

Muistio 17.5/STM/VM AVL, EP, MS

Helsingin kaupunki ja sote-uudistus

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä selvitystä valtion ohjauksesta Helsingin kaupungin sote- ja pelastustoimen tehtävissä sekä ohjauksen suhteesta kunnalliseen itsehallintoon. Lisäksi valiokunta on pyytänyt selvittämään, miten Helsingin ohjaus eroaa hyvinvointialueiden ohjauksesta.

Valtion ohjauskeinot

Valtion ohjauskeinot kohdistuvat hyvinvointialueiden taloudelliseen ja toiminnalliseen ohjaukseen. Ohjauskeinoja ovat:

- hyvinvointialuetalous on osa julkisen talouden suunnitelmaa (hyvinvointialuelaki 12 §), jossa asetetaan hyvinvointialueiden rahoitusasemataavoite
- toiminnan rahoitus perustuu valtionrahoitukseen (hyvinvointialueen rahoituslaki)
- hyvinvointialueille asetettava lainanottovaltuus ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi (hyvinvointialuelaki 15 §)
- hyvinvointialueiden on laadittava joka vuosi investointisuunnitelma (hyvinvointialuelaki 16 §)
- sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus hylätä investointisuunnitelma (hyvinvointialuelaki 16 § ja sote-järjestämislaki 26 §), jos suunnitelma
 - o ylittää lainanottovaltuuden eikä suunnitelmassa ole osoitettu muutoin tarvittavaa rahoitusta investoinneille
 - o on ristiriidassa sote-järjestämislain 36 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen kanssa;
 - o on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä; tai
 - o on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka tällainen luovutus ei edistäisi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavaa järjestämistä
- hyvinvointialue voi joutua arviointimenettelyyn kattamattoman alijäämän tai tiettyjen säädettyjen talouden tunnuslukujen perusteella tai siksi, että sen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti (hyvinvointialuelaki 120 ja 121 §, sote-järjestämislaki 27 §)
- hyvinvointialue voidaan liittää arviointimenettelyn perusteella toiseen alueeseen vastoin sen tahtoa, ns. pakkoliitosmahdollisuus (hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki)
- valtioneuvosto vahvistaa valtakunnalliset tavoitteet (sote-järjestämislaki 22 § ja pelastustoimen järjestämislaki 8 §), joissa pitäisi ottaa huomioon myös valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet ja jotka hyvinvointialueiden tulisi ottaa huomioon palvelustrategiassaan
- vuosittain käydään neuvottelu jokaisen alueen kanssa (sote-järjestämislaki 24 § ja 37 §, pelastustoimen järjestämislaki 10 §), jossa alueille voitaisiin antaa toimintasuosituksia. Suositukset eivät sitoisi alueita.

- valtioneuvostolla on oikeus päättää HUS-järjestämissopimuksesta, jos Helsingin kaupunki ja alueen hyvinvointialueet eivät ole päässeet sopimukseen HUS-järjestämissopimuksesta tai HUS-järjestämissopimuksessa ei ole sovittu Uusimaa-lain 9 §:n 3 momentissa tarkoitetuista asioista siten, että se turvaisi osapuolten lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden.
- valtioneuvostolla on oikeus päättää yhteistoiminta-alueen yhteistyösopimuksesta, jos sopimusta ei ole saatu aikaan yhteistoiminta-alueella tai ei ole sovittu laissa edellytetyistä asioista siten, että se turvaisi hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien toteutumisen tai sopimus turvaisi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden (sote-järjestämislaki 38 §)

Helsingin kaupunki vs. hyvinvointialueet - erot

Helsingin kaupunki järjestäisi sote- ja pelastustoimen tehtävät kaupunkina eikä se toimisi hyvinvointialueena.

Helsingin kaupungin asemasta sote-järjestäjänä säädettäisiin Uusimaa-laissa ja sote-järjestämislaissa. Helsingin kaupunginvaltuusto käyttää ylintä toimivaltaa soten ja pelastustoimen järjestämisestä. Sen toimintaan sovelletaan lähtökohtaisesti kuntalakia. Sen toimintaan sovelletaan Uusimaa-lain viittaussäännöksen perusteella joitakin hyvinvointialueesta ehdotetun lain säännöksiä. Lisäksi Uusimaa-lain 5 luvussa säädetään joitakin erityissäännöksiä Helsingin hallinnon ja talouden järjestämisestä. Näitä ovat säännökset soten ja pelastustoimen tehtäviä koskevan talouden eriyttämistä (talousarvio, erilliskirjanpito ja siihen liittyvä tilinpäätöksen erillinen osa) koskevat säännökset sekä kieltä käyttää sote- ja pelastustoimen tehtävien hoitoon myönnettävää rahoitusta kaupungin muuhun toimintaan.

Helsingin kaupunki voisi käyttää omaa verorahoitustaan sote- ja pelastustoimen tehtävien hoitoon. Hyvinvointialueilla ei tällaista mahdollisuutta ole verotusoikeuden puuttuessa. Kunnat voivat kuitenkin rahoittaa hyvinvointialueen toimintaa yleisen toimialansa perusteella.

Helsingin asema poikkeaisi hyvinvointialueiden asemasta siinä, että Helsingin sote- ja pelastustoimen tehtävistä säädettäisiin nimenomaisesti laissa, joten tehtävien poisottaminen edellyttäisi lainmuutosta. Sitä ei koskisi myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki ja siinä säädettävä ns. pakko-liitossäännös. Muiden hyvinvointialueiden aluejakoa voitaisiin siten muuttaa hyvinvointialue- ja maakuntajakolain perusteella. Lisäksi alue voitaisiin liittää toiseen hyvinvointialueeseen joko alueen oman esityksen perusteella tai laissa säädettyjen kriteerien perusteella myös vastoin alueen tahtoa. Uusimaalain mukaan hyvinvointialueista ehdotetun lain mukainen arviointimenettely koskisi kuitenkin Helsingin kaupunkia.

Helsingin kaupunki voisi ottaa lainaa, jolla rahoitettaisiin myös sote- ja pelastustoimen investointeja. Hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta koskevaa sääntelyä ei sovellettaisi Helsingin kaupunkiin.

Helsingin kaupunki olisi hyvinvointialueiden tapaan velvollinen laatimaan investointisuunnitelman. Näin se saataisiin mm. valtakunnallisen tason ja yhteistyöaluetason tarkasteluun mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi hylätä investointisuunnitelman sillä perusteella, että

- suunnitelma olisi ristiriidassa hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen kanssa,

- olisi ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai
- investointia vastaava sopimus voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä tai että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka tällainen luovutus ei edistäisi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavaa järjestämistä.

Hyvinvointialueiden osalta ministeriö voisi hylätä investointisuunnitelman myös, jos suunnitelma olisi ristiriidassa vahvistetun lainanottovaltuuden kanssa. Helsingin osalta tällaista oikeutta ministeriöllä ei olisi, koska Helsingin kaupungille ei vahvistettaisi lainanottovaltuutta.

Muilta osin ohjausta koskeva sääntely koskisi samalla tavoin sekä Helsingin kaupunkia sen järjestäessä sote- ja pelastustoimen tehtäviä että hyvinvointialueita.

Helsingin asema ja kunnallinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet ovat seuraavat:

- ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu valtuusto
- kunnalla on oikeus ottaa päätöksensä perusteella hoidettavakseen muita tehtäviä (ns. yleinen toimiala)
- kunnalla on verotusoikeus
- kunnalle voidaan säätää tehtäviä vain lailla
- kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla.
- säädettäessä kunnille tehtäviä on niihin osoitettava riittävä rahoitus (rahoitusperiaate)

Ehdotuksen mukaan sote- ja pelastustoimen tehtävien ylintä päätösvaltaa käyttäisi vaaleilla valittu Helsingin kaupunginvaltuusto. Sillä olisi oikeus ottaa hoidettavakseen yleisen toimivallan perusteella myös muita tehtäviä kuin hyvinvointialueesta ehdotetun lain 6 §:ssä mainittuja tehtäviä. Se voisi käyttää myös muuta rahoitusta sote- ja pelastustoimen tehtävien hoitoon (PeVL 26/2017). Ehdotus ei rajaisi mitenkään kunnan yleistä toimialaa.

Helsingin kaupungin verotusoikeuteen puututtaisiin muiden kuntien tavoin vain vuonna 2023, jolloin sen kunnallisveroprosenttia leikattaisiin voimaannpanolain 55 §:n mukaisesti. Tällaisen leikkauksen perustuslakivaliokunta on katsonut aiemmin kertaluonteisesti ja uudistukseen liittyen perustuslain näkökulmasta hyväksyttäväksi (PeVL 26/2017).

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi ehdotetussa hyvinvointialueiden rahoituslaissa säädettyyn yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Helsingin kaupunki saisi järjestämisvastuulleen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien hoitamiseen hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisen rahoituksen vastaavin perustein kuin hyvinvointialueet. Rahoitus määräytyisi laskennallisin kriteerein, merkittävin määräytymistekijä olisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve. Rahoitusmalliin sisältyvä siirtymätasaus seitsemän vuoden siirtymäajalla mahdollistaa hallitun toiminnan mukauttamisen laskennallisen rahoituksen tasoon. Lisäksi rahoitusmallissa on turvattu mahdollisuus saada lisärahoitusta, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Ehdotetun rahoitusmallin voidaan kokonaisuutena arvioiden katsoa turvaavan rahoitusperiaatteen toteutumisen Helsingin kaupungin osalta.

Kunnille edelleen jäävien tehtävien osalta 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. Helsingin kaupungin kannalta tehtäväsiirron aiheuttamien muutoksien perusteella kunnan valtionosuuksiin tehtävät muutokset turvaavat rahoitusperiaatteen toteutumisen myös muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien osalta.

Kaupungin sote- ja pelastustoimen tehtävistä säädettäisiin lailla (Uusimaa-laki, sote-järjestämislaki ja pelastustoimen järjestämislaki).

Helsingin talouden eriyttämisvaatimuksesta säädettäisiin lailla ja se liittyy tarpeeseen saada sen talous vertailukelpoiseksi hyvinvointialueiden kanssa sekä turvata perusoikeuksien toteutumisen edellyttämä rahoitus. Täten eriyttämiseen sekä kieltoon käyttää rahoitusta kaupungin muiden tehtävien hoitoon on perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä perusteltuja ja perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita.

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta koskevaa sääntelyä ei sovellettaisi Helsingin kaupunkiin. Helsinki päättäisi kunnallisen itsehallintonsa nojalla lainoistaan.

Investointisuunnitelmaa koskeva ministeriön puuttumiskynnys on asetettu korkealle ja liittyy hyvinvointialueiden ohjaukseen ja rahoitusmalliin.

HUS-järjestämissopimukseen ja yhteistyöalueen yhteistyösopimukseen liittyvällä valtioneuvoston päätösoikeudella (ns. perälautasäännös) turvataan sekä perusoikeuksien toteutumista että palvelujen järjestämisen kustannusvaikuttavuutta. Kustannusvaikuttavuusperuste on välttämätön puuttumisperuste valtion rahoitukseen perustuvan mallin vuoksi. Vastaavankaltaisten perusteiden perusteella on aiemmin katsottu mahdolliseksi puuttua valtioneuvoston päätöksellä terveydenhuoltolain 34 §:ssä (järjestämissuunnitelma) ja 43 §:ssä (erikoissairaanhoidon järjestämissopimus) tarkoitettuihin sopimuksiin (PeVL 41/2010).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt hyväksyttävänä sitä, että kuntien tehtävät voivat eriytyä (PeVL 11/1984 vp ja PeVL 65/2002 eikä ole pitänyt eriytymistä lähtökohtaisesti riittäväksi perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut tehtävien eriytymistä perustuslain 6 §:n eli asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuussäädös ei koske kuntia. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että järjestely turvaa yhdenvertaisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen ja erillisratkaisuu on olemassa riittävät ja hyväksyttävät perusteet. Nämä perusteet on esitetty hallituksen esityksen säätämisyhteisössä.