

SISÄLLYS

PERUSTELUT	2
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	2
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	2
4.1.1 Yleistä	2
4.1.2 Hyvinvointialueet, aluejako ja niiden hallinnon ja talouden järjestäminen	2
4.1.3 Sosiaali- ja terveydenhuolto.....	6
4.1.4 Pelastustoimi	11
4.1.5 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä ja kuntien verotulojen vähentäminen ja siirto hyvinvointialueille	13
4.1.6 Hyvinvointialueiden talouden kokonaisohjaus	15
4.1.7 Hyvinvointialueiden rahoitus	15
4.1.8 Tuloverotus	22
4.1.9 Arvonlisäverotus	31
4.1.10 Omaisuus.....	32
4.1.11 Henkilöstö	33
4.1.12 Eläkejärjestelmä	34
4.1.13 Työnantajaedunvalvonta	35
4.1.14 Hallinnon yleissääntelyn soveltaminen hyvinvointialueisiin	36
4.1.15 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus	36

PERUSTELUT

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevan uudistuksen toteuttamisen edellyttämät keskeiset lait. Esitys sisältää säännökset hyvinvointialueiden alueista, tehtäväsiirroista, hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisestä sekä rahoituksesta, kuntien valtionosuusjärjestelmän muutoksista, verotuksen muutoksista, henkilöstön ja omaisuuden siirroista sekä uuden hallintotason perustamisen edellyttämistä muutoksista hallinnon yleislakeihin.

4.1.2 Hyvinvointialueet, aluejako ja niiden hallinnon ja talouden järjestäminen

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kunnilta uudelle perustettavalle hallintotasolle, hyvinvointialueille. Suomeen ehdotetaan perustettavaksi 21 hyvinvointialuetta pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudemaan maakunnassa olisi kuitenkin neljä hyvinvointialuetta ja näiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudenmaalla toimisi HUS-yhtymä, joka vastaisi sille laissa säädetyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovitusta tehtävistä.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä uudessa hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin. Julkisessa hallinnossa olisi jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Koska hyvinvointialueet olisivat kokonaan uusia julkisen hallinnon viranomaisia, niihin ei voitaisi suoraan soveltaa kuntia tai valtion viranomaisia koskevaa sääntelyä. Tämän johdosta lailla tulee säätää muun muassa hyvinvointialueiden muodostamisesta ja aluejaosta, suhteesta valtioon ja kuntiin, toimialasta ja tehtävistä, hallinnosta, päätöksenteosta ja taloudesta, henkilöstön asemasta, rahoituksesta, vaalimenettelystä sekä asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa. Lisäksi olisi muutettava hallinnon yleislakeja hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien huomioinnoksi.

Hyvinvointialueet perustettaisiin uudella sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon annettavalla lailla (*voimaantulolaki*), ja ne aloittaisivat toimintansa heti lain vahvistamisen jälkeen vuonna 2021. HUS-yhtymä perustettaisiin Uudemaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella vuonna 2022.

Perustettavista hyvinvointialueista ja kuntien sijoittumisesta hyvinvointialueisiin säädettäisiin voimaantulolaissa. Tähän esitykseen sisältyvässä uudessa hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa määriteltyjen kriteerien perusteella valtioneuvosto voisi päättää hyvinvointialueiden yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen hyvinvointialueeseen. Hyvinvointialueiden yhdistymisen tai muun niiden aluejaon muutoksen perusteella muuttuisi myös muiden viranomaisten toimialajakona oleva maakuntajako. Myös maakuntajaosta uudistuksen voimaantullessa säädettäisiin voimaantulolaissa.

Voimaanpanolaissa säädettäisiin myös hyvinvointialueen toiminnan käynnistämisestä vastaavasta väliaikaisesta valmistelutoimielimestä, jonka tehtävänä olisi vastata hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes ensimmäinen aluevaltuusto olisi valittu ja aluevaltuuston asettama aluehallitus olisi aloittanut toimintansa. Hyvinvointialueen alueen kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin ja alueen pelastustoimen olisi sovittava välittömästi lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja asetettavasta kunnallisesta viranomaisesta. Jos valmistelutoimielintä ei olisi asetettu viimeistään kahden kuukauden kuluessa lain voimaan tulosta, asettaisi valtioneuvosto valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä.

HUS-yhtymän hallinnon ja toiminnan käynnistämisestä vastaisi Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin sekä HUS-sairaanhoitopiirin jäsenistä koostuva väliaikainen HUS-valmisteluryhmä. Se toimisi HUS-sairaanhoitopiirin osana ja vastaisi toiminnasta, kunnes HUS-yhtymän hallitus olisi valittu.

Hyvinvointialueiden toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat keskeiset säännökset koottaisiin niitä koskevaan yleislakiin, hyvinvointialueesta annettavaan lakiin, vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta niistä on säädetty kuntalaissa. Hyvinvointialueiden hallintoa ja taloutta koskevassa sääntelyssä jätettäisiin liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalla päätöksenteolla ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Nykyisen kuntalain tapaan hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely olisi siten luonteeltaan mahdollistavaa.

Hyvinvointialueen yleisestä toimialasta ja mahdollisuudesta järjestää palveluja yhtiömuodossa säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa. Hyvinvointialueella olisi lakisääteisten tehtävien lisäksi oikeus ottaa alueellaan hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Näiden tehtävien hoito ei saisi vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Lisäksi hyvinvointialue voisi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän toisen hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Samoin edellytyksin hyvinvointialue voisi ottaa hoidettavakseen kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat hyvinvointialueen hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Kuntien olisi myös osoitettava hyvinvointialueelle rahoitus tehtävän hoitoon.

Hyvinvointialueiden perustuminen itsehallintoon edellyttää, että niiden ylin päättävä toimielin eli aluevaltuusto valitaan suorilla aluevaaleilla, joissa hyvinvointialueen asukkailla olisi yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Aluevaaleista säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa ja valtuuston vaalimenettelystä vaalilainsäädännössä. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin tammikuun lopussa vuonna 2022 ja sen jälkeen vaalit toimitettaisiin aina kuntavaalien yhteydessä. Aluevaaleja koskevassa sääntelyssä noudatettaisiin mahdollisimman pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön mukaisia periaatteita. Hyvinvointialue muodostaisi yhden vaalipiirin, eikä hyvinvointialuetta jaettaisi sisäisiin vaalipiireihin.

Esityksessä ehdotetaan, että pienimmillä hyvinvointialueilla (enintään 200 000 asukasta) valtuustoon valittaisiin vähintään 59 jäsentä. Suuremmilla hyvinvointialueilla valittaisiin valtuutettuja vähintään 69 (enintään 400 000 asukasta), 79 (enintään 600 000 asukasta) tai 89 (yli 600 000 asukasta). Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että valtuuston koko olisi suurempikin.

Kunnilta siirtyvien tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa alueen asukkaiden oikeuksista osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toi-

mintaan. Äänioikeuden lisäksi hyvinvointialueen asukkailla olisi äänestys-oikeus hyvinvointialueen kansanäänestyksissä. Asukkailla ja palvelujen käyttäjällä olisi lisäksi oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan muun muassa tekemällä aloitteita. Aluevaltuuston tehtävänä olisi vastata siitä, että asukkailla olisi käytössään monipuolisia osallistumisen mahdollisuuksia. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu ja kuulemistilaisuuksia, asukasraateja sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Aluehallituksen tulisi lisäksi asettaa hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet eri väestöryhmien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Hyvinvointialueen tulisi myös turvata asukkaiden, palvelujen käyttäjien, järjestöjen ja muiden yhteisöjen riittävä tiedonsaanti sen toiminnasta.

Aluevaltuuston lisäksi hyvinvointialueella tulisi hyvinvointialueesta annettavan lain mukaan olla aluehallitus ja tarkastuslautakunta sekä kaksikielisillä hyvinvointialueilla kansalliskielilautakunta sekä Lapin hyvinvointialueella saamen kielen lautakunta. Muut toimielimet olisivat hyvinvointialueen päätettävissä. Hyvinvointialuetta johdettaisiin aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti, jossa valtuusto linjaisi hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaisi aluehallitus, jonka alaisena toimisi hyvinvointialuejohtaja.

Hyvinvointialueella olisi tehtävistään järjestämisvastuu. Sekä hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa että esitykseen sisältyvässä uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa (*sote-järjestämislaki*) tarkennettaisiin järjestämisvastuun kantoa ja ostopalveluja koskevia säännöksiä nykyiseen kuntalakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön nähden. Hyvinvointialueesta annettavan lain mukaan hyvinvointialue voisi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta taikka tuottaa palvelusetelin perusteella. Hyvinvointialueet voisivat tehdä yhteistyötä toistensa kanssa perustamalla yhteisen toimielimen tai viran, sopimalla viranomaistehtävän hoitamisesta taikka ostopalvelusopimuksen perusteella. Lisäksi hyvinvointialueet voisivat perustaa hyvinvointiyhtymän tuottamaan tukipalveluja. Hyvinvointiyhtymälle ei voitaisi siirtää tehtävän järjestämisvastuuta.

Hyvinvointialue voisi perustaa yhtiöitä omalla alueellaan lakisääteiseen tehtäväalaan liittyvissä tehtävissä ja siten, ettei toiminta vaarantaisi sen lakisääteisten tehtävien hoitoa. Laissa säädettäisiin kilpailuilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä sitä koskevista poikkeuksista kuntalain tapaan.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen taloudesta sekä investointien rahoittamiseen tarkoitettua lainanottovaltuutta koskevasta menettelystä. Hyvinvointialueen taloutta koskevien säännösten lähtökohtana on edellytys hyvinvointialueen talouden pysymisestä tasapainossa, jotta sillä on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja muista tehtävistä. Hyvinvointialueen taloussuunnitelma olisi laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan toisen vuoden päättyessä. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin myös alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa.

Valtion rahoitusvastuusta johtuen hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa ei rahoitustarvetta saisi kattaa pitkäaikaisella lainalla. Poikkeuksena tähän kieltoon hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Hyvinvointialueen lainanottovaltuus perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueen taloudelliseen kantokykyyn ja olisi laskennallinen. Valtuus määriteltäisiin hyvinvointialueen laskennalliseen lainanhoitokatteeseen perustuvan enimmäismäärän ja tilikauden alun

ennakoidun lainamäärän erotuksena. Toimitila- ja muut investoinnit voitaisiin rahoittaa hyvinvointialueen budjettivarojen lisäksi vain tämän lainanottovaltuuden puitteissa otetulla pitkäaikaisella lainalla. Laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueen velvollisuudesta laatia investointisuunnitelma sekä investointisuunnitelman yleisistä sisältövaatimuksista. Hyvinvointisuunnitelma ei saisi olla ristiriidassa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Investointisuunnitelma koostuisi sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta, joiden tarkemmasta sisällöstä ja käsittelystä valtioneuvostossa toimivaltaisissa ministeriöissä säädettäisiin sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämisestä annettavassa laissa (*pelastustoimen järjestämislaki*). Investointisuunnitelmaa ja sen hyväksymismenettelyä koskevan sääntelyn tarkoituksena olisi varmistaa, että hyvinvointialueet suunnittelevat investoinnit taloudellisesti kestävästi siten, että niihin käytettävissä oleva rahoitus riittää. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa, että eri hyvinvointialueiden laajoja investointeja koskevat hankkeet suunnitellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti ja kustannusvaikuttavasti huomioiden muiden hyvinvointialueiden vastaavat suunnitelmat. Valtioneuvosto voisi myöntää lainanottovaltuuden puitteissa otetulle lainalle valtioneuvoston takauksen.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueiden yhtiömuotoisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, jossa valtio voisi olla osakkaana. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää, ja sillä voisi olla myös muita hyvinvointialueiden päättämiä tehtäviä.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen talouden ja hallinnon tarkastuksesta. Tarkastusoikeus olisi myös valtioneuvoston tarkastusvirastolla. Valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain muutosehdotuksen mukaan tarkastusviraston tarkastusoikeus saatettaisiin koskemaan hyvinvointialueita ja hyvinvointialuekonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Lisäksi tarkastusviraston tarkastusoikeus saatettaisiin koskemaan sellaisia hyvinvointialuekonserniin kuulumattomia yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia, joissa hyvinvointialue yhdessä yhden tai useamman hyvinvointialueen, yhden tai useamman kunnan tai valtion kanssa käyttää määräysvaltaa. Esityksen tavoitteena on varmistaa valtion mahdollisuus valvoa pääosin valtiolta saatavien varain rahoitettavien ja monin osin perusoikeuskytkentäisten palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä järjestelyjä.

Hyvinvointialueen muuttamista voisivat hyvinvointialue- ja maakuntajakolain mukaan esittää muutoksen kohteena olevat hyvinvointialueet ja kunnat. Lisäksi valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen muuttamista koskevan selvityksen omasta aloitteestaan, kunnan tai hyvinvointialueen aloitteesta taikka hyvinvointialueen asukkaiden tehtyä aloitteen. Hyvinvointialueen muuttamista koskeva selvitys voisi tulla vireille myös hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädetyllä arviointimenettelyllä. Hyvinvointialueiden muuttamisen edellytyksenä olisi hyvinvointialueen alueen yhtenäisyyden ja toiminnallisuuden lisäksi se, että muutos parantaa hyvinvointialueen vastuulla olevien palvelujen järjestämisedellytyksiä tai asukkaiden elinolosuhteita.

Hyvinvointialueiden yhdistäminen olisi mahdollista myös hyvinvointialueiden vastustuksesta huolimatta. Tällöin edellytettäisiin ensinnäkin, että hyvinvointialueella täyttyvät hyvinvointialueen arviointimenettelyn edellytykset. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen arviointimenettelystä ja hyvinvointialueen toimivallan rajoittamisesta menettelyn johdosta. Valtiovarainministeriö voisi käynnistää sote-järjestämislaissa säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvien tai hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettyjen hyvinvointialueen taloutta ja talouden tunnuslukuja koskevien edellytysten täyttyessä arviointimenettelyn. Ensiksi mainitussa tapauksessa menettely käynnistettäisiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön aloitteesta ja jälkimmäisessä valtiovarainministeriön omasta aloitteesta. Me-

nettelyssä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja hyvinvointialueiden edustajista sekä puolueettomasta puheenjohtajasta koostuva arviointiryhmä arvioisi hyvinvointialueen edellytyksiä selvittää tehtävistään. Arviointiryhmä tekisi ehdotuksen talouden tervehdyttämiseksi sekä palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Valtiovarainministeriö voisi päättää toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston niitä koskevien päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista, jos se arvioisi hyvinvointialueiden yhdistymisen olevan ratkaisu tilanteeseen. Valtiovarainministeriön asettama yksi tai useampi aluejakoselvittäjä valmistelisivat yhdistymistä koskevan ehdotuksensa yhdessä hyvinvointialueiden kanssa. Selvittäjän ehdotuksen perusteella valtioneuvosto voisi päättää hyvinvointialueiden yhdistymisestä.

HUS-htymään sovellettaisiin hyvinvointialueesta annettavan lain hyvinvointiyhtymää koskevaa sääntelyä. Helsingin kaupungin toimintaan sovellettaisiin lähtökohtaisesti kuntalakia mutta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen hallinnon ja talouden eriyttämiseen sovellettaisiin lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettavaa lakia (*Uusimaa-laki*). Helsingin kaupungille säädettäisiin velvollisuus eriyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen talous kunnan kirjanpidossa. Helsingin kaupunki ei voisi käyttää edellä mainittuihin tehtäviin saamaansa rahoitusta kaupungin muun toiminnan rahoitukseen.

4.1.3 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Esityksessä ehdotetaan sekä sosiaali- että terveydenhuollon perus- ja erikoistason järjestämistä vastuun kokoamista yhden järjestäjän eli hyvinvointialueiden vastuulle. Ehdotus kokoaisi myös toiminnan yhden budjetin alaisuuteen.

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevista keskeisistä säännöksistä säädettäisiin sote-järjestämislaissa. Esityksen mukaan hyvinvointialue vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja olisi järjestämistä vastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Uudenmaan erilliskäyttöön perustuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuusta ja sen jakautumisesta Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän välillä säädettäisiin Uusimaa-laissa. Sote-järjestämislakia sovellettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin sekä HUS-yhtymään siltä osin, kuin kullakin olisi järjestämistä vastuu ja Uusimaa-laissa ja sote-järjestämislaissa ei säädettäisi asiasta toisin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväsiirron ajankohdasta ja uudistuksen perusteella kumottavista laeista säädettäisiin uudistuksen voimaantulolaissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien muuttamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa myöhemmin eduskunnalle, kuitenkin siten, että myös nämä lain-säädäntömuutokset olisi hyväksytty ennen uudistuksen voimaantuloa. Erillinen hallituksen esitys sisältäisi erityislakien tekniset muutokset liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun siirtämiseen kunnilta hyvinvointialueille.

Esityksen mukaan hyvinvointialueilla olisi vastuu huolehtia asianmukaisesta palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Palvelut tulisi toteuttaa yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asukkaita, lähipalveluina. Palveluja voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin hyvinvointialueen alueella silloin, kun se on tarpeen niiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä. Palveluja

voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin myös valtakunnallisesti siten kuin terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädetään tai jäljempänä selostettavan hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen taikka kaksikielisten hyvinvointialueiden välisen sopimuksen perusteella.

Kunnalla olisi jatkossakin vastuu asukkaitensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja ympäristöterveydenhuollosta. Myös hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän olisi edistettävä alueensa asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Kunnalla, hyvinvointialueella ja HUS-yhtymällä olisi kullakin ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin, kun tämä tehtävä kytkeytyy niiden kunkin muihin lakisääteisiin tehtäviin. Kunnan, hyvinvointialueen ja Uudellamaalla HUS-yhtymän olisi toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä ja tuettava toisiaan asiantuntemuksellaan. Lisäksi niiden olisi tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyötä alueellaan toimivien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Kunnan ja hyvinvointialueen olisi lisäksi edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Hyvinvointialueen olisi neuvoteltava vähintään vuosittain yhdessä alueen kuntien ja Uudellamaalla HUS-yhtymän sekä muiden edellä mainittujen hyvinvointialueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevista tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta.

Ehdotuksessa säädettäisiin perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamien sote-uudistusta koskevien lausuntojen (PeVL 26/2017, 15/2018 ja 65/2018) perusteella täsmällisemmin hyvinvointialueen järjestämisvastuusta sekä tarkkarajaisemmin palvelujen ja työvoiman hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä. Esiityksen mukaan hyvinvointialueella olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesti sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö, hallinnollinen ja muu henkilöstö ja muut tarvittavat toimintaedellytykset sekä riittävä oma palveluntuotanto. Erilaisissa palveluntuotannon häiriötilanteissa hyvinvointialueen olisi pystyttävä turvaamaan palvelut oman tuotantonsa, varautumissuunnitelmien sekä muiden hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien kanssa tehtävän yhteistyön avulla.

Hyvinvointialue voisi hankkia asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveystalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen olisi tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen olisi huolehdittava järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan. Yksityiseltä palveluntuottajalta voitaisiin hankkia kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden hankkimista ei olisi erikseen kielletty laissa. Hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta. Ostopalveluna ei saisi hankkia julkisen vallan käyttöä sisältäviä palveluja, jollei muussa laissa erikseen toisin säädetä, sosiaalityötä, sosiaalipäivystystä, terveydenhuollon ympärivuorokautista päivystystä eikä ensihoitopalveluun kuuluvia järjestämistehtäviä.

Yksityisen palveluntuottajan olisi suoritettava palvelut lainsäädännössä julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle säädettyjen vaatimusten, hyvinvointialueen kanssa tekemänsä sopimuksen ja hyvinvointialueen määrittelemien ohjeiden mukaisesti. Hyvinvointialueen olisi huolehdittava palvelutarpeen arvioinnista ja muista järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä myös ostopal-

velujen osalta. Yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi voitaisiin kuitenkin antaa, osana asiakkaalle annettavaa hoitoa, hoidon tarpeen arviointi ja siihen liittyvät hoitoratkaisut perusterveydenhuollon palveluissa sekä niiden yhteydessä toteutettavissa olevissa ja niihin kiinteästi liittyvissä erikoissairaanhoidon palveluissa, joissa asiakkaan hoitovastuu säilyy perusterveydenhuollossa ja jotka eivät vaadi erikoissairaanhoidon sairaala- tai poliklinikkaolosuhteita. Muilta osin erikoissairaanhoidon palveluissa hoidon tarpeen arvioinnin, hoitoratkaisut ja ratkaisun asiakkaan ottamisesta erikoissairaanhoidon tekisi virkasuhteessa oleva lääkäri tai hammaslääkäri, jonka tekemän hoidon tarpeen arvioinnin perusteella yksityiseltä palveluntuottajalta olisi kuitenkin mahdollista hankkia monenlaisia erikoissairaanhoidon palveluja.

Hyvinvointialue voisi vastaavin ostopalveluja koskevin edellytyksin myös hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimaa ja vuokrata sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöä vuokratyövoimaksi itse tuottamiinsa palveluihin. Hankittu tai vuokrattu työntekijä ei olisi työsuhteessa hyvinvointialueeseen vaan yksityiseen palveluntuottajaan tai vuokrausyritykseen, mutta sen tulisi toimia hyvinvointialueen suorassa työnjohtolisessa alaisuudessa. Hankittua ja vuokrattua työvoimaa voitaisiin käyttää täydentävästi myös terveydenhuollon ympärivuorokautisessa päivystyksessä. Hankitun ja vuokratun työvoiman käyttö olisi tilapäisesti tai henkilöstön saatavuusongelmissa sallittua ympärivuorokautisessa päivystyksessä muutoinkin kuin täydentävästi kiireellisen hoidon saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi. Hankittuna tai vuokrattuna työvoimana toimiva lääkäri tai hammaslääkäri voisi tehdä hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisuja myös ympärivuorokautisessa päivystyksessä ja erikoissairaanhoidon otetun potilaan osalta. Hoidon kiireellisyyden tai hoidon saatavuuden turvaamisen sitä edellyttäessä hankittuna tai vuokrattuna työvoimana toimiva lääkäri tai hammaslääkäri voisi tehdä myös ratkaisun asiakkaan ottamisesta erikoissairaanhoidon. Virkasuhteessa olevan lääkärin tai hammaslääkärin olisi tällöin kuitenkin viivytyksettä arvioitava tehty ratkaisu ja ratkaistava asia tarvittaessa uudelleen.

Sote-järjestämislaissa säädettäisiin lisäksi ostopalveluntuottajia koskevista vaatimuksista ja velvollisuuksista, ostopalveluntuottajan alihankinnan edellytyksistä, hallinnon yleislakien soveltamisesta ostopalveluissa sekä ostopalveluntuottajan ja tämän alihankkijan henkilöstöön sekä hankittuun ja vuokrattuun työvoimaan kohdistuvasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Hyvinvointialueen hankintapäätöksestä olisi ilmentävä, kuinka hyvinvointialue kykenee toteuttamaan järjestämisvastuunsa hankkiessaan palveluja, sekä perustelut sille, että ostopalvelujen hankkimisen edellytykset täyttyvät. Lisäksi hankintapäätöksestä olisi ilmentävä, miten hyvinvointialue on varautunut sopimuksen päättymiseen ja erilaisiin häiriötilanteisiin sekä huolehtinut toiminnan jatkuvuuden hallinnasta.

Hyvinvointialueella ja hyvinvointialueelle palveluja tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla olisi omavalvontavelvollisuus, jolla osaltaan varmistettaisiin tehtävien lainmukainen hoitaminen ja sopimusten noudattaminen. Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan olisi laadittava vastuulleen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma, josta tulisi ilmetä, miten edellä todettujen velvoitteiden noudattaminen kokonaisuutena järjestetään ja toteutetaan, sekä miten sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumista, turvallisuutta ja muuta laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Lisäksi hyvinvointialueen olisi huolehdittava yksityisten palveluntuottajien ja näiden alihankkijoiden ohjauksesta ja valvonnasta.

Voimaanpanolaissa säädettäisiin hyvinvointialueelle siirtyvien ostopalvelusopimusten mitättömyydestä ja irtisanomismahdollisuudesta. Mitättömyys olisi sidottu laissa sote-järjestämislaissa säädettyihin ulkoistusrajoituksiin ja sellaisiin sopimuksiin, joissa on sovittu järjestämisvastuun toteuttamisesta siten, että on ilmeistä, että hyvinvointialue ei tosiasiallisesti vastaa tehtäviensä

järjestämisestä. Irtisanominen mahdollistettaisiin sellaisten sopimusten osalta, joissa sopimusten irtisanominen edellyttäisi hyvinvointialueiden kokonaisarviota sopimuksen yhteensopivuudesta sote-järjestämislain kanssa. Tällaisten sopimusten voimassaolo päättyisi vuoden 2025 lopussa, mutta palvelujen saatavuuden turvaamiseksi irtisanomisuhan alaista sopimusta voisi pidentää kahdella vuodella.

Myös opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut siirrettäisiin hyvinvointialueiden tehtäväksi. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa, terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin hyvinvointialueen yleisestä velvollisuudesta turvata näiden palvelujen helppo saavutettavuus, velvollisuudesta järjestää ne kouluissa ja oppilaitoksissa tai tarkoitukseen soveltuvien tilojen puuttuessa niiden välittömässä läheisyydessä sekä hyvinvointialueen ja opetuksen järjestäjän välisistä yhteistyövelvoitteista.

Hyvinvointialue olisi rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sekä sille kuntien ja kuntayhtymien hallinnasta voimaanpanolain mukaisesti siirtyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasasiakirjoille. Hyvinvointialueen olisi myös huolehdittava sosiaali- ja terveydenhuollon yhteensovittamisesta, yhteen sovitettuja palveluja laaja-alaisesti tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittämisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Lisäksi hyvinvointialueen olisi huolehdittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta yhteistyössä muiden hyvinvointialueiden kanssa palveluja keskitettäessä ja hyvinvointialueiden työnjaosta sovittaessa, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen muiden palvelujen kanssa, yhteen sovitettava osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kunnan ja valtion muiden palvelujen kanssa sekä edistetävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujensa yhteensovittamista muiden toimijoiden palvelujen kanssa.

Hyvinvointialueet laatisivat taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategian osana hyvinvointialuestrategiaa. Siinä hyvinvointialue päättäisi sen järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi hyvinvointialue asettaisi palvelustrategiassa tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet sekä palvelujen saatavuus ja saavutettavuus.

Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveydenhuollolle valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Tavoitteissa otettaisiin huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Strategisten tavoitteiden toteutumista seurattaisiin ja arvioidaisiin vuosittain ja niitä muutettaisiin tarvittaessa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteyteen perustettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaisi nelivuotiskaudeksi. Sen tehtävänä olisi sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumisen seuranta ja arviointi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen ohjauksen tukeminen. Neuvottelukunnan jäseninä olisivat hyvinvointialueet ja niitä ohjaavat ministeriöt.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö neuvottelisi vuosittain erikseen kunkin hyvinvointialueen kanssa hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien toteuttamisesta. HUS-yhtymän kanssa käytäisiin vastaava neuvottelu, johon osallistuisivat myös Uudenmaan alueen hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. Myös valtiovarainministeriö osallistuisi neuvotteluihin, jotta hyvinvointialueen toimintaa ja taloutta pystyttäisiin tarkastelemaan kokonaisuutena. Neuvottelut yhteen sovitettaisiin myös sisäministeriön vuosittain kunkin hyvinvointialueen kanssa käymien pelastustoimen tehtävien järjestämistä koskevien neuvottelujen kanssa.

Hyvinvointialueiden ohjauksen yhteinen tietopohja muodostuisi hyvinvointialueen väestöä, taloutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevista tiedoista. Hyvinvointialue laatisi vuosittain selvityksen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja talouden tilasta. Valvira ja aluehallintovirastot laatisivat valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta hyvinvointialueilla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos valmistelisi edellä mainittuja selvityksiä hyödyntäen valtakunnallisesti, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueittain ja hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta. Sosiaali- ja terveysministeriö hyödyntäisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioita laatiessaan vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioitaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä.

Sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto olisi ilmeisesti vaarantunut. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi niin ikään tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen lisärahoituksen myöntämiseksi hyvinvointialueelle ja lisärahoituksen ehdoista.

Hyvinvointialueille, joiden alueella sijaitsevat Turun, Oulun ja Tampereen yliopistot ja Itä-Suomen yliopiston terveystieteiden tiedekunta, sekä HUS-yhtymällä olisi oltava yliopistollinen sairaala. Hyvinvointialueiden järjestämisen sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten olisi ehdotuksen mukaan viisi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueisiin kuuluvat hyvinvointialueet säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella siten, että edellä mainitut yliopistollista sairaalaa ylläpitävät hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä kuuluisivat eri yhteistyöalueisiin. Yhteistyöalueiden olisi oltava maantieteellisesti yhtenäisiä sekä alueen väestön sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen, potilas- ja asiakasturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta toiminnallisia kokonaisuuksia. Kullakin yhteistyöalueella laadittaisiin hyvinvointialueiden yhteistyösopimus valtuustokausittain. Yhteistyösopimuksen tarkoituksena olisi varmistaa samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden työnjako, yhteistyö ja yhteensovittaminen siltä osin kuin se on tarpeellista hyvinvointialueiden lakisäätteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden turvaamiseksi. Valtioneuvosto voisi päättää hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä siltä osin kuin hyvinvointialueet eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä; yhteistyösopimuksessa ei ole sovittu lain edellyttämistä asioista siten, että se turvaisi hyvinvointialueiden lakisäätteisten tehtävien toteutumisen; tai yhteistyösopimuksessa ei ole sovittu lain edellyttämistä asioista siten, että se turvaisi kustannusvaikuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella. Yhteistyösopimuksen toteutumista seurattaisiin ja arvioitaisiin vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön ja yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välisissä neuvotteluissa, johon osallistuisivat myös valtiovarainministeriö ja sisäministeriö.

Sote-järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettävän hyvinvointialueen investointisuunnitelman sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman tarkemmasta sisältövaatimuksista sekä investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä. Sosiaali- ja terveysministeriö hylkäisi hyvinvointialueen investointisuunnitelman kokonaisuudessaan, jos se olisi ristiriidassa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi lisäksi jättää sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman hyväksymättä, jos 1) siinä ei olisi osoitettu rahoitusta kaikille siihen sisältyville investoinneille; 2) se olisi ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella laaditun hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen kanssa; 3) olisi ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä; tai 4) olisi ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai

taloudellisesti merkittävä investointi tai tällainen omaisuuden luovutus ei edistäisi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavaa järjestämistä.

Kaksikielisten hyvinvointialueiden olisi sovitettava keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsinkielellä annettavien sosiaali- ja terveystalvelujen toteuttamisessa, kun se on tarpeellista ruotsinkielisten palvelujen edellyttämän osaamisen, palvelujen saatavuuden tai laadun varmistamiseksi taikka asiakkaiden kielellisten oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Jos kaksikieliset hyvinvointialueet eivät pääsisi sopimukseen keskinäisestä yhteistyöstään tai sopimuksen sisältö ei turvaisi sosiaali- ja terveystalvelujen asianmukaista järjestämistä, valtioneuvosto voi päättää sopimuksen sisällöstä.

Hyvinvointialue vastaisi alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä koordinoisi ja ohjaisi palvelutuotannossa tapahtuvaa, integroitua kehittämistyötä ja tukisi alueensa kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvässä kehittämistyössä. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tehtävänä olisi tukea ruotsinkielisten palvelujen ja Lapin hyvinvointialueen tehtävänä saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

Hyvinvointialueen olisi varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. HUS-yhtymällä olisi vastaava velvollisuus Uudenmaan alueella siltä osin kuin se järjestää terveydenhuoltoa. Lisäksi HUS-yhtymä koordinoisi Uudenmaan alueella HUS-yhtymän ja hyvinvointialueiden varautumista. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävä hyvinvointialue ja HUS-yhtymä ohjaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelua valtakunnallisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti yhteistyöalueellaan. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävässä hyvinvointialueessa ja HUS-yhtymässä tulisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus, jonka tehtävänä olisi muodostaa yhteistyöalueensa tilannekuvaa ja jakaa sitä valtakunnallisen tilannekuvan muodostamiseksi ja yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden käyttöön.

Lisäksi sote-järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueeseen kohdistuvasta viranomaisvalvonnasta, joka kuuluisi aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveystalalan lupa- ja valvontavirastolle sekä yleisellä tasolla sosiaali- ja terveystministeriölle, valvontaviranomaisten toimivaltuuksista sekä eräistä muista asioista.

4.1.4 Pelastustoimi

Esityksen mukaan pelastustoimen järjestämisvastuusta säädettäisiin uudessa pelastustoimen järjestämislaissa. Uudenmaan erillisratkaisuun perustuvasta pelastustoimen järjestämisvastuusta ja sen jakautumisesta Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin välillä säädettäisiin Uusimaa-laissa. Pelastustoimen järjestämislakia sovellettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin siltä osin, kuin Uusimaa-laissa ei säädettäisi asiasta toisin.

Pelastustoimen tehtäväsiirron ajankohdasta ja uudistuksen perusteella kumottavista laeista säädettäisiin uudistuksen voimaanpanolaisissa. Pelastustoimen järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi edelleen pelastuslaissa. Edellä luvussa 4.1.3 mainittu erillinen hallituksen esitys sisältäisi pelastuslain tekniset muutokset liittyen pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille.

Esityksen mukaan hyvinvointialueilla olisi vastuu huolehtia asianmukaisesta palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Palveluja voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin silloin,

kun se on tarpeen niiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.

Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi pelastustoimelle valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Tavoitteissa otettaisiin huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Strategisia tavoitteita seurattaisiin vuosittain ja muutettaisiin tarvittaessa. Sisäministeriön yhteyteen perustettaisiin pelastustoimen neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaisi nelivuosisikaudeksi. Sen tehtävänä olisi pelastustoimen toteutumisen seuranta ja arviointi sekä pelastustoimen kansallisen ohjauksen tukeminen ja jäsenenä hyvinvointialueet ja ohjaavat ministeriöt.

Sisäministeriö ja hyvinvointialueet neuvottelisivat vuosittain hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta. Myös valtiovarainministeriö osallistuisi neuvotteluihin, jotta hyvinvointialueen toimintaa ja taloutta pystytään tarkastelemaan kokonaisuutena. Neuvottelut yhteen sovitettaisiin myös sosiaali- ja terveysministeriön vuosittain kunkin hyvinvointialueen kanssa käymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien neuvottelujen kanssa.

Hyvinvointialueen pelastustoimen ohjauksen yhteinen tietopohja muodostuisi hyvinvointialueen väestöä, taloutta sekä pelastustoimen järjestämistä koskevista tiedoista. Hyvinvointialue laatisi vuosittain selvityksen pelastustoimen palveluiden toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan.

Aluehallintovirasto valmistelisi alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Aluehallintovirastojen arvioista koottaisiin valtakunnallinen asiantuntija-arvio.

Sisäministeriö voisi tehdä valtionvarainministeriölle aloitteen lisärahoituksen myöntämiseksi hyvinvointialueille ja lisärahoituksen ehdoista.

Pelastustoimen järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädetyn hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimen osasuunnitelman tarkemmasta sisältövaatimuksista sekä sen hyväksymisestä. Sisäministeriö voisi jättää pelastustoimen osasuunnitelman hyväksymättä, jos 1) siinä ei olisi osoitettu rahoitusta kaikille siihen sisältyville investoinneille; 2) olisi ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä; tai 3) olisi ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai tällainen omaisuuden luovutus ei edistäisi pelastustoimen kustannusvaikuttavaa järjestämistä.

Hyvinvointialue olisi pelastustoimen järjestämislain mukaisessa toiminnassaan varmistettava omavalvonnalla tehtäviensä lainmukainen hoitaminen sekä pelastustoimen palvelujen saatavuus laatu ja vaikuttavuus. Hyvinvointialueen olisi laadittava järjestämisvastuuseensa kuuluvista pelastustoimen palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa tulisi määritellä, miten edellä tarkoitettujen velvoitteiden noudattaminen järjestetään ja toteutetaan. Omavalvontaohjelmassa olisi todettava, miten pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja toteutumista, laatua sekä vaikuttavuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

4.1.5 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä ja kuntien verotulojen vähentäminen ja siirto hyvinvointialueille

Hyvinvointialueille siirtyviä tehtäviä vastaava kuntien verotulojen alentaminen toteutettaisiin sekä kuntien yhteisöveroa että kunnallisveroa alentamalla. Kuntien yhteisveron jako-osuutta alennettaisiin alustavan arvion mukaan 10,71 prosenttiyksiköllä siten, että se vastaisi kolmanneksen siirtoa kuntien yhteisöverosta hyvinvointialueiden rahoitukseen vuoden 2020 tasolla. Tämä uusi jako-osuus olisi uudistuksen voimaatulon jälkeen voimassa toistaiseksi. Loppuosa kuntien tuloista vähennettäisiin alentamalla kunnallisveroprosentteja tasasuuruiseksi 13,26 prosenttiyksiköllä, jolloin hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyisi 12,1 miljardin euron kunnallisverotulo.

Hyvinvointialueelle siirrettävä valtionosuusrahoitus

Kunnan peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusrahoituksesta siirrettäisiin hyvinvointialueille sairastavuuteen perustuvat kustannukset täysimääräisesti. Ikärakenteeseen perustuvista kustannuksista siirrettäisiin 65 prosenttia ja muista kustannuksista 13 prosenttia. Yhteensä peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista siirtyisi hyvinvointialueille keskimäärin 70 prosenttia, joka vastaa kyseisen toimialan osuutta valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista vuonna 2018. Tämän lisäksi lisäosista siirrettäisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen edellä mainitun 70 prosentin mukainen osuus. Vastaava osuus siirrettäisiin myös veroperustemuutoksista aiheutuvista veromenetysten korvauksista. Kokonaisuudessaan kuntien peruspalvelujen valtionosuutta siirrettäisiin hyvinvointialueisiin vuoden 2020 tasossa yhteensä 4,9 miljardia euroa ja kuntien valtionosuusjärjestelmään jäisi noin 3,0 miljardia euroa ja laskennallisia kustannuksia noin 8,2 miljardia euroa. Veromenetysten korvauksista siirrettäisiin noin 1,6 mrd. euroa, minkä jälkeen kuntiin jäisi kompensatioita 0,8 mrd. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumottaisiin ja säädettäisiin uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Muutoksia tehtäisiin sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi rajattaisiin ja tasattaisiin uudistuksessa syntyviä kuntakohtaisia muutoksia.

Lain soveltamisalassa huomioitaisiin kunnan valtionosuustehtävien muuttuminen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueelle. Laskennallisten kustannusten ikärakenteessa huomioitaisiin kunnan valtionosuustehtävien painottuminen varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen eli 0—15-vuotiaiden ikäluokkiin. Edellä mainittujen ikäluokkien lisäksi laissa säädettäisiin vain yhdestä yhtenäisestä 16 vuotta täyttäneiden ikäluokasta.

Ikäluokkiin sitomattomat laskennalliset kustannukset olisivat sairastavuutta lukuun ottamatta voimassa olevan lain mukaiset eli laissa säädettäisiin vieraskielisyydestä, kaksikielisyydestä, saaristoisuudesta, työttömyyskertoimesta, asukastiheyskertoimesta sekä koulutustaustakertomesta. Vieraskielisyyden laskentaa muutettaisiin siten, että kunnan suhteellisen osuuden verrattuna vastaavaan alimpaan osuuteen kunnista sijaan käytettäisiin vieraskielisten määrää. Koulu-

tustaustan laskentatapaa muutettaisiin siten, että koulutustaustakertoimen laskennassa käytettäisiin suhteellisen osuuden vertailuna koko maan vastaavaa osuutta nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä käytössä olevan maan alimman osuuden sijaan.

Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä huomioitaisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla, jolla pyrittäisiin kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Lisäksi säädettäisiin uudesta asukasmäärän kasvun lisäosasta, jonka tarkoituksena olisi korvata kasvaville kunnille asukasmäärän kasvusta aiheutuvia kustannuksia ja investointitarpeita. Uudet lisäosat rahoitettaisiin kuntien peruspalvelujen valtionosuuden sisältä. Muina lisäosina laissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden sekä saamelaisen kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteista. Syrjäisyyden laskennassa otettaisiin huomioon tiestö nykyisen linnunteitse tehtävän laskennan sijaan.

Voimassa olevaan valtionosuusjärjestelmään sisältyy useita aikaisempien rahoitusuudistusten siirtymätasauksia, jotka järjestelmän yksinkertaistamiseksi poistettaisiin. Vastaavasti poistettaisiin myös työmarkkinatukimenoihin perustuvat valtionosuuksien lisäykset ja vähennykset ja niistä siirtyvä nettovaltionosuus lisättäisiin lisäosiin.

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioitaisiin myös kiinteistövero 50 prosentin osuudella lukuun ottamatta muita voimallaitoksia paitsi ydinvoimallaitoksia. Ydinvoimallaitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten osalta laskennassa käytetään kiinteistöverolain (654/1992) 11 §:ssä tarkoitettua kuntien yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä kiinteistöveroprosenttia. Lisäksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentatapaa muutettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tasausvähennysprosentiksi säädettäisiin kiinteä 10 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä ja tasauslisää kunta saisi 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Tehtävien järjestämistäsiirrostä seuraavia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä. Määräytymistekijällä tasattaisiin kunnista hyvinvointialueisiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Edellä mainittu muutos esitetään rajattavaksi 60 prosenttiin tulojen ja menojen erotuksesta, kunnille jäisi siis 40 prosentin omavastuu muutoksesta. Muutosrajotin koskee sekä valtionosuuden lisäystä että vähennystä.

Koska uudistuksen kokonaisvaikutukset tulevat olemaan kunnissa merkittävät, edellä kuvattuja rahoitusjärjestelmään tehtäviä muutoksia täydennettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Järjestelmämuutoksen tasauksella turvattaisiin uudistusta edeltävä taloudellinen tilanne eli vuonna 2022 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantulovuonna. Tämän lisäksi voimaantulon jälkeisinä vuosina rajoitettaisiin muutoksen asukaskohtaisesti laskettuja euromääräisiä vaikutuksia. Muutos voisi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohden viiden vuoden aikana.

Voimaantulosäännöksissä säädettäisiin uudistuksen voimaantuloon liittyvien laskemien tarkistamisesta. Valtionosuuksien laskemiseksi vuodelle 2023 tehdyt laskelmat tarkistettaisiin Valtiokonttorin vuosilta 2021 ja 2022 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2022 tulotietojen perusteella.

4.1.6 Hyvinvointialueiden talouden kokonaisuohjaus

Julkisen talouden ohjauksen keskeinen väline on julkisen talouden suunnitelma. Ottaen huomioon hyvinvointialueille osoitetut tehtävät ja toiminnan laajuus hyvinvointialueiden taloutta, tehtäviä ja valtion hyvinvointialueiden talouteen kohdistamia toimenpiteitä olisi tarpeen tarkastella julkisen talouden suunnitelmassa omana kokonaisuutenaan. Hyvinvointialueiden taloudelle olisi myös perusteltua asettaa oma rahoitusasematavoitteensa. Hyvinvointialueiden talouden käsitteistä julkisen talouden suunnitelmassa säädettäisiin hyvinvointialueesta annetussa laissa.

Hyvinvointialueille lailla osoitetut tehtävät ja niihin osoitettava rahoituksen taso tulisi sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. Käytännössä tämä yhteensovitus tehtäisiin vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, jossa valtioneuvosto asettaa rahoitusasematavoitteet ja esittää yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain, jolloin arvioidaan toimenpiteiden riittävyttä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ottaen huomioon kokonaistaloudellinen kehitys. Samassa yhteydessä arvioitaisiin rahoitusperiaatteen toteutumista niin koko maan kuin yksittäisen hyvinvointialueen tasolla. Valtion rahoitus hyvinvointialueille muodostaa pääosan hyvinvointialueiden rahoituksesta, mikä tarkoittaa sitä, että valtion vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta hyvinvointialueilla on suuri.

Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan julkisen talouden suunnitelma ohjaisi ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta. Kuntatalousohjelman kaltainen hyvinvointialueiden talouden erillistarkastelu ei välttämättä olisi tarpeellinen, vaan hyvinvointialueiden kokonaisuohjaus ja sen yhteensovitus julkisen talouden kokonaisuohjaukseen sisällytettäisiin osaksi julkisen talouden suunnitelmaa edellä kuvatulla tavalla.

4.1.7 Hyvinvointialueiden rahoitus

Valtion rahoitus hyvinvointialueille

Hyvinvointialueiden tehtäväala muodostuu taloudellisesti ja toiminnallisesti erittäin merkittäväksi kokonaisuudeksi. Valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla hyvinvointialueilla on olosuhteista ja hyvinvointialueen asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu kattavaan valtion rahoitukseen, minkä lisäksi hyvinvointialueiden käyttöön tulisi lähinnä sosiaali- ja terveyspalveluista perittävien asiakasmaksujen ja myyntituottojen sekä pelastustoimen maksu- ja myyntituottojen osuus. Hyvinvointialueille kohdennettavan valtion rahoituksen periaatteista ja tarkemmista määräytymisperusteista on tarkoitus säätää erillisellä hyvinvointialueiden rahoituksesta annettavalla lailla (*hyvinvointialueiden rahoituslaki*).

Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueelle yleiskatteellista, joten hyvinvointialue päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Hyvinvointialueiden kustannuksiin sisällytetään myös poistot ja siten vastaavasti hyvinvointialueiden rahoituksessa otettaisiin huomioon investoinnit. Hyvinvointialueet rahoittaisivat valtion yleiskatteisella rahoituksella korvausinvestoinnit. Lisäksi hyvinvointialueesta annetussa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Hyvinvointialue voisi valtioneuvoston tilikausittain päättämän valtuuden nojalla nostaa lainaa, jonka se saisi käyttää uus- ja laajennusinvestointeihin.

Hyvinvointialueilla olisi oikeus periä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palveluista asiakasmaksuja niitä koskevien erityissäädösten mukaan ja päättää maksutulojen käytöstä. Asiakasmaksujen osuus ei välittömästi vaikuttaisi valtion rahoituksen määräytymiseen, mutta se otettaisiin vähennyksenä huomioon tarkasteltaessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtakunnallisia käyttökustannuksia.

Hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijät

Rahoitusmallin valmistelun ja hyvinvointialueiden rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden lähtökohtana on ollut yksinkertainen, mahdollisimman hyvin eri puolilla maata hyvinvointialueiden toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Huomioon on otettu ne pääsääntöisesti tutkimusaineistoon perustuvat tekijät, joilla on selvästi osoitettua merkitystä hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käytön tarpeisiin ja kustannuksiin sekä muutamat alueellisiin erityispiirteisiin liittyvät tekijät. Lähtökohtana on, että valittu rahoitusmalli olisi sellainen, joka varmistaa, että julkinen valta turvaa perusoikeuksien toteutumisen suuntaamalla rahoituksen oikein eri puolilla maata. Palvelutarvetekijät perustuvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) huhtikuussa 2020 julkaistuu tutkimukseen.

Valtion rahoituksen kohdentuminen hyvinvointialueille perustuisi pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta ja olosuhdetekijöitä koskeviin määräytymisperusteisiin. Tämän lisäksi osa valtion rahoituksesta maksettaisiin asukaskohtaisena euromääräisenä rahoituksena, ja osa perustuisi hyvinvointialueiden toimintaan alueellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rahoituksen kohdentamisen painoarvoista säädettäisiin uudistuksen voimaantulo-vuotta edeltävän vuoden tilanteen mukaan. Kokonaisrahoituksesta yhteensä 14,613 prosenttia kohdennettaisiin asukasperusteisesti ja 79,572 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen perusteella. Muiden määräytymistekijöiden perusteella kohdennettaisiin 5,815 prosenttia rahoituksesta (ks. taulukko).

Määräytymistekijät	Osuus sote-palveluiden rahoituksesta	Osuus pelastustoimen rahoituksesta	Osuus hyvinvointialueiden yhteenlasketusta rahoituksesta
Asukasperusteisuus	13,424 %	65,000 %	14,613 %
Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät, josta	81,450 %		79,572 %
Terveidenhuolto	48,185		47,074
Vanhustenhuolto	16,122		15,740
Sosiaalihuolto	17,153		16,758
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	1,000 %		0,977 %
Asukastiheys	1,500 %	5,000 %	1,581 %

Vieraskielisyys	2,000 %		1,954 %
Kaksikielisyys	0,500 %		0,488 %
Saaristoisuus	0,113 %		0,110 %
Saamenkielisyys	0,013 %		0,013 %
Pelastustoimen riskitekijät		30,000 %	0,692 %

Tarkasteltaessa pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yhteenlaskettuna 85,576 %, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus 13,424 % sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 1 %.

Pääosa (81,450 %) sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta kohdennettaisiin hyvinvointialueiden ikäryhmäkohtaisen asukasmäärän ja palvelutarpeiden perusteella. Käytettävät 9 eri ikäryhmää sekä pääosa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta selittävistä tekijöistä vastaisi nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädettyjä perusteita. Hyvinvointialueille yleisesti asukaskohtaisesti määrättävällä euromääräisellä rahoituksen osuudella on tarkoitus kattaa osa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä aiheutuvista kustannuksista. Tässä muodossa rahoituksen määräytymisperusteelle ei ole vastinetta nykyisessä kuntien valtionosuusjärjestelmässä.

Olosuhdetekijöinä otettaisiin edelleen huomioon asukastiheys, vieraskielisyys ja kaksikielisyys, jotka vastaisivat nykyisiä kuntien valtion osuusjärjestelmän mukaisia perusteita. Lisäksi muina tekijöinä huomioitaisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, saaristoisuus ja saamenkielisyys. Asukastiheyden osuus koko rahoituksesta olisi 1,5 %, vieraskielisyyden 2 %, kaksikielisyyden 0,5 %, saamenkielisyyden 0,013 % ja saaristoisuuden 0,113 %.

Nykyiseen kuntien valtionosuusjärjestelmään verrattuna uutena määräytymisperusteena otettaisiin käyttöön hyvinvointialueiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Kerroin kuvaaisi hyvinvointialueen toimintaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kerroimen muodostamisen lähtökohtana olisivat hyvinvointialueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosindikaattorit. Käytettävät indikaattorit liittyisivät keskeisten kansansairauksien ennaltaehkäisyyn, tapaturmien vähentämiseen sekä syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyyn ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Toimintaa kuvaavia indikaattoreita olisi 8 ja niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia, tulosindikaattoreita olisi 5 ja myös niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia. Kertoimen käyttöönottovaiheessa toimintaa kuvaavien ja tuloksia koskevien indikaattoreiden samansuuruiset painoarvot olisivat perusteltuja, jotta minimoitaisiin mahdolliset tarkastelun vääristymät. Tällä pyritään minimoimaan, ettei yksittäisen indikaattorin merkitys kasvaisi liian suureksi.

Pelastustoimen tehtävistä aiheutuvia kustannuksia rahoitettaisiin asukasperusteisuuden, asukastiheyden ja pelastustoimen riskitekijöiden perusteella.

Hyvinvointialueiden rahoituksen tason tarkistaminen

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin perustuslaillisena reunaehtona voidaan pitää sitä, että valtion tulee huolehtia siitä, että riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen rahoitus turvattaisiin. Rahoitusmallin tulisi samalla sisältää tämän tavoitteen kanssa yhteensopivat kannusteet kustannusten kasvun hallintaan. Tällä turvattaisiin osaltaan julkisen talouden kestävyyttä.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä aiheutuneita käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja, joista vähennetään vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut, hyvinvointialueiden saamat myyntitulot sekä valtionavustukset. Käyttökustannuksina ei pidettäisi hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa.

Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Koko maan tasolla hyvinvointialueiden rahoituksen taso ehdotetaan tarkistettavaksi vuosittain. Tarkistuksen tulisi mahdollisimman tarkasti vastata rahoituksen tarpeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitystä, mutta samalla ottaa huomioon hyvinvointialueille jäävä kannuste toiminnan ja palvelujen kehittämiseen ja uudistamiseen. Rahoituksen tason tulisi myös olla hyvinvointialueiden etukäteen ennakoitavissa, mikä tukee itsehallinnollista päätöksentekoa ja mahdollistaa suunnitelmallisen toiminnan.

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos otettaisiin huomioon valtion rahoituksen tarkistuksessa, jos se aiheutuisi laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Lisäksi otettaisiin huomioon arvioitu kustannustason muutos, joka määräytyisi uuden hyvinvointialueiden hintaindeksin mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu otettaisiin etukäteen huomioon sosiaalimenojen kehityksen pitkän aikavälin ennustemallin (some-malli) osoittaman muutoksen mukaisesti siten, että some-mallin osoittamasta palvelutarpeen kasvusta otettaisiin huomioon 80 prosenttia. Hyvinvointialueiden alkuvaiheen rahoituksen turvaamiseksi rajoite ei olisi voimassa uudistuksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna. Pelastustoimen rahoituksen tason tarkistaminen poikkeaisi osin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksen tarkistamisesta, koska pelastustoimessa ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja vastaavaa palvelutarpeen kasvupainetta. Pelastustoimen rahoituksessa otettaisiinkin huomioon vain kustannustason muutos sekä mahdolliset tehtävien muutokset.

Kustannustason muutos otettaisiin huomioon talousarviovuoden rahoituksessa hyvinvointialueiden rahoitukseen sovellettavan kustannustason nousua kuvaavan indeksin (hyvinvointialueiden hintaindeksi) avulla. Hyvinvointialueiden hintaindeksi muodostettaisiin hyvinvointialueiden kustannusten kehitystä kuvaavien indeksien painotettuna keskiarvona, kuten nykyään kuntien valtionosuuksissa käytettävä peruspalvelujen hintaindeksi.

Hyvinvointialueiden hintaindeksi muodostuisi seuraavista osatekijöistä:

Ostatekijä:	Painoarvo:
- yleinen ansiotasoindeksi	60 %
- kuluttajahintaindeksi	30 %
- työnantajan sosiaaliturvamaksut	10 %

Mikäli hyvinvointialueindeksissä käytettäisiin esimerkiksi yleisen ansiotasoindeksin sijasta hyvinvointialueiden ansiotasoindeksiä, hyvinvointialueilla ei olisi kannusteita ansiotasokehityksen hillintään, koska valtio rahoittaisi palkankorotuksen täysimääräisesti.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen some-malli arvioi nykytilanteessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen vuosittaiseksi laskennalliseksi kasvuksi noin 1 prosentti seuraavan kymmenen vuoden aikana. Some-malli ei sisällä oletuksia tuottavuuden kasvusta eli kyseessä on väestörakenteen muutoksen vaikutus palvelutarpeeseen nykyisillä rakenteilla ja palvelutasolla. Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua korotettaisiin 0,2 prosenttiyksiköllä uudistuksen siirtymäaikana vuosina 2023—2029.

Laskennallista arviota palvelutarpeen kasvusta ei tulisi ottaa etukäteen täysimääräisesti huomioon, jotta hyvinvointialueille jää kannuste kehittää toimintatapojaan ja uudistaa palveluja. Kustannusten kasvun hallinnan tavoitteen näkökulmasta rahoitusmallissa käytettäisiin palvelutarpeen huomioivana muutosprosenttina 80 prosenttia some-mallin mukaan arvioidusta kasvuprosentista. Rajoitinta ei kuitenkaan sovellettaisi voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna. Rahoituslaissa säädettäisiin, että sovellettava prosentti tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein ottaen huomioon uusimmat some-mallin päivitykset. Ehdotettu 0,2 prosenttiyksikön vuosittainen korotus vuosina 2023—2029 otettaisiin huomioon 80-prosenttisesti huomioitavassa palvelutarpeen kasvussa.

Hyvinvointialueiden rahoituksen taso koko maan tasolla tarkistettaisiin jälkikäteen vuosittain tehtävällä kustannustason tarkistuksella. Kustannustason tarkistuksella tarkoitetaan laskennallisen rahoituksen tarkistamista vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Koska kustannustason tarkistus viime kädessä varmistaa rahoituksen vastaavuuden toteutuneiden kustannusten kanssa, käytettävän maakuntaindeksin ja tehtävien laadun ja laajuuden muutosten kustannusvaikutusarviointien osuvuudella ei olisi lopulta kovin suurta merkitystä.

Sama mekanismi on nykyisin käytössä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä, sillä erotuksella, että siinä puhutaan kustannustenjaon tarkistuksesta, koska valtio osallistuu peruspalvelujen rahoitukseen vain osittain, eli vuosittaisen valtionosuusprosentin mukaisesti (vuoden 2020 tasolla noin 25 %).

Kustannustason tarkistus ehdotetaan tehtäväksi täysimääräisenä. Tällöin laskennallinen rahoitus ja toteutuneet kustannukset vastaisivat vuosittain toisiaan.

Kustannustason tarkistus tehtäisiin ajallisesti vuoden viiveellä tilinpäätösten valmistumisen jälkeen. Esimerkiksi vuoden 2023 tarkastelu otettaisiin huomioon vuoden 2025 rahoituksessa. Hallituspuolueet sitoutuvat lisäämään eduskuntakäsittelyssä eduskunnan lausuman siitä, että rahoituksen jälkikäteistarkistusmekanismin toimivuutta seurataan ja mikäli yksittäisen tai yksittäisten maakuntien muita heikompi taloudenpito johtaa toistuvasti koko maan rahoituksen tarkistamiseen jälkikäteisrahoituksen kautta, tulee mekanismia tarkistaa.

Hyvinvointialueen lisärahoitus

Jos edellä mainitun perusteiden hyvinvointialueelle tulevan rahoituksen taso ei turvaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai peruspalveluksien toteutumiseen liittyviä pelastustoimen palveluja hyvinvointialueella, hyvinvointialueella on oikeus saada valtiolta lisärahoitusta. Lisärahoituksen rahoittaa valtio. Lisärahoitusta voidaan myöntää talousarviovuoden aikana hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarain-

ministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Lisärahoitukseen koskevaan päätökseen voidaan ottaa ehtoja palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskien.

Hyvinvointialueiden saamaa lisärahoitusta ei otettaisi erikseen huomioon koko maan rahoituksen tasossa, mutta se tulisi ehdotetussa rahoitusmallissa otetuksi huomioon osana toteutuneita kustannuksia rahoituksen jälkikäteisessä tarkistuksessa.

Lisärahoituksen saaminen toistuvasti olisi yhtenä hyvinvointialueesta annetussa laissa säädettävän hyvinvointialueiden arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerinä muiden taloudellisten tunnuslukujen ohella. Tällöin arviointiryhmä arvioisi hyvinvointialueen mahdollisuuksia ja käytettävissä olevia keinoja turvata riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen rahoitus. Lisäksi arviointimenettely voitaisiin käynnistää palvelujen järjestämisedellytyksiin liittyvien kriteerien perusteella.

Lisärahoituspäätös valmistellaan valtiovarainministeriön asettamassa valmisteluryhmässä, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö sekä asianomainen hyvinvointialue nimeäisivät edustajansa. Valmisteluryhmän tehtävänä olisi arvioida lisärahoituksen edellytyksiä, tarvittavan lisärahoituksen määrää sekä hyvinvointialueelle asetettavia lisärahoituksen ehtoja.

Lisärahoituksesta päättäisi valtioneuvosto valtiovarainministeriön esityksestä.

Rahoituksen riittävyyden arviointi ja hallinnointi

Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden sekä hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisten kriteerien toimivuuden arviointiin liittyy oleellisesti vuosittainen hyvinvointialueiden ohjaus- ja arviointiprosessi, jonka avulla tunnistetaan ennakoivasti toimintaympäristössä tapahtuvia, sekä paikallisia että valtakunnallisia, muutoksia. Hyvä ennakointi mahdollistaa myös palveluiden ja toimintatapojen kehittämisen taloudellisen tasapainon säilyttämiseksi.

Julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueiden rahoitus ja hyvinvointialueiden tehtävät asetetaan rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla tasapainoon. Hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyvässä palvelujen saatavuuden turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon palveluiden saatavuuden kehitys ja riskit sekä hyvinvointialueiden mahdollisuudet toteuttaa talouden ja toimintansa muutoksia.

Valtion rahoituksen hallinnointia, myöntämistä ja maksamista koskevat säännökset, rahoitukseen liittyvät erinäiset säännökset sekä muutoksenhakua koskevat säännökset sisältyisivät hyvinvointialueiden rahoituslakiin. Näiden säännösten sisältö vastaisi pitkälti nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä säädetyjä menettelyjä.

Valtion rahoitukseen liittyvät voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Hyvinvointialueiden rahoituslaki tulisi voimaan vuoden 2023 alusta samoin kuin pääosin muutkin uudistukseen liittyvät uudet säädökset. Hyvinvointialueiden uudentyyppisen valtion rahoituksen käyttöönottoon liittyisi siirtymäsäännöksiä.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2023 perustuisi kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten

tehtävien kustannusten yhteismäärään, joka laskettaisiin vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Näin saatua rahoituksen tasoa korotettaisiin hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisesti varainhoitovuodelle 2023 kustannusten nousun, palvelutarpeen kasvun sekä mahdollisten hyvinvointialueiden uusien tehtävien perusteella.

Kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien kustannustiedot tarkistettaisiin vielä vuoden 2022 kuntien tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2023. Mahdollinen talousarviotietojen ja tilinpäätöstietoihin perustuvien kustannusten erotus otettaisiin huomioon korjaamalla hyvinvointialueiden vuoden 2023 laskennallisia kustannuksia.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaiset määräytymisperusteet ja valtion rahoituksen kustannuspohja poikkeavat sisällöllisesti monelta osin nykyisestä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä. Tarkoituksena on laissa säätää siirtymäaika vuosille 2023–2029, jonka kuussa hyvinvointialueiden tulisi sopeuttaa toimintaansa nykyisen järjestelmän kustannusperusteisesta rahoituksesta uuden järjestelmän mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen. Toiminnan hallitun mukauttamisen mahdollistamiseksi hyvinvointialueiden ensimmäisinä toimintavuosina muutokset nykytilaan olisivat maltillisemmat kuin siirtymäkauden lopussa.

Laskennallinen rahoitusmalli ehdotetaan otettavaksi käyttöön heti uudistuksen voimaantulo-vuotena, jolloin koko maan rahoituksen tasoon tehtäisiin rahoituslain mukaiset tarkistukset ja myös hyvinvointialuekohtaiset muutokset määräytymistekijöissä otettaisiin heti huomioon. Voimaantulovuonna hyvinvointialuekohtaisten siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen erotus kuitenkin tasattaisiin täysimääräisesti hyvinvointialueiden välillä siirtymätasauksella.

Vuosittainen rahoituksen muutos nykytilanteeseen verrattuna siirtymäkaudella on enintään

- 1) vuosi: 0 euro/as
- 2) vuosi: +/- 10 euro/as
- 3) vuosi: +/- 30 euro/as
- 4) vuosi: +/- 60 euro/as
- 5) vuosi: +90 / -75 euro/as
- 6) vuosi: +150 / -90 euro/as
- 7) vuosi: +200 / -100 euro/as

Enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasattaisiin toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Siirtymätasaus sääntely arvioitaisiin viimeistään vuonna 2027 tai tätä aikaisemmin mahdollisen hyvinvointialueiden verotusoikeuden yhteydessä.

4.1.8 Tuloverotus

Ansiotulojen verotus

Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitusvastuut siirtyvät kunnilta valtiolle. Tämän johdosta valtion tuloja olisi lisättävä ja kuntien vastaavasti vähennettävä siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kaiken kaikkiaan kunnilta arvioidaan siirtyvän valtiolle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoitusvastuuta 19,9 miljardia euroa. Arvio on vuoden 2020 tasossa ja se tulee tarkentumaan vuonna 2022 ennen uudistuksen voimaantuloa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia ehdotetaan poistettavaksi kunnilta arviolta 6,5 miljardia euroa, joten verotuksen kautta siirrettäväksi jäisi 12,9 miljardia euroa. Valtion verotuloja kasvatettaisiin määrällä, joka vastaisi noin 68 prosenttia koko sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksesta. Hallitusohjelman mukaan verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä.

Valtion verotulojen kasvattaminen

Valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Kuntien verotulojen alentaminen on toteutettavissa ennen kaikkea kunnallisveron määrää alentamalla, koska kiinteistöveron tuotto ja kuntien yhteisövero-osuus eivät riittäisi kattamaan kunnilta verotuloina siirrettävää määrää. Kiinteistöveron myös katsotaan sopivan hyvin kuntien rahoituslähteeksi, joten kiinteistöveron siirtäminen kunnilta valtiolle ei olisi perusteltua. Myös kuntien yhteisövero-osuuden osittaiselle säilyttämiselle on katsottu löytyvän perusteita kuntien elinkeino ja työllisyyspolitiikan kannustimena. Koska kuntien verotulojen alentaminen ehdotetaan pääosin toteutettavaksi ansiotuloista perittävää kunnallisveroa alentamalla ja jotta rahoitusuudistuksesta aiheutuisi mahdollisimman vähän verovelvolliskohtaisia muutoksia, valtion verotulojen kasvattaminen ehdotetaan toteutettavan valtion ansiotuloverotusta kiristämällä. Valtion ansiotuloverotusta voitaisiin kullakin tulotasolla kiristää lähtökohtaisesti saman verran kuin kunnallisverotusta kevennetään, jolloin verovelvollisten verotuksen taso ei lähtökohtaisesti muuttuisi uudistuksen voimaantulovuonna. Jos valtion verotulojen lisääminen toteutettaisiin esimerkiksi välillistä verotusta kiristämällä, uudistuksen vaikutukset yksittäisen verovelvollisen maksamien verojen kokonaisuutena vaihtelisivat muun muassa kulutustottumuksista riippuen.

Ansiotuloveroperusteisiin ehdotettavat muutokset

Valtion verotulojen kasvattaminen ja kuntien verotulojen pienentäminen ehdotetaan toteutettavaksi nykyisen verojärjestelmän sisällä muuttamalla valtion tuloveroasteikkoa sekä useita eri ansiotuloverotuksen vähennysten parametreja. Lisäksi valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin siten, että tulosta tehtävät vähennykset myönnettäisiin samoin perustein ja saman suuruisena sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin 13,26 prosenttiyksiköllä. Verojärjestelmän rakenne säilyisi muilta osin nykyisellään. Kunnallisveroprosenttien alentamisesta säädettäisiin uudistuksen voimaantulovuonna, ja sitä käsitellään jäljempänä tämän luvun lopussa ja voimaantulovuosista koskevan luvun säännöskohtaisissa perusteluissa.

Valtion tuloveroasteikkoa muokattaisiin siten, että siinä olisi viisi porrasta ja ensimmäinen porttas alkaisi nolasta eurosta. Lisäksi asteikkoa kiristettäisiin siten, että asteikon alimmalla portaalla marginaaliveroprosentti vastaisi prosenttiyksikköinä määrää, jolla kunnallisveroprosentteja alennettaisiin ja muiden portaiden marginaaliveroprosentteja korotettaisiin vastaavalla määrällä. Nykyinen kahdeksan euron vero ensimmäisen alarajan kohdalla poistettaisiin.

Valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjien yhdistäminen toteutettaisiin siten, että kunnallisverotuksen perusvähennys, kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja kunnallisverotuksen opintorahavähennys myönnettäisiin jatkossa samoin perustein myös valtionverotuksessa. Vähennysten nimet muutettaisiin perusvähennykseksi, ansiotulovähennykseksi ja opintorahavähennykseksi. Merityötulovähennyksen niin sanottu cross-trade vähennys myönnettäisiin jatkossa myös valtionverotuksessa. Valtion- ja kunnallisverotuksen eläketulovähennykset yhdistettäisiin siten, että kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen rakenteeseen perustuva eläketulovähennys myönnettäisiin samoin perustein ja saman suuruisena valtion- ja kunnallisverotuksessa. Veropohjien yhdistämisellä olisi vaikutusta vain tulosta tehtäviin vähennyksiin. Työtulovähennys on verosta tehtävä vähennys ja se myönnettäisiin nykyiseen tapaan ensisijaisesti valtion tuloverosta. Vähennyksen parametreja kuitenkin muutettaisiin.

Nyt ehdotettavat muutokset ansiotulojen veroperusteisiin on laskettu vuoden 2020 tasolle korotetulla vuoden 2017 pohja-aineistolla, ja niiden on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Koska vuoden 2023 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tulee todennäköisesti muutoksia ennen lakien voimaantuloa, tullaan vuoden 2022 aikana antamaan uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia nyt esitettäviin ansiotulojen veroperusteisiin. Tarkoitus on, että uudistuksesta aiheutuvat muutokset verovelvollisten verotukseen uudistuksen voimaantulovuonna olisivat mahdollisimman neutraalit, ja että verorakenteen muutokset eivät voimaan astuessaan aiheuta verotuksen kiristymistä.

Myös edellisellä vaalikaudella valmistelussa olleessa sote-uudistuksessa (HE 15/2017 vp) valtion verotulojen kasvattaminen ehdotettiin toteutettavaksi nykyisen verojärjestelmän veroperusteita muokkaamalla. Merkittävin muutos edelliseen valmisteltuun on valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjien yhdistäminen. Tällä yksinkertaistettaisiin verojärjestelmää ja lievennettäisiin muutosten verovelvolliskohtaisia vaikutuksia. Verovelvolliskohtaisia veroprosentin muutoksia aiheutuisi edelleen joillakin tulotasoilla, mutta niiden arvioidaan olevan kokonaisuuden kannalta sellaisia, että ne eivät ole esteenä muutoksen toteuttamiselle. Verovelvolliskohtaisten vaikutusten erot korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin kunnissa olisivat pieniä. Ehdotuksen verovelvolliskohtaisia vaikutuksia käsitellään tarkemmin esityksen vaikutuksia koskevassa osuudessa.

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta sekä osittain verovelvollisten yhteisöjen tuloveroprosentti

Tehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille rahoitetaan pääasiassa valtionosuuksia pienentämällä ja siirtämällä kunnallisverotuottoa valtiolle. Pelkästään kunnallisveron tuoton ja valtion osuuksien alentaminen johtaisi siihen, että yhteisöveron tuoton suhteellinen osuus kuntien rahoituksesta kasvaisi selvästi nykyistä suuremmaksi. Yhteisövero ei myöskään suhdanneherkkyytensä vuoksi sovellu hyvin kuntien tehtävien rahoituslähteeksi. Näistä syistä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ehdotetaan alennettavaksi.

Kuntien yhteisövero-osuutta ehdotetaan alennettavaksi yhdellä kolmasosalla ja valtion osuutta korotettavaksi vastaavasti. Verontilityslain 12 §:n mukainen pysyvä kuntien yhteisöveron jako-osuus alenisi 10,43 %-yksikköä eli 20,87 prosenttiin ja valtion pysyvä jako-osuus kasvaisi 79,13 prosenttiin. Verontilityslain 12 f §:n mukaiset verovuosien 2023-2027 kuntien yhteisöveron jako-osuudet alenisivat yhdellä kolmasosalla.

Tuloverolain 124 §:n 3 momentissa tarkoitettu osittain verovapaiden yhteisöjen tuloveroprosentti vastaa kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Koska kuntien osuus yhteisöveron tuotosta

alenisi yhdellä kolmasosalla, ehdotetaan myös tuloverolain 124 §:n 3 momentissa säädettyä pysyvää tuloveroprosenttia alennettavaksi vastaavasti. Tällöin osittain verovapaiden yhteisöjen tuloveroprosentti alenisi 6,26 prosentista 4,17 prosenttiin. Tuloverolain 124 b §:n mukaiset verovuosien 2023–2027 osittain verovapaiden yhteisöjen tuloveroprosentit alenisivat yhdellä kolmasosalla.

Yksittäisten kuntien yhteisöveron jako-osuudet

Yksittäisen kunnan yhteisöveron jako-osuus muodostuu verontilityslain 13 §:n mukaan yritystoimintaerästä ja metsäerästä. Laskentaperusteena käytetään keskiarvoa kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen perusteella lasketuista jako-osuuksista. Metsäeränä jaettava metsävero-osuus määräytyy bruttokantorahatulojen perusteella. Vuosille 2023 ja 2024 jako-osuudet lasketaan nykyisillä ennen tässä esityksessä ehdotetun verontilityslain muuttamisesta annetun lain voimaantuloa sovelletuilla laskentaperusteilla, jolloin yhteisöveron alentaminen yhdellä kolmasosalla kohdistuu suhteellisesti saman suuruisena kaikkiin kuntiin riippumatta kunnan yhteisöveron jako-osuuden määräytymisestä yritystoimintaerän ja metsäerän suhteen. Jotta kuntien yhteisöveron aleneminen myös vuodesta 2025 sovellettavien jako-osuuksien laskentaperusteisiin kohdistuisi suhteellisesti saman suuruisena kaikkiin kuntiin, ehdotetaan verontilityslain 13 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, että metsävero-osuudesta otettaisiin jako-osuuslaskentaperusteena huomioon vastaava suhteellinen osuus kuin mitä kuntien yhteisöverotuotosta jää kunnille yhteisövero-osuuden alentamisen jälkeen. Tällöin metsävero-osuudesta otettaisiin laskentaan mukaan 66,67 prosenttia.

Kirkollisvero

Verotuksen painopisteen siirtämisellä kunnilta valtiolle on vaikutusta myös kirkollisveron tuottoon. Valtion tuloveron määrän kasvaessa merkittävästi, ensisijaisesti valtion tuloverosta tehtävät vähennykset kohdistuisivat nykyistä enemmän valtion tuloveroon ja nykyistä vähemmän kunnallis- ja kirkollisveroon. Tämä johtaisi siihen, että kirkollisveron tuotto kasvaisi arviolta noin 60 miljoonalla eurolla. Kirkko siis saisi verouudistuksen yhteydessä perusteetonta hyötyä ja vastaavasti seurakuntaan kuuluvat verovelvolliset maksaisivat kirkollisveroa nykyistä enemmän. Jotta uudistus olisi mahdollisimman neutraali myös seurakuntien rahoitusaseman osalta, tulisi kirkon tulojen kasvu estää.

Seurakuntien perusteetonta tulojen kasvua voitaisiin estää kolmella eri tavalla:

- 1) Kirkollisveroprosenttien alentamisesta säädettäisiin lailla.
- 2) Alennettaisiin seurakuntien budjettimäärärahaa.
- 3) Sovittaisiin kirkollisveroprosenttien vapaaehtoisesta alentamisesta seurakuntien kanssa.

Jos kirkollisveron tasosta haluttaisiin säätää lailla, tulisi tästä säätää kirkkolaissa (1054/1993) noudattaen kirkkolain säätämismääräystä. Kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on yksin oikeus ehdottaa kirkkolain muuttamista ja kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen ovat tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kun edellä mainitun lisäksi huomioidaan se, että vaikutukset kirkollisveron kohdalla ovat huomattavasti pienemmät kuin kunnallisveron osalta ja kirkollisvero on luonteeltaan vero, jolta voi välttyä eroamalla kirkosta, kirkollisveroprosenttien alentamisesta ei ehdoteta säädettäväksi lailla.

Evangelisluterilaisen kirkon budjettirahoitus perustuu lakiin valtion rahoituksesta evangelisluterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin (430/2015). Budjettirahoitus kohdistuu eräisiin kirkolle kuuluviin lakisääteisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin, kuten esimerkiksi hautaus-toimeen ja väestökirjanpitoon. Budjettirahan leikkaus ei vaikuttaisi seurakuntaan kuuluvien verovelvollisten kirkollisveron tasoon. Budjettirahan leikkaus johtaisi siihen, että seurakuntien jäsenet kattaisivat enenevässä määrin kaikille kansalaisille suunnattuja palveluja. Seurakunnille säädettyjen yhteiskunnallisten tehtävien luonteen vuoksi rahoituksen alentaminen ei sovellu kompensoimaan kirkollisveron tuoton perusteetonta kasvua, minkä johdosta sitä ei tässä yhteydessä esitetä.

Jotta uudistus olisi kirkollisveron osalta neutraali, tulisi seurakuntien alentaa kirkollisveroprosentteja oma-aloitteisesti. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan keskimääräinen alentamistarve olisi kokonaistasolla noin 0,1 prosenttiyksikköä. Kirkollisveroprosenttien alentamistarve jakautuu kuitenkin seurakuntien välillä eri tavalla, johtuen erilaisista veropohjista. Kirkkolain 15 luvun 2 §:n mukaan kirkollisveroprosentti määrätään 0,05 prosenttiyksikön tarkkuudella, minkä johdosta pienin mahdollinen veroprosentin alentaminen on 0,05 prosenttiyksikköä. Koska joidenkin seurakuntien kohdalla alentamistarve olisi vähemmän kuin pienin mahdollinen alentaminen, kirkollisvero todennäköisesti kiristyisi uudistuksen yhteydessä hieman joissakin seurakunnissa. Mikäli kaikki ne seurakunnat, joilla kirkollisveroprosentin laskennallinen alentamispaine olisi suurempi kuin pienin mahdollinen kirkollisveroprosentin muutos alentaisivat veroprosenttejaan, kirkollisveron tuotto kasvaisi tämän hetkisen arvion mukaan yhteensä noin 20 miljoonalla eurolla. Valmistelun aikana on oltu yhteydessä Kirkkohallitukseen. Kirkkohallituksen kanssa on keskusteltu siitä, että he pyrkivät omilla toimillaan edistämään sitä, että seurakunnat alentaisivat kirkollisveroprosenttejaan oma-aloitteisesti. Kirkkohallitukselle on toimitettu laskelmat, joissa on esitetty kirkollisveroprosenttien alentamistarve seurakunnittain.

Sairausvakuutusmaksu

Vakuutetun sairausvakuutusmaksu koostuu sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksusta, jotka sisältyvät ennakonpidätysprosenttiin ja ennakoveron määrään. Työnantaja maksaa työnantajan sairausvakuutusmaksua. Sairausvakuutus maksutuotot tilitetään Kansaneläkelaitokselle.

Vakuutetun sairaanhoitomaksulla rahoitetaan esimerkiksi Kelan maksamia lääkekorvauksia, korvauksia lääkärin ja hammaslääkärin palkkioista, matkakorvauksia sekä kuntoutuspalvelu ja. Sairaanhoitomaksun perusteesta säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvussa. Palkansaajan ja etuustuloa saavan sairaanhoitomaksun perusteena on pääsääntöisesti kunnallisverotuksessa verotettava tulo. Yrittäjän ja joissakin tapauksissa myös apurahansaajan sairaanhoitomaksun perusteena ovat yrittäjien eläkelain mukaiset työtulot.

Palkansaajan päivärahamaksulla ja työnantajan sairausvakuutusmaksulla rahoitetaan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen menoja. Näitä ovat esimerkiksi Kelan maksamat sairauspäivärahat, kuntoutusrahat ja vanhempain päivärahat, joiden määrä riippuu etuuden saajan työtulosta. Myös päivärahamaksun perusteesta säädetään sairausvakuutuslain 18 luvussa. Pääsääntöisesti päivärahamaksu määrätään vakuutetun veronalaisen palkkatulon ja työtulon perusteella. Yrittäjien kohdalla päivärahamaksu perustuu pääsääntöisesti yrittäjien eläkelain mukaisiin työtuloihin.

Sairausvakuutuslain 18 luvun 23 §:n mukaan sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksu prosenttia tarkistetaan siten, että sairaanhoitomaksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella

voidaan kattaa laissa tarkoitettujen sairaanhoitovakuutuksen kulut. Tämän johdosta sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Lain 18 luvun 24 §:n mukaan päivärahamaksun ja työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosenttia tarkistetaan vuosittain siten, että maksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa laissa tarkoitettujen työtulovakuutuksen kulut. Myös sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentista sekä yrittäjän lisärahoitusosuuden suuruudesta säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Koska voimassa olevan sairausvakuutuslain mukaan sairausvakuutuksen maksut tarkistetaan vuosittain siten, että niiden tuotolla voidaan kattaa laissa tarkoitettujen kustannukset, ei tässä yhteydessä esitetä muutoksia sairausvakuutusmaksuihin. Veroperustemuutosten mitoituksessa on kuitenkin oletettu, että sairaanhoitomaksua tarkistetaan siten, että maksutuotto ei muutu.

Invalidivähennykset

Invalidivähennyksen ongelmana on nähty yhteiskunnan tuen epätarkoituksenmukainen kohdentuminen ja verotuen läpinäkyvättömyys. Tuki kohdentuu suurelle joukolle ihmisiä ja tasoltaan suhteellisen matalana saajaa kohti. Pienten tulojen tai muiden kuin eläketulojen puuttumisen takia läheskään kaikki vammaiset henkilöt eivät hyödy verovähennyksen kautta myönnetystä tuesta.

Invalidivähennyksen korvaamista suoralla tuella on esitetty jo 1990-luvun puolivälistä alkaen. Vammaistyöryhmä '96 ehdotti, että invalidivähennys poistettaisiin ja tästä kertyneet lisäverotulot käytettäisiin vammaisuuksien ja palvelujen kehittämiseen. SATA-komitea ehdotti harvittavaksi invalidivähennyksestä luopumista ja verotuen kohdentamista omaishoidon tukeen. Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa VAMPO 2010–2015 ehdotettiin valtion ja kunnallisverotuksen invalidivähennyksen poistamista ja näihin verotukiin käytettyjen varojen ohjaamista aktiiviseen vammaispolitiikkaan.

Uudistuksen yhteydessä valtion verotuloja kasvatetaan ja kuntien verotuloja pienennetään. Valtion verotulojen kasvattaminen johtaa siihen, että henkilöt alkavat maksaa valtion tuloveroa nykyistä alemmalla tulotasolla, eli huomattavasti nykyistä suurempi määrä ihmisiä tulee maksamaan valtion tuloveroa. Muutoksella on vaikutusta verosta tehtävien vähennysten kohdentumiseen, myös sellaisten, jotka tehdään vain valtion tuloverosta. Vain valtion tuloverosta tehtäviä vähennyksiä Suomessa ovat valtionverotuksen invalidivähennys ja valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys. Kun huomattavasti useampi ihminen maksaisi uudistuksen jälkeen valtion tuloveroa, näiden vähennysten piiriin tulisi merkittävästi lisää ihmisiä. Erityisesti valtionverotuksen invalidivähennyksen osalta fiskaaliset muutokset olisivat merkittäviä. Verotuksen painopisteen siirtämisen johdosta vähennyksen verotuottoja alentavan vaikutuksen arvioidaan kasvavan nykyisestä noin 12 miljoonasta eurosta 51 miljoonaan euroon.

Tietyn verotuen moninkertaistumista hallinnollisen uudistuksen johdosta ei voida pitää perusteltuna. Kun lisäksi huomioidaan aikaisemmat ehdotukset invalidivähennyksen uudelleen kohdentamisesta, esityksessä ehdotetaan, että verotuksen invalidivähennyksestä luovutaan ja tästä säästävät varat kohdennettaisiin vammaispalveluiden kehittämiseen. Varojen tarkempi kohdentaminen selvitetäisiin sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevan vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen jatkovalmistelussa. Koska kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen in-

validivähennykset muodostavat yhden verotukikokonaisuuden, ehdotetaan sekä kunnallisverotuksen invalidivähennys että valtionverotuksen invalidivähennys kumottavaksi. Näin saadaan myös enemmän varoja kohdennettavaksi vammaispalveluiden kehittämiseen.

Muutos toteutettaisiin valtio kuntasuhteessa kustannusneutraalisti huomioimalla tämä kuntien verotulomenetysten kompensaatiossa.

Hyvinvointialueiden asema tuloverotuksessa

Koska hyvinvointialueista muodostuisi julkisoikeudellisia yhteisöjä, tuloverolain 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueet määritellään verotuksessa yhteisöiksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien tapaan. Hyvinvointialueesta annetulla lailla ja voimaanpanolain perusteella perustettavien hyvinvointialueiden verotuksellisesta asemasta tuloverotuksessa ehdotetaan säädettäväksi erikseen siten, että hyvinvointialueet määriteltäisiin valtion, kuntien ja kuntayhtymien tapaan tuloverolain 21 §:ssä tarkoitetuiksi osittain verovapaiksi yhteisöiksi.

Koska kyse on alueellisesta itsehallinnosta, tuloverolain 21 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueiden verovelvollisuus vastaisi kuntien ja kuntayhtymien verovelvollisuutta. Hyvinvointialueet olisivat siten verovelvollisia ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Vero määräytyisi tuloverolain 124 §:n 3 momentin mukaisen alennetun verokannan mukaan. Tuloverolain 21 §:n 4 momentin mukaan kunnat eivät ole verovelvollisia omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eivätkä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta. Sääntelyn taustalla on se, että kuntien ei tarvitsisi maksaa itselleen veroa omalla alueellaan harjoittaman toiminnan tuottamasta tulosta. Koska hyvinvointialueille ei ehdoteta omaa verotusoikeutta, ei tätä poikkeusta ole perusteltua ulottaa koskemaan hyvinvointialueita. Kyseinen poikkeus ei koske myöskään kuntayhtymiä.

HUS-yhtymän ja hyvinvointiyhtymien verovelvollisuus vastaisi hyvinvointialueiden verovelvollisuutta.

Maakuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ja yhteisöjen verotuksellinen asema tuloverotuksessa määräytyisi yleisten säännösten mukaisesti.

Verotuskustannusten jako

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ansiotulojen verotusta siten, että valtion verotuloja kasvatettaisiin ja kunnallisveron tuottoa alennettaisiin. Kyseessä olisi merkittävä muutos kuntien ja valtion verokertymien jakautumiseen. Koska verotuskustannusten jakautumiseen veronsaajien kesken vaikuttaa muun muassa verojen kokonaiskertymä sekä verolajien lukumäärä, ehdotetaan Verohallinnosta annetun lain verotuskustannusten jakoa koskevia säännöksiä muutettavaksi.

Kuntaryhmän nykyinen osuus verotuskustannuksista (29,1 prosenttia) voidaan johtaa siten, että verolajien lukumäärän painoarvona käytetään 0,16 ja veronsaajakohtaisen verokertymän painoarvona 0,84. Uudistuksen yhteydessä kunnallisveron kertymä alenisi noin kahdella kolmasosalla, mutta verolajien määrä pysyy samana Kun verolajien lukumäärän painoarvona käytetään edelleen kerrointa 0,16 ja kertymän painokertoimena niin ikään 0,84, kuntien osuudeksi verotuskustannuksista ehdotetaan 14,2 prosenttia. Kuntien osuus verotuskustannuksista alenisi siten 14,9 prosenttiyksiköllä. Koska muiden veronsaajien veroihin tai verokertymiin ei lakiesityksellä

ole suoraa vaikutusta, kunnilta vähennetty osuus siirrettäisiin valtiolle. Valtion osuudeksi verotuskustannuksista tulisi siten 77,0 prosenttia. Seurakuntien osuus verotuskustannuksista olisi edelleen 3,2 prosenttia ja Kansaneläkelaitoksen 5,6 prosenttia.

Verotuskustannuksia peritään vuosittain noin 460 miljoonaa euroa. Kuntien verotuskustannukset pienenisivät noin 132 miljoonasta eurosta noin 64 miljoonaan euroon. Valtion kustannusosuus puolestaan kasvaisi noin 68 miljoonalla eurolla. Uudistus toteutettaisiin valtiokuntasuhteessa kustannusneutraalisti huomioimalla muutos kunnallisveroprosenttien alentamisen sekä valtionverotuksen kiristämisen mitoituksessa.

Verotuskustannusten jakautumista koskevat laskelmat tullaan päivittämään vuoden 2022 aikana ennen uudistuksen voimaantuloa ja tältä osin tullaan antamaan uusi esitys.

Omaisuuksien siirtoihin liittyvät verotuskysymykset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erikseen uudistukseen liittyvien omaisuuden siirtojen verotuskohtelusta. Säännökset sisältyisivät voimaanpanolakiin. Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että tuloverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa tarkoitetulla tavalla hyvinvointialueille tai HUS-yhtymälle.

Kunnallisveroprosenttien tarkkuus

Koska uudistuksen voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta siten, että veroprosentit eivät olisi nykyiseen tapaan neljännesprosenttiyksikön tarkkuudella, ehdotetaan verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättäväksi väliaikaisesti säännös, jossa säädettäisiin kuntien tuloveroprosentin tarkkuudesta vuodelle 2023. Vuonna 2023 kunta ilmoittaisi tuloveroprosentin prosenttiyksikön sadasosan tarkkuudella. Koska kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa nykyistä huomattavasti alhaisemmat, ehdotetaan lisäksi verotusmenettelystä annetun lain 91 a §:ää muutettavaksi siten, että vuodesta 2024 alkaen kunnat ilmoittaisivat tuloveroprosentin prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella nykyisen neljännesprosenttiyksikön tarkkuuden sijaan. Jos vuoden 2024 tuloveroprosenttia koskevaa ilmoitusta ei toimitettaisi määräaikaan mennessä tai tuloveroprosentin tarkkuus poikkeaisi 91 a §:ssä säädetyistä, verotuksessa voitaisiin noudattaa vuoden 2023 tuloveroprosenttia pyöristettynä lähimpään prosenttiyksikön kymmenykseen.

Verotusmenettelystä annetun lain 91 a §:ssä säädetään, että mikäli kunta ei ole toimittanut veroprosenttia koskevaa ilmoitusta säädettynä aikana taikka Verohallinnon myöntämässä myöhemmässä määräajassa, verotuksessa voidaan noudattaa edellisen vuoden tuloveroprosenttia. Sote-uudistuksen yhteydessä kaikkien kuntien tuloveroprosentteja ehdotetaan alennettavaksi saman verran, jotta verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu toteutuisi. Jos jokin kunta ei jostain syystä ilmoittaisi veroprosenttia ajallaan tai se poikkeaisi sote-uudistuksen voimaanpanolaissa ehdotettavasta alentamisesta, verotusmenettelylain 91 a §:n säännös johtaisi siihen, että näiden kuntien asukkaiden verotus kiristyisi verrattuna muiden kuntien asukkaisiin. Tämän johdosta ehdotetaan, että niissä tilanteissa, joissa kunta ei ole ilmoittanut vuoden 2023 veroprosenttia ajallaan tai kunnan ilmoittama prosentti poikkeaa voimaanpanolaissa säädetyistä, verotuksessa voitaisiin noudattaa vuoden 2022 tuloveroprosenttia vähennettynä 13,26 prosenttiyksiköllä. Säännöksellä turvattaisiin kansalaisten yhdenvertainen kohtelu viimesijaisesti niissä tilanteissa, joissa kunta ei jostain syystä ilmoittaisi tuloveroprosenttia ajallaan tai se poikkeaisi voimaanpanolaissa säädetyistä.

Muut verolainsäädäntöön ehdotettavat muutokset

Hyvinvointialueiden perustaminen edellyttää myös muita lähinnä teknisempiä muutoksia verolainsäädäntöön. Muun muassa stipendien, apurahojen ja palkintojen sekä osittain verovapaiden luovutusvoittojen osalta hyvinvointialueiden asema ehdotetaan vastaamaan muiden julkisyhteisöjen asemaa. Mahdollisesta hyvinvointialueen luottamustoimesta maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilömaksu olisi vähennyskelpoinen tulonhankkimisesta johtunut meno samalla tavalla kuin kunnallisesta luottamustoimesta maksetusta kokouspalkkiosta peritty luottamushenkilömaksu. Hyvinvointialueille ehdotetaan vastaavat sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevat velvollisuudet kuin muilla julkisyhteisöillä. Verohallinnolle luovutettavien tietojen maksullisuuden osalta hyvinvointialueen viranomaisten asema vastaisi valtion ja kuntien viranomaisten asemaa.

Valtionverotuksen kiristymisen estäminen Ahvenanmaan maakunnassa

Sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata, koska sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan.

Ahvenanmaalla verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain nojalla valtakunnallista tuloverolakia ja –asetusta sekä näihin kohdistuvia muutoksia sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä. Ahvenanmaa on toimivaltansa nojalla säätänyt kunnallisverolaissaan tietyistä vähennyksistä, jotka myönnetään vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa.

Esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja kasvatettavaksi ja kuntien verotuloja pienennettäväksi nykyisen verojärjestelmän sisällä muuttamalla valtion tuloveroasteikkoa sekä useita eri ansiotuloverotuksen vähennysten parametreja. Lisäksi valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin siten, että tulosta tehtävät vähennykset myönnettäisiin samoin perustein ja saman suuruisena sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Koska valtionverotus kuuluu valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, ansiotuloja verotetaan valtionverotuksessa Ahvenanmaalla samalla tavalla kuin Manner-Suomessa. Ehdotettujen muutosten seurauksena valtionverotus kiristyisi siis samalla myös Ahvenanmaalla. Koska sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata, Ahvenanmaan kuntien veroprosenttien alentamiselle ei ole vastaavia perusteita kuin Manner-Suomen kuntien kohdalla. Jotta ansiotulojen verotus ei kiristyisi myöskään Ahvenanmaalla, tulisi valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla estää. Tuloverolaissa tulee siten säätää erikseen siitä, että valtionverotusta ei kiristettäisi Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten kohdalla. Valtionverotuksesta säätäminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan.

Ansiotulojen verotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten kohdalla ehdotetaan estettäväksi valtion progressiivisen tuloveroasteikon alemmilla marginaaliveroprosenteilla. Asteikon marginaaliveroprosentteja alennettaisiin Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten kohdalla samalla prosenttiyksikkömäärällä, jolla kuntien veroprosentteja alennettaisiin Manner-suomessa. Veroasteikon alemmat marginaaliveroprosentit turvaisivat sen, että ehdotettujen veroperustemuutosten vaikutukset olisivat Ahvenanmaan maakunnassa asuville verovelvollisille vastaavanlaisia kuin Manner-Suomessa asuville. Alemmista marginaaliveroprosenteista ehdotetaan säädettäväksi tuloverolain 124 §:n 5 momentissa.

Kyse olisi samasta asiasta kuin valmisteltaessa edellistä sote-uudistusta, mutta tekninen toteutustapa olisi erilainen. Edellisen valmistelun aikana verotuksen kiristyminen olisi estetty erillisellä valtionverosta myönnettävällä Ahvenanmaan maakuntavähennyksellä. Koska valtionverotusta kiristettäisiin Manner-Suomessa pääasiassa veroasteikon kautta, myös Ahvenanmaata koskeva vähennys kohdistuu paremmin asteikon kautta toteutettuna.

Kunnallisveroprosentin alentaminen vuonna 2023

Lähtökohtana sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen rahoituksen valmistelussa ovat hallituksen linjaukset, joiden mukaan verorakenteen muutokset eivät voimaan tullessaan saa aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Lisäksi säännöksillä on pyritty myös varmistamaan kuntien maksuvalmius ennakkoimattomien tilanteiden varalta.

Verotuksen näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoituksessa on kyse siitä, että verotuksen painopistettä siirrettäisiin veronsaajalta toiselle. Tämän tyyppinen hallinnollinen muutos tulisi toteuttaa verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraalisti eli kenenkään verotus ei lähtökohtaisesti saisi keventyä tai kiristyä. Mikäli joidenkin kuntien asukkaiden verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi vain sen takia, että verotuksen painopistettä siirretään veronsaajalta toiselle, voisi se olla ongelmallista perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Todennäköisesti kunnat alentaisivat veroprosenttejaan uudistuksen yhteydessä myös oma aloitteisesti, koska niiltä siirtyisi pois merkittäviä tehtäviä. Kuntalain lähtökohtana on, että, että kuntataloudessa tähdätään tasapainotilaan. Seuraavan vuoden talousarviota hyväksyttäessä tulee ottaa huomioon tiedossa olevat kuntakonsernin taloudelliset vastuut ja velvoitteet.

Kun kuitenkin huomioidaan kuntien määrä, erilaisuus sekä se, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menot ja niiden suhde kunnallisveron tuottoon vaihtelevat huomattavasti kunnittain, voidaan pitää todennäköisenä, että kunnallisveroprosentit alenisivat eri kunnissa eri tavalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että uudistuksen vaikutukset ansiotulojen verotukseen olisivat lähtökohtaisesti erilaiset asuinpaikasta riippuen. Tämän perusteella on katsottu välttämättömäksi säätää, että alentaminen tapahtuisi ainakin kerran samoin perustein. Muussa tapauksessa kuntien veroprosenttien välinen ero voisi uudistuksen vuoksi välittömästi kasvaa nykyisestä ja joidenkin kuntien verovelvollisten verotus voisi kiristyä ja joidenkin keventyä. Tämänhetkisen arvion mukaan kunnilta siirtyisi valtiolle verotuloja noin 12,1 miljardia euroa. Kun huomioidaan muutoksen suuruusluokka sekä arvioihin sisältyvät epävarmuustekijät, tarvitaan siirtymäajaksi väline, jolla turvataan rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti siten, että verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Esityksessä ehdotetaan voimaanpanolakiin sisällytettäväksi säännös, jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa ja nousua vuonna 2023. Säännöksen tavoitteena on turvata verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti ja näin turvata verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä.

Vuonna 2023 kunnallisveroprosentteja alennettaisiin valtionverotuksen kiristymistä vastaavasti. Alentaminen toteutettaisiin siten, että kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2023 tulo-veroprosentiksi vuoden 2022 tuloveroprosentti vähennettynä 13,26 prosenttiyksiköllä. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin yhtä monella prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosenttien alentaminen mitoitettaisiin valtionverotuksen kiristymistä vastaavasti sen varmistamiseksi.

miseksi, että verotulojen siirtäminen veronsaajalta toiselle voitaisiin toteuttaa ilman, että verovelvollisten verotus kiristyisi uudistuksen voimaantulovuonna. Koska kunnallisveroprosenttien tuotto, sekä toisaalta sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen kustannukset ja niiden rahoittamiseksi kunnille maksettavat valtionosuudet vaihtelevat huomattavasti kunnittain, kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttien alentaminen saman verran johtaisi tilanteeseen, jossa uudistuksen vaikutukset vaihtelevat kunnittain. Toisilta kunnilta vähennetään enemmän tuloja kuin niiltä siirtyy menoja. Toisilta kunnilta puolestaan vähennetään vähemmän tuloja, kuin niiltä siirtyy menoja. Kuntien rahoitusasemiin muodostuvien mittavien erojen kannalta tämä on ongelmallista, minkä johdosta kunnille jäävien tehtävien rahoitus esitetään turvattavaksi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää uudistamalla. Valtionosuusjärjestelmän uudistamista kuvataan luvussa 4.1.5.

Alentamalla kunnallisveroprosentteja kaikkien kuntien kohdalla yhtä monella prosenttiyksiköllä, turvattaisiin ansiotulojen verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta. Tämä turvaisi verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun uudistuksen voimaantulovuonna. Kunnallisveroprosenttien saman suuruinen alentaminen turvaisi myös sen, että matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero ei kasvaisi uudistuksen voimaantulovuonna. Uudistus ei siten kasvattaisi verotuksen alueellisia eroja uudistuksen voimaantulovuonna. Matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero tosin kasvaisi suhteellisesti, koska ero säilyisi prosenttiyksikköinä samana, mutta kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa huomattavasti pienemmät. Suhteellisen eron kasvulta ei kuitenkaan tässä yhteydessä voida välttyä. Jos kunnallisveroprosenttien välinen ero haluttaisiin säilyttää myös suhteellisesti samana, tulisi korkeimpia kunnallisveroprosentteja alentaa enemmän ja matalampia vähemmän. Koska valtion verotusta tulee kiristää kaikkien verovelvollisten kohdalla samalla tavalla, kunnallisveroprosenttien alentaminen erisuuruisena eri kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien asukkaiden ansiotulojen verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi. Uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat siten jo lähtökohtaisesti ansiotulojen verotukseen eri tavalla riippuen henkilön asuinpaikasta.

4.1.9 Arvonlisäverotus

Hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle siirtyvän toiminnan arvonlisäverokohtelu toteutettaisiin neutraalilla ja hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisella tavalla. Hyvinvointialueiden verotuksellisesta asemasta säädettäisiin selkeyden vuoksi arvonlisäverolaissa.

Hyvinvointialueiden yhteistoiminta voitaisiin hyvinvointialueesta annetun lain mukaan toteuttaa tukipalveluiden tuotannon osalta myös erillisen oikeushenkilön, hyvinvointiyhtymän muodossa, joka olisi arvonlisäverotuksessa hyvinvointialueesta erillinen verovelvollinen. Liiketaloudellisin perustein hoidettavaa tehtävää varten perustettava hyvinvointialueen liikelaitos olisi sitä vastoin arvonlisäverotuksellisesti osa hyvinvointialuetta. Hyvinvointialueen ja liikelaitoksen välisiä tavaroiden ja palveluiden luovutuksia pidettäisiin siten verovelvollisen sisäisenä toimintana.

Verotuksen neutraalisuuden turvaamiseksi hyvinvointialueen olisi suoritettava veroa liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan toiminnasta arvonlisäverolain yleisten periaatteiden mukaisesti. Toiminnan katsottaisiin tapahtuvan liiketoiminnan muodossa samoilla edellytyksillä kuin muidenkin julkisyhteisöjen toiminnan. Hyvinvointialueen toiminta olisi yleensä muuta kuin verollista liiketoimintaa, kuten viranomaistoimintaa taikka verosta vapautettua terveyden- tai sairaanhoitoa tai sosiaalihuoltoa.

Hyvinvointialue olisi pääsääntöisesti velvollinen suorittamaan oman käytön veroa lain yleisten periaatteiden mukaisesti. Hyvinvointialueen olisi muun muassa suoritettava oman käytön veroa

kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön niin kuin kuntienkin. Henkilökunnalle luovutetuista ravintola- ja ateriapalveluista oman käytön veroa olisi suoritettava myös silloin, kun palvelua ei luovuteta verollisen liiketoiminnan yhteydessä ja vastaavia palveluja ei myydä ulkopuolisille.

Hyvinvointialueen omistamiin tai niiden käytössä oleviin kiinteistöihin sovellettaisiin kiinteistöinvestointien tarkistusmenettelyä samojen periaatteiden mukaan kuin kuntiin. Kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksen verotusta koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että hyvinvointialueen käytössä olevat kiinteistöt rinnastettaisiin kuntien ja valtioiden käytössä oleviin kiinteistöihin. Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttaja voisi siten hakeutua verovelvolliseksi myös hyvinvointialueen käyttöön luovutetun kiinteistön osalta.

Hyvinvointialueen osalta hankintaneutraalisuus sen itse tuottamien ja ulkopuolelta ostamien palvelujen välillä toteutettaisiin palauttamalla hankintoihin sisältyvä arvonlisävero. Tämän seurauksena ulkopuolelta hankittujen verollisten palvelujen arvonlisävero ei muodostuisi hyvinvointialueelle hankintakanavan valintaan vaikuttavalla tavalla kustannukseksi. Palautusoikeus koskisi myös verottomiin terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankintoihin sisältyvää laskennallista arvonlisäverokustannusta. Arvonlisäverokustannuksen korvaaminen toteutettaisiin arvonlisäverojärjestelmän yhteydessä hallinnollisen yksinkertaisuuden vuoksi. Samaa menettelyä sovelletaan nykyisin kunnallisiin hankintoihin.

Kunnallisia terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon verottomia hankintoja koskevan arvonlisäveron palautusjärjestelmän soveltamisalaa supistettaisiin. Manner-Suomeen kuuluvan kunnan tai Manner-Suomen kuntien kuntayhtymän osalta palautus ei olisi enää yleensä tarpeen, koska mainitut tehtävät siirtyisivät hyvinvointialueiden järjestämistä vastaavalle. Palautusoikeus koskisi kuitenkin nykyisen laajuutensa Ahvenanmaan maakuntaa ja siihen kuuluvia kuntia, koska järjestämistä vastaavassa ei tältä osin tapahtuisi muutoksia.

4.1.10 Omaisuus

Voimanpanolaissa säädettäisiin uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavista, kuntien ja kuntayhtymien omaisuutta koskevista järjestelyistä. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin hyvinvointialueisiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona hyvinvointialueelle. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyviä varoja, vastuuta ja velvoitteita ei kuitenkaan siirrettäisi, vaan ne jäisivät Helsingin kaupungin omistukseen. Lisäksi HUS-sairaanhoidopiirin omaisuus siirtyisi HUS-yhtymälle.

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan. Siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa vähintään kolme vuotta ja hyvinvointialueella olisi oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialue voisi jatkaa vuokrausta niiden tilojen osalta, jotka se toiminnassaan tarvitsisi. Hyvinvointialueen järjestämistä vastaavalle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan omistama irtaimisto eli koneet kalusteet, laitteet, materiaalit sekä immateriaaliset oikeudet ja muut luvat siirtyisivät hyvinvointialueelle. Siirtyvään irtaimistoon eivät kuuluisi kunnan osakeomistukset eräiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta.

Ehdotuksen mukaan kunnan olisi lain nojalla siirrettävä hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset. Jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljellejääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan tulisi tehdä

esitys siitä, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja hyvinvointialueen välillä sopimuksen voimassaoloajan.

Vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien ja pelastustoimen tehtäviä hoitavien kuntayhtymien omistamiin toimitiloihin, irtaimistoon ja sopimukseen sovellettaisiin samoja periaatteita kuin kunnan omistamiin toimitiloihin ja irtaimistoon.

Edellä kuvatuista omaisuussiirroista ei suoritettaisi korvausta kunnille eikä kuntayhtymille. Kuntayhtymäosuusien ja irtaimiston poistuminen kunnan taseesta katettaisiin ilman tulovaiikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla.

Voimaanpanolaissa säädettäisiin tarkemmin omaisuusjärjestelyihin liittyvistä kirjauksista kunnan kirjanpidossa, hyvinvointialueisiin siirrettävien kuntayhtymien viimeisen toimintavuoden tilinpäätösten käsittelystä ja niihin liittyen vastuuvapauden myöntämisestä. Valtioneuvosto myöntäisi hyvinvointialueelle uudistuksessa siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille valtiontakauksen, jolla varmistettaisiin lainojen ja muiden sitoumusten säilyminen nollariskiluokassa ja turvattaisiin velkojen asema lainojen siirtotilanteessa.

Voimaanpanolaissa säädettäisiin myös kunnille edellä kuvatuista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien kustannusten kompensoinnista. Kunta olisi oikeutettu korvaukseen sellaisista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa. Korvausta myönnettäisiin hakemuksen perusteella ja vain tilanteissa, joissa kunnan taloudellinen itsehallinto omaisuusjärjestelyiden seurauksena vaarantuu. Tätä arvioitaisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella.

Ehdotuksen mukaan Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että Kuntarahoius Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan edellä kuvatulla siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymälle Kuntien takauskeskuksesta annetun lain sitä estämättä. Muutos koskisi vain omaisuuden siirtovaihetta.

4.1.11 Henkilöstö

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksissa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen henkilöstön siirtymisestä uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymiin säädettäisiin voimaanpanolaissa. Henkilöstön asemaan vaikuttaisivat myös kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin, kunnallisista työehtosopimuksista annettuun lakiin, kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin sekä lakiin työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnasta kunnissa annettuun lakiin tehtävät muutokset. Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annettaisiin uusi laki.

Kuntayhtyminen ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten henkilöstö sekä opiskeluhoollon kuraattorit ja psykologit siirtyisivät kokonaisuudessaan hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien palvelukseen. Siirtymiseen ei vaikuttaisi se, missä tehtävässä henkilö siirtymähetkellä työskentelee. Lisäksi, kuntien palveluksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä työskentelevät henkilöt siirtyisivät hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tukitehtäviä.

Siirtyminen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymiin, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain ja kunnal-

lisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetty tunnusmerkit. Henkilöstö siirtyisi niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Kunnallisen viranhaltijalain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös hyvinvointialueen henkilöstöä. Kunnallisten virka- ja työehtosopimuslakien soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös hyvinvointialueita. Lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa myös hyvinvointialueilla.

4.1.12 Eläkejärjestelmä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös hyvinvointialueiden toimintaan sovellettavasta eläkejärjestelmästä. Kevasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueet olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Ehdotetun muutoksen perusteella hyvinvointialueiden palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttäisi näin myös mahdollisen lisäeläketurvan. Kevasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten mukaan hyvinvointialueiden omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavasti kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt. Hyvinvointialueen omistama yhtiö voisi näin ollen hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä työntekijän eläkelain mukaan. Jos yhtiö olisi Kevan jäsenyhteisö, henkilöstö säilyisi julkisen sektorin eläketurvan piirissä. Jos taas yhtiö ottaisi eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö menettäisi lakisääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät.

Kevan jäsenyhteisön maksuosuudet koostuvat palkkaperusteisesta eläkemaksustaja eläkemenoperusteisesta maksusta. Eläkemenoperusteisella maksulla rahoitetaan kunnallisen eläkejärjestelmän yksityistä eläkejärjestelmää korkeampia kustannuksia, jotka johtuvat muun muassa naisvaltaisesta henkilöstörakenteesta ja vanhasta lisäeläketurvasta. Eläkevastuita ja eläkemaksujen muutoksia tulee tarkastella sekä julkistalouden kokonaisuuden näkökulmasta, että myös kuntien valtion maksuosuuksien kehitystrendeinä. Lähes 200 000 henkilön siirtyessä hyvinvointialueiden palvelukseen on ratkaistava kysymys siitä, miten eläkemenoperusteinen maksu jakautuu hyvinvointialueiden ja kuntien kesken.

Kunnallisessa eläkejärjestelmässä työnantajan eläkemaksun ehdotetaan koostuvan jatkossa kolmesta osasta: palkkaperusteisesta eläkemaksusta, työkyvyttömyyseläkemaksusta ja nykyisen eläkemenoperusteisen maksun korvaavasta tasausmaksusta.

Palkkaperusteinen eläkevakuutusmaksu ja työkyvyttömyyseläkemaksu asetettaisiin tasolle, jossa kuntatyönantajan keskimääräinen eläkevakuutusmaksu vastaa yksityisen sektorin työnantajan keskimääräistä työeläkevakuutusmaksua. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä.

Nykyisin kunnallisen eläkejärjestelmän maksun tason ja sen laskentaperusteet päättää Kevan valtuuskunta. Laissa säädetään vain siitä, mitä osia maksuun sisältyy. Hyvinvointialueiden perustamisen myötä valtio tulee käytännössä maksamaan merkittävän osan maksusta, koska hyvinvointialueiden menojen rahoituksesta vastaa pääosin valtio. Tällöin päätöstä eläkemaksun määräytymisestä ei voida jatkossa nähdä yksinomaan kuntien asiana eikä päätöksiä voida siksi

enää nykyisessä laajuudessa tehdä Kevassa. Jotta myös hyvinvointialueiden ja valtion edut tulevat turvatuiksi, tulee lainsäädännössä säätää nykyistä tarkemmin siitä, kuinka eläkemaksu määräytyy. Tulevaisuudessa valtion osuus kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksesta tulee ilmeisesti yhä kasvamaan. Hyvinvointialueilla sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu jatkuu vielä pitkään, mutta kuntapuolelle jäävissä palveluissa ei ole erityistä kasvupainetta.

Tasausmaksulla katettaisiin kunnallisen eläkejärjestelmän niitä kuluja, jotka ylittävät yksityisen työeläkejärjestelmän tason ja joita nykyään katetaan eläkemenoperusteisella maksulla. Tasausmaksu jaettaisiin hyvinvointialueiden ja kuntien osuuteen. Hyvinvointialueiden ja kuntien osuudet määräytyisivät sen palkkasumman perusteella, joka niillä on kunnallisen eläkejärjestelmän kokonaispalkkasummasta uudistuksen voimaantuloheikellä. Palkkasummassa otettaisiin huomioon myös niiden yhtiöiden palkkasumma, jotka ovat Kevan jäsenyhteisöjä.

Tasausmaksua maksaisivat vain hyvinvointialueet ja kunnat. Tasausmaksun tarkoituksena on rahoittaa kunnallisen eläkejärjestelmän historiasta ja henkilöstörakenteesta johtuvaa yksityisen sektorin eläkejärjestelmää korkeampaa kustannustasoa. Hyvinvointialueiden kesken tasausmaksu jaettaisiin niiden valtionrahoituksen suhteessa ja kuntien kesken niiden verorahoituksen suhteessa.

4.1.13 Työnantajaedunvalvonta

Esityksessä ehdotetaan, että laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta korvattaisiin lailla kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin tähän tehtävään Kunta- ja hyvinvointialueityönantajat KT niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet olisivat esityksen mukaan Kunta ja hyvinvointialueityönantajat KT:n jäseniä suoraan lain nojalla.

Kuntien ja hyvinvointialueiden omistamat tai määräysvallassa olevat, laissa tarkemmin säädetyt yhtiöt, osuuskunnat ja säätiöt voisivat niin halutessaan olla uuden työnantajaorganisaation jäsenyhteisöjä.

Hyvinvointialueilla ja kunnilla sekä yhtiöillä, osuuskunnilla ja säätiöillä olisi painoarvoaan julkistyönantajina ja julkisen talouden osina vastaavat asemat Kunta- ja hyvinvointialueityönantajat KT:n päätöksenteko järjestelmässä ja hallinnossa.

Kunta ja hyvinvointialueityönantajien tehtävät

Kunta- ja hyvinvointialueityönantajat KT toimisi hyvinvointialueiden, kuntien ja kuntayhtymien sekä siihen liittyneiden jäsenyhteisöjen työnantajaedunvalvojana. Se olisi myös työmarkkinakeskusjärjestö, joka edustaisi jäsenyhteisöjään valtakunnallisissa työmarkkinaneuvotteluissa sekä kaksi- ja kolmikantayhteistyössä. Kunta- ja hyvinvointialueityönantajat KT voisi tehdä näitä aloja koskevia virka- ja työehtosopimuksia. Se hoitaisi edustamansa sektorin edunvalvonnan myös Euroopan unionissa.

Toiminnan järjestämistä koskevat tarkemmat määräykset on tarkoitus antaa uuden organisaation työjärjestyksillä. Hallituksen ja kunkin jaoston työjärjestykset sisältäisivät määräykset toimielinten kokoontumisesta, päätösvaltaisuudesta, päätöksentekojärjestyksestä ja muista tarpeellisista toimintaan liittyvistä asioista.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmä ja hallinto järjestettäisiin vastaamaan uuden organisaation tarpeita. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n ylin päättävä toimielin olisi hallitus.

Hyvinvointialueiden ja kuntien työmarkkinajärjestelmissä tulee toteutua hyvän hallinnon ja hallinnan periaate siten, että hyvinvointialueet ja kunnat sekä muut jäsenyhteisöt saavat kukin aidon vaikutus- ja päätösvallan itseään koskeissa työ- ja virkaehtosopimusasioissa. Tämän vuoksi esitetään, että uudessa työnantajaorganisaatiossa toimisivat hallituksen ohella erillisinä jaostoina kuntajaosto, hyvinvointialuejaosto sekä yritysjaosto. Kukin jaosto päättäisi oman jaostonsa edustamien jäsenyhteisöjen osalta kunnan ja hyvinvointialueen työ- ja virkaehtosopimuksista annetuissa laeissa säädetyistä tehtävistä.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n menot perittäisiin jäsenyhteisöiltä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset jäsenyhteisöjen maksuosuuksista. Maksuosuus määräytyisi kunkin jäsenyhteisön viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan palkkasumman mukaisesti suhteessa Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n edustamien jäsenyhteisöjen koko palkkasummaan.

4.1.14 Hallinnon yleissääntelyn soveltaminen hyvinvointialueisiin

Uudistuksessa säädettäisiin uusista julkisoikeudellisista oikeushenkilöistä eli hyvinvointialueista ja hyvinvointiyhtymistä. Julkisen hallinnon toimintaa säännellään yleisesti niin sanotuissa hallinnon yleislaeissa, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, ellei erikseen ole toisin säädetty, sekä useissa muissa, osin myös yksityisoikeudelliseen toimintaan sovellettavissa laeissa. Monien hallinnon yleislakien soveltaminen edellyttää viranomaisen määrittelemistä laissa. Hyvinvointialuehallinnon muodostuminen osaksi julkisen hallinnon institutionaalista rakennetta edellyttää mainitun lainsäädännön tarkistamista.

Edellä tarkoitettuja tässä hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettavia lakeja ovat hallintolaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019), arkistolaki, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, yhdenvertaisuuslaki, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, oikeudenkäymiskaari, laki oikeudenkäynnin viivästyttämisen hyvittämisestä, konkurssilaki, kirjanpitolaki, rikoslaki sekä kielellisiä oikeuksia sääntelevät lait, joita ovat kielilaki, saamen kielilaki, viittomakielilaki ja laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta.

4.1.15 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus

Koska Suomi ei ole rajoittanut paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamista tiettyihin paikallis- ja aluehallintoviranomaisiin ja koska kyseessä oleva esitys hyväksytyksi tullessaan johtaa tilanteeseen, jossa Suomi ei voi kaikilta osin täyttää peruskirjan määräyksiä, ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan neuvoston pääsihteerille Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen peruskirjan ratifiointia seuranneesta myöhemmästä hallintorakenteen muutoksesta johtuen. Ilmoituksessa todettaisiin, että peruskirjaa sovellettaisiin paikallishallintoon eli Suomen kuntiin. Kuntia suurempien itsehallintoalueiden eli MannerSuomeen perustettavien hyvinvointialueiden osalta peruskirjaa sovellettaisiin lukuun ottamatta 4 artiklan kappaletta 2 sekä 9 artiklan kappaletta 3 ja 8. Ahvenanmaalla peruskirjaa sovellettaisiin kuntiin. Peruskirjan soveltamista koskeva ilmoitus on tarkoitettu tulemaan voimaan sopimusmääräysten mukaisesti kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun siitä on ilmoitettu sopimusten tallettajalle.

Euroopan neuvoston pääsihteeristön sopimustoimistoa sopimuksen tallettajana on konsultoitu asiasta Suomen Euroopan neuvostossa olevan pysyvän edustuston välityksellä viime vaalikaudella esitetyn maakuntaudistuksen johdosta 5.12.2016. Tallettajan kirjallisessa vastauksessa 9.12.2016 ei ole nähty ilmoituksen jättämisessä erityisiä oikeudellisia ongelmia. Tallettaja on huomauttanut, että peruskirjan 13 artikla sallii sitoutumiskirjan tallettamisen jälkeiset ilmoitukset.