviä, että sääntely muodostui koko-

naisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa oli keskeistä se, että kunnallisveron korotuspaine ei johtunut kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksista. Kunnallisverotuksen tason alentaminen lainsäädännöllä johtaisi tilanteisiin, joissa kunnille voisi syntyä rahoitusvajetta, joka ei johtuisi kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksista. Kunnallisverotuksen tason alentaminen voisi johtaa myös kunnallisverotuksen tason huomattavaan kuntakohtaiseen vaihteluun.

#### *Itsehallintoalueiden verotuskeuden perustuslain näkökulmasta*

Yhtenä selvitettyinä rahoitusvaihtoehtona on itsehallintoalueiden verotuskeuden. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Näiden alueiden verotuskeudesta ei kuitenkaan säädetä perustuslain tasolla mitään. Perustuslain tasolla verotuskeudesta on säädetty valtion ja kuntien kohdalla. Jos itsehallintoalueille säädettäisiin verotuskeuden, niistä tulisi ansiotojien verotuksessa merkittävien veronsaajia. Niiden verotuskeudesta ei kuitenkaan säädettäisi perustuslain tasolla, mikä olisi ongelmallista perustuslain merkittävyyden näkökulmasta.

Toisaalta esimerkiksi seurakunnat ja Kansaneläkelaitos ovat lailla säädettyjä veronsaajia. Heidän asema veronsaajina on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin mikä itsehallintoalueilla olisi. Lisäksi seurakunnasta on mahdollista erota ja näin välttyä veron maksamiselta.

#### *Yhteenveto valtio- ja kuntien välisestä arvioinnista*

Kuntapohjainen itsehallintoalueen rahoitusmalli tarkoittaisi, että hieman alle puolesta kunnantaloudesta päätettäisiin itsehallintoalue. Itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin merkittävästi kunnan taloudellista liikkumavaraa ja itsehallintoalueen päätös vaikuttaisi merkittävästi kunnallisveroprosentin määrättyymiseen. Tällaisen rahoitusjärjestelmän voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Järjestettäessä sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus valtion tai sote-alueen oman verotuksen kautta, muodostuu keskeiseksi valtio- ja kuntien väliseksi kysymykseksi kunnallisveron tason alentaminen siten, että ratkaisulla ei loukkaata perustuslain 121 §:ssä säädettyä kuntien verotuskeudetta eikä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta. Arviotavaksi tulisi ensimmäkin se onko ylipäätään mahdollista asettaa kaavailun kaltaisia katoja kunnallisveroprosentille sekä onko verokatto väliaikaisena mahdollinen. Lähtökohtaisesti näitä voidaan pitää ongelmallisena perustuslaissa turvattu kuntien verotuskeuden kannalta. Lisäksi arviotavaksi tulisivat samat verotuksen alueellisia eroja sekä kuntien taloudellista itsehallintoa koskevat kysymykset kuin hallituksen esityksen 324/2014 yhteydessä. Järjestettäessä rahoituskeuden kautta, kunnallisveroprosenttien välinen ero voisi kasvaa hyvin suureksi.

Edellä mainittujen lisäksi jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tulisiko uusien itsehallintoalueiden mahdollisesta verotuskeudesta säätää perustuslain tasolla.



**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ  
VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti**

Muistio 9.11.2015  
VIRKATYÖNÄ TEHTY TAUSTA-AINEISTO

Isehallintoalueiden määrä ja alueiden perusteet sekä soite-uudistuksen askelmerkit hallituksen ratkaisujen perusteita ja alustavaa vaikutusarviointia

Hallitus linjaa sosiaali- ja terveydenhuollon jatkovalmistelun kannalta keskeistä aluejakoon ja järjestämiseen liittyvistä asioista, jotka ovat erityisen merkityksellisiä uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Lisäksi hallitus ohjaa aluehallintouudistuksen käynnistämistä pohjustavaa valmistelua siten, että hallitus pystyisi tammikuussa 2016 päättämään aluehallintouudistuksen varsinaisen valmistelun käynnistämistä ja suuntaamisesta. Aluehallintouudistusta koskevan hallituksen tarkemman päätöksen tekeminen tammikuussa 2016 edellyttää asian taustan riittävää ja monipuolista selvittämistä. Ministeriöt saisivat tehtäväkseen tarvittavien taustaselvitysten mahdollisista itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä laatimisen.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa tavoitteena on terveyden, hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen. Uudistuksella turvataan yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (jäljempänä soite-palvelut) kaikille. Tämän saavuttamiseksi laajennetaan palveluiden järjestämisestä vastaavien organisaatioiden väestöpohjaa, sekä uudistetaan toimintatapoja ja palvelurakennetta. Samalla kuitenkin tavoitteena on turvata lähipalvelut sekä ihmisiä lähellä alueilla tapahtuva päätöksenteko.

Linjausten tarkoituksena on luoda edellytykset julkisen talouden kestävyysvajeen vähentämiseksi 3 miljardilla eurolla, perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien ja niitä toteuttavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden laadun ja yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiselle sekä soite-palvelujärjestelmän uudistamiskyvylle. Näiden tavoitteiden saavuttaminen riippuu vain osittain hallituksen linjauksessa käsiteltävistä asioista ja erityisesti vain osittain soite-palveluiden järjestämisestä vastuussa olevien alueiden määräästä. Kestävyysvajeen vähentämistavoitteen tulkitinta ja siihen käytettävissä olevia keinoja tarkastellaan erillisessä taustamuistiossa (Soite-uudistuksen säästökammit). Linjausten tavoitteena on myös yksilön valinnanvapauden soite-palveluissa laajentaminen.

Varsinainen vaikutusarviointi laaditaan eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi ja itsehallintoalueluiksi. Tavoiteaikataulun mukaan hallituksen esityksen luonnos valmistuisi huhtikuun loppuun 2016 mennessä. Tässä vaiheessa voidaan esittää vain hyvin alustavia havaintoja uudistuksen vaikutuksista.

Tässä muistiossa esitetyt seikat perustuvat erityisesti seuraaviin STM:n verkkosivuilla julkaistuihin (<http://www.stm.fi/soite-uudistus>) aineistoihin:

- soite-uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamishankkeen projektiyhtymän alaisessa Järjestämisen edellytykset ja aluejako -valmisteluryhmässä laadittuun selvitykseen ”Uusien itsehallintoalueiden muodostaminen: toiminnalliset perusteet ja aluejajon

”määräytymisen”. Projektiyhtymä on kokouksessaan 19.10.2015 hyväksynyt selvityksen ja yhtyy siihen. Selvitys liiteaineistoinen tulee hallituksen linjauksen valmistuttua saataville sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuille.

- soite-uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamishankkeen projektiyhtymässä 26.10.2015 käsiteltyyn muistioon ”Soite-uudistuksen säästökammit”
- alivaltiosihteeri Tuomas Pöystin laatimaan lyhyeen katsaukseen tutkimuskirjallisuuteen kilpailun mahdollisuuksista ja vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon laadun ja kustannusten hallinnassa

Hallitus on ratkaisuja tehdessään punninnut erilaisia seikkoja, jotka koskevat pitkälti myös tulevaisuutta koskevia epävarmoja tapahtumia. Siltä osin pummita on osin erilaisten kuin taustalla olevissa alustavissa virkamiesten asiantuntija-analyysissä. Tulevaisuuden epävarmuudesta ja eri periaatteiden ja tavoitteiden välisestä punninnasta ei voida esittää yksiselitteisiä johtopäätöksiä, koska periaatteet ja tavoitteet eroavat toisistaan etvällä välttämättä johda samansuuntaiseen johtopäätökseen. Linjaus perustuu eri seikkojen pohjalta tehtyyn kokonaisharkintaan.

## 2. Linjauksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

### 2.1. Lähtökohdat

Hallituksen linjauksen mukaisen järjestelmän lähtökohdana on, että valtiolla on perustuslain 22 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti vastuu perusoikeuksien tehokkaasta ja yhdenvertaisesta toteutumisesta. Valtion tehtävänä on tämän perusteella ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä siten, että perustuslain 19 §:ssä säädettyjä sosiaalisia oikeuksia toteutavat soite-palvelut ovat laadultaan riittävän yhtenäisiä ja yhdenvertaisesti saatavilla. Valtio toimii myös ensisijaisena rahoittajana, jolloin valtion ja vastuun tasapainon kannalta valtion selkeä ohjausrooli on tärkeä.

Valtionohjauksen tehtävänä on perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen ohella varmistaa 3 miljardin euron kustannussäästötavoitteen sekä sen saavuttamiseksi edellytetyt rakenteelliset muutokset toteutuminen. Tämä toteutetaan valtioneuvostossa tehtävällä järjestämispäätöksellä, jonka puitteissa itsehallintoalueet vastaavat integroitujen soite-palveluiden järjestämisestä alueensa asukkaalle. Järjestämispäätös keskittyy strategisen ohjauksen kannalta vain tärkeimpiin seikkoihin, jolloin käytännön toteutuksessa jää tilaa itsehallintoalueiden omalle harkinnalle. Näin järjestettynä valtionohjauksen voidaan alustavasti arvioida täyttävän perustuslain 121 §:n 4 momentista itsehallinnolle johtuvat lähtökohdat mutta varsinaisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi voidaan tehdä vasta yksityiskohtaisten sääntöehdotusten valossa. Itsehallintoalueilla on järjestämistehtävä, tuotantotehtävä ja tärkeä tehtävä myös käyttäjälähtöisten palveluiden kehittämiseksi, valinnanvapauden toteuttamisessa sekä asukkaiden kielellisten ja osallistumisoikeuksien varmistamisessa. Itsehallintoalue laatii myös osaltaan ehdotuksen valtioneuvoston järjestämispäätökseksi - tosin lailla säädettävät 3 itsehallintoaluetta yhdessä toisen itsehallintoalueen kanssa. Jokainen itsehallintoalue osallistuu myös valtioneuvoston järjestämispäätöstä koskevaan neuvottelumenetelyyn sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Valtion rooli painottuu valtioneuvostoon, joka nauttii eduskunnan luottamusta. Näin valtioneuhjauks liittyy suoraan myös kansanvaltaisesti vastuunvaltaiseen valtioelimeen. Nykyiseen laajaiseen järjestelmään ja ohjaukseen verrattuna valtioneuvoston roolin kasvu osaltaan vähvistää kansanvaltaisuutta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totei lausunnossaan PeVL 67/2014 vp. valtion roolin mahdolliseksi myös demokratian kannalta. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin

mahdollisena, että lailla säätämällä koko sote-palveluiden järjestämisvastuu voidaan valtiollistaa. Tämän perusteella voidaan myös valtion perusoikeuksien turvaamiseen tähtäviä ja itsehallintoalueisiin kohdistuvaa ohjausta pitää perustuslain puitteisiin soveltavana. Valtionohjauksen tavoitteena on perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen turvaaminen, mikä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste valtion ohjaukselle. Valtionohjaukselle on näin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja valtion ohjaus on välttämätöntä perustuslain 6, 19 ja 22 §:ien julkiselle vallalle asettamien velvoitteiden toteuttamiseksi.

Valtion ohjausvoimavaltuuksista ja sen käytön muodoista tulisivat täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset lakiin. Lisäksi ohjausvoimavaltuudet muotoillaan siten, että niitä käytettäessä itsehallintoalueille jää aitoa päätösvaltaa. Valtioneuvoston järjestämispäätös olisi valtuuskelpoinen päätös eli itsehallintoalueet voisivat valita sitä hallintolainkäyttölaissa säädetystä järjestyksessään. Järjestämis päätöksen sisällössä on osin mallina käyty hallituksen esityksessä HE 324/2014 vp. oleita säännöksiä järjestämis päätökselle, jota ei perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 67/2014 vp. katsottu perustuslain 121 §:n kannalta ongelmalliseksi. Nyt järjestämis päätöksen sisältö olisi vieläkin yleisluonteisempi ja itsehallintoalueiden velvoitteet perustuivat selkeästi lakiin.

Valtioneuvoston järjestämis päätöksen valmisteluun osallistuu asiantuntijana itsehallintoalueiden yhteishankintayksikkö lakisäätöisessä tuotantorakenteiden arvioinnin asiantuntijatehtävässään. Yhteishankintayksikön tehtävänä olisi yhteishankintojen ohella laatia sosiaali- ja terveysministeriölle ja itsehallintoalueille arviointia ja vaikuttavuudesta oman tuotannon taloudellisuudesta ja kustannustehokkuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta suhteessa myös muihin tuotantotapoihin. Jatkovalmistelussa voidaan myös laatia mallit, joilla myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja muut asiantuntijalaitokset osallistuvat valtioneuvoston järjestämis päätöksen valmisteluun, mikä lisää valtioneuvoston päätöksen objektiivista tietoperustaa ja siten osaltaan tuksee sitä, että valtioneuvoston järjestämis päätös keskittyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen sekä asiakkaiden valinnanvapauden toteuttamiseen sekä kielellisten ja osallistumisoikeuksien turvaamiseen kannalta olemaan seikkoihin. Tämä osaltaan lisää järjestämis päätös menettelyn perusteltavuutta ja hyväksyttävyyttä.

Itsehallintoalueille osoitetaan lisäksi mallissa hyvin merkittävää omaa päätösvaltaa sote-palveluiden järjestämisestä ja tuotannosta. Ratkaisu on näin sopuominnassa perustuslain 121 §:n 4 momentin kuntaa laajemmalla alueella toteutettava itsehallintoa koskevien vaatimusten kanssa. Paras - puitelain yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt perustuslain sallimana a kuntien velvoittamista laajalti yhteistoimintaan sote-palveluiden järjestämisessä (PeVL 37/2006 vp.) ja sitä valtioneuvostolle osoitettua kunta ohjaavaa toimivaltaa. Perustuslain 121 §:n 4 momentti jättää kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaa enemmän harkintavaltaa lainsäätäjälle valtion viranomaisien ohjausvoimavallan suhteen.

Hallituksen linjauksen mukainen sote-palvelujärjestelmä perustuu malliin, jossa itsehallintoalueet tuottavat palvelut itse, sopivat toisen itsehallintoalueen kanssa sen tuottamisesta yhdessä tai hankkivat hankintapäätöksen perusteella palvelun tai palveluun kuuluvat tietyt yksittäiset suoritteet yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajilta. Kilpailun ja useiden tuottajien hyödyntämiseksi itsehallintoalueiden yhteinen yhteishankintayksikkö laati myös vertailu tuotantomahdollisuuksista itsehallintoalueen omien virkamiesten ja omien toimielinten suorittamaa esittelyä ja päätöksentekoa varten. Yhteishankintayksikkö olisi itsehallintoalueiden yhteisesti omistama. Se tekee yhteishankintoja ja tarjoaa asiantuntija-analyyssejä kunkin itsehallintoalueen päätöksentekoon.

Itsehallintoalueen omaa tuotantoa verrataan hallituksen linjauksen mukaan järjestelmällisesti muiden itsehallintoalueiden sekä yksityisen ja kolmannen sektorin tuotantoon. Olennaista on järjestelmällinen ja objektiivinen eri tuotantotapojen ja tuottajien vertailu. Vertailua ja kilpailullisuutta hyödynnetään hoito/palveluepisodin kattavien palvelukokonaisuuksien tasolla tai kokonaisuuksiin kuuluvien yksittäisten suoritteiden (esim. jokin tutkimustoimenpide, operaatio jne.) hankinnassa.

Kilpailullisuuden ja vertailtavuuden kannalta olellaisen tärkeää on myös, että julkisten ja julkisesti rahoitettujen yksityisten sote-palveluiden laatu- ja kustannustietojen tulee olla julkisia avoimen vertailun mahdollistamiseksi. Tämä mahdollistaa aidon kilpailullisuuden, jossa yksityinen sektori toimii toiminnan järjestämisessä ja innovaatioissa julkisen palvelutuotannon rinnalla. Ja vastaavasti julkisen sektorin yksityisen ja kolmannen sektorin kirittäjänä. Asetelman voi arvioida kansainvälisten kokemusten perusteella parantavan laatua ja tukevan kustannusten hallintaa.

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon laajan ympärivuorokautisen palveluksen yksiköitä järjestelmässä on 12, millä lukumäärällä voidaan saavuttaa optimaalinen potilasturvallisuus, vaikuttavuus, taloudellisuus ja palveluiden saatavuus sote-uudistuksen järjestämisen edellytykset ja aluejako -valmisteluryhmässä laadittu selityksen mukaisesti. Muut nykyiset keskusairaalat jatkaivat suppeamman palveluvaihtokunnan ympärivuorokautisen palveluksen yksiköinä (satelliittipäivystys) ja antaisivat työnjaon mukaisesti erikoistapetta palveluita. Tällöin palveluintegraation tavoitteen mukaisesti näiden yksiköiden yhteydessä olisi saatavilla myös vaativia sosiaalipalveluita.

## Tavoitteet

1. Sote -ohjauksjärjestelmä ja aluejakoon sisältyvä työnjako turvaavat perustuslain mukaisesti yhdenvertaiset ja riittävät palvelut. Niillä saadaan aikaiseksi tehokas palvelu- ja hallintojärjestelmä osana modernia vaikuttavaa, avointa ja kustannustehokasta julkista sektoria.
2. Linjauksen mukaisen järjestelmän tavoitteena on antaa mahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon integroinnissa palvelujärjestelmässä tehtävään korkeatasoiseen tutkimukseen, opetukseen, innovaatioihin ja asiakaslähtöiseen kehittämiseen. Tämä edellyttää suoraa yhteyttä yliopistolliseen tutkimukseen ja opetukseen, yhteisiä tutkimus- ja kehittämistraktiikka korkeakoulujen ja alan asiantuntijalaitosten kanssa sekä suoraan yhteyttä yliopistojen ja korkeakoulujen ympärille muodostuviin monipuolisiin yritysten ja muiden toimijoiden innovaatioekosysteemeihin.
3. Talouden yleiset lainsäädännöt ja markkinoiden luoma dynamiikka pätevät erään poikkeuksin myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tutkimusten mukaan markkinakilpailu tai kilpailullinen vertailuasetusla parantavat kustannusten hallintaa ja palveluiden laatua sekä edustavat uusien innovaatioiden käyttöönottoa. Poikkeuksena ovat lähinnä kasvavien skaalatuottojen, laajaa ja syvää erityisosaamista edellyttävät erityisen vaativan tason palvelut.
4. Valinnanvapauden laajentaminen hyödyntämällä nykyisiä toimivaksi osoittautuneita valinnanvapauskäytäntöjä jatkovalmistelun perustana.

Hallituksen linjauksessa lähdetään toteuttamaan laajaa valinnanvapautta. Se hyvin toteutettuna voi tukea hoitoon pääsyä nopeasti sekä palveluiden laatua ja kustannustehokkuutta. Osana uudistusta säädettäisiin näin valinnanvapauslainsäädäntö, joka mahdollistaisi, että käyttäjä valitsee itse palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Valinnanvapauden toimivuus

edellyttää, että yksilöiden tukena on valinnan perustaksi luotettava vertailutietoa, joka on laadittu yhteisillä laatu- ja kestävyysohjeilla. Kansainvälinen tutkimustieto ja kokemukset osoittavat, että yhtenäisen vertailutiedon ollessa suhteellisen helposti saatavilla yksilöt pääosin valitsevat laadun ja vaikuttavuuden kannalta hyvin toimivia palvelutuottajia. Tällöin valinnanvapaus osaltaan tukee laadun ja vaikuttavuuden kehittämistä ja kustannusten hallintaa. Valinnanvapauden toteuttamiseksi tarvitaan kuitenkin markkinaolosuhteista ja myös vaihtelevat alueittain. Tällöin valtioneuvoston järjestämissä päätöksellä on tarpeen ohjata ja varmistaa myös valinnanvapauden toteuttamista.

Valinnanvapauden laajentaminen tukee osaltaan myös EU:n potilasdirektiivin toimeenpääntöä tarkistamista Suomessa. Laaja valinnanvapaus toteuttaa myös perustuslain mukaisiin arvoihin kuuluvaa yksilön itsemääräämisoikeutta.

## 2.2. Perusteet

Hallituksen linjauksien lisäksi laadun ja vaikuttavuuden täydellisen horisontaalisen ja vertikaalisen palveluintegraation toteuttamisesta. Täydellisellä integraatiolla tarkoitetaan perusoikeuksista lähtevässä ajattelussa asiakaskeskeistä palvelukokonaisuutta eli sitä, että ihmiset saavat palvelun on kokonaisuus ja pyrkii vastaamaan erilaisista osaamisista ja kätöistä sekä niiden mukaisista toimenpiteistä (esim. yleislääkärin ja erikoissairaanhoitajan toimenpiteet, kuntoutus, sosiaalipalvelut) yhdistellen asiakkaan kokonaisratkaisun mahdollisimman kustannustehokkaalla, laadukkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Järjestäjä vastaa asiakkaan saaman palvelun kokonaisuudesta ja mahdollisten erilaisten palveluapuhumien palveluapuhumien soveltamisesta yhteen integroiduksi, asiakaslähtöiseksi palveluksi. Tuottaja vastaa palveluintegraatiosta ja sen edellytyksistä tuottamansa palvelukokonaisuuden tai yksittäisen palvelun osalta, mutta tämä ei poista järjestäjän kokonaisvastuuta palveluintegraatiosta. Lyhyesti integraatio tarkoittaa asiakaslähtöistä ja oikea-aikaista palvelua yhdistäen eri alojen osaamisista asiakkaan tarpeiden mukaan.

Integraation käytännön toteutuksen suunnittelu ja johtaminen on itsehallintoalueen keskeisiä tehtäviä.

Perustettavien itsehallintoalueiden lukumäärästä riippumatta itsehallintoalueilla tarvitaan julkisen talouden kestävyysvägeä vähentämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi strategista hankintatointia, sille riittävän osaamisen luomista sekä itsehallintoalueiden koko markkinavoiman tehokasta hyödyntämistä hankinnoissa. Näissä itsehallintoalueiden yhteistyöllä on myös merkittäviä tuottavuuden ja taloudellisuuden parantamisen mahdollisuuksia (ks. Sote-uudistuksen säästämällä -muisto).

Hankintatoimen yhteydessä on tarpeen toteuttaa myös järjestäjän tehtävien ja tuotantotehtävien riittävä eriyttäminen varmistamaan, että itsehallintoalueilla sote-palveluiden tuotantoa koskevia ratkaisuja mietittäessä aidosti vertaillaan omaa tuotantoa muiden itsehallintoalueiden sekä yksityisen ja kolmannen sektorin tuotantoon. Nämä ovat valmisteluun tehtyjen alustavien vaikutusarvioinnien sekä kansainvälisen ja kotimaisen taloustieteellisen tutkimusjärjelysien perusteella tärkeitä asioita kustannustehokkuuden ja laadun sekä palveluiden ja niiden tuotantotapojen innovatiivisen kehittämisen kannalta. Innovatiivisen kehittämisen kannalta merkittäviä ovat myös toimintamalleja uudistavat kokeilut ja niitä tukevat hankinnat, joissa haetaan uusia, innovatiivisia toimintatapoja.

Linjauksien lisäksi taloustieteellisen tutkimuksen havainnoista, joiden mukaan kilpailu ja kilpailullinen vertailuasetelma kvasimarkkinoilla monopolituottajien kesken vaikuttavat myönteisesti innovaatioiden syntymiseen ja käyttöönottoon, laatuun ja johtamisen laatuun sekä tätä kautta kustannustehokkuuteen (ks. erillinen taustamuistio kilpailun ja kilpailullisen vertailuasetelman hyödyistä). Tämän mukaisesti ratkaisussa luodaan edellytykset useiden eri tuotantotapojen ja itsehallintoalueiden oman tuotannon lisäksi myös yksityisen ja kolmannen sektorin palveluiden ja niissä tehtävien palveluinnovaatioiden hyödyntämiseen.

Ratkaisu perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman mukaisesti itsehallintoalueilla on sote-palveluiden alueellisen järjestäjän tehtävä ja vastuu, lisäksi valtakunnallisen työnäön mukaisesti myös erikseen lausuttuun perusteella osoitettuja tehtäviä joissain vaativissa palveluissa. Näissä erikseen lausuttuun perusteella määrättyissä erityistehtävissä itsehallintoalue palvellee joko koko valtakuntaa tai omaa aluettaan laajempaa aluetta.

Itsehallintoalueet toimivat myös palveluiden tuottajina, hoitavat julkista valtaa sisältävät tehtävät ja muut viranomais tehtävät (kuten varautumisen tehtävät ja muut turvallisuustehtävät), ja lisäksi voivat käyttää kilpailuneutraalilla tavalla yksityisiä ja kolmannen sektorin palveluntuottajia muussa kuin julkista valtaa sisältävässä toiminnassa. Itsehallintoalueella on velvollisuus tuottaa viranomais tehtävät ja vähintäänkin velvollisuus tuottaa kaikki ne palvelut, joissa ei voida tai ole tarkoituksenmukaista palveluiden laatu, vaikuttavuus ja taloudellisuus huomioiden hyödyntää muita palveluntuottajia. Itsehallintoalueella on tätä laajemminkin omaa tuotantoa. Olenmaista on kuitenkin velvoite vertailla systemaattisesti omaa tuotantoa muihin tuotantomahdollisuuksiin.

Itsehallintoalueen päätöksenteossa sote-palveluiden järjestämisestä vastaaisivat viime kädessä lain ja itsehallintoalueen omien hallintonsäätöjen mukaisesti vaaletta valittu valtuusto ja sen asettama luottamushenkilötoimielimet (lautakunnat). Itsehallintoalueen omalla palvelutuotannolla tulisi olla erillinen, ammattijohtajista koostuva toimiva johto, jonka tuloksellisuutta järjestämistehtävistä vastaava johto, viime kädessä vaaletta valittu valtuusto arvioisi.

Tilaa ja tuottajan roolien eriyttäminen on taloustieteellisen tutkimuksen perusteella tärkeää kustannusten hallinnalle ja laadun kehittämiseksi. Sillä on tutkimustiedon perusteella myönteisiä vaikutuksia myös johtamisen laadulle. Tilaa ja tuottajan eriyttäminen on kuitenkin perusteltua tehdä tavalla, joka ei estä itsehallintoalueiden toimimista tuottajina tai luo järkeviä hallinnollisia rakenteita. Osa sote-palveluista on sellaisia, että niissä on luonnollinen monopoli. Tämän vuoksi itsehallintoalueilla tulee olla omaa tuotantoa erityisesti hyödykkeissä, joissa on luonnollinen monopoli.

Olenmaista palveluiden järjestämisessä on osallinen ja valmius riittävän ammattimaiseen valmisteluun (strateginen hankintatoiminta ja tuotannonohjausosaaminen). Se varmistettaisiin perustamalla itsehallintoalueiden yhdessä omistama, niiden yhteinen yhteishankintayksikkö. Lisäksi yksikkö valmistelisi itsehallintoalueiden käyttöön asiantuntija-analyyseja tuotantoa koskevien päätösten tueksi. Yhteishankintayksikkö pyrkii mahdollistamaan tehokkaan toiminnan suuremman itsehallintoalueiden määrällä. Yhteishankintayksikkö valtakunnallisena ratkaisuna tuo enemmän tehokkuus etuja kuin esimerkiksi yhteishankintojen hajautaminen viidelle alueelliselle yksikölle edellyttäen yhtäältä, että yksikkö saadaan toimimaan ammattimaisesti. Toisaalta tehokkuus edellyttävät, että yhteishankintayksikkö huolehtii strategisen hankintatoimen analyysien perusteella siitä, etteivät markkinat keskeyty tai synny liiallisen toimittajariippuvuutta. Järjestämisen edellytyksistä valmisteluohjelmassa tehdyn arvon mukaan kaikissa yli viiteen järjestäjään perustuvassa aluejakomallisissa järjestäjän hankinta- ja

tuotannonohjausoasaaminen voisi jäädä liian heikoksi, mikä voisi huomattavalla tavalla heikentää kestävyysvajeen vähentämistä tavoitteen saavuttamista. Yhteishankintayksiköiltä edellytetään huomattavaa asiantuntemusta. Sen varmistaminen on itsehallintoalueiden harjoittaman omistajaohjauksen keskeinen tehtävä. Valtioneuvostolla olisi myös perusteltua olla mahdollisuus arvioida tätä ja osallistua ohjaukseen.

Linjauksella pyritään osaltaan luomaan edellytyksiä terveille sote-palveluiden markkinoille Suomessa. Olemassa tällä on lisä merkittävästi palvelutuotannon ja suoritteiden laadusta, vaikuttavuudesta, kustannuksista ja tehokkuudesta kertovan vertailukelpoisen informaation määrää ja saatavuutta sekä parantaa laatua. Erityisesti olisi pyrittävä välttämään monopolitilanteita ja kahden yksityisen yrityksen hallitsevan asemaan perustuvia oligopolimarkkinoita, koska millä hinnat pyrkivät nousemaan laatutason parantamatta.

Itsehallintoalueiden yhteys yliopistojen ja niiden ympärille muodostuviin yritysten ja muiden toimijoiden innovaatioekosysteemiin ylläpitää osaltaan sote-palveluiden laatua, edistää palveluiden kehittämistä vaikuttaviksi ja tukee myös kustannusten hallinnan tavoitteita. Tätä varten tarvitaan yhteistyöjärjestelyt kaikissa niissä aluejakoratkaisuissa, joissa itsehallintoalueita on enemmän kuin 5. Näillä yhteistyöjärjestelyillä voitaisiin myös korvata nykyisen terveydenhuollon mukainen erityisvastuualue (erva), jonka sisältämät palveluiden ja yhteistyön koordinaatiomekaniikit ovat käytännössä osoittautuneet varsin heikoksi.

Yliopistojen sairaaloiden ja muiden valtakunnallisten osaamiskeskusten ylläpito osoittettaisiin uudessa järjestelmässä tietyn ylläpidosta vastaavan itsehallintoalueen tehtäväksi. Valtioneuvoston järjestämis päätöksen otettaisiin lain perusteella hoidettavaksi nykyisin lakisääteisessä erva-alueen yhteistyössä koordinoitavaksi säädetty tehtävä, jolloin koordinaatiota voitaisiin vahvistaa ja erilaisia hallinnon tasoja vähentää. Tämä olisi nykyisiä erva-alueen yhteistyömenettelyitä selkeämmän ja vahvemman pohjan tulokselliseksi yhteistyölle.

On myös perusteltua luoda puitteet itsehallintoalueiden väliselle tutkimustoiminnan koordinaatiolle ja yhteistyölle. Se olisi merkittävä innovaatioiden tuomiseksi julkisen ja julkisesti rahoitetun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen. Itsehallintoalueilla sote-palveluissa tehtävän tutkimuksen yhteinen koordinaatio on tarpeen myös nykyisin rekisterissä, biopankeissa ja erilaisissa osaamiskeskustoissa olevan tutkimus- ja liiketoimintapotentiaalın hyödyntämiseksi sote-palveluiden kehittämistä ja taloudellista kasvua tukevalla tavalla. Esimerkiksi suomalaisen genomitietä STM:n Kansallisen genomistrategian (Parempaa terveyttä genomitiedon avulla. Kansallinen genomistrategia. STM:n raportteja ja muistioita 2015:24) mukaan hyödynnettynä yhdessä biopankkilänsäädännön ja Suomessa saatavilla olevan ICT-osaamisen kanssa antavat avain uudenlaisia hyötyvoimipalveluiden ja niihin liittyvien tuotteiden kehittämisen mahdollisuuksia myös yksityisellä sektorilla. Sote-järjestämisuudistuksen yhteydessä on tarpeen luoda näiden mahdollisuuksien hyödyntämistä tukevat kansalliset ja alueelliset rakenteet.

Tehokkuuden ja osaamisen turvaamiseksi on välttämätöntä kehittää kansallista työnjakoa ja luoda edellytykset myös kansainvälisille huippuosaamiskeskustoille ja kansainväliselle yhteistyölle. Työnjakoa voidaan parhaiten ohjata kansallisella tasolla tehtävällä järjestämis päätöksellä. Siihen voidaan kiinnittää eri puolilla Suomea toimivat yliopistoyhteisöt, sosiaalialan osaamiskeskukset ja perusterveydenhuollon kehittämissivustot. Tällaisen integraation tavoitteena voitaisiin muokata nämä tehtävät ja työnajat on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollossa yhteisesti. Isonäisten ja eri tavoin rahoitettujen organisaatioiden välille tarvitaan riittävän yhtenäiset yhteistyövelvoitteet ja sopimuskäytännöt koko maassa.

Tehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi uusille itsehallintoalueille luotaisiin itsehallintoalueiden yhdessä omistamat ja niiden alaisuudessa toimivat yhteiset, valtakunnalliset tukipalveluyksiköt toimittajapalveluihin, talous-, henkilö- ja tietohallinto- ja ICT-palveluihin, tutkimuksen koordinaatiopalveluihin sekä mahdollisesti yhteisiin laiteinfrastruktuuripalveluihin. Perustana ovat kokemukset sairaanhoitopiireissä ja kuntien yhteistyössä sekä kokemukset muun muassa yliopistouudistuksessa itsehallinnollisten yksiköiden yhteisten palveluiden tuottamista erikoistunnein edusta ja volyymineduista. Yhtenäinen ICT-alusta ja täydellinen tietointegraatio ovat välttämättömiä edellytyksiä tavoitellun täydellisen horisontaalisen ja vertikaalisen palveluintegraation kannalta. Toteutuksessa on välttämättä ottaa huomioon tietosuojalainsäädäntö ja tarvittaessa kehittää sektorikohtaisia sääntelyä.

### Aluejaon perusteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen valmistelussa tehdyn valtiosääntöoikeudellisen analyysin perusteella useat erillaiset alueajat ovat perustuslaista alueille johtuvat vaatimukset. Aluejaossa lainsäätäjällä on laaja harkintavaltia. Hallituksen on aluejakolinjauksista laatiessaan ja eduskunnan lainsäätäjänä asiasta päättäessään tarpeen punnitta keskenään erilaisia näkökohtia ja muodostaa kantansa punninnan ja sille perustuvan kokonaisarvion perusteella. Aluejaon on kuitenkin yhdessä sote-palveluiden rahoittamista ja tuottamista koskevan lainsäädännön kanssa turvattava perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia toteuttavien palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä perustuslaissa säädetty kielelliset oikeudet ja osallistumisoikeudet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus- ja itsehallintoalueiden perustamishankkeen projektiryhmän alaisuudessa toiminnassa Järjestämisen edellytykset ja aluejako -valmisteluryhmässä on arvioitu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon integraation ja valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien perusteella erilaisia aluevaihtoehtoja. Asettamispäätöksen mukaan valmisteluryhmän tehtävänä on ollut määrittellä perusteet, joiden mukaisesti kuntaa suuremmat itsehallintoalueet voidaan muodostaa.

Asiasta järjestettiin keskustelutilaisuus 29.9.2015, johon osallistui sosiaali- terveydenhuollon toimijoita ja asiantuntijoita kunnista ja kunayhtymistä, kuntien ja maakuntien liittojen edustajia, valtionviranomaisien edustajia, muiden ministeriöiden (sisäministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö) virkamiesedustajia, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten edustajia (VATT, Etta) sekä asiakas- ja potilasarjestöjen edustajia. Kuuilemisessä esillä olivat vaihtoehdot 4-5, 6-9, 10-12 sekä 13-19. Lisäksi on erikseen kuultu oikeusministeriön edustajaa vaalijärjestelmään liittyvistä kysymyksistä, ympäristöministeriön edustajaa rakennusvalvontaan liittyvistä kysymyksistä sekä valtiosääntöasiantuntijoita. Keskusteluissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat ovat pitäneet pääsääntöisesti parhaimpina lukumäärävaihtoehtoja 4-5 ja 10-12, ministeriöt lukumäärää 10-12 ja kunta-toimijat lukumäärää 13-19.

Väljstelturyöryhmän analyysin, johon sote-uudistuksen projektiryhmä 19.10.2015 yhtyi, keskeisimmät arvioitukriteerit ovat:

- 1) perustuslain 19 §:n mukaisten riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaaminen,
- 2) taloudellisesti tehokkaan ja kustannusvaikuttavan palvelujärjestelmän toteuttaminen siten, että sen avulla pystytään vastaamaan myös kestävyysvajaseen sekä
- 3) kestävä ratkaisu alueellisesta itsehallinnosta, jolle voidaan antaa muitakin kuntien yhteistyötoiminnassa hoitamia tehtäviä sekä valtion aluehallinnon tehtäviä nykyisiä sektoriorganisaatioita ja hallinnon tasoja vähentäen. Tässä kriteerissä on myös tärkeää, miten