

## Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus sekä hyvinvointialueiden perustaminen

### Sektoriluokituksen soveltamispäätös

Hyvinvointialueet luokitellaan julkisyhteisöihin paikallishallintosektoriin S.1313. Hyvinvointialueille luodaan paikallishallintosektoriin oma alasektorinsa. Tilastokeskus valmistelee parhaillaan uutta versiota sektoriluokituksesta, joka astuu voimaan vuoden 2023 alussa. Tämän työn osana valmistellaan myös hyvinvointialueiden yksityiskohtainen sijoittuminen luokitukseen.

Tätä päätöstä sovelletaan 1.1.2023 alkaen.

### Taustaa

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen (sote-uudistuksen) myötä Suomeen syntyy uusi hyvinvointialueista muodostuva hallinnon taso. Uudistuksessa hyvinvointialueiden vastuulle siirtyy tehtäväkokonaisuus, josta aiemmin vastuussa ovat olleet kunnat.

Tämä sektoriluokituksen soveltamispäätös perustuu eduskunnan hyväksymään hyvinvointialueita koskevaan lainsäädäntöön<sup>1</sup>. Päätöksessä tarkastellaan lainsäädännön pohjalta hyvinvointialueiden toimivaltaa, hallintoa ja päätöksentekoa, tehtäviä ja vastuita sekä taloutta ja rahoitusta. Tilastokeskus voi myöhemmin päivittää sektoriluokituksen soveltamispäätöksiään, jos arvion perusteena oleva menetelmällinen ohjeistus muuttuu tai jos soveltamispäätöksen kohteena olevan yksikön tai joukon toiminnassa ja olosuhteissa tapahtuu sellaisia muutoksia, kuten lainsäädännöstä johtuvia, jotka ovat luokitusperiaatteiden kannalta merkittäviä ja otettava huomioon.

1.7.2021 voimaan astuneen hyvinvointialuelainsäädännön jälkeen väliaikainen valmistelutoimielin johtaa hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttää sitä koskevaa päätösvaltaa aluevaltuuston toimikauden alkuun asti. Vuoden 2022 alussa pidettävien aluevaalien jälkeen vastuu toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä siirtyy aluevaltuustoille<sup>2</sup>. Vuoden 2023 alusta lukien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Uudellamaalla järjestämisvastuu poikkeaa muusta maasta niin, että palvelujen järjestämisestä vastaa neljä hyvinvointialuetta, Helsingin kaupunki sekä HUS-yhtymä.

---

1

Laki hyvinvointialueesta (611/2021) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023

Pelastustoimen järjestämisestä annettu laki (613/2021) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki (614/2021) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettu laki (615/2021) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023

Laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta (616/2021) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021

Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023

<sup>2</sup> Tilastokeskus on luokitellut uudet hyvinvointialueet sektoriluokkaan S13139 ”muut paikallishallinnon yksiköt” (Sektoriluokitus 2012) ajalla 1.7.2021-31.12.2022 ennen uuden sektoriluokituksen voimaantuloa 1.1.2023.

Hyvinvointialuelain (611/2021) 1 §:n ja 2 §:n mukaan hyvinvointialue on kuntia suurempi hallintoalue ja julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Lain 6 §:n ja 7 §:n mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetty tehtävät ja vastaa niiden hoitamisesta. Se voi lisäksi ottaa alueellaan hoitaakseen näitä tukevia tehtäviä, esimerkiksi kuntien hoitamia tehtäviä, jotka eivät ole lakisääteisiä (8 §). Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saa laajuudeltaan olla sellainen, että se vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamisen.

Palveluiden tuottamisesta laki (9 §) sanoo, että hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta, jollei laissa toisin säädetä. Mikäli hyvinvointialue sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle, se vastaa silti itse tehtävien rahoituksesta (7 §).

Ylintä päätöksentekovaltaa hyvinvointialueella käyttää yleisillä vaaleilla valittu aluevaltuusto. Lain 22 § määrittää aluevaltuuston tehtävistä seuraavasti: Hyvinvointialueella on aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Edelleen 23 § säättää aluevaaleista: Valtuutetut ja varavaltuutetut aluevaltuustoon valitaan hyvinvointialueella toimitettavissa aluevaaleissa. Aluevaltuuston toimikausi on neljä vuotta. Aluevaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Aluevaltuuston keskeisimpiin tehtäviin kuuluu päättää hyvinvointialueen strategiasta ja hallintosäännöstä, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, tilinpäätöksen hyväksymisestä sekä omistajaohjauksen periaatteista. Aluevaltuusto päättää myös hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien palveluiden asiakasmaksuista.

Valtuuston lisäksi hyvinvointialueella on aluehallitus. Toimielimiin, kuten aluehallitukseen, jäsenet valitsee aluevaltuusto, joka valitsee myös hyvinvointijohtajan. Aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta. Hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.

Hyvinvointialueiden rahoituslaissa (617/2021) on määritetty, kuinka hyvinvointialueiden toimintaa rahoitetaan. Valtion rahoitus muodostaa hyvinvointialueiden merkittävimmän tulopohjan. Valtion tulonsiirroilla turvataan hyvinvointialueille kyky järjestää niiden vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut. Valtion rahoituksen määräytymistekijöissä otetaan huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevat tehtävät, alueiden palvelutarpeiden ja olosuhteiden väliset erot, jotta alueiden edellytykset järjestää palvelut asukkailleen varmistetaan. Lain 4 §:n mukaan hyvinvointialue päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Hyvinvointialueet saavat periä myös asiakas- ja käyttömaksuja palveluistaan, mikä muodostaa tulonsiirtojen ohella hyvinvointialueiden toisen tulonlähteen. Laissa on säädetty myös valtion lisärahoituksesta, mikäli asukkaiden oikeus palveluiden saantiin on vaarassa.

Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta uudistuksen astuessa voimaan.

Hyvinvointialuelaissa on säädetty hyvinvointialueen suhteesta valtioon ja kuntiin (11 § - 14 §). Valtio seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta. Valtio myös asettaa neuvottelukunnan hyvinvointialueiden itsehallinnon lainsäädäntöhankkeita varten, seuraamaan talouden ja rahoituksen toteumaa sekä arvioimaan tulevaa kehitystä. Laissa säädetään myös hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien välisistä neuvotteluista ja yhteistoiminnasta.

Hyvinvointialueet kykenevät ottamaan velkaa omissa nimissään. Lakiin on kirjattu hyvinvointialueiden lainanottovaltuus (15 §), jonka myötä ne voivat ottaa velkaa investointien toteuttamiseksi. Hyvinvointialueen valtuus ottaa lainaa edellyttää kuitenkin valtion päätöstä ja investointisuunnitelman laatimista. Lainanottovaltuudesta on määritelty laissa seuraavasti: Valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi.

Hyvinvointialuelain 16 § edellyttää hyvinvointialueilta investointisuunnitelmaa: Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Lisäksi suunnitelmassa pitää olla tiedot hyvinvointialueen kiinteistöjen ja pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Suunnitelma ei saa olla ristiriidassa lainanottovaltuuden kanssa ja investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtionvarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle.

Valtioneuvosto voi päättää valtioneuvoston myöntämisestä hyvinvointialueen lainanottovaltuuden puitteissa ottamien lainojen vakuudeksi, korkeintaan eduskunnan myöntämän valtuuden määrän (17 §).

Hyvinvointialuelain 115 §:n mukaan aluevaltuuston on kunkin vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä hyvinvointialueelle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio, jossa otetaan huomioon hyvinvointialuekonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä aluevaltuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet, joiden on toteutettava hyvinvointialuestrategiaa.

Talousarvioon huomioidaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla muuta kuin investointeja varten, jos valtioneuvosto on antanut siihen lainanottovaltuuden. Hyvinvointialueen myöntämä laina taikka takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa hyvinvointialueen kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä (134 §).

Hyvinvointialueet voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä (52 §). Hyvinvointialueiden välille voidaan perustaa hyvinvointiyhtymä aluevaltuustojen hyväksymällä sopimuksella. Hyvinvointiyhtymä on oikeushenkilö ja julkisoikeudellinen yhteistoiminnan muoto, jossa päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous (58 §, 61 §). Se voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia. Hyvinvointiyhtymälle ei voida kuitenkaan siirtää järjestämisvastuuta (58 §). Poikkeus tästä on säädetty lakiin (615/2021) HUS-yhtymän järjestämissopimuksen palveluista, joiden järjestämisvastuu kuuluu HUS-yhtymälle.

## Sovellettava ohjeistus

Tässä päätöksessä sovelletaan Euroopan kansantalouden tilinpidon (EKT 2010) ohjeistusta<sup>3</sup>. EKT 2010 -asetus määrittelee julkisyhteisöjen sektoriluokitusta melko yleisellä tasolla, kun on kyse julkisyhteisöiden sisäisestä tarkemmasta rakenteesta luokituksessa. Asiaa käsitellään yleisesti EKT 2010:n luvun 2 kohdissa 2.114–116 sekä hieman yksityiskohtaisemmin luvun 20 kohdissa 20.56–66 (Liite 1). EKT 2010:ä täsmentävän Julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkamanuaalin (Manual on Government Deficit and Debt, MGDD) luvussa I asiaa käsitellään melko yleisellä tasolla kohdassa ”Delimitation of the general government sector”<sup>4</sup>.

## Sektoriluokituksen perustelu

**Hyvinvointialueet täyttävät EKT 2010:n määritelmän institutionaalisesta yksiköstä.** EKT 2010:n kohta 2.12 kuvaa institutionaaliselta yksiköltä edellytettäviä ominaispiirteitä (Liite 1).

**Hyvinvointialueet täyttävät EKT 2010:n määritelmän julkisyhteisöistä (2.112a):** ”julkisyhteisöjen yksiköt, joilla on lainsäädäntöteitse annettu lainkäyttövalta talousalueen muihin yksiköihin nähden, ja jotka hoitavat ja rahoittavat sellaisia toimintoja, joiden tarkoituksena on pääasiallisesti markkinattomien yhteisön hyväksi tarkoitettujen tavaroiden ja palveluiden tuottaminen”.

Tämän jälkeen on tarkasteltava **mihin julkisyhteisöjen alasektoriin hyvinvointialueet kuuluvat.** Koska EKT 2010:n luku 2 ei kovin täsmällisesti määrittele sitä, kuinka julkisyhteisöt jaetaan alasektoreihinsa, paitsi maantieteellisen kattavuuden perusteella, on perusteita etsittävä myös EKT 2010:n luvusta 20.

Valtionhallintosektorista (S.1311) EKT 2010:n pykälä 2.114 toteaa: ”Tähän alasektoriin luetaan kaikki valtion hallinnolliset yksiköt ja keskusvirastot, joiden toimivalta normaalisti ulottuu koko talousalueelle, ei kuitenkaan sosiaaliturvarahastojen hallintoa.

*Alasektoriin S.1311 luetaan ne voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, joita valtionhallinto valvoo ja joiden toimivalta ulottuu koko talousalueelle.*

*Sellaiset markkinoita säätelevät organisaatiot, jotka ovat joko yksinomaan tai pääasiallisesti tukipalkkioiden jakajia, luokitellaan alasektoriin S.1311. Ne organisaatiot, jotka yksinomaan tai*

---

<sup>3</sup> EKT 2010 (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) N:o 549/2013):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=SK>

4 Manual on Government Deficit and Debt — Implementation of ESA 2010 — 2019 edition:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c?t=1564735784000>

Tilastokeskus

*pääasiallisesti ostavat, pitävät hallussa ja myyvät maataloustuotteita tai elintarvikkeita, luokitellaan sektoriin S.11.”*

Tämän lisäksi EKT 2010:n pykälä 20.57 toteaa: ”Alasektori valtionhallinto (S.1311) koostuu kaikista koko maan laajuisesti toimivista julkisyhteisöjen yksiköistä sosiaaliturvayksiköitä lukuun ottamatta. Maan valtionhallinnon poliittinen määräysvalta ulottuu valtion koko alueelle. Valtionhallinto voi määrätä veroja kaikille kotimaan institutionaalisille yksiköille ja kyseisen maan kanssa taloudellista toimintaa harjoittaville ulkomaan yksiköille. Valtionhallinto on tyypillisesti vastuussa koko yhteiskunnalle tarjottavista kollektiivipalveluista, kuten kansallisesta puolustuksesta, suhteista ulkomaihin, yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä maan sosiaali- ja talousjärjestelmän sääntelystä. Lisäksi sille voi aiheutua menoja palvelujen, kuten koulutus- ja terveystalouden, tarjoamisesta pääasiassa yksittäisille kotitalouksille, ja se voi suorittaa siirtoja muille institutionaalisille yksiköille, kuten muille hallinnon tasoille.”

**Johtopäätös 1:** Hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia, koska niillä on hyvinvointialuelain perusteella omaa itsenäistä päätösvaltaa, niillä on vaaleilla valittu aluevaltuusto ja hallinto, ja niillä on velvollisuus ja oikeus päättää siitä, kuinka ne järjestävät niille lainsäädännössä asetetut tehtävät. Hyvinvointialueet täyttävät siten institutionaalisen yksikön määritelmän. Ne eivät myös ole suoraan valtionhallintosektorin kontrolloimia (EKT 2010:n määritelmien mukaan) alueellisia yksiköitä kuten esim. nykyiset ELY-keskukset ja aluehallintovirastot. Lisäksi hyvinvointialueiden toimivalta ei ulotu koko valtion maantieteelliselle toimivalta-alueelle, vaan niillä on ainoastaan paikallista toimivaltaa.

EKT 2010:ssa todetaan osavaltiohallinnosta seuraavaa (luvut 20.63–20.64): ”Alasektori osavaltiohallinto (lukuun ottamatta sosiaaliturvarahastoja) (S.1312) koostuu kaikista liittovaltiojärjestelmän julkisyhteisöjen yksiköistä, joilla on osavaltionlaajuinen tai alueellinen toimivalta, mahdollisia sosiaaliturvayksiköitä lukuun ottamatta. Osavaltio on suurin maantieteellinen alue, joihin yksittäinen maa on jaettu poliittisista tai hallinnollisista syistä. Tällaisia alueita kutsutaan mm. provinseiksi, osavaltioiksi, kantoneiksi, tasavalloiksi tai hallintoalueiksi. Niillä kaikilla on liittovaltiojärjestelmän edellyttämä riittävän suuri itsemääräämisvalta. Osavaltiohallinnon lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja täytäntöönpanovalta ulottuu yksittäisen osavaltion koko alueelle, johon yleensä kuuluu useita paikallisuusalueita, muttei muiden osavaltioiden alueelle. Useissa maissa ei ole osavaltiohallintoa. Liittovaltioissa osavaltioille voidaan antaa huomattavasti valtaa ja vastuuta, jolloin osavaltiohallinnon alasektorin määrittely on paikallaan.

Osavaltiohallinnolla on yleensä valtuudet verottaa sen alueella sijaitsevia tai siellä taloudellista toimintaa harjoittavia institutionaalisia yksiköitä. Jotta osavaltiohallinto muodostaisi julkisyhteisöjen yksikön, sillä on oltava omat varat, sen on voitava hankkia varoja ja ottaa velkaa omiin nimiinsä ja lisäksi sillä on oltava oikeus käyttää ainakin osa saamistaan veroista ja muista tuloista oman politiikkansa mukaisesti. Yksikkö voi kuitenkin saada siirtoja valtionhallinnolta tiettyihin tarkoituksiin käytettäväksi. Osavaltiohallinto voi nimittää toimihenkilöt ilman ulkopuolista hallinnollista valvontaa. Jos osavaltiossa toimiva julkisyhteisöjen yksikkö on täysin riippuvainen valtionhallinnolta saatavista varoista ja jos valtionhallinto lisäksi määrää varojen käyttötarkoituksen, yksikkö on valtionhallinnon elin.”

**Johtopäätös 2:** Hyvinvointialueet eivät täytä osavaltioiden määritelmää, koska ne eivät liity liittovaltiojärjestelmään eikä niillä ole samanlaisia lainsäädäntövaltuuksia kuin monien muiden Euroopan valtioiden liittovaltiohallinnoilla. Lisäksi hyvinvointialueilla ei näytä olevan liittovaltiorakenteen mukaisesti riittävän suurta taloudellista itsemääräämisvaltaa.

Sen sijaan EKT 2010:n luvun 20 esittämät kriteerit paikallishallintoon luokitteluun ovat väljemmät. Pykälässä 20.65 todetaan: ”*Alasektori paikallishallinto (lukuun ottamatta sosiaaliturvarahastoja) (S.1313) koostuu paikallista toimivaltaa harjoittavista julkisyhteisöjen yksiköistä (mahdollisia sosiaaliturvayksiköitä lukuun ottamatta). Paikallishallinto tarjoaa tyypillisesti asukkailleen useita palveluja, joista osa voi olla julkisyhteisöjen korkeammilta tasoilta saatavilla avustuksilla rahoitettuja.*” Lisäksi pykälässä 20.66 todetaan: ”*Paikallishallinnon yksiköiden lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja täytäntöönpanovalta rajoittuu pienimpään maantieteelliseen alueeseen, johon maa on jaettu hallinnollisin ja poliittisin perustein. Paikallishallinnon toimivalta on yleensä huomattavasti suppeampi kuin valtion- tai osavaltiohallinnon toimivalta. Sillä voi kuitenkin olla oikeus verottaa alueellaan sijaitsevia institutionaalisia yksiköitä tai siellä toteutettavaa taloudellista toimintaa. Paikallishallinnon yksiköiden toimintaa rahoitetaan usein julkishallinnon ylemmiltä tasoilta saatavilla avustuksilla, ja ne toimivat tietyssä määrin valtion- tai osavaltiohallinnon välittäjinä. Ollakseen institutionaalisia yksiköitä niillä on kuitenkin oltava oikeus omiin varoihin, varojen hankintaan ja velan ottoon omissa nimissään. Niillä on oltava myös päätösvalta siitä, miten nämä varat käytetään, ja niiden on pystyttävä nimittämään omat toimihenkilönsä ilman ulkopuolista hallinnollista valvontaa.*”

**Johtopäätös 3:** Hyvinvointialueet sopivat paikallishallinnon määritelmään parhaiten, koska niiden toimivalta, joka on kuitenkin suppeampaa kuin EKT 2010:ssä määritelty osavaltiohallinnon toimivalta, on määritelty rajatulle maantieteelliselle alueelle. Määritelmän mukaan paikallishallinnon yksiköillä voi olla verotusoikeus, tai niiden toimintaa voidaan rahoittaa muilta julkisyhteisöiltä saatavilla tulonsiirroilla/avustuksilla. Näin ollen rahoitustapa ei ole ratkaiseva asia luokittelun suhteen. Vaikka hyvinvointialuelaki ja hyvinvointialueiden rahoituslaki sisältävät rajoituksia hyvinvointialueiden velanotolle ja investoinneille, täyttävät hyvinvointialueet institutionaalisen yksikön vaatimukset (EKT 2010 luvut 2.12–2.13, liite 1). Hyvinvointialueella on lain mukaan myös valta päättää, kuinka se hallussaan olevia varoja käyttää ja järjestää vastuullaan olevat palvelut.

**Perustuen edellä mainittuihin johtopäätöksiin Tilastokeskus on päätenyt siihen, että hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) mukaisesti perustettavat hyvinvointialueet luokitellaan paikallishallintosektoriin (S.1313)**

## Muiden maiden käytännöistä

Paikallishallinnon yksiköt ovat hyvin heterogeeninen joukko eri EU-maissa.

Esimerkiksi Ruotsi on vuoden 2019 kuntauudistuksessa jaettu 290 kuntaan ja 21 alueeseen. Jokainen alue käsittää yhden läänin, jonka alueella toimii demokraattisesti valittu aluehallitus. Alueiden ylin päätöksentekoeelin on aluevaltuusto, joihin valitaan aluevaaleissa edustajat. Alueilla on verotusoikeus. Ruotsin terveydenhuoltolain mukaan terveydenhuollon pääasiallinen järjestämis- ja rahoitusvastuu on



näillä 21 alueella. Kuntien vastuulla ovat muun muassa kouluterveydenhuolto, kotisairaanhoido, sosiaalitoimi ja pelastustoimi. Alueiden toimintaa rahoitetaan kuntien ja alueiden keräämillä veroilla, valtion avustuksilla sekä pienissä määrin asiakasmaksuilla. Kunnat ja alueet luokitellaan Ruotsissa paikallishallintosektorille. Myös Tanska jakautuu kuntiin (98 kpl) ja alueisiin (5 kpl), jotka luokitellaan paikallishallinnon sektorin alle.

## Helsingin kaupunki

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden ensisijainen järjestämisvastuu jää edelleen Helsingin kaupungille lain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021) mukaisesti. Näiden palveluiden hallintoon, talouteen sekä hallinnon ja talouden tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä kuntalaissa (410/2015) säädetään, jollei laissa (615/2021) toisin säädetä. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea hoitavien toimien kohdalla sektoriluokitusta arvioitiin sen kannalta, tulisiko näiden toimien kuulua samaan sektoriluokkaan muiden hyvinvointialueiden kanssa. Tämän arvioimiseksi oli selvitettävä, voiko Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea hoitavia toimia määritellä erillisiksi institutionaalisiksi yksiköiksi.

Jotta yksikkö voidaan määritellä institutionaalisiksi yksiköksi, tulee EKT 2010 kappaleen 2.12 yleispiirteet täytyä (Liite 1). Helsingin kaupungin kohdalla ainoastaan ehto *d) kykenee laatimaan täydellisen kirjanpidon, joka kattaa kaikki yksikön tilinpitajakson aikana toteuttamat taloustoimet sekä varoja ja velkoja koskevan taseen* täyttyy, koska lain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 22 §:n mukaan Helsingin kaupungin on laadittava sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta tilikaudelta erillinen tilinpäätös, joka liitetään Helsingin kaupungin tilinpäätökseen. Lisäksi EKT 2010 kappaleessa 2.13 c (Liite 1) tarkennetaan näin: *yksiköt, joilla ei ole itsenäistä päätösvaltaa, vaikka ne pitävätkin täydellistä kirjanpitoa, ovat osa niitä valvovia yksiköitä*. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta vastaavien toimialojen on laadittava investointisuunnitelma hyvinvointialuelain (611/2021) 16 §:n mukaisesti. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, 25§ ja 26§) mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon investointien osasuunnitelmaa ei tarvitse hyväksyttävä valtiolla. Pelastustoimen investointien osasuunnitelman hyväksymismenettely (laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021, 11 §) ei muodosta rajoitteita Helsingin kaupungin investoinneille. Kuntalaissa 110 §:ssä säädetään, että kunnan valtuuston on hyväksyttävä kunnan talousarvio seuraavaksi kalenterivuodeksi sekä taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi sisältäen investointiosan. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimialat eivät täten voi ottaa velkoja omiin nimiinsä erikseen Helsingin kaupungista. Lisäksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 17 §:ssä sanotaan, että Helsingin kaupunginvaltuusto käyttää kuntalaissa tarkoitettua ylintä toimivaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä.

**Johtopäätös:** Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimintoja ei voida määritellä institutionaalisiksi yksiköiksi, koska niillä ei ole itsenäistä päätösvaltaa. Näin ollen ne ovat osa sitä kontrolloivaa yksikköä eli Helsingin kaupunkia. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimia ei siis voida luokitella samalle sektorille hyvinvointialueiden kanssa. Tämän soveltamispäätöksen myötä Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toiminnot pysyvät edelleen kuntasektorilla.

Tilastokeskus

## Ahvenanmaa

Hyvinvointialueiden rahoituslaissa (617/2021) sanotaan, että kyseistä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa. Lisäksi Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) todetaan, että muutakaan hyvinvointialueiden lainsäädäntöä (611/2021), (612/2021) ja (613/2021) ei sovelleta Ahvenanmaahan. Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä palo- ja pelastustoimi kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella maakunnan toimivaltaan, eikä uudistus siten ulotu Ahvenanmaan maakuntaan.

Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon järjestämisestä vastaa maakunnan hallituksen alainen Ahvenanmaan maakunnan terveysterveys- ja sairaanhoitoviranomainen (Ålands hälso- och sjukvård, ÅHS). Ahvenanmaan maakunnassa sosiaalihoitoon kuuluvia tehtäviä hoitavat kunnat ja sosiaalihoollon kuntayhtymä (Kommunernas socialtjänst KST).

**Johtopäätös:** Ahvenmaan sektoriluokituksen soveltamiseen ei tule muutoksia.

Lisätietoja:

[rahoitus.tilinpito@stat.fi](mailto:rahoitus.tilinpito@stat.fi)



**Liitteet:****Liite 1: Sektoriluokitusta ja institutionaalista yksikköä koskevat lainaukset ESA 2010 -käsikirjasta**

EKT 2010:n luvussa 2.12 sanotaan institutionaalisista yksiköistä näin:

*Määritelmä: Institutionaalinen yksikkö on taloudellinen yksikkö, jolle on ominaista pääasiallista toimintaansa koskeva itsenäinen päätösvalta. Kotimaisen yksikön katsotaan olevan institutionaalinen yksikkö talousalueella, jolla sen taloudellisen mielenkiinnon pääasiallinen keskus sijaitsee, jos se päättää itsenäisesti toiminnastaan ja jos sillä on täydellinen kirjanpito tai valmiudet laatia täydellinen kirjanpito.*

*Yksiköllä on itsenäinen päätösvalta pääasiallisen toimintansa suhteen sillä edellytyksellä, että yksikkö:*

- a) on oikeutettu omistamaan tavaroita tai varoja omissa nimissään; se pystyy muuttamaan tavaroiden ja varojen omistusoikeutta taloustoimilla muiden institutionaalisten yksiköiden kanssa;*
- b) kykenee tekemään taloudellisia päätöksiä ja harjoittamaan taloudellisia toimintoja, joista se on vastuussa ja laillisesti tilivelvollinen;*
- c) kykenee ottamaan velkoja omissa nimissään, ottamaan muita velvoitteita tai muita sitoumuksia ja tekemään sopimuksia; ja*
- d) kykenee laatimaan täydellisen kirjanpidon, joka kattaa kaikki yksikön tilinpitojakson aikana toteuttamat taloustoimet sekä varoja ja velkoja koskevan taseen*

Kohdassa 2.13 EKT 2010 tarkentaa seuraavasti:

*Seuraavia periaatteita sovelletaan silloin, kun yksiköllä ei ole institutionaalisen yksikön ominaispiirteitä:*

- a) Kotitalouksilla katsotaan olevan itsenäinen päätösvalta pääasialliseen toimintaansa nähden, joten ne ovat institutionaalisia yksiköitä siitä huolimatta, että ne eivät pidä täydellistä kirjanpitoa.*
- b) Yksiköt, jotka eivät pidä täydellistä kirjanpitoa eivätkä kykene vaadittaessa laatimaan täydellistä kirjanpitoa, eivät ole institutionaalisia yksiköitä.*
- c) Yksiköt, joilla ei ole itsenäistä päätösvaltaa, vaikka ne pitävätkin täydellistä kirjanpitoa, ovat osa niitä valvovia yksiköitä.*
- d) Yksiköiden ei tarvitse julkaista tilejään ollakseen institutionaalisia yksiköitä.*
- e) Yksiköitä, jotka muodostavat osan tuotantoa harjoittavasta ryhmästä ja pitävät täydellistä kirjanpitoa, pidetään institutionaalisina yksiköinä siinäkin tapauksessa, että ne ovat osittain luovuttaneet itsenäistä päätösvaltaansa ryhmän yleisestä johtamisesta vastaavalle keskusyksikölle (pääkonttorille). Pääkonttorin itsensä katsotaan olevan valvomistaan yksiköistä erillinen institutionaalinen yksikkö.*
- f) Yritysmäiset yhteisöt ovat yksiköitä, jotka pitävät täydellistä kirjanpitoa, mutta niillä ei ole oikeudellista asemaa. Niiden taloudellinen käyttäytyminen ja rahoituskäyttäytyminen poikkeaa niiden omistajien toiminnasta ja on samanlaista kuin yritysten toiminta. Niillä katsotaan olevan itsenäinen päätösvalta, ja niitä pidetään erillisinä institutionaalisina yksikköinä.*

**Valtionhallinto (lukuun ottamatta sosiaaliturvarahastoja) (S.1311)**

*2.114 Määritelmä: Tähän alasektoriin luetaan kaikki valtion ministeriöt ja keskusvirastot, joiden toimivalta normaalisti ulottuu koko talousalueelle, ei kuitenkaan sosiaaliturvarahastojen hallintoa.*

*Alasektoriin S.1311 luetaan ne voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, joita valtionhallinto valvoo ja joiden toimivalta ulottuu koko talousalueelle.*

*Sellaiset markkinoita säätelevät organisaatiot, jotka ovat joko yksinomaan tai pääasiallisesti tukipalkkioiden jakajia, luokitellaan alasektoriin S.1311. Ne organisaatiot, jotka yksinomaan tai pääasiallisesti ostavat, pitävät hallussa ja myyvät maataloustuotteita tai elintarvikkeita, luokitellaan sektoriin S.11.*

**Osavaltiohallinto (lukuun ottamatta sosiaaliturvarahastoja) (S.1312)**

*2.115 Määritelmä: Tähän alasektoriin luetaan julkisen hallinnon elimet, jotka ovat erillisiä institutionaalisia yksiköitä ja hoitavat joitakin julkisen hallinnon tehtäviä valtionhallintoa alemmalla mutta paikallishallintoa ylempällä tasolla, ei kuitenkaan sosiaaliturvarahastojen hallintoa.*

*Alasektoriin S.1312 luetaan ne voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, joita osavaltion hallintoelimet valvovat ja joiden toimivalta rajoittuu osavaltiohallinnon talousalueelle.*

**Paikallishallinto (lukuun ottamatta sosiaaliturvarahastoja) (S.1313)**

*2.116 Määritelmä: Tähän alasektoriin luetaan julkisen hallinnon elimet, joiden toimivalta ulottuu ainoastaan talousalueen paikalliseen osaan, ei kuitenkaan sosiaaliturvarahastojen paikallisia laitoksia.*

*Alasektoriin S.1313 luetaan ne voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, joita paikalliset julkisen hallinnon elimet valvovat ja joiden toimivalta rajoittuu paikallisten hallintoelinten talousalueille.*

**Julkisyhteisöjen alasektorit**

*20.56 Maan hallinnollisista ja oikeudellisista järjestelyistä riippuen hallintotasoja on yleensä useita. Luvussa 2 on määritelty kolme hallinnon tasoa: valtionhallinto, osavaltiohallinto (tai aluehallinto) ja paikallishallinto, joilla on kullakin oma alasektorinsa. Sosiaaliturvan olemassaolo, koko ja sen finanssipoliittinen merkitys edellyttävät, että näiden hallintotasojen lisäksi muodostetaan julkisyhteisöjen neljäs alasektori eli sosiaaliturvarahastot, johon kootaan kaikki sosiaaliturvayksiköiden tilastot. Kaikissa maissa ei ole neljää tasoa, sillä joissakin maissa voi olla ainoastaan valtionhallinto tai valtionhallinto ja yksi alempi taso. Maissa, joissa on yli kolme tasoa, kaikki eri yksiköt olisi luokiteltava johonkin edellä mainittuun tasoon.*

**Valtionhallinto**

*20.57 Alasektori valtionhallinto (S.1311) koostuu kaikista koko maan laajuisesti toimivista julkisyhteisöjen yksiköistä sosiaaliturvayksiköitä lukuun ottamatta. Maan valtionhallinnon poliittinen*

määräysvalta ulottuu valtion koko alueelle. Valtionhallinto voi määrätä veroja kaikille kotimaan institutionaalisille yksiköille ja kyseisen maan kanssa taloudellista toimintaa harjoittaville ulkomaan yksiköille. Valtionhallinto on tyypillisesti vastuussa koko yhteiskunnalle tarjottavista kollektiivipalveluista, kuten kansallisesta puolustuksesta, suhteista ulkomaihin, yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä maan sosiaali- ja talousjärjestelmän sääntelystä. Lisäksi sille voi aiheutua menoja palvelujen, kuten koulutus- ja terveyspalvelujen, tarjoamisesta pääasiassa yksittäisille kotitalouksille, ja se voi suorittaa siirtoja muille institutionaalisille yksiköille, kuten muille hallinnon tasoille.

20.58 Valtionhallintoa koskevien tilastotietojen laatiminen on tärkeää, sillä valtionhallinnolla on merkittävä tehtävä talouspoliittisen analyysin kannalta. Finanssipolitiikalla vaikutetaan kansantalouden inflaatio- ja deflaatiopaineisiin pääasiassa valtionhallinnon kautta. Kansallisten taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarkoitettua politiikkaa muotoilee ja toteuttaa tavanomaisesti valtionhallinnon tason päätöksentekoeelin.

20.59 Valtionhallinnon alasektori on useimmissa maissa laaja ja monitahoinen. Se koostuu yleensä ministeriöiden keskusryhmittymästä, joka muodostaa yhden institutionaalisen yksikön, sekä erilaisista elimistä, jotka toimivat valtionhallinnon määräysvallassa ja joilla on erillinen oikeudellinen identiteetti ja riittävä itsemääräämisvalta muiden valtionhallinnon yksiköiden muodostamiseksi.

20.60 Tärkeintä valtionhallinnon keskusryhmittymää tai ydinryhmää kutsutaan joskus valtion budjettitaloudeksi. Näin korostuu sen olennaisin raportointiväline eli budjetti. Tämä viittaa siihen, että budjetti rajaa implisiittisesti tämän valtionhallinnon perustana olevan institutionaalisen yksikön toimintaa. Yksikköä kutsutaan toisinaan valtioksi, jota ei pidä sekoittaa osavaltiohallintoon, kuten provinsseihin, osavaltioihin, kantoneihin, tasavaltoihin, prefektuureihin tai hallintoalueisiin liittovaltiojärjestelmässä. Valtion budjettitalouden täydellisiä tilikokonaisuuksia laadittaessa mukaan on tarpeen ottaa myös budjetin ulkopuolisten rahastojen toiminta, kun ne eivät muodosta institutionaalisia yksiköitä, ja kaikki budjetin ulkopuoliset valtion toiminnot.

20.61 Valtionhallinnon toinen osatekijä muodostuu muista valtionhallinnon elimistä, joita kutsutaan myös budjetin ulkopuolisiksi yksiköiksi. Niihin luetaan institutionaalisiksi yksiköiksi luokiteltavat budjetin ulkopuoliset elimet ja yksiköt, markkinattomat julkiset yritykset, joilla on oikeudellinen asema, sekä markkinattomat julkisessa määräysvallassa olevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt.

20.62 Valtionhallinto voidaan jakaa kahteen osaan: valtion budjettitalouteen ja muihin valtionhallinnon elimiin. Tämä erottelu on tehtävä tapauskohtaisesti käytännön näkökohtien perusteella. Tärkeä erotteluperuste on budjetin institutionaalinen kattavuus. Jotta lähdetiedot olisivat yhdenmukaiset, budjetin koostumus on oltava tiedossa kaikilta osin ja kansallisten tietojen laatijoiden on oltava siitä yhtä mieltä. Tietojen laadun arvioinnin kannalta on olennaista, että näistä kahdesta valtionhallinnon alasektorista pystytään laatimaan täydelliset tilikokonaisuudet.

## **Osavaltiohallinto**

20.63 Alasektori osavaltiohallinto (lukuun ottamatta sosiaaliturvarahastoja) (S.1312) koostuu kaikista liittovaltiojärjestelmän julkisyhteisöjen yksiköistä, joilla on osavaltionlaajuinen tai alueellinen toimivalta, mahdollisia sosiaaliturvayksiköitä lukuun ottamatta. Osavaltio on suurin maantieteellinen alue, joihin yksittäinen maa on jaettu poliittisista tai hallinnollisista syistä. Tällaisia alueita kutsutaan mm. provinssiksi, osavaltioiksi, kantoneiksi, tasavalloiksi tai hallintoalueiksi. Niillä kaikilla on liittovaltiojärjestelmän edellyttämä riittävän suuri itsemääräämisvalta. Osavaltiohallinnon lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja täytäntöönpanovalta ulottuu yksittäisen osavaltion koko alueelle, johon

*yleensä kuuluu useita paikallisuusalueita, muttei muiden osavaltioiden alueelle. Useissa maissa ei ole osavaltiohallintoa. Liittovaltioissa osavaltioille voidaan antaa huomattavasti valtaa ja vastuuta, jolloin osavaltiohallinnon alasektorin määrittely on paikallaan.*

*20.64 Osavaltiohallinnolla on yleensä valtuudet verottaa sen alueella sijaitsevia tai siellä taloudellista toimintaa harjoittavia institutionaalisia yksiköitä. Jotta osavaltiohallinto muodostaisi julkisyhteisöjen yksikön, sillä on oltava omat varat, sen on voitava hankkia varoja ja ottaa velkaa omiin nimiinsä ja lisäksi sillä on oltava oikeus käyttää ainakin osa saamistaan veroista ja muista tuloista oman politiikkansa mukaisesti. Yksikkö voi kuitenkin saada siirtoja valtionhallinnolta tiettyihin tarkoituksiin käytettäväksi. Osavaltiohallinto voi nimittää toimihenkilöt ilman ulkopuolista hallinnollista valvontaa. Jos osavaltiossa toimiva julkisyhteisöjen yksikkö on täysin riippuvainen valtionhallinnolta saatavista varoista ja jos valtionhallinto lisäksi määrää varojen käyttötarkoituksen, yksikkö on valtionhallinnon elin.*

## **Paikallishallinto**

*20.65 Alasektori paikallishallinto (lukuun ottamatta sosiaaliturvarahastoja) (S.1313) koostuu paikallista toimivaltaa harjoittavista julkisyhteisöjen yksiköistä (mahdollisia sosiaaliturvayksiköitä lukuun ottamatta). Paikallishallinto tarjoaa tyypillisesti asukkailleen useita palveluja, joista osa voi olla julkisyhteisöjen korkeammilta tasoilta saatavilla avustuksilla rahoitettuja. Paikallishallintoa koskevat tilastot käsittävät useita erilaisia hallinnollisia yksiköitä, kuten läänejä, kuntia, kaupunkeja, kyliä, kaupunginosia, koulupiirejä sekä vesihuolto- ja puhtaanapitoalueita. Paikallishallinnon yksiköillä, joilla on eri vastuutehtävät, on usein yhteinen maantieteellinen toimivalta-alue. Esimerkiksi tiettyä kaupunkia, lääniä tai koulupiiriä edustavilla erillisillä julkisyhteisöjen yksiköillä on sama toimivalta-alue. Vähintään kaksi vierekkäistä paikallishallinnon yksikköä voi lisäksi perustaa julkisyhteisöjen yksikön, jolla on alueellista toimivaltaa ja joka on vastuussa paikallishallinnon yksiköille. Nämä yksiköt luokitellaan alasektoriin paikallishallinto.*

*20.66 Paikallishallinnon yksiköiden lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja täytäntöönpanovalta rajoittuu pienimpään maantieteelliseen alueeseen, johon maa on jaettu hallinnollisin ja poliittisin perustein. Paikallishallinnon toimivalta on yleensä huomattavasti suppeampi kuin valtion- tai osavaltiohallinnon toimivalta. Sillä voi kuitenkin olla oikeus verottaa alueellaan sijaitsevia institutionaalisia yksiköitä tai siellä toteutettavaa taloudellista toimintaa. Paikallishallinnon yksiköiden toimintaa rahoitetaan usein julkishallinnon ylemmiltä tasoilta saatavilla avustuksilla, ja ne toimivat tietyssä määrin valtion- tai osavaltiohallinnon välittäjinä. Ollakseen institutionaalisia yksiköitä niillä on kuitenkin oltava oikeus omiin varoihin, varojen hankintaan ja velan ottoon omissa nimissään. Niillä on oltava myös päätösvalta siitä, miten nämä varat käytetään, ja niiden on pystyttävä nimittämään omat toimihenkilönsä ilman ulkopuolista hallinnollista valvontaa.*